



Deutscher Bundestag

Berichte

der Enquete-Kommission

Lehren aus Afghanistan für das
künftige vernetzte Engagement
Deutschlands

Berichte

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

Gesamtausgabe:

Abschlussbericht (BT-Drs. 20/14500 vom 27.01.2025)

Ergebnisse der zweiten Arbeitsphase mit den Empfehlungen
für den deutschen Beitrag zum Internationalen Krisenmanagement

Zwischenbericht (BT-Drs. 20/10400 vom 19.02.2024)

Ergebnisse der ersten Arbeitsphase mit der Analyse
des Afghanistan-Einsatzes von 2001 bis 2021

Deutscher Bundestag
20. Wahlperiode

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 der 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). Sie darf nicht dazu führen, 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 befassten 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 Exitstrategie 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 den 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 eingestuften 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 befassen Ressorts und Ausschüssen ab der 21. Legislaturperiode fortlaufend begleitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Seite

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

	Seite
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 (siehe Seite 4)..... 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 (siehe Seite 4) 56
4.2	Sondervotum der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter (siehe Seite 5)..... 57
4.3	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Jörg Vollmer und Dr. Ellinor Zeino (siehe Seite 14)..... 60
4.4	Sondervotum der Abgeordneten Christian Sauter und Knut Gerschau (FDP) sowie des Sachverständigen Egon Ramms (siehe Seite 27)..... 61
4.5	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Prof. Dr. Anna Geis und Dr. Katja Mielke (siehe Seite 27)..... 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 (siehe Seite 31) 63
4.7	Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Dr. Katja Mielke (siehe Seite 46) 63
4.8	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion (siehe Seite 47) 64
4.9	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino und Jörg Vollmer (siehe Seite 55) 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 (siehe Seite 55)..... 65
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)..... 65

		Seite
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 (siehe Seite 55).....	66
4.11	Sondervotum des Sachverständigen Reiner Haunreiter (siehe Seite 68)	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

	Seite
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 Exitkriterien 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. Empfehlung 44 und Empfehlung 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 Handlungszwang 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 Nachrichtenwesens 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 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 auszutarieren. 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 der EU 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 Schieflage 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 an 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 Vernetzten 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 Deutschland sollte seine VN-Politik hier proaktiver und pragmatisch an den jeweils realistischen Einflussmöglichkeiten orientieren 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 von VN-Generalsekretär 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 Polizeibeamtrag 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 Friedensfaszilität 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 Ertüchtigungsmissionen 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 Einsätze (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 Prozesses 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 Auftragserfüllung 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. Empfehlung 3 und Empfehlung 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 nichtintendierten 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 nichtintendierte 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 an 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 zum festen Teilnehmerkreis 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 heraus geführt 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, AA, BMVg, BMI, BMF und BMZ (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 Bundeswehrmandaten 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 an 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 und konkreten Handlungsempfehlungen für präventive Maßnahmen, deren Umsetzung durch Monitoring und Evaluierung für einen Zeitraum von 18 bis 36 Monaten in der Zukunft begleitet werden soll. 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 mitgestaltenden 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 Afghanistan-Engagements 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. Empfehlung 47 und Empfehlung 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 tiefergehende 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 (Berichterstattem, 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 Ausschusssekretariat 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 („Rühe-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 geostrategische 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 erfolgversprechende 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 Amts. 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 verstetigt 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 Wording 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 niedrigschwellige 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) der EU 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 in der Bevölkerung über das deutsche zivile und militärische Engagement in der Welt 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 Evaluationsstrukturen 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 tiefergehende 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 es 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 bzw. 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 und 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 konkurrenzfähiger 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 basiert. Letztlich sollten die Geberländer bei Privatinvestitionen aus ihrem Land durch entsprechende Fördermittelanreize oder Investitionsgarantien 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 Wirtschaftskontextes 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 und die G20 sowie 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 Investitionsgarantien 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 Polizeieinsätze 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. das PREVIEW-Portal zur Krisenfrüherkennung des Auswärtigen Amtes oder 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. Empfehlung 2 und Empfehlung 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 darauf 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 erschweren 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 richtungsweisendes Beispiel ist hier das Konzept der „Dorfälteste“ 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 Ausbildungsmodule 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. wie weit 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. Empfehlung 44 und Empfehlung 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 Durchführungsorganisationen 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 (Bundestagsdrucksache 20/11138). 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 späteren 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 Zeitrahmen 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 Abschnitt 4.9.1 und Abschnitt 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 Haupteigenkenntnis der Enquete-Kommission sein müssen.

Im 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 darzustellen 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 ressortübergreifenden 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 Integration 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, der 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 von 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 intensivierte 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, gleichberechtigt 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 intensivierte 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 Investitionsgarantien 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 inklusive 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 zwischenzeitig schon aufgrund von Missbrauchsversuchen bei der Visavergabe im Auswärtigen Amt mehrere Monate gestoppt wurde und wenngleich 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 Aufsichtsinstitution, 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, Berlin

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 ausreichen 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 Einsatzmandaten 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

Themen 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 Personalaustausch 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 solle. 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 Unternehmensverbände, 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, welcher 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 Nordatlantikat 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 Unterrichtungspraxis 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“ scheine zumindest vorerst vorüber zu sein. ⁹⁸ Wenn eine Konfliktlage so reduziert werden könne, dass die Menschen nicht mehr stürben 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 Staatssekretärssebene sei ausgebaut und verstetigt worden. Man tate 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. Einsatzwissen – 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 sein“.¹²³ 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- bzw. 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 Kriseneinsätze 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 zusammenzuführen 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 Gewaltherrschaft 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 Aufarbeitungen 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 abschbaren 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 Adaptionen 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 Auftragserfüllung 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 Vernetzten 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 vernetzen 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-strategiefaeahigkeit> (Zugriff: 12.12.2024).
- Auswärtiges Amt (2024): Geheimdiplomatie? Nein, Strategische Kommunikation!, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/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“, Kommissionsdrucksache 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“, Kommissionsdrucksache 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“, Kommissionsdrucksache 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“, Kommissionsdrucksache 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/fl63d4528ac2cc6fc6782cbb524f2258/240108-abschlussbericht-ogp-nap3-final-data.pdf?download=1#:~:text=Die%20OGP%20h%C3%A4lt%20f%C3%BCr%20die,Open%20Government%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“, Kommissionsdrucksache 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“, Kommissionsdrucksache 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“, Kommissionsdrucksache 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“, Kommissionsdrucksache 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
BJA	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 Polizeimissionen
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 (bis 21.11.2022)
Christoph Schmid	Hakan Demir (ab 13.12.2023)
Derya Türk-Nachbaur (Obfrau)	Sebastian Fiedler (21.11.2022 bis 13.12.2023)
	Aydan Özoğuz
	Nadja Sthamer
<u>Fraktion der CDU/CSU</u>	
Peter Beyer (Obmann)	Michael Brand
Serap Güler	Dr. Marlon Bröhr
Susanne Hierl	Dr. Katja Leikert
<u>Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u>	
Schahina Gambir (Obfrau)	Deborah Düring
Philip Krämer	Merle Spellerberg
<u>FDP-Fraktion</u>	
Knut Gerschau	Dr. Ann-Veruschka Jurisch
Christian Sauter (Obmann)	Frank Müller-Rosentritt
<u>Fraktion der AfD</u>	
Jan Ralf Nolte (Obmann)	Joachim Wundrak
<u>Fraktion DIE LINKE</u>	
Andrej 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

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 Stüiber (<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 (<i>bis 17.05.2024</i>) 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
	Dr. Astrid Irrgang, Geschäftsführerin Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin Norbert Hausmann, Rechtsberater Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Potsdam
23.09.2024 47. Sitzung	Öffentliche / Nichtöffentliche Anhörung zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“ Externe Sachverständige: Sarah Bressan, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin Nichtöffentlicher Teil: Vertreter Bundesministerium des Innern (BMI), Berlin
14.10.2024 49. Sitzung	Nichtöffentliche Präsentation zum Thema „Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr“ durch das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg): Vertreter der Bundesministerien: Ministerialdirigent Dominik Mutter (AA) VLR I Boris Gehrke (AA) Ministerialdirigent Mirko Freitag (BMVg) Oberst i.G. Olaf Bölting (BMVg)
11.11.2024 50. Sitzung	Nichtöffentliches Fachgespräch mit Organisationen der zivilen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Teilnehmerinnen und Teilnehmer der eingeladenen Organisationen: Tarek Abdelalem, Islamic Relief Deutschland e. V. Köln Thomas ten Boer, Deutsche Welthungerhilfe e. V., Afghanistan, Kabul Bodo von Borries, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO), Berlin Dr. Birte Brugmann, International Psychosocial Organisation (IPSO gGmbH), Konstanz Felix Colmsee, Handicap International e. V., Berlin Ekkehard Forberg, World Vision Deutschland e. V., Berlin Sara Fremberg, medica mondiale e. V., Köln Joachim Heidebrecht, KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt a. M. Dr. Astrid Irrgang, Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin Christof Johnen, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat, Berlin

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

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 Einsatzführungs- kommando 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 Staatswissenschaft- liche 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 Eu- roparecht, 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 Übersendungsschreiben der Bundesministerin des Auswärtigen so- wie des Bundesministers der Verteidi- gung	67	22.07.2024

Unterrichtung

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

**Zwischenbericht 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,

als der Deutsche Bundestag 2001 die Beteiligung am Einsatz in Afghanistan beschloss, waren der Zerfall der Sowjetunion und die Wiedervereinigung gerade ein Jahrzehnt vergangen, der Beitritt Chinas zur WTO stand kurz bevor und die US-dominierte Weltordnung befand sich auf ihrem Höhepunkt. Mit der Zustimmung zur Auslösung des Bündnisfalls der NATO am Tag nach den Anschlägen in New York drückte Deutschland, gemeinsam mit zahlreichen weiteren Ländern, seine Solidarität mit den Vereinigten Staaten aus und beteiligte sich zusammen mit seinen Partnern bis zum Abzug 2021 am Einsatz in Afghanistan.

Der von Al-Qaida geplante und durchgeführte Anschlag war Ausgangspunkt für Georg W. Bushs „weltweiten Kampf gegen den Terrorismus“ und hatte eine Veränderung der US-Außenpolitik zur Folge, die mit Afghanistan begann und in den folgenden Jahren durch die Intervention im Irak und militärischen Einsätzen in Asien und dem Nahen- und Mittleren Osten fortgeführt wurde.

Auch wenn Deutschland sich richtigerweise nicht an allen Einsätzen beteiligt hat, so ist es doch wichtig, sich die Lage in den Jahren nach 2001 in Erinnerung zu rufen. Der Angriff auf das Pentagon und World Trade Center blieb kein einmaliges Ereignis. Über viele Jahre gab es Anschläge in europäischen Großstädten. Attacken in Madrid, Paris und London, aber auch vereitelte Versuche in Deutschland und schließlich der Terroranschlag auf den Berliner Breitscheidplatz 2016 haben uns die Bedrohung durch islamistische Gruppierungen vor Augen geführt und politisches Handeln notwendig gemacht. Die Entscheidung, sich über 20 Jahre an der Seite der USA in Afghanistan zu engagieren, lässt sich also nicht nur mit der transatlantischen Partnerschaft begründen, sondern geschah auch mit dem Ziel, Terrorgruppen den Rückzugsort zu nehmen. Hinzu kam nach dem Sturz der Talibanregierung der Anspruch, einen demokratischen Staat aufzubauen.

Im Verlauf des 20-jährigen Einsatzes, der einmalig in der deutschen Nachkriegsgeschichte ist, haben sich die weltpolitische Lage und viele Rahmenbedingungen weiterentwickelt. Auch die Rolle Deutschlands auf der internationalen Bühne hat sich verändert und ist nach wie vor dabei sich zu ändern. Gerade weil der Einsatz mit der erneuten Machtübernahme der Taliban letztendlich nicht erfolgreich war, sind die Aufarbeitung und die Lehren daraus von großer Bedeutung für das zukünftige außenpolitische Handeln der Bundesrepublik.

Mit der parteiübergreifenden Einsetzung der Enquete-Kommission, die durch die Mitarbeit ständiger Sachverständiger einen besonders konstruktiven Charakter hat, stellt sich unser Parlament der gleichermaßen schwierigen wie wichtigen Aufgabe, aus den Entscheidungen der Vergangenheit zu lernen, um Fehler in Zukunft zu vermeiden.

Mit Blick auf den aktuellen Zustand der Welt, den zahlreichen Konfliktherden und dem riesigen Eskalationspotenzial in unterschiedlichen Regionen und zwischen verschiedenen Akteuren müssen wir davon ausgehen, dass Deutschland in Zukunft eher mehr als weniger gefordert sein wird. Auch Einsätze wie in Mali oder Niger, die vor kurzem beendet wurden oder es bald sein werden, zeigen, dass unsere Werkzeuge angepasst werden müssen, um in der Zukunft unseren Beitrag für eine friedlichere und prosperierende Welt leisten zu können.

Als größte Volkswirtschaft Europas und als international respektierter Akteur wird zu Recht von uns erwartet, dass wir uns diplomatisch, humanitär, entwicklungspolitisch und auch militärisch engagieren. Der vernetzte bzw. integrierte Ansatz wird dabei weiterhin das Grundprinzip des deutschen Engagements im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement bleiben.

Das Zeitalter wachsender Multipolarität wird instabiler und krisenanfälliger sein. Umso wichtiger ist es für Deutschland, darauf vorbereitet zu sein und lernend aus den Erfahrungen der Vergangenheit sich entlang eigener Interessen und an Werten orientiert zu positionieren.

Mit diesem Zwischenbericht wirft die Enquete-Kommission den Blick zurück auf 20 Jahre Einsatz in Afghanistan. Die Erkenntnisse daraus bilden die Grundlage für die zweite Phase, in der dann konkrete Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen formuliert werden.

Michael Müller, MdB

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

Danksagung an die Frauen und Männer des deutschen Afghanistan-Einsatzes

Nahezu 20 Jahre waren zivile und militärische Einsatzkräfte – Frauen und Männer der Bundeswehr, des Auswärtigen Dienstes, der Humanitären Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und der Polizei – unterstützt von Ortskräften – in Afghanistan für Stabilität, Sicherheit und Wiederaufbau im Einsatz. Ihr Dienst für die Bundesrepublik Deutschland kostete viele ihre körperliche und psychische Unversehrtheit. Nicht wenige kämpfen bis heute mit den Folgen. Für ihren Einsatz sind wir ihnen allen zu Dank verpflichtet.

Der Bundestag mandatierte in den Jahren ab 2001 den Einsatz von insgesamt 93.000 Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan, die in 76 Kontingenten dienten. Sie haben unter hohem persönlichem Risiko und unter schwersten Bedingungen fernab ihrer Heimat und ihrer Familien ihren Dienst geleistet. Dafür gebührt ihnen unser Dank.

Wir gedenken der 59 gefallenen oder in der Ausübung ihres Dienstes zu Tode gekommenen deutschen Soldaten. Afghanistan war der verlustreichste Einsatz in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Auch drei Bundespolizisten und vier Mitarbeiter deutscher Hilfs- und Entwicklungsorganisationen verloren ihr Leben. In unsere Trauer schließen wir die vielen Todesopfer und Gefallenen von Verbündeten, afghanischen Partnern und der Zivilbevölkerung ein.

Es ist an uns allen, aus den Erfahrungen des Afghanistan-Einsatzes zu lernen und die nötigen Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen. Dazu will diese Enquete-Kommission einen Beitrag leisten.

1 Einleitung

Am 11. September 2001 entführten Attentäter der jihadistischen Terrororganisation Al-Qaida vier Flugzeuge und steuerten sie in die beiden Türme des World Trade Centers in New York und in das Pentagon in Washington, eine vierte Maschine wurde durch die Passagiere zum Absturz gebracht. Sie töteten 2.977 Menschen aus 92 Ländern.

Die Welt reagierte umgehend. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verurteilte die Anschläge am 12. September 2001 in einer Resolution einstimmig als Bedrohung des Weltfriedens und bekräftigte das „naturgegebene Recht“ aller Staaten auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung. Bundeskanzler Gerhard Schröder gab am selben Tag im Deutschen Bundestag eine Regierungserklärung ab und sicherte den Vereinigten Staaten die uneingeschränkte Solidarität Deutschlands zu. Er bezeichnete die Anschläge als eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt. Der NATO-Rat stellte am 12. September 2001 erstmalig das Vorliegen eines Bündnisfalls nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages fest, vorausgesetzt, der Angriff war aus dem Ausland erfolgt. Vor dem US-Kongress kündigte der amerikanische Präsident George W. Bush am 20. September 2001 einen „Krieg gegen den Terror“ an.

Nachdem die Taliban der Forderung, Al-Qaida-Terroristen auszuliefern, nicht nachkamen, startete knapp vier Wochen später am 7. Oktober 2001 die *Operation Enduring Freedom* (OEF) gegen das Taliban-Regime und Al-Qaida.

Am 16. November 2001 beschloss der Deutsche Bundestag die Beteiligung der Bundeswehr am Anti-Terroreinsatz *Operation Enduring Freedom*, am 22. Dezember 2001 folgte der Beschluss zur Beteiligung an der *International Security Assistance Force* (ISAF), einer von den Vereinten Nationen am 20. Dezember 2001 mandatierten Mission zur Unterstützung von Sicherheit und Wiederaufbau in Afghanistan.

Nicht einmal drei Monate später, vom 27. November bis 5. Dezember 2001, tagte die Petersberger Konferenz, bei der über die Sicherheit in Afghanistan und den Übergang zu einer demokratisch gewählten Regierung beraten wurde. Zwei Wochen später trat eine Interimsregierung unter Hamid Karzai ihr Amt an.

Für die Bundesregierung, den Bundestag und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen stand schnell fest, dass sie Afghanistan auch beim Wiederaufbau des Landes helfen würden.

Über einen Zeitraum von 20 Jahren hielt Deutschlands Engagement mit militärischer und ziviler Unterstützung an. Es war international eng eingebunden, innerhalb der Strukturen und auf Grundlage der Resolutionen der Vereinten Nationen und im Rahmen der von der NATO geführten Einsätze, an denen über die Mitgliedstaaten hinaus zahlreiche weitere Staaten teilnahmen.

Am Ende stand der in einer Evakuierungsoperation mündende Abzug aller Kräfte im August 2021. Die Taliban kehrten an die Macht zurück. Zentrale strategische Ziele des internationalen und deutschen Engagements wurden verfehlt.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Bundestag zwei Gremien eingesetzt: einen Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 20/2352), der 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 und dem Abzug aus Afghanistan befasst, und eine Enquete-Kommission zum Afghanistan-Einsatz insgesamt (Bundestagsdrucksache 20/2570; siehe Abschnitt 6.3).

Die Enquete-Kommission, bestehend aus Abgeordneten und Sachverständigen, soll das gesamte deutsche außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Handeln in Afghanistan zwischen 2001 und 2021 aufarbeiten und Lehren für das künftige vernetzte Engagement in der Außen- und Sicherheitspolitik ziehen. Gemeint ist die Verzahnung militärischer, polizeilicher, diplomatischer, entwicklungspolitischer, humanitärer und ökonomischer Instrumente im Rahmen von internationalem Krisenmanagement und Friedensmissionen.

Eine Aufgabe der Enquete-Kommission ist es, eine Gesamtbetrachtung und -bewertung insbesondere aller deutschen Aktivitäten in Afghanistan vorzunehmen.

In der ersten Phase ihrer Arbeit fand eine Bestandsaufnahme und kritische Analyse statt. Es wurde untersucht, wie vorgegangen wurde, welche Fehler gemacht wurden, aber auch, welche Hilfen bei der Bevölkerung ankamen und wie weit Strukturen im Land verbessert wurden. Daraus hat die Kommission erste Schlussfolgerungen für das künftige vernetzte Engagement in internationalen Einsätzen gezogen. Hierzu legt sie einen Zwischenbericht vor.

In öffentlichen und live im Internet übertragenen Anhörungen wurden zahlreiche externe Sachverständige angehört. Aufzeichnungen und Protokolle dieser Anhörungen finden sich auf der Internetseite des Bundestages.

In nichtöffentlichen Sitzungen analysierte die Kommission den Einsatz in drei thematischen Projektgruppen. Dort beleuchteten Abgeordnete und sachverständige Mitglieder die Aktivitäten Deutschlands in Bezug auf Sicherheit und Stabilisierung, zivilen Aufbau und Friedensförderung sowie Staats- und Regierungsaufbau in Afghanistan. Sie befragten damalige Entscheidungsträger und Verantwortliche, Expertinnen und Experten und Zeitzeugen, führten Hintergrundgespräche und werteten Dokumente der Bundesregierung sowie von internationalen Organisationen, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen aus. Vor allem, um die Vertraulichkeit für die zuletzt genannten Sachverständigen sicherzustellen, waren diese Sitzungen für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Zwei Themen, die eine positive gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan behinderten, wird die Kommission laut Einsetzungsbeschluss des Bundestages in ihrer Arbeit noch zusätzlich behandeln: Korruption und Drogenwirtschaft. Die Kommission hat beschlossen, zu diesen Themen jeweils ein Gutachten zu beauftragen.

In der zweiten Phase löst die Kommission den Blick von Afghanistan und erarbeitet aus den Lehren, die sie in der ersten Phase gezogen hat, konkrete Empfehlungen für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands. Im Frühjahr 2025 wird sie ihren Endbericht vorlegen.

Die Mitglieder der Enquete-Kommission**Vorsitzender**

Michael Müller (SPD)

Stellvertretende Vorsitzende

Serap Güler (CDU/CSU)

Abgeordnete**Ordentliche Mitglieder****Stellvertretende Mitglieder**Fraktion der SPD

Michael Müller

Christoph Schmid

Derya Türk-Nachbaur (*Obfrau*)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 Regionalbüros Südwestasien der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Abteilung Asien und Pazifik, Taschkent/Usbekistan

Abbildung 1: Karte Afghanistans und der Region



Quelle: Auswärtiges Amt.¹

¹ Mit freundlicher Genehmigung des Auswärtigen Amts. Hinweis des AA: „Die Darstellung, insbesondere der Grenzen und Ortsbezeichnungen, entspricht nicht zwangsläufig der offiziellen Position der Bundesregierung. Die gepunktete Linie kennzeichnet den ungefähren Verlauf der zwischen Indien und Pakistan bestimmten ‚Line of Control‘. Eine Einigung auf die Grenze und den endgültigen Status der Region Jammu und Kaschmir ist seitens der Parteien nicht erfolgt.“

2 Executive Summary (Kurzfassung des Zwischenberichts)²

Die Enquete-Kommission hat sich gemäß ihrem Auftrag in der ersten Phase ihrer Arbeit mit dem knapp 20-jährigen deutschen Engagement in Afghanistan und dessen Aufarbeitung beschäftigt. Der nachfolgende Text fasst die zentralen Erkenntnisse aus den Anhörungen und der Arbeit von Projektgruppen sowie die Expertise, die durch die Mitglieder der Kommission, Sachverständige und Bundestagsabgeordnete, eingebracht wurde, zusammen.

Ausgangspunkt für die deutsche Beteiligung an den Afghanistaneinsätzen war die Solidarität und sicherheitspolitische Verbundenheit mit den USA nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Deutschland hat sich in seinem Verantwortungsbereich als verlässlicher Verbündeter gezeigt, sich über die gesamte Einsatzzeit als einer der größten Truppensteller beteiligt und Führungsverantwortung übernommen. Deutsche Soldatinnen und Soldaten, Polizistinnen und Polizisten sowie zivile Einsatzkräfte des Auswärtigen Dienstes, der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe haben sich bei der Erfüllung der ihnen gestellten Aufgaben durch ein hohes Maß an Professionalität ausgezeichnet.

Mit dem Abzug und der Machtübernahme der Taliban 2021 ist Deutschland gemeinsam mit seinen internationalen Partnern jedoch strategisch gescheitert, Ergebnisse und gesteckte Ziele dauerhaft abzusichern.

Neben der militärischen Aufgabe der Stabilisierung und dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus verfolgte Deutschland das Ziel eines Staatsaufbaus mit rechtsstaatlichen Institutionen und einer weitreichenden gesellschaftlichen Transformation. Es fehlte der internationalen Gemeinschaft an einer langfristigen und mit den vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen realistisch umsetzbaren kohärenten Strategie zur Förderung eines stabilen Afghanistans mit selbsttragender Sicherheit, verlässlicher Staatlichkeit und wirtschaftlichen und sozialen Zukunftsperspektiven.

Eine fortlaufende, selbstkritische Bestandsaufnahme hinsichtlich der sehr hoch gesetzten Ziele, deren Realisierbarkeit und dem dafür notwendigen Ressourceneinsatz, hat nicht ausreichend stattgefunden. Wissen und detaillierte ungeschminkte Lagebilder wurden zwar durch verschiedene Informationsquellen bereitgestellt, aber nicht systematisch zu einem realistischen Gesamtbild zusammengeführt.

Auch waren die bereitgestellten personellen Ressourcen, insbesondere bei zivilen Einsatzkräften und bei der Polizei, gemessen am Ziel des Staatsaufbaus nicht ausreichend. Ausrüstung und Fähigkeiten der Bundeswehr wurden in Teilen nicht dynamisch genug an die Bedrohungslage in Afghanistan angepasst.

Bei der Verteilung von Geldern wurden insbesondere bei kurzfristig angelegten Projekten die Aufnahmefähigkeit und die Kapazitäten der afghanischen Partner teilweise überschätzt, worunter die Nachhaltigkeit litt. Die Bewertung der Lage und die Beurteilung von Fortschritten haben sich zu oft auf die großen Städte konzentriert und waren somit nicht auf das ganze Land übertragbar.

Die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts wurde im Laufe des Einsatzes zwar verbessert, insgesamt war die strategische Abstimmung zwischen den Ministerien in Deutschland und vor Ort aber nicht hinreichend. Formate wie die Staatssekretärsrunden konnten die Ressortegoismen nicht überwinden. Auch auf parlamentarischer Ebene fand eine Vernetzung nur unzureichend statt. Die Kontrolle stand im Vordergrund. Bei Debatten über Mandatsverlängerungen stand meist das Militärische im Zentrum.

Auf internationaler Ebene war die Abstimmung aufgrund zahlreicher Akteure mit teilweise konkurrierenden Interessen kompliziert, was eine gemeinsame Zielsetzung und einen koordinierten Ressourceneinsatz erschwerte.

Die Auseinandersetzung mit der Kultur, Geschichte und den Traditionen Afghanistans hat auch von deutscher Seite nicht im notwendigen Maße stattgefunden. Vorhandene landeskundliche Kenntnisse wurden insbesondere zu Beginn kaum berücksichtigt. Für den Staatsaufbau waren das Verständnis und die Einbindung traditioneller Hierarchien und Sozialstrukturen, regionaler Besonderheiten und lokaler Machtverhältnisse unzureichend. Der neugegründeten afghanischen Republik fehlte es zunehmend an Legitimation und der Möglichkeit, in die Breite des Landes zu wirken. Gleichzeitig wurde der zunehmende Einfluss der Taliban und ihr Rückhalt in Teilen der afghanischen Gesellschaft unterschätzt und eine politische Konfliktlösung zu spät und nicht ausreichend konsequent angegangen.

² Für diesen Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

Auch wenn der Einsatz in Afghanistan in Gänze rückblickend kein Erfolg war, so gab es doch Teilerfolge, die bis zur erneuten Machtübernahme der Taliban im Sommer 2021 zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse und zu Fortschritten in den Bereichen Infrastruktur sowie im Gesundheits- und Bildungswesen beigetragen haben. Insbesondere Frauen und Mädchen haben in dieser Zeit von der internationalen Präsenz in Afghanistan profitiert. Zivile und militärische Einsatzkräfte aus Deutschland haben vor Ort mit viel Engagement eine schwere Aufgabe bewältigt, die zu Verbesserungen in vielen Bereichen für Afghaninnen und Afghanen beigetragen hat.

Der Einsatz in Afghanistan war und ist Anlass für einen Lernprozess, der zu einer Weiterentwicklung und zu Anpassungen in der Bundeswehr und den beteiligten Ministerien beigetragen hat. Mit dem Zwischenbericht legt die Enquete-Kommission eine umfangreiche Aufarbeitung und kritische Analyse des Gesamteinsatzes vor, auf deren Grundlage im Verlauf der weiteren Arbeit Empfehlungen für die Bundesregierung und den Bundestag im Hinblick auf zukünftige Einsätze formuliert werden.

2.1 **Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 2³**

Am 30. Juni 2021 endete der zwanzigjährige und verlustreichste Einsatz der Bundeswehr mit der Landung der letzten 264 Soldaten in Wunstorf.⁴ Noch am 25. März 2021 hatte der Deutsche Bundestag mit 432 Stimmen gegen 176 Stimmen bei 21 Enthaltungen entsprechend der Linie der Bundesregierung für eine Verlängerung des NATO-Einsatzes in Afghanistan gestimmt.⁵ Die AfD-Fraktion hatte geschlossen gegen diesen Antrag gestimmt⁶ und sich seit ihrem Einzug in den Deutschen Bundestag 2017 immer wieder für die Beendigung des Afghanistan-Einsatzes eingesetzt.⁷ So wurde etwa von allen anderen Fraktionen ein Antrag der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/27199 mit dem Titel „*Deutschland wird nicht am Hindukusch verteidigt – Abzug deutscher Soldaten aus Afghanistan zeitnah einleiten*“ abgelehnt.⁸

Zur Begründung für die Mandatsverlängerung führte der damalige Bundesaußenminister Heiko Maas u. a. aus, dass diese notwendig sei, da „wir (...) die Errungenschaften der letzten Jahre (...) gerne erhalten“ wollen.⁹ Der Einsatz habe laut Mandatstext nicht nur „zur Entstehung eines demokratisch kontrollierten Staatswesens, das sich zur Wahrung universeller Menschenrechte“ bekenne geführt, sondern auch einen Beitrag „zur Stärkung der Rechte von Frauen und Kindern“ geleistet.¹⁰ Deutschland habe zusammen mit anderen Nationen „eine afghanische Armee aufgebaut (...), die 95 Prozent der gefährlichen Einsätze gegen die Taliban selbstständig“ durchführe.¹¹ Dann jedoch ging es zur großen Überraschung der damaligen Verantwortlichen sehr schnell: Bereits am 14. April 2021 beschloss der NATO-Rat das Ende der Mission. Nicht einmal zwei Monate nach Rückkehr der letzten deutschen Soldaten waren die Taliban in Afghanistan wieder an der Macht.

Der Antrag der Fraktionen der Ampel und der CDU/CSU auf Einsetzung einer Enquete-Kommission „*Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands*“ wurde am 8. Juli 2022 beschlossen. Die Kommission soll neben einer Aufarbeitung des Afghanistan-Einsatzes auch Lehren für zukünftige vernetzte Ansätze erarbeiten. Damit haben alle Parteien, die in unterschiedlichen Koalitionen den insgesamt gescheiterten zwanzigjährigen Afghanistan-Einsatz zu verantworten haben, auch eine gewisse Richtung der Evaluierung vorgegeben. Beispielsweise wird die Frage, ob in Zukunft militärische Interventionen Deutschlands im Ausland und insbesondere in kulturfremden Räumen nach dem vernetzten Ansatz überhaupt erfolversprechend sind, gar nicht erst gestellt.¹²

³ Für den Inhalt des Sondervotums sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

⁴ Vgl. <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/abgeschlossene-einsaetze-der-bundeswehr/afghanistan-resolute-support/resolute-support-beendet-rueckverlegung-abgeschlossen-5101254> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

⁵ Vgl. Plenarprotokoll 19/218, Debatte auf S.27563ff., Ergebnis auf S.27581-27584.

⁶ Vgl. Plenarprotokoll 19/218, S.27583.

⁷ Beispielsweise mit dem Antrag „*Das deutsche Engagement in Afghanistan beenden*“ vom 20.02.2019 auf Bundestagsdrucksache 19/7937.

⁸ Vgl. Plenarprotokoll 19/218, S.27571.

⁹ Plenarprotokoll 19/215, S.27121.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 19/26916, S.5.

¹¹ Plenarprotokoll 19/215, S.27127.

¹² Die kurze Einleitung zu der Enquete-Kommission auf der Webseite des Deutschen Bundestages entspricht im vorletzten Satz insoweit unserem Ansinnen an dieser Stelle, widerspricht allerdings der tatsächlichen Arbeitspraxis in der Enquete-Kommission und auch dem Einsetzungsantrag, in denen der vernetzte Ansatz jeweils eben gerade nicht hinterfragt wird. Vgl. https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan (letzter Aufruf: 01.02.2024).

Das Narrativ, dass die Bundeswehr am Hindukusch Deutschland verteidige, traf zumindest seit Zerschlagung der Al-Qaida-Strukturen in Afghanistan nicht mehr zu. Die Taliban hatten nationale, höchstens transnationale, sich auch auf Pakistan erstreckende Ziele. Sie waren nie eine international agierende Terrororganisation, die man durch Bekämpfung in Afghanistan an Anschlägen in Deutschland hätte hindern müssen. Wie etwa Bundesminister a. D. Joschka Fischer¹³ und Botschafter a. D. Michael Steiner¹⁴ in den öffentlichen Anhörungen der Enquete-Kommission anmerkten, ging es stattdessen fast ausschließlich darum, sich als verlässlicher Bündnispartner gegenüber den USA zu erweisen. Dies erklärt auch ein Festhalten am Afghanistan-Einsatz, obwohl die im Mandatstext festgehaltenen Ziele nie erreicht werden konnten und Staaten, wie die Niederlande, Kanada oder Frankreich, frühzeitig abzogen.¹⁵

Aus Sicht der AfD-Bundestagsfraktion kann, gerade im Lichte der verschiedenen öffentlichen Anhörungen, das Ergebnis dieses Zwischenberichtes nicht sein, dass man nur dieses oder jenes „Schräubchen“ identifizieren müsse, an dem es zukünftig zu drehen gelte, um Einsätze, wie den Afghanistan-Einsatz zum Erfolg zu führen. „State- und nation-building“ in kulturfremden Räumen, mit dem Ziel von außen ein anderes politisches System zu implementieren, sowie Traditionen, Bräuche und Werte zu ersetzen, hat sich einmal mehr als unrealistischer Ansatz erwiesen. Dennoch ist ein vernetzter Ansatz im Sinne einer besseren Abstimmung und Koordination verschiedener Ressorts bei strategischen Fragen sinnvoll. Es wird bei der weiteren Arbeit der Kommission aus Sicht der AfD aber darauf ankommen, konkreter zu formulieren, wie dieses gewährleistet werden kann. Denn Staaten und Gesellschaften kulturfremder Räume können auch mit dem besten vernetzten Ansatz nicht einfach umgebaut werden.

Den Terrorangriff am 11. September 2001 bewerteten die Mitgliedsländer der NATO einstimmig als Angriff auf die USA und entsprechend hat sich Deutschland als Mitglied des Bündnisses in Erfüllung seiner Verpflichtung am Einsatz in Afghanistan beteiligt. Ein weiterer gewichtiger Grund für das deutsche Engagement in Afghanistan war, dadurch die Nichtteilnahme am Irak-Krieg kompensieren zu können. Das war zum damaligen Zeitpunkt nicht zu vermeiden. Aber der politisch bedingte Zwang zu schnellen Entscheidungen ging zu Lasten einer gründlichen Analyse der Situation in Afghanistan. Und erst zwei Jahre nach Einsatzbeginn legte die damals rot-grüne Regierung ein erstes „Afghanistan-Konzept der Bundesregierung“ vor. Doch war dies keine ressortübergreifende Strategie mit klaren Ziel- und Zeitvorstellungen sowie einer Zuweisung von entsprechenden zivilen und militärischen Mitteln. Das wurde dann auch in der Folge über zwanzig Jahre hinweg von keiner Bundesregierung nachgeholt.

Die unterschiedlichen Ziele und Interessen der Verbündeten wurden nicht ausreichend abgestimmt und aus deutscher Sicht wurden eigene nationale Interessen nicht formuliert.

Ein weiteres Thema, dem sich die Enquete-Kommission bei der Bestandsaufnahme über Afghanistan trotz Vorgabe im Einsetzungsantrag, sich den gesamten zwanzigjährigen Einsatz anzusehen, nicht angenommen hat, ist das bereits im Jahr 2013 eingeführte Ortskräfteverfahren.¹⁶ Die afghanische Regierung unter dem früheren Präsidenten Karzai kritisierte das schon damals als eine Schwächung der „*Moral des afghanischen Volkes*“, denn gerade die gut ausgebildeten Fachkräfte brauche man in der Islamischen Republik Afghanistan.¹⁷ Die dadurch nicht nur verstärkte Folge des „brain drain“, sondern vor allem der allgemeine Migrationsdruck auf Deutschland, wurden zudem mit der inhaltlichen Aufweichung sowie zeitlichen Ausweitung der Definition der „Ortskraft“ im

¹³ Vgl. Wortprotokoll der 24. Sitzung der Enquete-Kommission am 03.07.2023 https://www.bundestag.de/resource/blob/975832/c88e95ae0af1f488f04fb77911f1c418/Wortprotokoll_Anhoerung-am-03-07-2023-data.pdf (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.5 und 26.

¹⁴ Vgl. Wortprotokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission am 21.11.2022 https://www.bundestag.de/resource/blob/927700/13727d76e165d018764975944b2a965d/Wortprotokoll_21-11-2022-data.pdf (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.9.

¹⁵ Vgl. <https://www.nzz.ch/international/frankreich-hat-schon-frueh-am-afghanistan-einsatz-gezweifelt-ld.1642483>, <https://taz.de/Ende-des-Afghanistan-Mandats/!5148508/> und <https://www.tagblatt.lu/nachrichten/ausland/niederlande-beginnen-abzug-aus-afghanistan-96543462/> (jeweils letzter Aufruf: 01.02.2024).

¹⁶ Der ebenfalls in dieser 20. Legislaturperiode von der Ampel und Union gemeinsam eingesetzte 1. Untersuchungsausschuss „Afghanistan“ umfasst lediglich einen Untersuchungszeitraum vom 29.02.2020 (Abschluss des Doha-Abkommens zwischen den USA und den Taliban) bis zum 30.09.2021 (Ende des Mandats zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur militärischen Evakuierung); Bundestagsdrucksache 20/2352, S.3; alternativ dazu, der zuvor eingebrachte Antrag der AfD auf Bundestagsdrucksache 20/1867.

¹⁷ <https://www.spiegel.de/politik/ausland/afghanistan-abzug-karzai-protestiert-gegen-asyl-fuer-bundeswehr-helfer-a-895071.html> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

Sommer 2021 und durch den Beginn des Bundesaufnahmeprogramms im Oktober 2022 mit 44.146 Aufnahmezusagen weiter befördert.¹⁸

Überdies wird im Einsetzungsantrag die mit dem Beginn des Ukrainekrieges seit dem 24. Februar 2022 völlig veränderte geopolitische Lage in der Welt und auch für Deutschland mit keiner Silbe erwähnt. Die AfD-Bundestagfraktion verfolgt unter diesen Bedingungen noch stärker als zuvor schon den Ansatz, sich auf die Landes- und Bündnisverteidigung zurückzubessinnen sowie die Bundeswehr vollumfänglich einsatzbereit aufzustellen und auszustatten. Zudem wäre angesichts des laufenden Ukrainekrieges in Europa und der globalen Sicherheitsentwicklungen ein größerer Weitblick wünschenswert gewesen. Dafür wird sich die AfD in der zweiten Phase der Kommissionsarbeit einsetzen.

¹⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/8322, S.3.

Inhaltsverzeichnis

Seite

1	Einleitung	1
2	Executive Summary (Kurzfassung des Zwischenberichts)	6
2.1	Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 2.....	7
3	Bewertungen und Lehren aus dem Einsatz / Ausblick in die zweite Phase.....	17
3.1	Wissen, Kontext und Analyse.....	17
3.2	Motive, Ziele und Strategien	18
3.3	Umsetzung, Fähigkeiten, Wirkungen, Nachhaltigkeit.....	20
3.4	Kontrolle, Monitoring und Evaluierung, öffentliche Wahrnehmung und Kommunikation	22
3.5	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 3.3	23
3.5.1	Replik der Sachverständigen Winfried Nachtwei, Dr. Katja Mielke und Prof. Dr. Ursula Schröder zum Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 3.3.....	23
3.5.2	Replik des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 3.3	24
4	Der deutsche Einsatz in Afghanistan: Analyse in den Projektgruppen.....	25
4.1	Sicherheit und Stabilisierung	25
4.1.1	Kampf gegen den Terror.....	25
4.1.1.1	Die Terrorangriffe vom 11. September 2001.....	25
4.1.1.2	Der NATO-Bündnisfall	26
4.1.1.3	Legitimität des Einsatzes / Resolution 1368 des VN-Sicherheitsrats	27
4.1.1.4	Al-Qaida und die Taliban	28
4.1.1.5	Politische Reaktionen in Deutschland	30
4.1.1.6	Deutsche Beiträge zur Terrorbekämpfung in Afghanistan	32
4.1.1.7	Deutsche Maßnahmen zur nationalen Terrorbekämpfung.....	35
4.1.1.8	Bewertungen und Lehren im Hinblick auf die Bekämpfung von inter- und transnationalem Terrorismus	36
4.1.2	(Militärische) Stabilisierung und Schaffung eines sicheren Umfeldes.....	38
4.1.2.1	Startphase (2001-2002).....	38
4.1.2.2	Ausweitung (2003-2009).....	40

	Seite
4.1.2.3	Aufstandsbekämpfung und Transitionsphase (2009-2014) 45
4.1.2.4	Resolute Support und Abzug (2015-2021) 49
4.1.2.5	Bewertungen und Lehren..... 52
4.1.3	Aufbau leistungsfähiger afghanischer Streit- und Sicherheitskräfte..... 53
4.1.3.1	Einleitung..... 53
4.1.3.2	Aufbau der Polizei (Afghan National Police – ANP)..... 55
4.1.3.2.1	Zwischenbilanz..... 57
4.1.3.3	Aufbau der Armee (Afghan National Army – ANA) 59
4.1.3.3.1	Exkurs – Counterinsurgency-Konzept (COIN) 61
4.1.3.3.2	Aufgabe der Bundeswehr..... 62
4.1.3.3.3	Exkurs – Ausbildung und Vorbereitung der Bundeswehrsoldat/-innen 63
4.1.3.3.4	Korruption und ANDSF 63
4.1.3.4	Bewertungen und Lehren..... 64
4.1.4	Afghanistaneinsatz und Parlamentsbeteiligung 66
4.1.4.1	Verfahren der Parlamentsbeteiligung 66
4.1.4.2	Erste Mandatsbeschlüsse (OEF und ISAF) und Folgemission Resolute Support 66
4.1.4.3	Parlamentarische Begleitung und Kontrolle der Einsätze..... 67
4.1.4.3.1	Unterrichtungen durch die Bundesregierung 68
4.1.4.3.2	Eigenrecherche 68
4.1.4.3.3	Frühwarnungen aus dem Einsatzgebiet 69
4.1.4.3.4	Einsatzkräfte, Ausstattung, Einsatzregeln..... 70
4.1.4.3.5	Ressortübergreifende Wahrnehmung und Kooperation..... 70
4.1.4.3.6	Betreuung und Fürsorge, Einsatzgeschädigte 70
4.1.4.3.7	Vermittlung des Afghanistaneinsatzes gegenüber der Wählerschaft und Öffentlichkeit..... 71
4.1.4.3.8	Wirksamkeitskontrolle..... 72
4.1.4.3.9	Erfahrungslernen und Wissensmanagement 73
4.1.4.4	Folgeentscheidungen: Mandatsverlängerungen und -veränderungen..... 74
4.1.4.5	Möglichkeiten und Grenzen der Parlamentsbeteiligung – Bewertungen und Lehren..... 75
4.1.5	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zu Abschnitt 4.1.1.4 77
4.1.5.1	Replik des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zu Abschnitt 4.1.1.4 78
4.1.6	Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.1.4..... 78
4.1.7	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 4.1.1.8..... 80

		Seite
4.1.7.1	Replik der Sachverständigen Winfried Nachtwei, Prof. Dr. Anna Geis, Dr. Katja Mielke, Prof. Dr. Ursula Schröder sowie der Abgeordneten Schahina Gambir, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) und des Abgeordneten Philip Krämer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) zum Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 4.1.1.8.....	80
4.1.8	Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.2.4.....	81
4.1.8.1	Replik der CDU/CSU-Fraktion zum Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.2.4	82
4.1.8.2	Replik der Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Prof. Dr. Anna Geis, Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Winfried Nachtwei, Egon Ramms, Prof. Dr. Ursula Schröder und André Wüstner zum Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.2.4	83
4.1.9	Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.4.3.3	83
4.2	Ziviler Aufbau und Friedensförderung.....	83
4.2.1	Friedensdiplomatie	83
4.2.1.1	Deutsche Afghanistandiplomatie (2001-2005/06).....	83
4.2.1.2	Friedensdiplomatie von 2006 bis 2012/13.....	86
4.2.1.3	Friedensdiplomatische Bemühungen von 2015 bis 2021	87
4.2.1.4	Deutschlands multilaterale Friedensdiplomatie.....	91
4.2.1.5	Nationale Strukturen der deutschen Afghanistandiplomatie	92
4.2.2	Lokale Friedensprozesse und Friedensförderung	94
4.2.2.1	Vorbemerkung	94
4.2.2.2	Aussöhnungs- und Friedensinitiativen der afghanischen Regierung.....	94
4.2.2.2.1	Vereinbarte Machtteilung unter den Siegerparteien (ab 2001).....	94
4.2.2.2.2	Erste Einbindungsversuche der Taliban und anderer Konfliktparteien (ab 2008).....	94
4.2.2.2.3	Direkte Verhandlungen mit den Taliban (ab 2018).....	95
4.2.2.3	Ursachen für das Scheitern des Friedensprozesses.....	95
4.2.2.3.1	Fehlende afghanische Eigenverantwortung im Friedensprozess	95
4.2.2.3.2	Ausschluss zahlreicher gesellschaftlicher Kräfte.....	96
4.2.2.3.3	Die Rolle der zurückgekehrten Diaspora im Konflikt	97
4.2.2.3.4	Klientelnetzwerke und Korruption als Konflikttreiber	97
4.2.2.3.5	Das <i>Do-no-harm</i> -Prinzip blieb vielfach unberücksichtigt.....	98
4.2.2.4	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR).....	98
4.2.2.4.1	Bewertung.....	99
4.2.2.5	Übergangsjustiz und Transitional-Justice-Prozesse.....	99
4.2.2.5.1	Dokumentation von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen.....	100
4.2.2.5.2	Übergangsjustiz und juristische Ahndung	100

	Seite
4.2.2.5.3	Bewertung: Übergangsjustiz im Kontext eines anhaltenden Konflikts 100
4.2.2.6	Gewalt und Menschenrechtsverletzungen seitens internationaler Akteure..... 101
4.2.2.7	Deutschlands Beitrag zur Friedensförderung im weiteren Sinne..... 102
4.2.2.7.1	Der Zivile Friedensdienst (ZFD) und deutsche Friedensfachkräfte..... 102
4.2.2.7.2	Lokale Konfliktbearbeitung und Vertrauensbildung 102
4.2.2.7.3	Ziviler Dialog mit Pakistan und den Nachbarländern..... 105
4.2.2.8	Bewertung des deutschen Engagements im Bereich der Friedensförderung..... 106
4.2.3	Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen, Förderung von Bildung und Medienentwicklung 106
4.2.3.1	Einleitung: Übergeordnete Zielsetzungen im Bereich Bildung und Medien 106
4.2.3.2	Bereich Bildung (Schule, berufliche Bildung, Hochschule)..... 107
4.2.3.3	Bewertungen und Schlussfolgerungen..... 110
4.2.3.4	Medienentwicklung in Afghanistan..... 112
4.2.3.5	Soziale Medien 113
4.2.3.6	Bewertungen und Schlussfolgerungen..... 115
4.2.3.7	Lehren..... 116
4.2.4	Operative Stärkung von Menschenrechten 117
4.2.4.1	Vorbemerkung 117
4.2.4.2	Beschreibung 117
4.2.4.2.1	Frauenförderung 118
4.2.4.2.2	Staatliche Hürden bei der Umsetzung von Frauenrechten..... 119
4.2.4.2.3	Erfolgsfaktor: Frauenrechte als Querschnittsthema..... 120
4.2.4.2.4	Situation von Minderheiten 120
4.2.4.3	Bewertung..... 122
4.2.4.4	Lehren..... 124
4.2.5	Deutsches Engagement zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Afghanistan: Aspekte der Aktivitätenfelder Wirtschaftsaufbau, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe 126
4.2.5.1	Einführung..... 126
4.2.5.2	Verbesserung der Lebensbedingungen: Bilanz und Mitteleinsatz..... 126
4.2.5.2.1	Bilanz: Stand der <i>Human Development Indicators</i> /Indikatoren für die menschliche Entwicklung in Afghanistan 2021 126
4.2.5.2.2	Deutsche Akteure und Mitteleinsatz..... 128
4.2.5.2.3	Fazit 130
4.2.5.3	Gründe für die unzureichende Verbesserung der Lebensverhältnisse 130
4.2.5.3.1	Strukturelle Gründe: Sozioökonomische Ausgangsbedingungen..... 130
4.2.5.3.2	Wissens- und Aufmerksamkeitslücke: Das Dilemma der Umsetzung ohne afghanische Eigenverantwortung..... 135
4.2.5.3.3	Die Umsetzungslücke zwischen Mikro- und Makroebene: Warum erzeugt Effekte von der lokalen Ebene keine Wirkungen auf übergeordneten Ebenen?..... 138
4.2.5.3.3.1	Wirksamkeit und Nachhaltigkeit durch kleine, lokal verankerte Projekte und Priorisierung des Machbaren 139
4.2.5.3.3.2	Entwicklungszusammenarbeit braucht ein sicheres Umfeld 140

	Seite
4.2.5.3.3.3	Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Praxis..... 140
4.2.5.3.3.4	Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Durchführungsorganisationen..... 142
4.2.5.3.4	Die Strategielücke: Die Abwesenheit ressortübergreifender Planung und Strategiebildung im Vernetzten Ansatz 145
4.2.5.3.4.1	Monitoring und Evaluierung..... 146
4.2.5.3.4.2	Deutsche Förderstrukturen und -politik..... 148
4.2.5.4	Bewertung..... 149
4.2.6	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino zum Abschnitt 4.2 und 4.3 151
4.2.7	Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.2.5.3.3.4 und Abschnitt 4.2.5.3.4.1 152
4.3	Staats- und Regierungsaufbau 152
4.3.1	Entwicklung von Staatlichkeit in Afghanistan und Ausgangslage im Jahr 2001..... 152
4.3.1.1	Historische Entwicklung des Staates und von Staatlichkeit in Afghanistan..... 154
4.3.1.2	Gründe für die begrenzte afghanische Staatlichkeit 155
4.3.1.3	Ausgangslage und Machtverteilung in Afghanistan 2001 157
4.3.1.4	Externe Versuche eines Staats- und Regierungsaufbaus in Afghanistan vor 2001 158
4.3.2	Politisches System und Demokratieförderung..... 160
4.3.2.1	Einleitung..... 160
4.3.2.2	Chronologie 160
4.3.2.2.1	Der Petersberg-Prozess..... 160
4.3.2.2.2	Afghanistan Compact 162
4.3.2.2.3	Kabul-Prozess und fortfolgend..... 163
4.3.2.3	Analyse 164
4.3.2.3.1	Mangelnde Information 164
4.3.2.3.2	Analytische Schwächen..... 166
4.3.2.3.3	Konkrete Fehler 167
4.3.2.4	Bewertung..... 169
4.3.3	Der Justizaufbau in Afghanistan 2001 bis 2021 170
4.3.3.1	Einleitung..... 170
4.3.3.2	Der Justizaufbau in Afghanistan von 2001 bis 2021 – Entwicklungen 171
4.3.3.2.1	Petersberg-Prozess (2001-2005) 171
4.3.3.2.2	Afghanistan Compact (2006-2011) 174
4.3.3.2.3	Kabul-Prozess (2011-2014) 177
4.3.3.2.4	Doha-Prozess (ab 2014)..... 177
4.3.3.2.5	Akzeptanz und Resonanz..... 178
4.3.3.3	Deutsche Beteiligung am Justizaufbau 179
4.3.3.3.1	Bewertungen..... 179
4.3.3.4	Zusammenfassung und Lehren 181

	Seite
4.3.4	Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors 181
4.3.4.1	Ausgangslage..... 181
4.3.4.1.1	Sachstand..... 181
4.3.4.1.2	Bewertung..... 183
4.3.4.2	Aufbau der Afghan National Police..... 183
4.3.4.2.1	Sachstand..... 183
4.3.4.2.1.1	Mandat, Organisation und Umfang des deutschen Engagements..... 183
4.3.4.2.1.2	Umsetzung des deutschen Mandats: Polizeiarbeit in der Praxis..... 185
4.3.4.2.1.3	Internationale Polizeiaufbauunterstützung..... 186
4.3.4.2.1.4	Aufbau der politischen Kontrolle und Aufsicht über die Polizei..... 187
4.3.4.2.1.5	Internationale Geberkoordination durch Deutschland..... 188
4.3.4.2.1.6	Entsendung, Steuerung und Koordinierung der Polizeiarbeit in Deutschland..... 189
4.3.4.2.1.7	Wirksamkeit der Polizeiaufbauhilfe 190
4.3.4.2.2	Bewertung..... 191
4.3.4.3	Aufbau der Afghan National Army 193
4.3.4.3.1	Sachstand..... 193
4.3.4.3.2	Personal, Besoldung und Ausbildung..... 194
4.3.4.3.3	Bewertung..... 195
4.3.5	Budget und Finanzen 196
4.3.5.1	Einleitung..... 196
4.3.5.2	Geographische und ökonomische Merkmale Afghanistans: Ein gering entwickelter Staat..... 197
4.3.5.3	Der Rohstoffreichtum des Landes konnte nicht genutzt werden 197
4.3.5.4	Der internationale Rahmen 198
4.3.5.5	Der deutsche Beitrag..... 199
4.3.5.6	Die öffentlichen Ausgaben des afghanischen Staates..... 200
4.3.5.7	Finanzen als Mittel der Intervention..... 201
4.3.5.8	Bankensystem und Zahlungsverkehr 203
4.3.5.9	Informelle Besteuerung – eine wichtige Einnahmequelle der Taliban 205
4.3.5.10	Die Drogenökonomie..... 205
4.3.5.11	Bewertung..... 206
4.3.6	Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.3.3.3.1, 4.3.5.10, und 4.3.5.11 206
5	Der deutsche Einsatz in Afghanistan – die öffentlichen Anhörungen mit externen Sachverständigen..... 209
5.1	Der Beginn des internationalen Einsatzes in Afghanistan 2001 209
5.2	Stabilisierung und Zusammenarbeit im Bündnis – 2002 bis 2008 213
5.3	Ausweitung, Eskalation und Transition – 2009 bis 2014 217
5.4	Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene..... 222

	Seite
5.5	Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung..... 227
5.6	Die Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung 230
5.7	Internationale Evaluierungen des Afghanistaneinsatzes..... 234
5.8	Drogenwirtschaft und Korruption in Afghanistan 237
5.8.1	Drogenökonomie, Drogen- und Drogenanbaubekämpfung..... 237
5.8.2	Gutachten zu Drogen- und Drogenanbaubekämpfung..... 238
5.8.3	Korruption 239
5.8.4	Gutachten zu Korruption, Patronage und Klientelismus 241
6	Anhänge 242
6.1	Glossar 242
6.2	Chronologie/Zeitstrahl wichtiger Ereignisse 254
6.3	Einsetzungsbeschluss vom 5. Juli 2022 (Bundestagsdrucksache 20/2570)..... 261
6.4	Quellenverzeichnis 269
6.5	Abbildungsverzeichnis 317
6.6	Datensatz 318
6.7	Abkürzungsverzeichnis..... 319
6.8	Mitglieder der Enquete-Kommission/Obleute..... 324
6.9	Fraktionsreferentinnen/-referenten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten sowie der Sachverständigen 325
6.10	Kommissionssekretariat..... 327
6.11	Mitglieder der Projektgruppen..... 328
6.12	Übersicht der öffentlichen und nichtöffentlichen Anhörungen/Anhörungsgäste 331
6.13	Übersicht der nichtöffentlichen Anhörungen der Projektgruppen/Anhörungsgäste..... 334
6.14	Liste der Kommissionsdrucksachen 336
6.15	Liste der Kommissionsmaterialien 342

3 Bewertungen und Lehren aus dem Einsatz / Ausblick in die zweite Phase

Analysen und Bewertungen wurden im Detail in drei thematisch aufgestellten Projektgruppen (Sicherheit und Stabilisierung; Ziviler Aufbau und Friedensförderung; Staats- und Regierungsaufbau) vorgenommen. Deren Arbeitsergebnisse werden anhand der folgenden vier Themen, die sich in allen Projektgruppen als zentral und verbesserungswürdig herausstellten, präsentiert:

1. Wissen, Kontext und Analyse
2. Motive, Ziele und Strategien
3. Umsetzung, Fähigkeiten, Wirkungen, Nachhaltigkeit
4. Kontrolle, Monitoring und Evaluierung

3.1 Wissen, Kontext und Analyse

Afghanischer Kontext

Afghanistans kulturelle Gegebenheiten, traditionelle Hierarchien, fragmentierte Sozialstrukturen und politische Machtverhältnisse sowie die vielfach sich überlagernden Interessenskonflikte, etwa zwischen Akteuren in der Stadt und auf dem Land oder zwischen ehemaligen Bürgerkriegsparteien (Milizen), wurden von deutscher Seite bei Entscheidungen, insbesondere zum Staatsaufbau, aber auch in der operativen Umsetzung, nicht ausreichend berücksichtigt. Dies erschwerte wiederum die Akzeptanz und Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung auf der afghanischen Seite. Das Beispiel der Priorisierung zentralstaatlichen Regierens verdeutlicht, wie westliche Vorstellungen von tief verwurzelten afghanischen Interessen und Herrschaftspraktiken abwichen. Angefangen damit, dass weniger staatliche Institutionen als Beziehungen zwischen Personen und traditionelle Normen die Funktionsweise der afghanischen Gesellschaft prägen; Afghaninnen und Afghanen sehen sich eher ihren Familien, Stämmen, ethnischen oder religiösen Gruppen verbunden und verpflichtet, als gegenüber einem Gesamtstaat, dem nur begrenzte Verantwortungsbereiche zugebilligt werden. In Afghanistan gab es stets mehrere Machtzentren mit regionalen Besonderheiten und indirekter Herrschaft durch Patronage-Systeme. In Streitfällen etwa bitten viele Afghaninnen und Afghanen weiterhin ihre lokalen Ältesten- und Stammesräte um Vermittlung und gesichtswahrende Schlichtung, anstatt auf das zentrale Straf- und Zivilrecht zu vertrauen. Versuche, unterschiedliche Rechtskulturen zu verbinden, wurden zwar unternommen, hatten aber keinen nachhaltigen Erfolg. Auch wurde die verbindende Rolle von Religion insgesamt nicht genug beachtet, obwohl viele Afghaninnen und Afghanen glaubten, ein Staat solle vor allem eine politische Ordnung im Sinne des Islam herstellen.

Taliban

Die internationale Gemeinschaft, auch Deutschland, hat sich zu wenig mit den Taliban als Teil der Gesellschaft und zentralem Konfliktakteur befasst, folglich ihren zunehmenden Einfluss unterschätzt und ihre Erfolgschancen nicht ernst genommen. Stattdessen betrachtete man die Taliban anfänglich als eine homogene Einheit und setzte sie fälschlicherweise mit Al-Qaida und deren transnational-jihadistischer Ausrichtung gleich, die es zu bekämpfen galt. Die anwachsende Akzeptanz für die Taliban in einigen Teilen der afghanischen Gesellschaft, nicht nur unter den Paschtunen aber insbesondere unter der ländlichen Bevölkerung, wurde unterschätzt. Die kategorische Ausgrenzung der Taliban verhinderte Überlegungen zu deren Einbindung in den politischen Prozess und förderte letztlich in den Augen vieler Afghaninnen und Afghanen das Image der Taliban als legitime Opposition zu einer korrupten und vom Ausland bestimmten Regierung. Gleichzeitig besetzten einige ehemalige *Warlords* hohe Regierungsposten und begangene Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen wurden nicht aufgeklärt. Dies kostete den afghanischen Staat und die in Afghanistan tätigen Vertreterinnen und Vertreter sowie Institutionen der internationalen Gemeinschaft in der Bevölkerung zusätzlich Glaubwürdigkeit.

Vorhandenes Wissen und Lagebilderstellung

Die komplexe Lage wurde zu Einsatzbeginn in Deutschland und international unterschätzt, auch weil vorhandenes Wissen nicht ausreichend genutzt wurde, etwa um ein umfassendes Lagebild zu erstellen. Das Land war nach Jahrzehnten der Gewalt-, Vertreibungs- und Kriegserfahrung staatlich und wirtschaftlich kaum entwickelt, die Bevölkerung politisch, kulturell, religiös und geographisch fragmentiert. Bildungsstand und Lebenserwartung waren niedrig, Frauen und Minderheiten hatten kaum Rechte. In der deutschen universitären und außeruniversitären Forschungslandschaft waren landeskundliche Kenntnisse durchaus vorhanden, aber sie wurden nicht hinreichend abgefragt und flossen daher zu wenig in Überlegungen zum Gesamtengagement ein. Zudem verband

Deutschland mit Afghanistan insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren eine enge Kooperation in der Polizei- und Entwicklungszusammenarbeit, die am Beginn des Einsatzes 2001-2002 nicht systematisch ausgewertet wurde. Eine systematische Einbindung der akademischen Forschungsergebnisse zu Afghanistan in den Planungsprozess fand insgesamt unzureichend statt. Benötigtes Wissen wurde strukturell nicht ausreichend gefördert.

Es lag kein umfassendes und integriertes Lagebild vor, auf dessen Basis Strategie und Maßnahmen angepasst werden konnten. Die Ministerien stützten sich auf verschiedene Informationsquellen, darunter Nachrichtendienste, militärische Aufklärung, Ortskräfte oder auch NGOs. Jedoch wurden diese Informationen nicht ausreichend ressortgemeinsam und systematisch zu einem ganzheitlichen Gesamtüberblick zusammengeführt, um daraus Schlussfolgerungen für den Einsatz zu ziehen. Das Sammeln von Informationen mithilfe lokaler Kontakte wurde zudem dadurch erschwert, dass deutsche Einsatzkräfte, wie auch andere internationale Akteure, häufig nur einige Monate vor Ort blieben, was ein nachhaltiges Wissensmanagement erschwerte.

Kritische Rückmeldungen

Bis zuletzt hielt die Bundesregierung am Gesamt-Engagement fest, obwohl die Realität vielfach hinter den Erwartungen zurückblieb. Der afghanische Staat konnte von Anfang an seine Kernaufgaben nicht ohne internationale Hilfe erfüllen. Politische und wirtschaftliche Reformen scheiterten. Die Regierung verlor zunehmend den ihr entgegengebrachten Vertrauensvorschuss; auch dies hatte zur Folge, dass große Teile der Bevölkerung sich den Taliban zuwendeten. Die Sicherheitslage verschlechterte sich zusehends und brach im Jahr 2014 mit dem Ende von ISAF weiter ein. Gesammelte Informationen aus Afghanistan wurden durch die deutschen Ministerien zwar bis in die zivilen, militärischen und politischen Entscheidungsebenen weitergeleitet; kritische und mahnende Rückmeldungen von vor Ort wurden jedoch in der Regierung unzureichend berücksichtigt. Es fand keine objektive ressortübergreifende Kontrolle des bundesdeutschen Engagements bzw. Einsatzes in Afghanistan statt. Jedoch gab und gibt es die Verpflichtung, dass alle Ressorts, die im Ausland arbeiten, ihre Aktivitäten mit dem Auswärtigen Amt abstimmen müssen. Umgekehrt gibt es keine Pflicht der reziproken Abstimmung, noch nicht einmal der Information über eigene Aktivitäten.

Eine laufende und ehrliche Lagebewertung ist zwingend notwendig. Dafür hätte es kritischer Rückmeldungen und einer besseren Fehlerkultur in den Ministerien ebenso bedurft wie unabhängiger Analysen und Evaluierungen, auch um unerwünschte Entwicklungen in ein realistisches Gesamtbild zusammenzufügen.

3.2 Motive, Ziele und Strategien

Motive

Als sich die US-Administration nach dem 11. September 2001 zum Handeln gezwungen sah und die NATO den Bündnisfall ausrief, stellte sich für Deutschland nicht die Frage, ob den USA Beistand geleistet werden sollte, sondern wie es die Vereinigten Staaten am wirksamsten unterstützen könnte. Die Übernahme von Teilverantwortung durch Deutschland, z. B. für die Sicherheit im Norden Afghanistans, änderte nichts daran, dass die USA im multilateralen Handeln über den gesamten Zeitraum des Afghanistaneinsatzes bestimmend blieben. Eine europäische Rolle blieb unterentwickelt. Die Bundesregierungen formulierten und kommunizierten deutsche Interessen nicht hinreichend klar. Dies wäre jedoch notwendig für die Prioritätensetzung und die Formulierung von Umsetzungsstrategien gewesen.

Strategien und Ziele

Dem deutschen Engagement mangelte es insgesamt an strategischer und konzeptioneller Führung sowie klar zugewiesener Verantwortung und Abstimmung. In einzelnen Ressorts gab es operative Ziele. Die gesamtstaatliche Zielbildung war jedoch nicht kohärent. Die Definition eines ressortübergreifenden politisch-strategischen Gesamtziels fehlte. Darum war auch eine gesamtstaatliche Strategiebildung als „Weg zum Ziel“ nicht erkennbar und kommunizierbar.

Der Willensbildungsprozess war beim deutschen Afghanistan-Engagement durch mehrere Faktoren gekennzeichnet:

1. Der geringe zeitliche Vorlauf für den Einsatz stellte die Bundesregierung und das Parlament vor große Herausforderungen. In der Rückschau erwiesen sich die Vorstellungen darüber, was man erreichen könnte, zunehmend als überhöht und überfrachtet.

2. Deutschland agierte ab August 2003 maßgeblich als Teil der NATO und unterlag damit auch deren operativen Zielsetzung im militärischen Bereich und der Rechtsdurchsetzung (*law enforcement*). Zugleich war Deutschland aber daran interessiert, den Einsatz nicht nur nach militärischen und sicherheitspolitischen Vorgaben auszurichten, sondern einen ganzheitlichen Strategie- und Politikansatz zugrunde zu legen. Stabilisierung bildete hierbei einen Rahmenbegriff, der aber unterschiedlich verstanden und von den Ressorts unterschiedlich umgesetzt wurde. Das Konzept wurde erst 2016 im Weißbuch und 2017 in den Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention („Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“) weiter ausgeführt. Eine ausformulierte ressortübergreifende deutsche Strategie gab es während des gesamten Afghanistanengagements nicht.
3. Bei der Durchsetzung der Ziele war Deutschland, vor allem aufgrund eingeschränkter operativer Fähigkeiten und Ressourcen, aber auch bedingt durch selbst auferlegter Limitierungen, von den Partnerstaaten (insbesondere den USA) abhängig.
4. Der Vernetzte Ansatz reflektierte Abhängigkeiten zwischen den Zielsetzungen der nationalen Ressorts, die einander bedingten, zum Beispiel: ohne Sicherheit keine Entwicklung und ohne Entwicklung keine Sicherheit.

Deutschland hat aus Überzeugung von Beginn an einen ehrgeizigen Weg gewählt, bei dem eine Staatsstruktur angestrebt wurde, die vor allem ein sicheres Leben in Freiheit gewährleisten sollte. International hätte die Bundesregierung von Anfang an stärker ihr Ziel, über die Verbesserung der Lebensbedingungen indirekt zur Terrorbekämpfung beizutragen, kommunizieren müssen. Mangelnde politisch-strategische Zielklarheit führte zu inkohärenter Kommunikation.

Obwohl es Konsens unter den Verbündeten war, dass Afghanistan beim Staatsaufbau und bei der Verbesserung der Lebensbedingungen unterstützt werden und das Land absehbar auch unabhängig handlungsfähig gemacht werden sollte, gab es einen Dissens darüber, wie diese Ziele erreicht werden sollten. Militärisches Handeln zur Schaffung eines sicheren Umfelds und zur Terrorbekämpfung sowie Vorhaben für den zivilen Wiederaufbau und die Errichtung staatlicher Strukturen wurden in der Theorie als verschiedene Phasen erachtet. In der Praxis mussten sie aber gleichzeitig umgesetzt werden und stellten sich als teilweise konkurrierende Handlungen heraus. Das Verständnis über die notwendigen Maßnahmen, die eine afghanische Verantwortungsübernahme in allen staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen möglich machen sollte, war international unterschiedlich definiert. Hier spielten unterschiedliche Interessen und Vorstellungen des staatlichen Aufbaus eine wichtige Rolle. Bereits vorhandene gesellschaftliche Anknüpfungspunkte wurden rückblickend unzureichend als strategische Grundlage für den Wiederaufbau genutzt. Aufgrund dieser Fehler büßten der Staat und die internationale Gemeinschaft wiederum an Akzeptanz ein.

Koordinierung

Ziele und Strategien müssen national und international in exekutives Handeln übersetzt werden. Besonders die Schnittstellen in Deutschland zwischen den Ressorts und international zwischen den Akteuren brachten die größten Herausforderungen mit sich. National führte eine mangelnde strategische und politische Abstimmung trotz der Staatssekretärsrunden zwischen den Ressorts zu unterschiedlichen Schwerpunkten und Umsetzungskonzepten. Weisungen für den Einsatz erfolgten parallel in den jeweiligen Ressorts und waren nicht aufeinander abgestimmt. Die Afghanistan-Konzepte der Bundesregierung fassten zwar ressortübergreifend Entwicklungen zusammen, blieben dabei aber eher vage. Es existierten keine ressortübergreifenden Konfliktanalysen oder ressortübergreifende Länderstrategien als Voraussetzung für ressortgemeinsames Handeln. Sie wurden auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht entwickelt.

Mit dem Vernetzten Ansatz wurde versucht, deutlich zu machen, dass nicht militärische Mittel und Herangehensweisen für das Afghanistan-Engagement allein relevant waren, sondern auch Maßnahmen der humanitären Hilfe, der wirtschaftlichen Unterstützung, der Entwicklungszusammenarbeit und der Sicherheitssektorreform. Innerhalb der Bundesregierung führte der im Laufe des Engagements entwickelte Vernetzte Ansatz zwar zu einem verbesserten Austausch zwischen den Ressorts insbesondere auf der taktischen Ebene. Eine gemeinsame Strategie- und Zielentwicklung gab es jedoch nicht. Ein Versuch, die Schnittstellenproblematik auf der operativen Ebene zu lösen, wurde mit zivil-militärischen Wiederaufbauteams, den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) unternommen. Die Zusammenarbeit der Ressorts konnte damit vor Ort verbessert werden, was aber die strategischen und personellen Lücken zwischen den Ressorts nicht schloss. Es bestand eine starke Unterbesetzung insbesondere des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) in den PRTs.

Zusätzlich kommt der Aspekt der politischen Verantwortlichkeit hinzu. Die Federführung für den Gesamteinsatz lag beim Auswärtigen Amt. Es fehlte jedoch eine ressortübergreifende strategische Koordinierung, die einen effektiven und effizienten Ressourcenansatz hätte gewährleisten können. Besonders in Berlin dominierten Ressortegoismen und -interessen.

Diese Umstände spiegelten sich auch auf internationaler Ebene, da sich in Afghanistan eine hohe Anzahl an externen Akteuren engagiert hat, die sich teilweise in Konkurrenz zueinander verstanden. Unterschiedliche strategische Prioritäten unter den Verbündeten, insbesondere mit Blick auf die USA, NATO und die VN, erschwerten eine effektive Koordination auf internationaler Ebene, obwohl eine Koordinierung von allen Akteuren gefordert wurde. Um sinnvoll koordinieren zu können, ist zudem eine gemeinsame Zielsetzung die Voraussetzung. Auch zwischen NATO und VN zeigte sich jedoch ein Mangel an gemeinsamer Zielsetzung, Absprachen und ausgewogenem und angepasstem Ressourceneinsatz.

Dabei haben sich die Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung angesichts des Gewichts der USA als begrenzt erwiesen. Deutschland war zwar um Koordination und Konsensbildung in den verschiedenen Formaten bemüht, war jedoch auch aufgrund fehlender eigener ressortübergreifend abgestimmter Strategie/-n zu wenig durchsetzungsstark, so dass die Initiativen ihre Wirkung oftmals verfehlten und insgesamt hinter den hohen Erwartungen zurückblieben.

3.3 Umsetzung, Fähigkeiten, Wirkungen, Nachhaltigkeit

Umsetzung

Die Bedarfe Afghanistans und seiner verschiedenen Akteure wurden nicht hinreichend ermittelt und weder mit deutschen Zielen und Ansätzen noch international kohärent abgestimmt. Ein fehlendes Kontextverständnis der deutschen und internationalen Akteure bedingte, dass die vielseitigen Interessen, Ziele und Bedarfe der afghanischen Bevölkerung nicht ausreichend in die Planung und Umsetzung des zivilen Aufbaus einbezogen wurden. Dies hatte zur Folge, dass die Übernahme von Eigenverantwortung durch die Afghaninnen und Afghanen begrenzt blieb.

In Deutschland wurden die militärischen Mandate und zivilen Gesamtaufträge nicht auf konkrete und überprüfbare Zwischenziele heruntergebrochen, an denen der Grad der Auftragserfüllung hätte gemessen werden können. Es fehlte eine effektive und effiziente ressortübergreifende Koordination auch auf der operativen Ebene. In der Folge mangelte es im Einsatz an einer Abstimmung der Zwischenziele zwischen den Ressorts.

Das Afghanistan-Engagement war für Deutschland in vielerlei Hinsicht prägend und hat Lernprozesse, insbesondere auf der Ebene der Umsetzung angestoßen. Über die 20 Jahre wurde vor allem auf der Ebene der zivilen und militärischen Ebene der Entsandten viel Erfahrungswissen im Bereich internationaler Krisenbewältigung gesammelt.

Seit dem Beginn des deutschen Engagements in Afghanistan haben sich die außen- und sicherheitspolitischen Institutionen weiterentwickelt. Im Auswärtigen Amt wurde etwa die Abteilung S „Krisenprävention, Stabilisierung, Friedensförderung und Humanitäre Hilfe“ aufgebaut. Das BMZ führte Monitoring und Evaluationen für Projekte und einzelne Programme ein. Die GIZ wurde weiter ausgebaut. Die Bundeswehr hat sich strukturell und kulturell zu einer Einsatzarmee entwickelt. Auch die Einsatzversorgung für Soldatinnen und Soldaten wurde verbessert. Regelmäßige Staatssekretärsrunden der Afghanistan-Ressorts wurden als zentrale Koordinierungsstellen eingeführt. Die zivile Krisenprävention für internationale Engagements hat sich mit den Leitlinien und dem Beirat der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention und Friedensförderung“ besser etabliert.

Ressourcen und Fähigkeiten für den Einsatz

Die von Deutschland für Sicherheit, Aufbau und Entwicklung, einschließlich für den politischen Prozess, zur Verfügung gestellten personellen Ressourcen waren für die ambitionierten Ziele zu gering. Die Einsatzkonzeption, der Kräfteansatz und die Fähigkeiten der Bundeswehr wurden zu lange nicht der anwachsenden Bedrohung angepasst. Dies betraf die diplomatischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Komponenten des Einsatzes insgesamt. Unzureichend war zum Beispiel die Verfügbarkeit interkulturell ausgebildeter Fachkräfte mit landessprachlichen Kenntnissen, Erfahrungen in konfliktsensiblen Kontexten sowie mit Zugängen zu den lokalen Akteuren. Längere Aufenthalte des zivilen Personals und weniger kurze Rotationszeiträume hätten besser dazu beitragen können, langfristig vertrauensvolle Beziehungen zu lokalen Akteuren aufzubauen. Darüber hinaus sollten interkulturell ausgebildete Fachkräfte mit Sprachkenntnissen, Konfliktsensibilität und Zugängen zu lokalen

Akteurinnen und Akteuren strukturell stärker gefördert werden. Trotz ungenügender Ressourcen gab es diplomatische Initiativen, wie die 2019 gemeinsam mit Katar ausgerichtete innerafghanische Dialogkonferenz in Doha unter Einbindung der Regierung, politischer Parteien, Taliban und Zivilgesellschaft.

Wirkungen

Die Frage nach der Wirksamkeit der militärischen Terrorbekämpfung im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) wurde von keiner Bundesregierung beantwortet. Jahrelang wurde ignoriert, dass die Realität von OEF dem Stabilisierungsansatz von ISAF widersprach und teilweise Hass und Gewalt mehr schürte als eindämmte.¹⁹ Wie Akteure von Terrornetzwerken wirksam bekämpft werden konnten, wurde von deutscher Seite kaum thematisiert. Strategische Präferenzen und Prioritätensetzungen der Verbündeten schlugen zwangsläufig operativ durch. Der ressortübergreifende PRT-Ansatz war sinnvoll, dieser wurde jedoch auf internationaler Ebene durch unterschiedliche Umsetzung und auf nationaler Ebene durch mangelnde Zielvorgaben, schwache Fähigkeiten sowie fehlende Abstimmung zwischen den Ressorts beeinträchtigt. Einsätze mit dem Ziel der Stabilisierung brauchen einen flexiblen und übergreifenden Plan, in dem Zwischenziele und Fähigkeiten formuliert sind. Allein die Zielerreichung darf dabei Grundlage weiterführender Entscheidungen sein. Tatsächlich war die Situation in Afghanistan eine andere: Abzugsankündigungen führten zu strategischen Umsteuerungen. Diese kamen aber oft zu spät.

Im Rahmen der ISAF-Mission standen Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in Afghanistan erstmals in einem umfassenden Krieg – auch wenn dieser Begriff im deutschen politischen Diskurs lange vermieden wurde. Die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr haben die ihnen gestellten Aufträge verlässlich erfüllt und sich sowohl in der Stabilisierungsphase als auch in der Phase der Aufstandsbekämpfung bewährt.

Trotz aller Anstrengungen und Opfer des Einsatzes wurden die übergreifenden internationalen Ziele, in Afghanistan ein sicheres Umfeld zu schaffen sowie eine legitime und effiziente Armee und Polizei aufzubauen, nicht erreicht. Besonders in den Anfangsjahren sind partiell Fortschritte in der Infrastruktur und im Gesundheits- und Bildungswesen erzielt worden. Im Vergleich zur Zeit vor dem internationalen Einsatz 2001 hatten sich die Lebensbedingungen zumindest während der Jahre des internationalen Engagements in vielerlei Hinsicht verbessert, insbesondere für Frauen und Mädchen. Umfassende Ziele im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie oder Geschlechtergerechtigkeit wurden nicht im angestrebten Maße erreicht.

Die vom BMZ und AA eingesetzten Mittel für Stabilisierung in Afghanistan mit den Zielen, eine Verringerung der Gewalt und die Verbesserung von Regierungsführung zu erreichen sowie effizientere Verwaltungsstrukturen aufzubauen, verfehlten die beabsichtigten Wirkungen. Projekte der Entwicklungszusammenarbeit können unter den Bedingungen einer Konfliktgesellschaft vor allem dann etwas bewirken, wenn sie lokal in kleinen Schritten und kontextsensibel implementiert werden sowie von vornherein auf Übernahme von Eigenverantwortung angelegt sind. Dies sind vor allem Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, Versorgung mit Wohnraum, Grundbildung, verbessertem Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie Erhöhung von Ernährungssicherheit.

Allerdings erzeugten die eingesetzten Mittel im zivilen wie im militärischen Bereich der internationalen Intervention auch unbeabsichtigte, negative Wirkungen. Zu den tragischsten zählen die zahlreichen zivilen Opfer durch internationale Militärschläge. Unzureichendes Wirkungsmonitoring der eingesetzten Mittel begünstigte die Entstehung oder Verstärkung von Abhängigkeiten, Klientel- und Patronagestrukturen sowie Korruption und die Herausbildung von Verteilungskonflikten zwischen Gruppen, die Zugang zu internationalen Fördergeldern hatten und jenen Menschen, die davon ausgeschlossen blieben. Das für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit postulierte Handlungsprinzip des „*Do-no-harm*“ zur Vermeidung oder Reduzierung unbeabsichtigter, negativer Wirkungen stieß in vielen Bereichen der Intervention an seine Grenzen.

Die internationalen Verbündeten sind bei der Förderung von Staatlichkeit überwiegend von rechtsstaatlichen Institutionen westlichen Vorbilds und soziokulturellen Voraussetzungen ausgegangen, die in Afghanistan nicht vorhanden waren.

¹⁹ Für diese Aussage liegt ein Sondervotum der Sachverständigen Professor Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer vor.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der Projekte der Bundesregierung war begrenzt. Als sich die Sicherheitslage verschlechterte und die Anforderungen an die Geber zunahmen, stieg auch der Druck, schnelle Fortschritte zu erzielen. Dies veranlasste die Geber zu kurzfristigen Lösungen wie der Aufstockung von Truppen, Geld und Ressourcen – oft ohne die Kapazitäten und Fähigkeiten sowie Eigenverantwortung der afghanischen Regierung oder den Nutzen dieser Projekte für die Bevölkerung angemessen zu berücksichtigen. Deutsche Akteure unterschätzten den Zeit- und Ressourcenbedarf in Afghanistan. Mangelnde strategische Geduld, Durchhaltefähigkeit wie auch Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht der lokalen Regierung verhinderten das Gelingen des Vernetzten Ansatzes.

Die Konzentration auf konfliktbehaftete Regionen in Afghanistan untergrub die Bemühungen für einen erfolgreichen Wiederaufbau. Sie schaffte unbeabsichtigt falsche Anreizstrukturen, förderte Instabilität und Korruption. Entwicklungszusammenarbeit als Instrument ist vor allem dann nachhaltig wirksam, wenn sie in sicheren Regionen eines Einsatzlandes agiert und dort konzentriert wird. Auf schnelle Wirkung zielende Projekte in konfliktbehafteten Regionen zeigten hingegen kaum nachhaltige entwicklungspolitische Effekte.

Die Einsatzfolgen und das abrupte Ende tragen vor allem die notleidende afghanische Zivilbevölkerung, aber auch militärische und zivile Einsatzkräfte, die mit einer psychischen oder physischen Verwundung leben müssen.

3.4 Kontrolle, Monitoring und Evaluierung, öffentliche Wahrnehmung und Kommunikation

Parlamentarische Befassung mit den Mandaten und dem Gesamteinsatz

Die Arbeit des Parlaments zu Entwicklungen in Afghanistan war zu wenig vernetzt, überwiegend ereignisbezogen und auf den deutschen Verantwortungsbereich fokussiert. Diese Herangehensweise reichte für ein ehrliches und seriöses Lagebild nicht aus. In der öffentlichen Wahrnehmung und den parlamentarischen Diskussionen stand häufig der militärische Anteil des internationalen Engagements im Vordergrund. Dies führte dazu, dass zivile Aspekte vernachlässigt wurden. Eine Lehre hieraus ist die Notwendigkeit, zivile Aspekte in Debatten und Mandatsberatungen zu berücksichtigen.

Oft dominierte in den Bundestagsdebatten ein Rechtfertigungsdiskurs hinsichtlich des militärischen Einsatzes, zu kurz kam ein Wirkungsdiskurs. Bei der parlamentarischen Einsatzbegleitung standen Detaildiskussionen im Vordergrund, während eine politisch-strategische Kontrolle weitgehend unterblieb. Die Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes formalisierte die parlamentarische Kontrolle und Beteiligung, entwickelte sie aber letztlich wenig weiter. Die Komplexität des Afghanistan-Einsatzes führte jedoch zunehmend zu einer Überforderung des Parlaments. Das Parlament muss seine Aufgaben der politisch-strategischen Kontrolle und die Bundesregierung ihre Aufgabe der systematischen Wirkungsbewertung eines Einsatzes besser erfüllen können.

Ein weiterer Aspekt war das Denken in Ausschusskompetenzen im parlamentarischen Raum, wodurch ressortübergreifende Themenbearbeitung durch verschiedene Ausschüsse kaum zustande kam. Der Vernetzte Ansatz wurde im Parlament wenig praktiziert, was eine adäquate Kontrolle der Exekutive zur Umsetzung eines solchen Ansatzes behinderte.

Dafür spricht auch, dass zwei Untersuchungsausschüsse²⁰ und die regelmäßigen Mandatsverlängerungen der Ausdruck einer punktuellen, anlassbezogenen und militärfixierten parlamentarischen Befassung waren.

Öffentliche Wahrnehmung und Kommunikation

Der Afghanistaneinsatz wurde in der deutschen Öffentlichkeit viel zu wenig als vernetzter zivil-militärischer Einsatz wahrgenommen.

Auslandseinsätze stehen unter einem besonderen Begründungs- und Rechtfertigungsdruck. Bundesregierungen, aber auch Parlamentsmehrheiten neigten dazu, Aufbauprojekte hervorzuheben und negative Lagentwicklungen zu beschönigen. Als der deutsche ISAF-Einsatz unübersehbar zu einem Kampfeinsatz mit ständigen Gefechten wurde, führte das zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der Regierungskommunikation und zu einem Akzeptanzverlust des Einsatzes.

²⁰ In der 16. Wahlperiode konstituierte sich der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss, sog. „Kurnaz-Untersuchungsausschuss“; Deutscher Bundestag (2008f). In der 17. Wahlperiode konstituierte er sich erneut als Untersuchungsausschuss, sog. „Kunduz-Untersuchungsausschuss“; Deutscher Bundestag (2011b).

Kriseneinsätze, die vom Bundestag beauftragt werden und Aussicht auf Erfolg haben sollen, sind auf eine realitätsnahe, ungeschminkte und glaubwürdige Kommunikation der Ressorts von der strategischen bis zur Umsetzungsebene und ehrliches Erwartungsmanagement angewiesen. Das reiche Erfahrungspotenzial ziviler wie militärischer Einsatzpraktiker wurde für die öffentliche Wahrnehmung des Afghanistaneinsatzes nicht systematisch genutzt.

Monitoring und Evaluierung

Die Bundesministerien bewerteten die Lage oft zu positiv (im Stil von Fortschrittsberichten), was die Bedeutung von unabhängigen Monitorings und Evaluierungen unterstreicht.

In allen Bereichen des deutschen Engagements fehlte es an systematischen Wirkungsanalysen und an regelmäßigen strategischen Evaluierungen des Einsatzes. Dies hat das rechtzeitige Lernen aus Fehlentwicklungen verhindert. Ein Einsatz muss frühzeitig, regelmäßig und unabhängig evaluiert werden, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und entgegenzusteuern sowie unerwünschte Wirkungen zu minimieren. Im zivilen Bereich sollte dies unter Berücksichtigung und Beteiligung lokaler Stimmen erfolgen. Kapazitäten zur Analyse und strategischen Vorausschau sollten in enger Zusammenarbeit mit Verbündeten und lokalen Partnern genutzt werden. Interkulturelle Einsatzberater und persönliche Kontakte vor Ort können neben den Nachrichtendiensten dazu beitragen, die Lage realistischer einzuschätzen.

Im Parlament wurde die Notwendigkeit kurzfristiger Erfolge gegenüber der Stabilisierung gewaltsamer Konflikte betont. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Einsatz fokussierte sich auf Details der Umsetzung. Eine regelmäßige und systematische politische Kontrolle unterblieb. Regelmäßige Evaluierungen von Mandaten, zivilen Mitteln und Wirkungen sind unerlässlich, um Ressourcen effizient einzusetzen und eine angepasste politische Auseinandersetzung zu ermöglichen. Festzuhalten ist insgesamt auch, dass es weder im Parlament noch in den zuständigen Ressorts, in den Medien oder der Öffentlichkeit eine breitere Diskussion der eigenen nationalen Interessen Deutschlands in Afghanistan gab.

3.5 Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 3.3²¹

Wir widersprechen der aktuellen Darstellung des Verhältnisses zwischen OEF und ISAF in Abschnitt 3.3, Wirkungen. Die Behauptung, dass die OEF Hass und Gewalt schürte und dadurch die Mission der ISAF erschwerte, scheint eine zu vereinfachte Sichtweise zu sein. Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass die OEF, die im Oktober 2001 als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September begann, vorrangig auf direkte Kampfhandlungen gegen Al-Qaida und die Taliban ausgerichtet war. Im Gegensatz dazu wurde die ISAF im Dezember 2001 unter der Leitung der NATO mit dem Ziel der Stabilisierung und des Wiederaufbaus Afghanistans eingesetzt. Diese unterschiedlichen Mandate und Strategien führten zu Spannungen und Herausforderungen, die die Arbeit der ISAF beeinträchtigten, doch lässt sich schwerlich empirisch belegen, dass die OEF direkt Hass und Gewalt gegenüber der ISAF schürte. Eine differenziertere Betrachtung, die anerkennt, dass die Aktionen der OEF die ISAF-Operationen unbeabsichtigt erschwerten, wäre angebrachter als eine direkte Kausalität von Hass und Gewalt.

3.5.1 Replik der Sachverständigen Winfried Nachtwei, Dr. Katja Mielke und Prof. Dr. Ursula Schröder zum Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 3.3²²

Die Operation Enduring Freedom war zur Bekämpfung von Al Qaida und anderen Terrornetzwerken sowie zum Schutz des aufwachsenden ISAF-Einsatzes jahrelang notwendig. Für Bundestagsabgeordnete, die mehrfach dem OEF-Mandat zugestimmt hatten, verdichteten sich bei Vor-Ort-Begegnungen mit deutschen ISAF-Offizieren, zivilen Afghanistan-Experten und afghanischen Parlamentariern über die Jahre Hinweise, dass OEF durch die Art des Auftretens gegenüber der Zivilbevölkerung (mangelnder Respekt vor einheimischen Werten) und die Art und Weise der Operationsführung (oft exzessiver Waffeneinsatz und weniger Rücksicht auf Zivilopfer) die Aufstandsbewegung teilweise mehr beförderte als eindämmte. Dies wurde zudem im öffentlichen Raum konstatiert. Die Afghanistan-Expertin der SWP Dr. Citha Maaß analysierte 2007: „Der seit Ende 2001 im Süden, Südosten und in östlichen Grenzgebieten aggressiv vorgetragene OEF-Kampfeinsatz hat eine Entfremdung der paschtunischen Bevölkerung bewirkt. Die von Übergriffen auf die Zivilbevölkerung begleitete US-geführte »Operation

²¹ Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

²² Für den Inhalt der Replik und die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

Mountain Thrust« von Mai bis Juli 2006 hat die Entfremdung ebenso vertieft wie die anschließende ISAF-Operation »Medusa«. (...) Die verwirrenden und teils widersprüchlichen Mandate und Vorgehensweisen der internationalen Militäreinheiten haben verhindert, dass sie weithin akzeptiert werden. Da sie das Image neutraler Militärkräfte bis zu einem gewissen Grade eingebüßt haben, werden militärische Rückschläge oder Übergriffe auf die Zivilbevölkerung auch ihnen angelastet.²³ „Wir haben im Süden das Problem, dass die ISAF das schwere Erbe der Operation Enduring Freedom (OEF) (...) angetreten hat. Die OEF hat einen Krieg gegen den Terrorismus geführt. (...) Das sehr harte Vorgehen der US-geführten Koalitionskräfte hat die Ehre der dortigen Stammesältesten verletzt. Das hat zu einem ganz starken Misstrauen, zum Teil zu Hass gegen westliche Militärpräsenz geführt.“²⁴

US-General Stanley McChrystal, 2009-2010 ISAF-Kommandeur, thematisierte 2009 unter der Überschrift „COIN Mathematics“ das hohe Risiko, dass Kill-Operationen gegen Aufständische über deren hinterbliebene Brüder, Väter und Freunde immer mehr Aufständische produzieren.²⁵

Dass sich die genannten kontraproduktive Wirkungen von OEF-Operationen trotz vieler Berichte von Einsatzkräften „schwerlich empirisch belegen“ ließen, wurde dadurch befördert, dass verschiedene Bundesregierungen dazu jede Aussage verweigerten und das Thema in großen Teilen der Politik tabuisiert wurde.

3.5.2 Replik des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 3.3²⁶

Es lässt sich zwar kaum empirisch belastbar belegen, wie die Operationen von OEF und die immer wieder auftretenden Kollateralschäden durch die Tötung oder Verletzung von Nicht-Terroristen das Ansehen und die Akzeptanz von ISAF landesweit beeinflussten. Allerdings gibt es belegbar viele Stimmen, die äußerten, dass die Stimmung in der afghanischen Bevölkerung mit zunehmender Dauer von OEF und ISAF undifferenziert gegen ausländische Streitkräfte umschlug.²⁷

²³ Citha Maaß, Staatsaufbau ohne Staat? SWP-Studie Februar 2007, S. 27, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2007_S04_mss_ks.pdf

²⁴ Citha Maaß, Interview in Tagesschau, 24.07.2007, <https://www.tagesschau.de/ausland/meldung-ts-5454.html>

²⁵ Trevor Thrall, Erik Goepner, Counterinsurgency Math Revisited, Cato Institute, 2018. <https://www.cato.org/blog/counterinsurgency-math-revisited>

²⁶ Für den Inhalt der Replik und die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

²⁷ Vgl. hierzu von Krause, Ulf: Die Afghanistaneseinsätze der Bundeswehr – Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Wiesbaden 2011, S.170ff.

4 Der deutsche Einsatz in Afghanistan: Analyse in den Projektgruppen

4.1 Sicherheit und Stabilisierung

4.1.1 Kampf gegen den Terror

4.1.1.1 Die Terrorangriffe vom 11. September 2001

Am 11. September 2001 um 8.46 Uhr stürzte eine von fünf Mitgliedern des radikal-islamistischen Terrornetzwerks Al-Qaida entführte, vollgetankte Passagiermaschine in den Nordturm des World Trade Centers in New York und explodierte zwischen dem 94. und 98. Stockwerk. Um 9.03 Uhr flog eine zweite, von einer weiteren Fünfergruppe entführte, Passagiermaschine in den Südturm und explodierte zwischen dem 77. und 85. Stockwerk. Der Südturm kollabierte vollständig 56 Minuten nach Einschlag, der Nordturm 102 Minuten danach.

Um 9.37 Uhr stürzte eine dritte, von einer weiteren Fünfergruppe entführte Verkehrsmaschine in den Westteil des Pentagon in Washington. Eine vierte entführte Verkehrsmaschine wurde um 10.03 Uhr über dem Bundesstaat Pennsylvania zum Absturz gebracht, nachdem Passagiere versucht hatten, die Entführer zu überwältigen. Mutmaßliche Ziele waren das Kapitol oder das Weiße Haus.

2.977 Menschen fielen dem Terrorangriff zum Opfer, davon 2.753 beim Anschlag auf die Twin Towers, 184 im Pentagon, 343 waren Feuerwehrleute.²⁸ Die Todesopfer kamen aus 92 Ländern, elf davon aus Deutschland. Mehr als 6.000 Menschen wurden verletzt, Zehntausende, darunter viele Einsatzkräfte, leiden an Spätfolgen. Schon zwei Minuten nach dem ersten Anschlag gingen die Bilder aus der Medienmetropole New York um die Welt. Der live übertragene zweite Anschlag erreichte eine globale Öffentlichkeit und versetzte die Welt in Schrecken.

Fünfzehn der neunzehn Attentäter waren Staatsbürger Saudi-Arabiens, zwei der Vereinigten Arabischen Emirate, je einer Ägyptens und des Libanons. Drei der mutmaßlichen Selbstmordpiloten und Schlüsselfiguren des Anschlages, darunter ihr Anführer Mohammed Atta, lebten seit Jahren in Hamburg, waren dort an einer Technischen Hochschule bzw. Fachhochschule eingeschrieben und gehörten zur „Hamburger Terrorzelle“. Offenbar hatten wichtige Teile der Terrorplanung in Hamburg-Harburg stattgefunden, ohne dass die deutschen Sicherheitsbehörden darauf aufmerksam geworden wären.

Die Terrorangriffe trafen vor den Augen der Welt zentrale Orte und Symbole der wirtschaftlichen, finanziellen und militärischen Macht der USA. Seit Pearl Harbor war die Weltmacht USA zum ersten Mal auf ihrem eigenen Boden angegriffen worden. Die Ereignisse vom 11. September 2001 waren ein fundamentaler Bruch in der modernen Geschichte.

Der Terroranschlag war ein Schock für die Staatengemeinschaft. Unmittelbar vor dem 11. September 2001 spielten Bedrohungen durch internationale islamistische Terrornetzwerke im politischen Diskurs der Bundesrepublik trotz aller Warnungen des VN-Sicherheitsrates und anderer kompetenter Institutionen²⁹ eine untergeordnete Rolle in der allgemeinen politischen, erst recht in der öffentlichen Wahrnehmung. Im Zentrum der deutschen sicherheitspolitischen Debatte stand im August 2001, zwei Jahre nach dem Kosovokrieg, ein weiterer Bundeswehreinsatz auf dem Balkan, nämlich in (Nord-)Mazedonien, welcher wegen befürchteter Eskalationsrisiken sehr umstritten war.

Sehr schnell stand die radikal-islamistische Terrororganisation Al-Qaida mit ihrem Gründer Osama bin Laden in Verdacht, die Terrorangriffe geplant und durchgeführt zu haben. Spätere Indizien und Beweise bestätigten den Verdacht.³⁰ In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre hatte Al-Qaida seine terroristische Infrastruktur vom Sudan nach Afghanistan verlegen müssen, das damit zum Rückzugsraum und zur operativen Ausgangsbasis für Al-Qaida und andere islamistische Terrorgruppen wurde. Der VN-Sicherheitsrat hatte seit Dezember 1998 in mehreren Resolutionen die fortgesetzte Nutzung der Taliban-kontrollierten Gebiete in Afghanistan für die Aufnahme und Ausbildung von Terroristen und die Planung terroristischer Aktivitäten verurteilt; im Oktober 1999 und Dezember 2000 auch konkret die Tatsache,

²⁸ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2021a).

²⁹ Vgl. Im Dezember 2000 veröffentlichte der amerikanische National Intelligence Council (NIC), die Studie „Global Trends 2015“. Die Gefahr des Terrorismus wurde in dieser Studie als eine der zentralen Sicherheitsgefährdungen der Zukunft benannt. Mit dem 11. September 2001 sollten die Einschätzungen des NIC bestätigt werden.

³⁰ Anlässlich des Jahrestages der Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon veröffentlichte die US-Bundesbehörde FBI auf ihrer Website eine erste 16-seitige Zusammenfassung, vgl. FBI (2016).

„dass die Taliban Usama Bin Laden weiterhin Zuflucht gewähren und es ihm und seinen Mithelfern ermöglichen, von dem durch die Taliban kontrollierten Hoheitsgebiet aus ein Netz von Ausbildungslagern für Terroristen zu betreiben und Afghanistan als Stützpunkt für die Förderung internationaler terroristischer Operationen zu benutzen, feststellend, dass die Vereinigten Staaten von Amerika gegen Usama Bin Laden und seine Mithelfer unter anderem wegen der Bombenattentate auf die Botschaften der Vereinigten Staaten in Nairobi und Daressalam am 7. August 1998 und wegen der Verschwörung zur Tötung amerikanischer Staatsangehöriger außerhalb der Vereinigten Staaten Anklage erhoben haben, sowie feststellend, dass die Vereinigten Staaten von Amerika die Taliban um die Überstellung der Betroffenen ersucht haben, damit sie vor Gericht gestellt werden können.“³¹

4.1.1.2 Der NATO-Bündnisfall

Die Reaktionen auf den 11. September erfolgten Schlag auf Schlag. Bereits einen Tag nach dem Terroranschlag erklärte der damalige Präsident der USA, George W. Bush, dass die USA den Angriff als einen Akt des Krieges betrachten werden. Auch die NATO erklärte die Anschläge vom 11. September als „Angriff gegen alle“ im Sinne des Nordatlantikvertrags.³²

Am 12. September 2001 kündigte der NATO-Rat als Reaktion auf die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon erstmalig seit Bestehen der NATO und zum bisher einzigen Mal das Vorliegen eines Bündnisfalls³³ nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags an, für den Fall, dass der Angriff aus dem Ausland erfolgte.³⁴ Ein Bündnisfall bedeutet: Ein bewaffneter Angriff auf ein NATO-Mitglied wird als Angriff auf alle angesehen. Alle Mitglieder sind zum Beistand verpflichtet, indem jede Partei gem. Artikel 5 des NATO-Vertrags „die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen oder zu erhalten.“ Deutschland hat sich als Mitglied der NATO verpflichtet, im Falle eines Angriffs auf ein anderes Mitglied des Bündnisses, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit und die territoriale Integrität des angegriffenen Mitglieds zu gewährleisten. Das war der allgemeine Konsens und Hauptmotivation für die Beteiligung am Einsatz.

Einstimmig beschlossen wurde der Bündnisfall durch den NATO-Rat erst am 2. Oktober 2001, nach den Konsultationen der Bündnispartner, wie von Artikel 4 des Nordatlantikvertrags vorgesehen.³⁵ Die Unterstützung Deutschlands stand außer Frage.³⁶ Am 7. Oktober 2001 begannen die USA und Großbritannien im Rahmen von *Operation Enduring Freedom* (OEF) mit Luftangriffen gegen Stützpunkte und Ausbildungslager von Al-Qaida und den Taliban in Afghanistan.

Die USA fungierten von Anfang an als Führungsnation. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass jede Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte sowohl von Bundesregierung als auch Parlament getroffen werden muss.³⁷ Gemäß Paragraph 3 Parlamentsbeteiligungsgesetz bringt die Bundesregierung das Mandat für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte als Antrag in den Bundestag ein, der von diesem gebilligt werden muss. Das Mandat benennt die völkerrechtlichen Voraussetzungen, Auftrag und Aufgaben, Befugnisse, Kräfte, Einsatzgebiet und Finanzbedarf des Einsatzes und die Mandatslaufzeit.

Der Einbezug des Parlaments war daher nicht nur rechtlich notwendig, sondern auch wichtig, um sicherzustellen, dass die Entsendung von Truppen nach Afghanistan im Einklang mit den Werten und Interessen Deutschlands und der internationalen Gemeinschaft stand. Nicht zuletzt ist die Beteiligung Deutschlands an militärischen Einsätzen im Ausland seit langem ein kontroverses Thema in der deutschen Politik, welches von vielen politischen

³¹ Vereinte Nationen (2000b), S. 36. Engl. Fassung: „that the Taliban continues to provide safe haven to Osama bin Laden and to allow him and others associated with him to operate a network of terrorist training camps from Taliban-controlled territory and to use Afghanistan as a base from which to sponsor international terrorist operations, noting the indictment of Osama bin Laden and his associates by the United States of America for, inter alia, the 7 August 1998 bombings of the United States embassies in Nairobi, Kenya and Dar es Salaam, Tanzania and for conspiring to kill American nationals outside the United States, and noting also the request of the United States of America to the Taliban to surrender them for trial (S/1999/1021).“, zu finden in: Vereinte Nationen (1999), S. 1; Vereinte Nationen (2000b), S. 2.

³² Vgl. Ayub und Kouvo (2008), S. 647.

³³ Siehe 6.1. Glossar.

³⁴ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2021b).

³⁵ Vgl. Artikel 4 besagt: „Die Parteien werden einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.“ NATO (1949); siehe auch Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2021b).

³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2001b), S. 18301–18304.

³⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2007), S. 5.

Gruppen und der Öffentlichkeit kritisch diskutiert wird.³⁸ Daher ist es umso wichtiger, dass jeder Einsatz von deutschen Truppen gut durchdacht und sorgfältig abgewogen wird. Die Situation im Fall des 11. Septembers war dabei doppelt herausfordernd, weil die Ausrufung des Bündnisfalls ein Novum darstellte, aber gleichzeitig eine rasche Reaktion aus Sicht der Verantwortlichen erforderlich war, denn alle politisch Verantwortlichen wollten ihrem Bündnispartner schnell und entschlossen zur Seite stehen.³⁹ So wurden mehrere Entscheidungen sehr schnell getroffen – der Wunsch nach einem Akt der Solidarität ging vor gründlicher Analyse der Situation. Es erfolgte ein Einstieg in die Operation mit nur allgemein formuliertem Ziel.

Der Bundestag verabschiedete am 16. November 2001, also knapp zwei Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001, ein Mandat zur Beteiligung von bis zu 3.900 deutschen Soldatinnen und Soldaten an der US-geführten *Operation Enduring Freedom* (OEF).⁴⁰ Die ersten deutschen Soldatinnen und Soldaten trafen Ende 2001 in Afghanistan ein, wobei die Briten und Franzosen bereits vor Ort waren.⁴¹ Auch viele weitere Länder benötigten Zeit, um die möglichen Folgen von Aktionen gegen Terrorgruppen vor einem Einsatz abzuwägen, denn die Situation war sehr komplex. Wie Carl-Hubertus von Butler, Generalleutnant a. D., jedoch betonte, dürfe die Zeit einer politischen Entscheidungsfindung nicht zulasten der Vorbereitungszeit erster Einsatzkräfte gehen.⁴²

Die Koordination des Einsatzes wurde erst im Jahr 2003 durch die NATO übernommen. Laut General a. D. Wolfgang Schneiderhan setzte sich Verteidigungsminister Peter Struck dafür ein.⁴³ Der im Oktober 2001 ausgerufenen NATO-Bündnisfall ist trotz Beendigung der *Operation Enduring Freedom* durch die USA im Dezember 2014 bis heute nicht aufgehoben. Kriterien hierfür gibt es nicht. So wurde eine parlamentarische Initiative zur Beendigung abgelehnt.⁴⁴

4.1.1.3 Legitimität des Einsatzes / Resolution 1368 des VN-Sicherheitsrats

Die Legalität (rechtliche Zulässigkeit) eines Einsatzes ist zu unterscheiden von einer Legitimation durch die (mediale) Öffentlichkeit.⁴⁵ Der Afghanistan-Einsatz fand zu einer Zeit statt, in welcher sich die deutsche außenpolitische Haltung in einer Transformationsphase befand. Erst 1994 wurde im Rahmen des „out-of-area“-Urteils der Einsatz der Bundeswehr außerhalb der NATO-Grenzen verfassungsrechtlich legitimiert. Der damalige Außenminister Joschka Fischer begründete 1999 den Kosovo-Einsatz mit dem Begriff einer neuen Verantwortungspolitik.⁴⁶

Militärisch in Afghanistan zu intervenieren, war eine schwierige Entscheidung, die im Zusammenhang mit den Terroranschlägen getroffen wurde. In der Öffentlichkeit wurde die Anwendung von militärischer Gewalt zunehmend kritisch diskutiert. Die deutsche Selbstwahrnehmung war die einer Zivil- und Friedensmacht. Als eine militärische Beteiligung Deutschlands in Afghanistan im Raum stand, wurde der Begriff „Krieg“ nicht mehr in den Reden von Bundeskanzler Schröder verwendet.⁴⁷ Die politische Kommunikation machte die Einsatzbegründung an vier Kriterien fest: Gerechter Grund (*Nine Eleven*), Verhältnismäßigkeit (Opferzahlen *Nine Eleven*, Wiederholungsfähigkeit), Legitime Autorität (VN-Sicherheitsrat) und letztes Mittel (Ultimatum an Taliban).⁴⁸

Die internationale Gemeinschaft betrachtete den Einsatz militärischer Gewalt in Afghanistan als eine gerechtfertigte und notwendige Maßnahme, um den Terrorismus zu bekämpfen und die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Die Autorisierung der Intervention durch den VN-Sicherheitsrat gab dieser Maßnahme eine völkerrechtliche Legitimität.

Der VN-Sicherheitsrat erklärte mit der Resolution 1368 (2001) einstimmig die Terrorangriffe zu einer „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“, die „in Anerkennung des naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“ mit allen Mitteln zu bekämpfen sei. Er forderte alle Staaten „dringend zur Zusammenarbeit auf, um die Täter, Organisatoren und Förderer dieser Terroranschläge vor Gericht

³⁸ Siehe z.B. Paech, Norman (2007); Arbeitskreis Darmstädter Signal (2010).

³⁹ Vgl. NATO (2023); vgl. Daley (2001).

⁴⁰ Vgl. Beschluss zum Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag (2001d), S. 19893; siehe Antrag der Bundesregierung: Bundesregierung (2001a), S. 3.

⁴¹ Vgl. Michael Steiner, Botschafter a. D., in: Enquete-Kommission (2022b), S. 8. Sowie vgl. Carl-Hubertus von Butler, Generalleutnant a. D., in: Ebd., S. 10.

⁴² Vgl. Carl-Hubertus von Butler, Generalleutnant a. D., in: Enquete-Kommission (2022b), S. 10.

⁴³ Vgl. Enquete-Kommission (2023), S. 10.

⁴⁴ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage: Deutscher Bundestag (2014a), S. 11.

⁴⁵ Vgl. Heck (2023), S. 7.

⁴⁶ Vgl. Ebd., S. 17.

⁴⁷ Vgl. Kutz (2014), S. 240.

⁴⁸ Vgl. Ebd., S. 282.

zu stellen“, die Unterstützer zur Verantwortung zu ziehen und „verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um terroristische Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen“.⁴⁹

Die Feststellung einer Friedensgefährdung im Einzelfall durch konkrete Akte des Terrorismus hatte er bisher nur dann getroffen, wenn eine hinreichende Verwicklung eines staatlichen Akteurs oder zumindest eines De-facto-Regimes nachgewiesen werden konnte.⁵⁰

In Verbindung mit dem Verweis auf den Artikel 51 VN-Charta, der das „naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ statuiert, begann am 7. Oktober 2001 die *Operation Enduring Freedom* (OEF) als ein Akt der Selbstverteidigung der USA gegen den Angriff, der von einem zum Teil aus Afghanistan heraus agierenden Terrornetzwerk organisiert wurde.

Die Resolutionen des VN-Sicherheitsrats (Resolution 1368 und darauffolgende Resolutionen) waren als völkerrechtliche Basis für die Intervention in Afghanistan sowie den Kampf gegen den internationalen Terrorismus auch die Grundlage für die Mandatierung des OEF-Einsatzes der Bundeswehr. Diese Grundlage wurde vom Bundestag immer geachtet und eingehalten, wodurch sich Deutschland immer in einem völkerrechtlich legitimen Rahmen bewegt hat.

Die Intervention in Afghanistan wurde also von der internationalen Gemeinschaft und vom VN-Sicherheitsrat, der die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Artikel 24 VN-Charta) trägt, als angemessene Reaktion auf die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus betrachtet und von den entsprechenden Resolutionen gedeckt.

4.1.1.4 Al-Qaida und die Taliban⁵¹

Der Bürgerkrieg, der nach der Einstellung der sowjetischen militärischen Unterstützung ausbrach, führte zur Fragmentierung von bewaffneten Gruppen in Afghanistan. Diese Gruppierungen kämpften um die Vorherrschaft.⁵² Historisch gesehen waren aufständische Gruppen in Afghanistan recht heterogen und vielfältig. Afghanistan war lange Zeit von verschiedenen Stammesführern, *Warlords* und Milizen geprägt, die jeweils ihre eigenen Interessen und Loyalitäten hatten. Einige von ihnen kämpften an der Seite der Regierung, andere waren unabhängig, schlossen temporäre Allianzen oder hatten auch Verbindungen zu den Taliban.⁵³

Der „Kampf gegen den Terror“ in Afghanistan richtete sich hauptsächlich gegen zwei Organisationen, die sich politisch motivierter bzw. bewaffneter Gewalt bedienten: die Taliban und Al-Qaida. Obwohl es einige Überschneidungen in ihren Zielen und Aktivitäten gab, hatten beide Organisationen unterschiedliche Ziele und Ideologien. Zudem unterschieden sich Taliban und Al-Qaida in ihrer geographischen Reichweite und ihrer Vorgehensweise.⁵⁴

Al-Qaida („die Basis“) ist eine global operierende terroristische Gruppierung, die im Jahr 1988 in Afghanistan gegründet wurde.⁵⁵ Die Gruppe verfolgt das Ziel, den globalen Jihad gegen den Westen und seine Verbündeten zu führen. In der Folge der Terroranschläge auf die Botschaften der Vereinigten Staaten in Dar-es-Salam und Nairobi am 7. August 1998 tauchte der Name „Al-Qaida“ erstmals in westlichen Medien auf.⁵⁶

Die Taliban (aus dem Arabischen „Schüler“ / „Studenten“) hingegen sind eine lokale Bewegung, die in Afghanistan und Pakistan aktiv ist und eine dezidiert nationale Agenda hat.⁵⁷ Die afghanischen Taliban verfolgen das Ziel, Afghanistan nach ihren Vorstellungen zu regieren und dort einen islamischen Staat zu schaffen. Daher wäre es irreführend, die Taliban als internationale oder gar transnationale Terrororganisation zu bezeichnen.⁵⁸

⁴⁹ Vereinte Nationen (2001a), S. 315 f.

⁵⁰ Vgl. Bruha und Bortfeld (2001), S. 163.

⁵¹ Zu diesem Abschnitt liegen ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

⁵² Vgl. Mielke (2020), S. 69.

⁵³ Vgl. Ebd., S. 70 ff.

⁵⁴ Vgl. Baumgarten (2021).

⁵⁵ Vgl. Wright u.a. (2007), S. 165.

⁵⁶ Siehe Rückblick der Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2018).

⁵⁷ Vgl. Schetter und Mielke (2022), S. 28; vgl. Khan und Syed (2021), S. 462.

⁵⁸ Zu dieser Aussage liegt ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion vor.

In der Anarchie der 1990er-Jahre waren es die Taliban, die durch ihr rigoroses Vorgehen, die Ausnutzung von Stammesstrukturen, eine strenge Auslegung des sunnitischen Islam, und durch Unterstützung aus dem Ausland eine annähernd staatliche Ordnung etabliert hatten. Daher genossen sie vor allem in großen Teilen der paschtunischen Mehrheitsbevölkerung eine Anerkennung als eine der Gruppen, welche sie vertreten. Aus diesem Grund wäre es in der Sache nicht ausreichend, sie auf den Charakter einer terroristischen Bewegung zu reduzieren.

Es ist auch wichtig zu betonen, dass die Taliban nicht als eine einheitliche und homogene Gruppe betrachtet werden können. Es gibt verschiedene Fraktionen, Meinungsverschiedenheiten und regionale Unterschiede innerhalb der Organisation und die Radikalisierung der Taliban war ein komplexes Phänomen, das nicht auf eine einzige Ursache zurückzuführen ist. Eine Kombination aus geopolitischen, sozialen, religiösen und historischen Faktoren hat zur Entstehung und Stärkung der Gruppierung beigetragen.⁵⁹

Neben den Taliban und Al-Qaida existierten in Afghanistan weitere relevante gewaltbereite Gruppen und Aufständische, zum Beispiel das Haqqani-Netzwerk und der „Islamische Staat in der Provinz Khorasan“ (siehe Glossar).⁶⁰ Das Eingreifen von internationalen Kräften führte dazu, dass Al-Qaida sich in verschiedene Ableger und Tochterorganisationen aufspaltete, die in verschiedenen Teilen der Welt weiterhin aktiv sind.⁶¹

Zwar kontrollierten die Taliban zwischen 1996 und 2001 fast das gesamte Land, wurden aber aufgrund ihrer Verletzungen von Menschen- und Frauenrechten bis auf wenige Ausnahmen von der Staatengemeinschaft nicht als legitime Regierung anerkannt.⁶² Ebenso wurde die Forderung der Taliban nach einem Sitz bei den Vereinten Nationen (VN) mehrheitlich abgelehnt.⁶³ Auf dem Höhepunkt ihrer Macht in 2001 kontrollierten die Taliban etwa 80⁶⁴ bis 90⁶⁵ Prozent des afghanischen Staatsgebiets und verfügten auch über militärische Mittel. Dies legt nahe, dass ein autoritäres, die eigene Bevölkerung terrorisierendes Regime wie die Taliban, das über ein sicheres Hinterland verfügt, von anderen Staaten unterstützt wird und mächtiger Akteur der Organisierten Kriminalität ist, generell nur durch einen vielschichtigen und vernetzten Ansatz effektiv und erfolgversprechend bekämpft werden kann. Krisen mit militärischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen und Symptomen erfordern den abgestimmten Einsatz politischer, diplomatischer, militärischer, polizeilicher, humanitärer und entwicklungsbezogener Instrumente.⁶⁶

Eine gelungene Zusammenarbeit und Koordination zwischen verschiedenen Ländern und Organisationen kann dazu beitragen, die Effektivität der Terrorismusbekämpfung zu erhöhen. Ein Beispiel für den großen Nutzen gebündelter Ressourcen in Kombination mit gemeinsamen Zielen und Strategien ist die Beschaffung, Auswertung und der Austausch von Informationen. Was das Wirken gegen Organisierte Kriminalität angeht, kann der Vernetzte Ansatz dazu beitragen, die Dichte an Informationen (*Intelligence*) zu erhöhen. Hierzu ist es erforderlich, dass die rechtlichen Möglichkeiten des internationalen Informationsaustausches zwischen Militär, Nachrichtendiensten und Polizei strategisch vorgesehen, vollumfänglich ausgeschöpft und technisch realisiert werden. Bereits existente Kanäle, wie der seit 100 Jahren etablierte Datenaustausch via INTERPOL, müssen hierbei genutzt werden.

Die über 20 Jahre andauernden Kampfhandlungen waren insbesondere die Folge der Entscheidung, die Taliban militärisch zu bekämpfen, statt sie einzubinden. Lakhdar Brahimi, der von 1997 bis 1999 VN-Sondergesandter für Afghanistan war, die VN bei der Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg vertrat, und dann von 2001 bis 2004 die Unterstützungsmission der VN für Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA*) leitete, bezeichnete diese Entscheidung später als „*original sin*“ (Ursünde).⁶⁷ Ein Mitarbeiter des US-amerikanischen *Foreign Service* konstatierte nach mehreren Jahren in Afghanistan:

„Einer der unglücklichen Irrtümer nach 9/11 war, dass wir derart auf Rache versessen waren, dass wir gegen die afghanischen Regeln der Kriegsführung verstießen. Wenn eine Seite gewinnt, legt die andere Seite die Waffen nieder und söhnt sich mit dem Sieger aus. Und genau das wollten die

⁵⁹ Vgl. Schetter und Mielke (2022), S. 8.

⁶⁰ Zu dieser Aussage liegt ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion vor.

⁶¹ Vgl. Wichmann (2012), S. 146.

⁶² Gemäß einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes zum völkerrechtlichen Status der Taliban wurden diese in den 1990ern von Pakistan, Saudi-Arabien und den VAE als legitime Regierung Afghanistans anerkannt (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages u.a. [2022], S. 7).

⁶³ Vgl. Schetter und Mielke (2022), S. 33.

⁶⁴ Vgl. Lüders (2022), S. 73.

⁶⁵ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages u.a. (2022), S. 7.

⁶⁶ Vgl. Major u.a. (2011), S. 44.

⁶⁷ Whitlock (2021), S. 54.

Taliban tun [...] Dass wir darauf beharrten, sie zur Strecke zu bringen, als wären sie allesamt Verbrecher, statt einfach unterlegene Gegner, trug mehr zum Aufstieg des Widerstands bei als alles andere.“⁶⁸

Im Jahr 2001 kam von deutscher Seite ein Einbezug der Taliban aufgrund der Gleichsetzung mit Al-Qaida politisch nicht infrage.⁶⁹ Erst 2010 auf den Afghanistan-Konferenzen in London und Kabul wurde der afghanische Vorschlag zu einer politischen Lösung des Konfliktes aufgenommen. Deutschland und andere internationale Akteure stellten jedoch Vorbedingungen für die Aufnahme von Verhandlungen mit der bewaffneten Opposition, wie die Anerkennung der Verfassung.⁷⁰

4.1.1.5 Politische Reaktionen in Deutschland

Am 14. September 2001 kamen rund 200.000 Menschen zur Solidaritätskundgebung mit den USA am Brandenburger Tor zusammen, auf der Bühne befand sich die versammelte Spitze der bundesdeutschen Politik: Bundespräsident, Bundestagspräsident, Bundeskanzler und Minister.

Der Schutz der offenen Gesellschaft und der eigenen Bürgerinnen und Bürger vor entgrenzter terroristischer Gewalt rückte auf der politischen Tagesordnung ganz nach oben. Für die übergroße Mehrheit des Bundestages lag auf der Hand, dass praktische und deutliche Solidarität mit den angegriffenen USA zwingend notwendig war: bei der Verfolgung der Drahtzieher der Terrorangriffe, bei der Beseitigung des sicheren Hafens internationaler Terrornetzwerke in Afghanistan und bei der Verhütung weiterer Terrorangriffe.

In der Sondersitzung des Bundestages am 12. September bezeichnet Bundeskanzler Gerhard Schröder die Terrorangriffe als „Kriegserklärung an die zivilisierte Völkergemeinschaft“ und betonte „uneingeschränkte Solidarität“ mit den USA.⁷¹ In der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission am 21. November 2002 schilderte Botschafter a. D. Michael Steiner, damals außen- und sicherheitspolitischer Berater des Bundeskanzlers, die damalige Situation: Die Erklärung der „uneingeschränkten Solidarität“ sei ihm

„eine Drehung zu weit, [...] eine Art Blankoscheck gewesen. Und niemand wusste ja, wie massiv und wo die Vereinigten Staaten reagieren würden. Die waren tagelang nicht zu erreichen, niemand konnte mit ihnen sprechen. Aber es war auch klar, dass uns hier eine militärische Beistandspflicht verpflichtete. Wir wussten, sonst würden die Amerikaner uns auch nicht mehr beistehen. Da war die klare Stimmung. Aber unser Motiv war übrigens auch, wie bei den Briten und Franzosen, dabei zu sein, um eventuelle Überreaktionen verhindern zu können. [...] Präsident Bush hatte ja den Global War on Terror erklärt und gesagt: Entweder mit uns oder gegen uns. Und keiner wollte im falschen Lager sein.“⁷²

In einer weiteren Sondersitzung des Bundestages am 19. September betonte Bundeskanzler Schröder, dass man beim Einsatz nicht auszuschließender militärischer Mittel strikt das Grundgesetz, das Bundesverfassungsgericht und die Rechte des Bundestages beachten werde.⁷³ Zu Risiken im militärischen Bereich sei Deutschland bereit, zu Abenteuern nicht. Eine Fixierung auf militärische Maßnahmen wäre fatal.⁷⁴ In einem gemeinsamen Entschließungsantrag⁷⁵ zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers unterstützten SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den Kurs der Bundesregierung sowie die Bekundung der „uneingeschränkten Solidarität“ und sprachen sich für „international abgestimmtes Vorgehen und für besonnenes Handeln“, politische und wirtschaftliche Unterstützung wie auch die Bereitstellung geeigneter militärischer Mittel zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus aus.⁷⁶

Am selben Tag führte Außenminister Joschka Fischer in Washington D.C. Gespräche mit Außenminister Colin Powell und dem stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz. Dieser erläuterte die strategischen Konsequenzen, welche die USA aus dem 11. September ziehen wollten: eine langfristige Strategie eines *Global War on Terror* gegenüber sechzig Staaten weltweit, die Terrorismus direkt einsetzten, Terroristen Unterschlupf

⁶⁸ Ebd., S. 53 f.

⁶⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2022b), S. 8.

⁷⁰ Vgl. hierzu u.a. Bundesregierung (2010c); Bundesregierung (2011); Clinton (2010).

⁷¹ Deutscher Bundestag (2001a), S. 18293.

⁷² Michael Steiner, Botschafter a. D., in: Enquete-Kommission (2022b), S. 7.

⁷³ Vgl. Regierungserklärung am 19.09.2001: Deutscher Bundestag (2001b), S. 18302.

⁷⁴ Vgl. Ebd., S. 18301 ff.

⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2001c).

⁷⁶ Ebd., S. 1 f.

gewährten oder zu ihrer Finanzierung beitrugen. „Es werde dabei keine Rücksichtnahme und keine falsche Differenzierung mehr (...) geben. Die USA würden sich alle diese Staaten vornehmen, einen nach dem anderen.“⁷⁷ Laut Fischer sei es damals nicht absehbar gewesen, dass der Irak mit seinem Diktator Saddam Hussein ein zentrales Zielland des *War on Terror* werden würde.

Im Auftrag des Bundeskanzlers und des Außenministers reiste Botschafter Steiner etwa zehn Tage nach dem 11. September 2001 in die USA, um seitens der Bundesregierung „jegliche Unterstützung anzubieten“⁷⁸. Im Gespräch mit *National Security Adviser* Condoleezza Rice, seinem Counterpart, erfuhr Steiner, dass seitens der USA alle Optionen auf dem Tisch lägen und nichts ausgeschlossen sei.

„Sie erwartete von uns, von Deutschland, volle Unterstützung – auch militärische, aber nicht sofort mit Boots on the Ground, also mit regulären Soldaten im Kriegseinsatz. In Wahrheit war sie gar nicht so interessiert an uns und an unserem Beitrag. [...] und es war klar, dass die Entscheidungen im engsten Kreis an der Spitze getroffen wurden.“⁷⁹

Bei einem Spitzengespräch beim Bundeskanzler mit Verteidigungsminister Scharping, Generalinspekteur Kujat, Planungsstableiter Schneiderhan seien dann die militärischen Fähigkeiten und Kräfte für eine deutsche Beteiligung an der US-geführten *Operation Enduring Freedom* (OEF) abgesteckt worden: In der Masse ABC-Abwehrkräfte, See- und Luftraumüberwachung für das Arabische Meer, medizinische Evakuierung, für Afghanistan nur 100 Soldaten des Kommando Spezialkräfte (KSK), insgesamt maximal 3.900 Soldaten. Der Einsatz deutscher Bodentruppen wurde in der Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt als politisch und militärisch nicht verantwortlich eingeschätzt.

Angesichts einer sich anbahnenden deutschen Beteiligung an OEF intensivierten auch die zuständigen Parlamentsausschüsse und die Fraktionen ihre Beratungen. Zu Wort kamen dabei auch Sachverständige zu radikal-islamistischen Gruppen, zu Möglichkeiten und Grenzen internationaler Interventionen in Konfliktgebieten wie Afghanistan und zu internationalen Friedensmissionen. Viele der damaligen Bedenken haben sich im Endeffekt als zutreffend herausgestellt. Gemahnt wurde zu einer differenzierten Wahrnehmung verschiedener radikal-islamistischer Gruppen. Gewarnt wurde vor Ingenieursdenken und falschen Machbarkeitsvorstellungen. Viele Regionen seien wegen ihrer tiefen Fragmentierung von außen nicht organisierbar. Dort könne „Ordnungslosigkeit“ nur eingehegt, nicht gelöst werden.⁸⁰ Dr. Almut Wieland-Karimi empfahl, die Mehrheit der 20 Millionen Afghaninnen und Afghanen in den Blick zu nehmen, die weder Anhänger der Taliban noch der Nordallianz seien.⁸¹

Am 16. November 2001 debattierte der Bundestag abschließend über den Antrag der Bundesregierung zur Beteiligung der Bundeswehr an der *Operation Enduring Freedom*.⁸² Ihr Ziel war, „Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten.“⁸³ Als Einsatzraum für bis zu 3.900 Soldat/-innen, davon ca. 1.800 Seestreitkräfte, wurde

„die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete [bestimmt]. Deutsche Kräfte werden sich an etwaigen Einsätzen gegen den internationalen Terrorismus in anderen Staaten als Afghanistan nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung beteiligen.“⁸⁴

Im Auswärtigen Ausschuss hatte Außenminister Fischer zuvor zu Protokoll gegeben, dass Operationsziele allein das terroristische Netzwerk Bin Ladens, Al-Qaida, und diejenigen, die es beherbergen oder unterstützen, seien, und dass nicht beabsichtigt sei, in Ländern außerhalb Afghanistans, in denen es derzeit keine Regierung gebe, deutsche bewaffnete Streitkräfte ohne Befassung des Bundestages einzusetzen. Ein halbjährlicher bilanzierender Gesamtbericht wurde zugesichert.

Im Unterschied zu den allermeisten anderen Auslandseinsätzen der Bundeswehr startete die deutsche OEF-Beteiligung mit einem massiven parlamentarischen und gesellschaftlichen Dissens. Die deutsche Beteiligung an der Afghanistan-Komponente von OEF war in den Reihen der Koalitionsfraktionen heftig umstritten. Befürchtet

⁷⁷ Fischer (2012), S. 27 ff.

⁷⁸ Michael Steiner, Botschafter a. D., in: Enquete-Kommission (2022b), S. 7.

⁷⁹ Ebd., S. 8.

⁸⁰ Vgl. Nachtwei (2011b).

⁸¹ Vgl. Wieland-Karimi (2001), S. 1.

⁸² Vgl. Bundesregierung (2001a); Deutscher Bundestag (2001d).

⁸³ Bundesregierung (2001a), S. 3.

⁸⁴ Ebd., S. 4.

wurde eine unabsehbare Kriegsbeteiligung. Der Fortbestand der rot-grünen Koalition schien gefährdet. Der Antrag der Bundesregierung, den Bundeskanzler Schröder mit der Vertrauensfrage verbunden hatte, wurde mit 336 Stimmen bei 326 Gegenstimmen der gesamten Opposition beschlossen, begleitet von 94 persönlichen Erklärungen zum Abstimmungsverhalten.⁸⁵

Die Koalitionsfraktionen konnten den Antrag nur deshalb äußerst knapp aus eigener Kraft beschließen, weil das Taliban-Regime unerwartet schnell am 13. November gestürzt war, weil sich die Koalition in einem Entschließungsantrag positiv vom bloß militärischen *War on Terror* distanzierte und weil Bundeskanzler Schröder mit der gleichzeitig gestellten Vertrauensfrage die Koalitionsabgeordneten vor die Alternative stellte, entweder dem OEF-Mandat zuzustimmen oder die rot-grüne Koalition zu beenden.

Mit dem vom Bundestag beschlossenen rot-grünen Entschließungsantrag zum OEF-Mandat bekräftigte der Bundestag

„seine Überzeugung, dass der Kampf gegen den Terrorismus mit militärischen Mitteln allein nicht zu gewinnen ist. Der Kampf gegen den Terrorismus kann nur gelingen, wenn vor allem auch politische, ökonomische und humanitäre Maßnahmen ergriffen werden. [...] Dem Terrorismus kann der Nährboden dauerhaft nur entzogen werden, wenn die internationale Gemeinschaft auch ihre Anstrengungen verstärkt, lange schwelende Regionalkonflikte zu lösen, die immer wieder ein Nähr- und Resonanzboden für den Terrorismus bilden. [...]“⁸⁶

Der Bundestag betonte damit die Notwendigkeit eines umfassenden und ressortübergreifenden Ansatzes bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, seiner Ursachen und Nährböden. Dieser politische Begleitbeschluss zur deutschen OEF-Unterstützung fand in späteren Veröffentlichungen zum Start des deutschen Afghanistaneinsatzes kaum noch Beachtung. Aus heutiger Sicht kann man sagen, dass der hier schon zutage tretende strategische Dissens zwischen Antiterrorkrieg und umfassender und nachhaltiger Terrorbekämpfung unterschätzt wurde.

4.1.1.6 Deutsche Beiträge zur Terrorbekämpfung in Afghanistan⁸⁷

Im Rahmen von *Operation Enduring Freedom* kamen bis Dezember 2001 zunächst Einheiten der CIA sowie US- und britische Spezialkräfte zum Einsatz. Auch Spezialkräfte aus anderen NATO- und Nicht-NATO-Staaten beteiligten sich im Rahmen von OEF am Kampf gegen die Taliban und Al-Qaida. Zu diesem Zeitpunkt hatten massive Bombardements der Vereinigten Staaten und die Nordallianz, mit direkter amerikanischer und britischer Beteiligung, die Taliban bereits aus Kabul vertrieben.⁸⁸ Für das deutsche Kommando Spezialkräfte war es der zweite Einsatz, nach dem Balkan.⁸⁹ Die anfängliche Beteiligung Deutschlands in Afghanistan mit dem Einsatz von KSK-Kräften war eine erste militärische „Sondierung“. Das KSK agierte als Vorauskommando und musste sich vor Ort in diese Rolle einfinden. Der Einsatz des KSK erfolgte von Anfang an in enger Anlehnung an die Spezialkräfte der USA.

Der Auftrag des KSK-Kontingents war mit dem deutschen OEF-Mandat formuliert. Die KSK-Soldaten wurden der „Task Force K-Bar“⁹⁰ als Teil der *Combined Joint Special Operations Task Force South* in Kandahar zugeordnet.⁹¹ Aufgabe der in dieser *Task Force* zusammengefassten internationalen Spezialkräfte war die Verfolgung

⁸⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2001d), S. 19893, 19898 ff.

⁸⁶ Bundestagsbeschluss zur Deutschen Beteiligung an der US-geführten Operation Enduring Freedom: Deutscher Bundestag (2001e), S. 1 f.

⁸⁷ Nach: Lauenroth (2015a), S. 347 ff.; vgl. Deutscher Bundestag (2008f).

⁸⁸ Vgl. Michael Steiner, Botschafter a. D., Enquete-Kommission (2022b), S. 8.

⁸⁹ Am 15. Juni 1998 erfolgte der erste KSK-Einsatz in der bosnisch-herzegowinischen Stadt Foca, bei dem der ehemalige Kommandant eines bosnischen Internierungslagers, Milorad Krnojelac, festgenommen wurde. In der Nacht vom 1. zum 2. August 1999 wurde ebenfalls in Foca der frühere Paramilitär Radomir Kovac von KSK-Soldaten gefasst. Am 12. Oktober 2000 scheiterte in Foca ein Versuch, den Anführer einer paramilitärischen serbischen Einheit, Janko Janjic, festzunehmen. Ein weiterer Einsatz fand am 20. August 1999 im Kosovo statt, bei dem KSK-Soldaten zusammen mit niederländischen Soldaten drei mutmaßliche Kriegsverbrecher in Gewahrsam nahmen. Vgl. Der Spiegel (2001a); ausführlicher hierzu: Koelbl (2001).

⁹⁰ Die Task Force K-Bar, ein Teil der Combined Joint Special Operations Task Force-South (CJSOTF-S), setzte sich aus Spezialeinheiten der U.S. Navy (SEALs), einem Bataillon der Army Special Forces, Einheiten der U.S. Air Force Special Operations Forces, U.S. Marines und Spezialeinheiten aus sechs weiteren Nationen (Dänemark, Deutschland, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Türkei) zusammen. Ihre Mission bestand darin, den Terrorismus zu bekämpfen und eigenständig die Fähigkeit von Al-Qaida zur Durchführung von Operationen in Afghanistan zu neutralisieren. Die Koalitionstruppe umfasste insgesamt etwa 2.800 Soldaten, wobei etwa 1.300 von ihnen in Afghanistan stationiert waren und die restlichen 1.500 sich auf verschiedenen Stützpunkten im gesamten Einsatzgebiet verteilten. Krivdo, Michael E. (2016), S. 7; Zimmerman, Dwight Jon (2021); Organigramm und Zusammenlegung der Combined Joint Special Operations Task Force-South (CJSOTF-S)/Task Force K-Bar, in: Krivdo, Michael E. (2016), S. 7.

⁹¹ Vgl. United States Special Operations Command History and Research Office (2007), S. 87 ff.

von Terroristen, „zu denen die Taliban, Al-Qaida-Angehörige und ausländische Kämpfer unterschiedslos gerechnet wurden.“⁹² Im Mittelpunkt standen *Sensitive Site Exploitations*⁹³ (Durchsuchung von Gebäuden, Abriegelung und Durchkämmen von Geländeabschnitten). Die Informationsbeschaffung war jedoch hauptsächlich Aufgabe von US-Einheiten, die Ziele in Afghanistan mithilfe technischer Aufklärungsmittel identifizierten. Verfahren zur Identifikation legitimer Ziele bis zur nachhaltigen Eindämmung terroristischer Aktivitäten gab es nicht. Verbindungsaufnahmen zu afghanischen Sicherheitskräften und Vertretern örtlicher Eliten unterblieben. Technische Aufklärungsmittel galten als ausreichend für ein valides Lagebild.

Der „Kampf“ wurde „im Wesentlichen auf die Ausschaltung von Einrichtungen der Terroristen oder eben die Bekämpfung dieser Terroristen reduziert. Die Präzisierung von ‘Bekämpfung’ durch die Formulierung ‚kill or capture‘ in der US-Befehlssprache entsprach schon zum damaligen Zeitpunkt nicht den Vorstellungen der deutschen politischen Leitung und militärischen Führung.“⁹⁴

Die unterschiedlichen Orientierungen von Taliban (lokale, religiös-politische Motivation) und Al-Qaida (transnationale Ausrichtung) wurden zunächst nicht wahrgenommen. Die militärische Konfliktbeschreibung beschränkte sich auf die Konfliktsymptome und ignorierte weitgehend die zugrundeliegende Konfliktodynamik.

Das Bundestagsmandat sprach auch ausdrücklich von der Gefangennahme von Terroristen. Hierzu fehlte aber eine rechtliche Klarstellung der erforderlichen Modalitäten durch das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), wodurch das Spektrum an durchführbaren Operationen für deutsche Spezialkräfte auf Aufklärung und Durchsuchungsoperationen ohne Festsetzung reduziert wurde. Die Folge davon war, dass die KSK-Kräfte für Aufgaben geringerer Priorisierung eingesetzt wurden, für die insgesamt auch weniger Ressourcen zur Verfügung standen. Von Deutschland aus wurde eine enge Begleitung der KSK-Einsätze, verbunden mit einer sehr restriktiven Haltung zum Schusswaffengebrauch, angeordnet.⁹⁵

Die Einsatzrealität der Soldatinnen und Soldaten des 1. Kontingents in Afghanistan war durch große Unsicherheiten und Anpassungen an noch nicht klar festgelegte Strukturen geprägt. Schon bei der Verlegung in den Einsatzraum wurde die Limitierung der deutschen Möglichkeiten deutlich. Denn das Kontingent sollte im Dezember 2001 von Masirah nach Kandahar verlegen, besaß jedoch keinen „nationalen Lufttransportraum“ und war damit auf den Transport durch befreundete Nationen, meist der USA, angewiesen. Dem Kontingentführer war es erst am 31. Dezember 2001 gelungen, den Transport der deutschen Kräfte über die US-Amerikaner zu realisieren. Auch bezüglich der Führungsmittel war man auf die USA angewiesen.⁹⁶

Die *Task Force K-Bar* führte bis April 2002 insgesamt 65 Operationen⁹⁷ durch, die deutschen Spezialkräfte fünfviertelmal *Sensitive Sites Exploitations*, einmal Spezialaufklärung. In keinem der Einsätze kam es zu Widerstand, Schusswechseln oder Gefangennahmen.⁹⁸ Das 2. Kontingent führte in seinem festen Einsatzraum im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet fünf Spezialaufklärungseinsätze ohne Vorkommnisse durch. Das 3. Kontingent verlegte nach Bagram bei Kabul und absolvierte je zwei Einsätze zur Spezialaufklärung und Raumaufklärung. Ab September 2003 wurde der KSK-Einsatz bei OEF bis Mai 2005 ausgesetzt, dann bis Oktober 2005 wiederaufgenommen. Im Herbst 2005 lief er endgültig aus, wurde aber erst 2008 offiziell beendet.

Zur deutschen OEF-Beteiligung unterrichteten das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung den Bundestag zwischen Mai 2002 und Juni 2009 im Rahmen von 13 Fortschreibungen der „bilanzierenden Gesamtberichte zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion

⁹² Lauenroth (2015b), S. 350 ff.

⁹³ United States Army Combined Arms Center (2002), S. iv f.: „A sensitive site is a geographically limited area with special diplomatic, informational, military, or economic sensitivity to the United States. (...) Sensitive site exploitation consists of a related series of activities inside a captured sensitive site. These activities exploit personnel, documents, electronic data, and material captured at the site, while neutralizing any threat posed by the site or its contents.“ [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Sicherheitsempfindliche Räume sind geographisch begrenzte Gebiete, die für die Vereinigten Staaten im Hinblick auf Diplomatie, Information, Militär oder Wirtschaft besonders sensibel sind. Bei der Auswertung sicherheitsempfindlicher Räume handelt es sich um eine zusammenhängende Abfolge von Aktivitäten innerhalb eines erfassten sicherheitsempfindlichen Raums. Im Rahmen dieser Aktivitäten werden die in dem Raum erfassten Personen, Dokumente, elektronischen Daten und Materialien ausgewertet, wobei jegliche Bedrohung, die von dem Raum oder seinen Inhalten ausgeht, beseitigt wird.]

⁹⁴ Lauenroth (2015b), S. 352.

⁹⁵ Vgl. Kraemer (2011), S. 16.

⁹⁶ Vgl. Noetzel und Schreer (2007a), S. 15.

⁹⁷ Vgl. United States Special Operations Command History and Research Office (2007), S. 105: „All told, K-BAR conducted 43 SR and 23 DA missions, not including the various missions that it executed in support of Operation ANACONDA“ [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Insgesamt führte K-BAR 43 Spezialaufklärungsmissionen und 23 direkte Einsätze durch, wobei die verschiedenen Einsätze, die sie zur Unterstützung der Operation ANACONDA durchführte, nicht berücksichtigt sind.]

⁹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2008f), S. 170.

auf terroristische Angriffe gegen die USA⁹⁹ und durch Geheimunterrichtungen der Obleute des Verteidigungs- und Auswärtigen Ausschusses. Die Obleute wurden nachträglich über Operationen informiert. Ein Vorteil der bilanzierenden Gesamtberichte war, dass sie außer über den Einsatz der Streitkräfte auch über die politischen Maßnahmen der Terrorbekämpfung auf Ebene der VN, EU, NATO, G8 und Bundesrepublik informierte. Unter Verweis auf die geltenden Geheimschutzbestimmungen und die Operationssicherheit informierten die Gesamtberichte lediglich über die Zeiträume der KSK-Einsätze in Afghanistan.

Fragen zur Wirksamkeit von OEF in Afghanistan, des deutschen Beitrags dazu und von OEF insgesamt, wurden von Seiten verschiedener Bundesregierungen nie beantwortet. Der „Bericht zur Evaluation des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Operation Enduring Freedom“ von 2007 konstatierte nur „politisch“, mit dem deutschen Spezialkräfteeinsatz bei OEF Afghanistan habe Deutschland einen „deutlich sichtbaren und eigenständigen Beitrag im Kampf gegen den internationalen Terrorismus an Afghanistan geleistet“ und US-amerikanische Spezialkräfte deutlich entlastet.¹⁰⁰ „Dieser Beitrag wurde international anerkannt und hat erheblich zur Stärkung unserer nationalen Position im internationalen Verbund beigetragen.“¹⁰¹ Die deutsche Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen erlebte im Fall OEF ihren – selbst verschuldeten – Tiefpunkt. Jahrelang wurde verdrängt, dass die Realität von OEF als Teil des *War on Terror* dem Ansatz der *International Security Assistance Force* (ISAF) zuwiderlief und teilweise Hass und Gewalt mehr schürte als eindämmte.¹⁰² Dieser strategische Dissens wurde im Bündnis politisch nicht ausgeglichen, geschweige denn geklärt.

Erst die parlamentarischen Ermittlungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss im Jahr 2008 ergaben, dass die Realität des KSK-Einsatzes weit hinter seinem Antiterror-Auftrag, aber auch hinter vielen Befürchtungen in der deutschen Öffentlichkeit zurückblieb: Bei ihren Einsätzen verhafteten, töteten und verletzten KSK-Soldaten demnach keinen Menschen. Hauptprobleme dieses Einsatzes waren, dass es für die deutsche Beteiligung schon bald keinen akuten operativen Bedarf im multilateralen Verbund mehr gab. Gleichzeitig hätte die Konfliktlage jederzeit wieder kippen können. Laut General a. D. Harald Kujat, damaliger Generalinspekteur der Bundeswehr, sei im BMVg aber erst „relativ spät“ erkannt worden, dass die Soldaten nicht ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt worden seien und ihr Einsatz eher symbolpolitischen Charakter gehabt habe.¹⁰³

Um bessere parlamentarische Kontrolle über Auslandseinsätze zu gewährleisten, verabschiedete der Deutsche Bundestag 2005 das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Es sieht eine regelmäßige Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung „über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet“ vor.¹⁰⁴ Diese Formulierung lässt jedoch Interpretationsspielraum. Es gab daher bereits während des OEF-Einsatzes aus dem Parlament Forderungen nach mehr Informationen.¹⁰⁵ Nach dem Verständnis der Bundeswehr als Parlamentsarmee, wäre eine stärkere Informierung des Parlaments und somit Kontrolle im Fall des OEF-Einsatzes in Afghanistan angemessener gewesen.

Exkurs zur Operation Enduring Freedom

Da die Bundesregierung unzureichend über die *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan und ihre Wirksamkeit informierte und die Quellenlage zu OEF insgesamt sehr eingeschränkt ist, können hier nur bekanntgewordene Teilaspekte von OEF skizziert werden.

OEF stand für eine militärische Terrorbekämpfung, die nicht hinreichend zwischen Al-Qaida und den Taliban unterschied und bei der die USA „nie wirklich verstanden, was ihre Feinde zum Kämpfen motivierte.“¹⁰⁶ Das Hauptziel der ISAF war hingegen, Sicherheit und Stabilität im Land zu gewährleisten und den Wiederaufbau nach dem Sturz des Taliban-Regimes zu unterstützen.¹⁰⁷ Obwohl OEF und ISAF unterschiedliche Ziele und Aufgaben hatten, waren sie eng miteinander verbunden. Bei den US-Streitkräften wurde nicht nennenswert zwischen

⁹⁹ Erster bilanzierender Gesamtbericht von 08.05.2002: Deutscher Bundestag (2002b), S. 1.

¹⁰⁰ Bundesministerium der Verteidigung und Auswärtiges Amt (2007), S. 14.

¹⁰¹ Ebd., S. 14.

¹⁰² Vgl. Haubold (2002), S. 3; Nachtwei (2011a), S. 206; vgl. Stellungnahme Operation Enduring Freedom nach 6 Jahren: Selbstverteidigung ohne Grenzen – mehr Begleitschäden als Nutzen vom 14.11.2007 (schon 2005 und 2006 ausführliche „Beratungspapiere“ zu OEF), in: Nachtwei (2020).

¹⁰³ Deutscher Bundestag (2008f), S. 107.

¹⁰⁴ Siehe Paragraph 6, Absatz 1 (Unterrichtungspflicht) im Parlamentsbeteiligungsgesetz, in: Deutscher Bundestag (2005).

¹⁰⁵ Siehe z. B. die Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Deutscher Bundestag (2006c); und Antwort der Bundesregierung: Deutscher Bundestag (2006d).

¹⁰⁶ Jeffrey Eggers, Navy Seal und zeitweilig Angehöriger des Nationalen Sicherheitsrates, in: Whitlock (2021), S. 45.

¹⁰⁷ Vgl. Bundeswehr (2023).

OEF und ISAF unterschieden, einzelne Verbündete wie Deutschland, die Niederlande u. a. nahmen nach der ISAF-Ausweitung nur an ISAF teil.

Das militärische Vorgehen konzentrierte sich auch in den Folgejahren hauptsächlich auf die Suche nach dem „Feind“. Da seit 2002 neben den Spezialkräften nunmehr auch Verbände konventioneller Truppen eingesetzt wurden, nahm die Zahl der Durchsuchungsoperationen insgesamt zu und beschleunigte somit einen Entfremdungsprozess in der Bevölkerung. Dieser Prozess verstärkte sich zunehmend aufgrund stetig ansteigender ziviler Opferzahlen infolge des massiven Rückgriffs auf Luftnahunterstützung oder durch unangemessene Gewaltanwendung bei Gebäudedurchsuchungen. Aber „[a]uch ISAF gelang es nicht, diesem Trend entgegenzuwirken, da die militärische Vorgehensweise einem ähnlichen Muster wie die der unter OEF-Mandat geführten Truppen folgte. [...]“¹⁰⁸

Winfried Nachtwei, damals Mitglied im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission, kam 2006 nach sechs Besuchen des deutschen ISAF-Kontingents zu dem Urteil:

„Aussagen von zivilen und militärischen Afghanistan-Experten und afghanischen Parlamentarierinnen laufen übereinstimmend darauf hinaus, dass OEF/Afghanistan durch die Art und Weise des Auftretens gegenüber der Zivilbevölkerung (mangelnder Respekt vor Tradition und Werten) und durch die Art und Weise der Operationsführung (Hinweise auf vernichtende und oft unverhältnismäßige Luftangriffe mit wenig Rücksicht auf zivile Opfer) mehr zur Eskalation von Hass und Gewalt beiträgt als zur Eindämmung von Terrorismus und seiner Nährböden. [...] Die Art und Weise von OEF ist für die Glaubwürdigkeit und Legitimation des Engagements der Internationalen Gemeinschaft in Afghanistan inzwischen eine erhebliche Belastung.“¹⁰⁹

4.1.1.7 Deutsche Maßnahmen zur nationalen Terrorbekämpfung

Die Ereignisse vom 11. September 2001 hatten auch erhebliche Auswirkungen auf die innenpolitischen Sicherheitsstrategien der USA, von Deutschland und anderen europäischen Staaten. So wurde unter anderem die Auseinandersetzung mit dem Terrorismusbegriff auf die Tagesordnung gesetzt. Verschiedene Definitionen unterscheiden sich hinsichtlich des Internationalisierungsgrades, der Beweggründe der Täter, der Art der Taten und der Gruppe der Opfer.¹¹⁰ Konsens besteht weitestgehend darin, dass Terrorismus eine Strategie politischer Gewalt darstellt, welche über die eigentlichen Opfer hinaus Angst und Schrecken verbreiten soll, um dadurch Instabilität zu fördern und politische Ziele durchzusetzen.

Die USA setzten verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der nationalen Sicherheit um, darunter die Schaffung des *Department of Homeland Security* und die Verabschiedung des *USA Patriot Act*, der den Behörden erweiterte Befugnisse zur Überwachung und Bekämpfung des Terrorismus einräumte. Auch in Deutschland rückte die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Notwendigkeit, gemeinsam Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Bedrohung zu ergreifen, in den Fokus der Sicherheitspolitik. Möglicherweise gab es in Deutschland weitere Al-Qaida-Schläfer-Zellen. Verantwortungsträger/-innen der Sicherheits- und Außenpolitik sahen sich mit möglichen Szenarien weiterer Anschläge mit unabsehbaren Folgen konfrontiert. Ein wichtiges Element der neuen deutschen Antiterrorpolitik war die verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, insbesondere mit den USA und anderen NATO-Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung verstärkte auch die Sicherheitsmaßnahmen im Inland, dies umfasste den Ausbau von Geheimdiensten und die Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb Europas. Die Ereignisse von *Nine Eleven* hatten auch dafür gesorgt, dass der Terrorismusbegriff in verschiedenen Gesetzestexten Einzug erhielt. Im Bundeskriminalamtgesetz von 2017 erfolgte „erstmal eine ausdrückliche, einfachgesetzliche, dennoch offene Begriffsbestimmung“ des Terrorismus.¹¹¹ Danach sind auch hier die Anwendung von Gewalt, das Einschüchtern der Bevölkerung und eine politische Agenda Teil der Definition.¹¹²

¹⁰⁸ Lauenroth (2015b), S. 354.

¹⁰⁹ Nachtwei (2006a).

¹¹⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2023a), S. 4–17.

¹¹¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2023b), S. 12.

¹¹² Vgl. Ebd., S. 31; vgl. Deutscher Bundestag (2017), S. 31.

Die effektive Bekämpfung des internationalen Terrorismus hängt maßgeblich von der zeitnahen Erfassung, Analyse und Bewertung einschlägiger Informationen durch sämtliche Sicherheitsbehörden auf Bundesebene und in den Ländern ab, insbesondere im Hinblick auf die Beurteilung potenziell gefährlichen Verhaltens und die Prävention terroristischer Anschläge. Um einen zügigen und direkten Informationsaustausch zwischen sämtlichen relevanten Akteuren sicherzustellen, wurde im Jahr 2004 das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin ins Leben gerufen, mit dem Fokus auf eine effektive Koordination und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sicherheitsbehörden.¹¹³

4.1.1.8 Bewertungen und Lehren im Hinblick auf die Bekämpfung von inter- und transnationalem Terrorismus¹¹⁴

Es ist unumstritten, dass internationaler und transnationaler Terrorismus mit militärischen Mitteln alleine nur unzureichend bekämpft werden kann. Mit militärischen Mitteln kann aber unter Umständen die kurz- und mittelfristige Fähigkeit zur Durchführung terroristischer Anschläge genommen werden. Zusätzlich kann das Militär im Ausland zum Beispiel Lagebilder erarbeiten, Kontrollen durchführen, Verbündete ausbilden oder ausstatten. Für die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus muss das Militär zwingend vernetzt vorgehen. Das Konzept des Vernetzten Ansatzes muss von Beginn an mitgedacht und so gut wie möglich umgesetzt werden. Die Bundeswehr und ihre Partner können kurzfristig Sicherheit herstellen, damit sich zivile Kräfte, die von Beginn an in den Prozess eingebunden werden müssen, dem Aufbau widmen können. Es ist und sollte keine Aufgabe der Bundeswehr sein, Entwicklungszusammenarbeit zu leisten oder zivilgesellschaftliche Strukturen aufzubauen. Zur Bekämpfung von Korruption und anderen Kriminalitätsformen ist eine Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und ggf. anderen Sicherheitsbehörden unabdingbar.

Der Aufbau einer gut ausgebildeten und gut ausgestatteten zivilen Polizei ist als Teil eines Gesamtkonzeptes von großer Bedeutung. Es erscheint sinnvoll, bis zum Beginn einer Stabilisierungsphase alle diesbezüglichen Bemühungen mit einem robusten Mandat zu begleiten. Von Beginn der ersten Phase an ist der Schutz der örtlichen Polizeikräfte von großer Bedeutung, um so wenig wie möglich Polizeikräfte durch Tod oder Verwundung zu verlieren und nachhaltig positive Effekte einer zivilpolizeilichen Arbeit zu erzielen. Die Aufbauarbeit bei der Polizei sollte von einer fortlaufenden Evaluation flankiert werden. Militärische Lagekenntnisse und Strategien zur Terrorbekämpfung müssen mit den Verantwortungsträgern des zivilen Polizeiaufbaus geteilt werden.

Aus heutiger Sicht erfordert eine erfolgsversprechende und nachhaltige Terrorismusbekämpfung einen multidimensionalen Ansatz, der u. a. folgende Komplexe¹¹⁵ beinhaltet:

- Grenzsicherung und -management
- Maßnahmen der Strafverfolgung
- Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung
- Cybersicherheit
- Maßnahmen gegen Online-Rekrutierung und -Radikalisierung
- Sicherung der Menschenrechte
- Präventionsprogramme für gewaltorientierten Extremismus
- Strafvollzug
- Schutz und Betreuung von Terroropfern

In wissenschaftlichen Veröffentlichungen finden sich ebenfalls, nicht erst aus der jüngsten Vergangenheit, differenzierte Analysen in Bezug auf erfolgreiche Terrorismusbekämpfung. So benennen Jones & Libicki im Jahr 2009 vier historisch beobachtbare Gründe für das Ende von Terrorgruppen: Polizeiarbeit, militärische Mittel, Integration in politische Prozesse oder den „Erfolg“ der Terrororganisationen. Eine erfolgreiche Überführung in legale politische Systeme ist der wahrscheinlichste Grund für das Ende von Terrorgruppen – Beispiele dafür sind der ANC, die FARC und Sinn Féin. Der zweitwahrscheinlichste Grund ist das Agieren von (lokaler) Polizei und

¹¹³ Vgl. Bundeskriminalamt (2023).

¹¹⁴ Für diesen Abschnitt liegt ein Sondervotum der Sachverständigen Professor Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer vor.

¹¹⁵ Vgl. Tätigkeitsfelder des UN Office of Counter-Terrorism.

Ermittlungsbehörden. Diese machten rund 40 Prozent aller erfolgreichen Anti-Terror-Operationen aus, wohingegen Einsätze mit militärischen Mittel für nur 7 Prozent verantwortlich seien.¹¹⁶

Als „militärische Mittel“ werden in diesem Zusammenhang grundsätzlich der Einsatz von Militäreinheiten zur Festnahme oder/und Tötung von Terroristen, zur Bekämpfung von Staaten, die Terroristen unterstützen, zur Abschreckung durch Gewalt (Androhung) und zur Überwachung verstanden. Für die unzureichende Effektivität der alleinigen oder vorrangigen Terrorbekämpfung durch das Militär werden vielfältige Gründe benannt. So könne der militärische Einfluss die Bevölkerung entfremden und damit sogar terroristische Bewegungen mobilisieren und stärken.

Darüber hinaus seien viele militärische Anti-Terrormaßnahmen ineffizient. Die so genannte „*Decapitation*“-Taktik, d. h. die „Enthauptung“ terroristischer Bewegungen durch die Gefangennahme oder Tötung wichtiger Drahtzieher oder Führungsfiguren, illustriert diesen Punkt. Diese besonders bei israelischen und US-amerikanischen Einsätzen häufig angewandte Anti-Terrormaßnahme hilft der Bekämpfung des Terrorismus tatsächlich nur in etwa 17 Prozent aller Fälle. Vor allem religiös orientierte terroristische Bewegungen scheinen gegen solche Anschläge immun zu sein. In einigen Studien wird sogar resümiert, *Decapitation* befördere terroristische Bewegungen, da sie Gefühle wie Rache hervorrufe, die dann zur Annäherung und Solidarisierung der zivilen Bevölkerung mit Terrororganisationen und somit zur Mobilisierung beitragen könne.¹¹⁷ Im Falle von Al-Qaida lässt sich jedoch nachweisen, dass die gezielte Tötung Osama bin Ladens schwerwiegende negative Konsequenzen für die Strukturen und Operationsfähigkeit nach sich zog.¹¹⁸

Für die mittel- bis langfristige Terrorbekämpfung braucht es einen ganzheitlichen Ansatz, begleitet durch eine Einbindung der lokalen Bevölkerung, gegebenenfalls lokaler polizeilicher Komponenten und umfassender Maßnahmen zur Deradikalisierung. Nur so könnten sich die zivilen Akteure vor Ort in den Prozess des Einsatzes mit eingebunden fühlen, was idealerweise die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung erhöhe. Hervorgehoben werden muss die Bedeutung der polizeilichen Arbeit vor Ort. Sie ist unabdingbar, um Korruption und andere Kriminalitätsformen entgegenzuwirken und Nachhaltigkeit des Antiterrorereinsatzes zu gewährleisten.

Im Bereich des polizeilichen Wiederaufbaus übernahm Deutschland die *Lead-Nation*-Rolle. Das *German Police Project Team* (GPPT), welches 2002 mit nur zwölf Beamten in Afghanistan begann und auch im weiteren Verlauf nie wirklich stark anwuchs, bildete vor Ort Polizeikräfte aus. Etwa 1.400 Menschen begannen am Anfang die Ausbildung, während etwa genauso viele Polizisten in nur einem Jahr im Dienst starben. Die eigentlichen zivilpolizeilichen Maßnahmen, für die die Kräfte ausgebildet wurden, waren vor Ort auf Grund der Bedrohungslage kaum wahrnehmbar. Weder die Ausstattung noch die Ausbildung rüsteten die jungen Polizisten ausreichend gegen die vorhandenen Bedrohungen. Oft mussten Polizisten auch militärische Maßnahmen mitbegleiten oder konnten polizeiliche Maßnahmen nicht ohne Militärbegleitung wahrnehmen, eine strikte Trennung war kaum möglich. Die Beurteilung und Bewertung der Maßnahmen scheint hierbei vorwiegend durch Selbstevaluation vor Ort geschehen zu sein.¹¹⁹

Der Deutsche Bundestag hat bei der Mandatserteilung am 16. November 2001 den Fokus auf militärische Mittel gelegt:

„Der Einsatz militärischer Mittel ist unverzichtbar, um die terroristische Bedrohung zu bekämpfen und eine Wiederholung von Angriffen wie am 11. September 2001 nach Möglichkeit auszuschließen. Der Deutsche Bundestag stimmt daher der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Operation ENDURING FREEDOM zu [...]. Diese Operation hat zum Ziel, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten.“¹²⁰

Höhepunkt war die Operation Anaconda im Osten Afghanistans. Al-Qaida wurde zwar geschwächt, doch Terrornetzwerke, aus denen schnell wieder internationale Bedrohungen aufwachsen konnten, und ihre Nährböden wurden nicht nachhaltig genug geschwächt. 2019 entfielen 41 Prozent aller Terrortoten weltweit auf Afghanistan.¹²¹ Die Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs für Afghanistan, Deborah Lyons, berichtete dem VN-

¹¹⁶ Vgl. Jones und Libicki (2008), S. 19.

¹¹⁷ Vgl. Jordan (2019), Kap. 4.

¹¹⁸ Vgl. Price (2012).

¹¹⁹ Vgl. Kriminaldirektor Achim Schmitz, in: Enquete-Kommission (2023m), S. 13 f.

¹²⁰ Bundesregierung (2001a), S. 2 f.

¹²¹ Vgl. Nachtwei (2021a).

Sicherheitsrat am 17. November 2021, dass der afghanische IS-Ableger, der in den Vorjahren in nur wenigen Provinzen und in Kabul aktiv war, inzwischen zunehmend in den meisten Provinzen operiere. Die IS-Angriffe nahmen 2020 bis 2021 von 60 auf 334 zu.¹²² Der ehemalige *Senior Civilian Representative* der NATO für Afghanistan, Stefano Pontecorvo, sprach in einer öffentlichen Anhörung des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages am 2. März 2023 über die Terrorgefahr, die von Afghanistan heutzutage wieder ausgehe. Er sagte, dass sich dort aktuell 22 terroristische Vereinigungen ohne jegliche Kontrolle angesiedelt hätten. Sie würden seines Erachtens, da sei er sich absolut sicher, für den Westen früher oder später erneut zu einer Bedrohung, auch in Sachen Terrorismus, werden.¹²³ Dennoch resümierte die damalige Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer am 6. Oktober 2021 bei der Auftaktveranstaltung des Bundesverteidigungsministeriums zur Bilanzdebatte, der Afghanistan-Einsatz habe fast 20 Jahre lang terroristische Anschläge gegen Deutschland und den Westen verhindert.

Misserfolge der Terrorismusbekämpfung in Afghanistan könnten folglich unter anderem auf einen unverhältnismäßigen Einsatz militärischer Komponenten zurückzuführen sein. Zwar kann militärischer Einsatz erfolgversprechend sein. De facto sind rein militärische Operationen in Bezug auf Anti-Terroreinsätze jedoch meist vor allem in der Anfangsphase, d. h. bei der Stabilisierung, zielführend. In der Folge tritt die Bedeutung von Entwicklungs-, Reform- und Aufbauarbeit in den Vordergrund. Der vermeintliche Anti-Terror-Einsatz in Afghanistan sei bis 2014 eher der Aufstandsbekämpfung als der Terrorismusbekämpfung zuzuordnen gewesen, so der Sicherheitsexperte Nils Wörmer.¹²⁴

4.1.2 (Militärische) Stabilisierung und Schaffung eines sicheren Umfeldes

4.1.2.1 Startphase (2001-2002)

Fünf Wochen nach der umstrittenen Mandatsentscheidung zur deutschen Beteiligung an der US-geführten *Operation Enduring Freedom* (OEF) billigte der Deutsche Bundestag am 22. Dezember 2001 mit großer Mehrheit die Teilnahme von bis zu 1.200 Bundeswehrsoldat/-innen an der VN-mandatierten *International Security Assistance Force* (ISAF).¹²⁵ Nach dem überraschend schnellen Sturz des Taliban-Regimes hatte die internationale Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn einen Fahrplan (Bonner Übereinkommen) für einen Übergangsprozess „bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen“¹²⁶ beschlossen. Der VN-Sicherheitsrat genehmigte daraufhin die Einrichtung einer internationalen Sicherheitsbeistandstruppe, um die Interimsverwaltung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und Umgebung zu unterstützen, damit die Interimsverwaltung und das VN-Personal in einem sicheren Umfeld tätig sein konnten.¹²⁷ Das Bundestagsmandat betonte wie die VN, dass die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei der afghanischen Bevölkerung selbst liege, die bei der Herstellung eines sicheren Umfeldes zu unterstützen seien.¹²⁸

Der Einsatz sollte eine erneute Anarchie verhindern und zu dem nationalen Versöhnungsprozess beitragen, der den Weg zu einem Neuaufbau des Landes nach mehr als 20 Jahren Krieg und Bürgerkrieg eröffnen sollte. Bei einer vorhergehenden Unterrichtung der Koalitionsfraktionen hatte Außenminister Joschka Fischer am 11. Dezember 2001 erklärt, es bestehe nicht die Absicht, wie im Kosovo länger zu bleiben.¹²⁹ Der Einsatz bleibe räumlich begrenzt und werde wahrscheinlich sehr stark von Europa mitgestaltet. Deutschlands Schwerpunkte seien Bildung, Erziehung und Frauen. Diese Ankündigung wurde mit einer Fülle an Maßnahmen und Projekten angegangen.¹³⁰ Diese, wenn auch nicht immer klar umrissene Form von Stabilisierung (s. u.), wurde aus deutscher Perspektive gegenüber dem US-amerikanischen Fokus auf den Anti-Terror-Einsatz deutlich präferiert.¹³¹

¹²² Vgl. Lyons (2021).

¹²³ Vgl. 1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan) (2023b).

¹²⁴ Wörmer (2022), S. 455.

¹²⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2001f), S. 20850–20852.

¹²⁶ Petersberger Konferenz (2001).

¹²⁷ Vgl. Vereinte Nationen (2001d), S. 297.

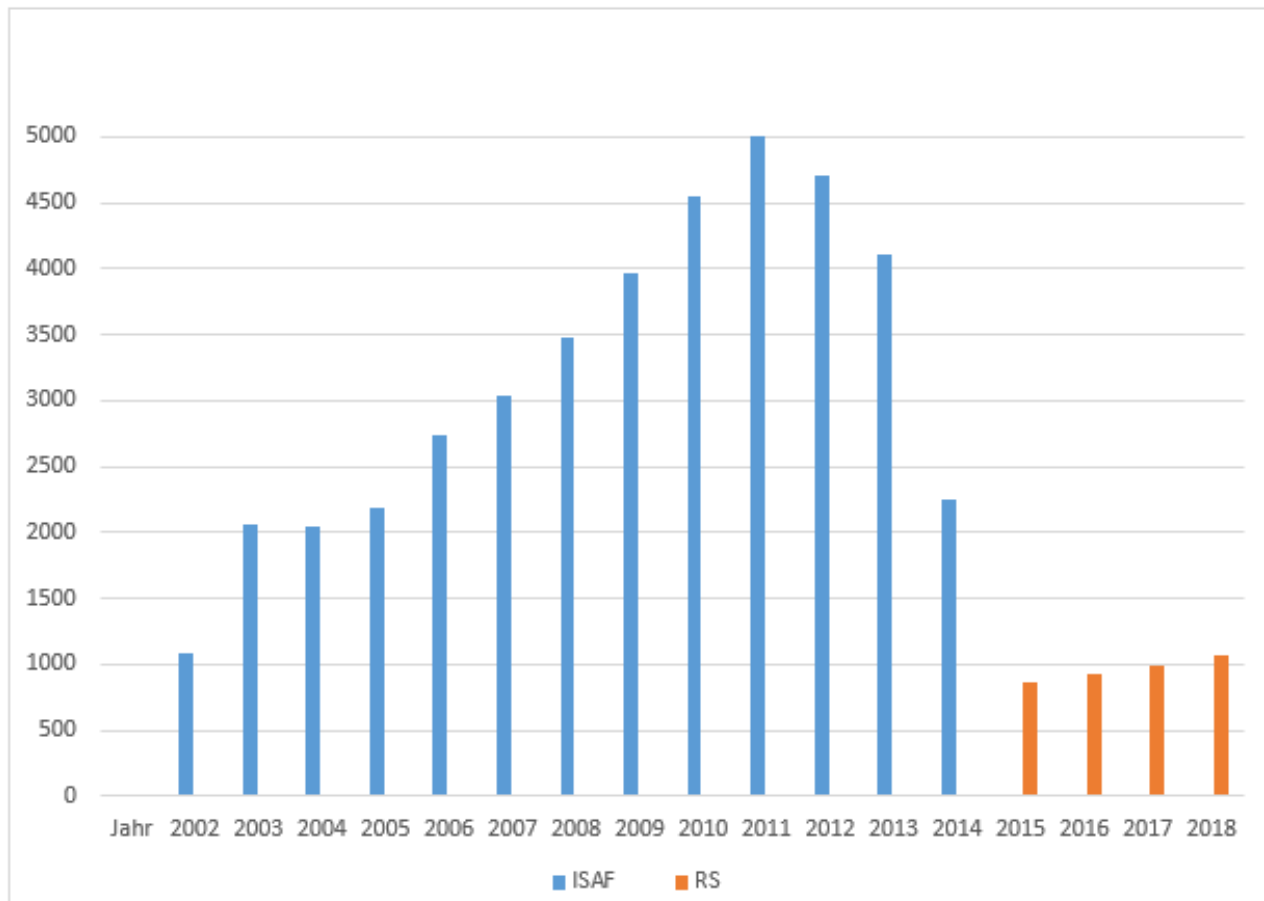
¹²⁸ Vgl. Bundesregierung (2001b), S. 1.

¹²⁹ Vgl. Nachtwei (2011c).

¹³⁰ Vgl. Bundesregierung (2002a). Unterrichtungen des Deutschen Bundestages über die im Zusammenhang mit der Beteiligung deutscher Streitkräfte relevanten Fragen der Entwicklungen in und um Afghanistan durch das Auswärtige Amt, ab 28.01.2002 in Abständen von drei bis einer Woche.

¹³¹ Vgl. Pfister und Reuter (2021); oder auch Aussagen von Botschafter a. D. Michael Steiner, in: Enquete-Kommission (2022b).

Abbildung 2: **Entwicklung der Kontingentstärken für den deutschen Anteil an ISAF und RS 2002 bis 2018**



Quelle: Entwicklung der jährlichen Mittelwerte der deutschen ISAF- und RS-Einsatzkontingentstärken über die Zeit. Quelle und Datenbasis: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), Einsatzdatenbank; Berechnungen auf Basis von Auswertungen der Unterrichtung des Parlaments, 2023.

5.000 ISAF-Soldaten/-innen aus 21 Nationen waren ab Anfang Januar 2002 im Großraum Kabul eingesetzt und sollten in der Bevölkerung der Hauptstadt vertrauensbildend wirken. Fußpatrouillen von ISAF-Soldat/-innen mit afghanischen Polizisten bewegten sich leicht bewaffnet durch die Stadt. Vor dem Hintergrund der verheerenden Interventionserfahrungen der britischen und sowjetischen Weltmächte erschien der Ansatz des „leichten Fußabdrucks“ plausibel und sinnvoll. Aber der Einsatz konfrontierte die ISAF-Soldat/-innen mit größten und vielfach unbekannten Herausforderungen: extreme Naturbedingungen, eine durch Revolutionsterror, den sowjetisch-afghanischen Krieg, den verheerenden Bürgerkrieg, die Terrorherrschaft der Taliban zerrüttete Gesellschaft, durchdrungen von einem hohen Gewaltpotenzial.

Beim ersten deutschen ISAF-Kontingent unter Brigadegeneral von Butler verhinderten politische Vorgaben eine auf den Einsatzraum bezogene operative Vorbereitung. Eine zivil-militärische Vernetzung fand nicht statt. Von Butlers Eindruck war, dass sie von ziviler Seite auch nicht gewollt war. Die Folge sei ein „permanentes Übergewicht des Militärischen und wenn überhaupt ein unkoordiniertes Nebeneinander“¹³² gewesen. Wo afghanische Sicherheitsstrukturen praktisch nicht existierten, überließen afghanische Kräfte in Kabul den ISAF-Soldaten die Führung, die laut von Butler mit Fingerspitzengefühl wahrgenommen wurde. Bald gab es Fortschritte, die zerstörte Stadt pulsierte, „es herrschte Aufbruchstimmung.“¹³³

¹³² Enquete-Kommission (2022b), S. 11.

¹³³ Ebd., S. 11.

Von März bis Juli 2002 stand die *Kabul Multinational Brigade* unter deutscher Führung. Im Folgejahr führte von Februar bis August der Stab des Deutsch-Niederländischen Korps ISAF III unter Generalleutnant Norbert van Heyst.¹³⁴ Das deutsche Kontingent wuchs auf 2.290 von insgesamt fast 5.400 Soldat/-innen unter ISAF-Kommando.¹³⁵ Die USA waren zu dem Zeitpunkt nicht an ISAF beteiligt. Eine führende Rolle nahm Deutschland ab Februar 2002 auch beim Polizeiaufbau ein. Für die *Lead*-Rolle bei der internationalen Koordination der Polizeihilfe und für deutsche Beiträge zum Polizeiaufbau wurden 2003 aber nur 17 Beamte entsandt.¹³⁶

Der Brahimi-Report hatte 2000 aus den Erfahrungen der VN-Friedensmissionen zentrale Empfehlungen abgeleitet: realistische, klare und glaubwürdige Mandate mit robuster Doktrin, angemessener Ressourcenausstattung und schnell verfügbaren Zivilexpertinnen und -experten (Polizei, Strafjustiz). Die Empfehlungen wurden in Afghanistan nur unzureichend in die Tat umgesetzt.¹³⁷ Für ein Konfliktland mit mächtigen *Warlords*, mit geschätzt 60.000 Milizangehörigen und 600.000 Bewaffneten insgesamt¹³⁸, kaum vorhandenen Sicherheitsstrukturen und einer waffenlosen Polizei in Kabul, war die Entsendung einer schwachen Assistance Force in die Hauptstadt weder realistisch noch glaubwürdig. Indem die Einsatzkosten den truppenstellenden Nationen aufgebürdet wurden, wurden zudem finanzschwache Länder von einer ISAF-Beteiligung abgehalten.

Dass die Wiederherstellung dauerhafter Institutionen von oben nach unten in einer von Personen und ihren Beziehungen und von *bottom-up*-Entscheidungsprozessen geprägten Gesellschaft ein höchst problematisches Vorhaben war, war mangels Landeskenntnis und Konfliktverständnis sehr vielen Auftraggebern des internationalen Afghanistan-Einsatzes nicht bewusst. Vor diesem Hintergrund wurde die Umsetzung des Auftrags Stabilisierung eine Aufgabe, die offen war für sehr verschiedene Interpretationen, Akzentuierungen und Machbarkeitsillusionen – letztlich für Inkohärenz von Anfang an.¹³⁹

Problematik der uneinheitlichen Definition von Stabilisierung

Erst mit dem Weißbuch 2016 und den Leitlinien der Bundesregierung 2017 gab es eine offizielle Verankerung des Begriffes Stabilisierung¹⁴⁰ in deutschen sicherheitspolitischen Grundsatzdokumenten.¹⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt war die ISAF-Mission in Afghanistan schon über zwei Jahre Geschichte.

Die Definition von Stabilisierung wurde demnach in der Umsetzung aus dem formalen militärstrategischen Plan der NATO für die *International Security Assistance Force* (ISAF) gebildet.¹⁴² Allerdings wurde der Begriff der Stabilisierung, über das allgemeine Ziel von ISAF hinaus, in den verschiedenen beteiligten Einsatzländern unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt.¹⁴³

4.1.2.2 Ausweitung (2003-2009)

2003 hatten die USA wegen ihres Krieges gegen den Irak bis auf die OEF-Kräfte einen Großteil ihrer Streitkräfte aus Afghanistan abgezogen – auch in der irrigen Annahme, die Taliban seien endgültig besiegt und nicht einfach untergetaucht.¹⁴⁴ Im Oktober 2003 beschloss der VN-Sicherheitsrat die landesweite Ausweitung des ISAF-Einsatzes. Hintergrund war die Verschärfung der Sicherheitslage in weiten Teilen des Landes mit Kämpfen zwischen einzelnen Provinzherrschern und Überfällen auf Hilfskonvois. In einem „*Call for Security*“ hatten im Juni 2003 sogar 79 internationale Nichtregierungsorganisationen die NATO zur Ausweitung des ISAF-Einsatzes aufgerufen.¹⁴⁵

Mit dem vierten Mandat vom 24. Oktober 2003 wurde das deutsche Einsatzgebiet auf die Nordostprovinzen Kunduz, Baglan, Takhar und Badakhshan erweitert. Zugleich wurde der Auftrag um den Schutz für anderes internationales, dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgehendes Zivilpersonal, die Unterstützung

¹³⁴ Vgl. van Heyst (2003), S. 41.

¹³⁵ Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Zweite Kammer der Generalstaaten, Niederlande) (2003), S. 2.

¹³⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2005a), S. 6.

¹³⁷ Vgl. Vereinte Nationen (2000b); vgl. Eisele (2001), S. 10.

¹³⁸ Vgl. Bundesregierung (2002b), S. 10; vgl. Vergau (2004), S. 374.

¹³⁹ Vgl. Schetter (2022c).

¹⁴⁰ Siehe 6.1. Glossar.

¹⁴¹ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2021); vgl. Bundesregierung (2017); vgl. Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2016).

¹⁴² Phase 3 des NATO Operational Plans (OPLAN) des Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) für ISAF, vgl. Münch (2011), S. 9.

¹⁴³ Vgl. Hett (2005), S. 4.

¹⁴⁴ Whitlock (2021), S. 73 ff.

¹⁴⁵ Vgl. AG Friedensforschung (2003).

der Sicherheitssektorreform sowie der Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten, Beiträge zur zivil-militärischen Zusammenarbeit und Mitwirkung bei der Wahlabsicherung ergänzt.¹⁴⁶ Politisch flankiert wurde der Mandatsbeschluss knapp zwei Jahre nach Einsatzbeginn von dem ersten „Afghanistan-Konzept der Bundesregierung“, das die Herstellung politisch-administrativer Strukturen, die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols in der Fläche und den Wiederaufbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur als strategische Ziele betonte, aber keine ressortgemeinsame Strategie mit überprüfbaren Zielen und notwendigen Mitteln formulierte.¹⁴⁷ Im Vorfeld hatte das ISAF-Hauptquartier mehrere Optionen der ISAF-Ausweitung geprüft;¹⁴⁸ Für eine Ausweitung nach dem Modell Kabul wären mindestens 10.000 zusätzliche Soldat/-innen notwendig gewesen. Nachdem schon die Truppenstellung für ISAF IV große Probleme bereitete und der Irak-Krieg als Konkurrenz wirkte, wurde die Option eines Netzes von *Provincial Reconstruction Teams* für 14 Hauptorte in den Provinzen, zuständig für jeweils mehrere umgebende Provinzen, beschlossen. Diese von den USA entwickelten und OEF unterstellten „Stabilisierungsinseln“ hatten bisher eine Stärke zwischen 70 und 140 Mitarbeitenden, davon 60 bis 100 Soldaten mit einem hohen CIMIC-Anteil.¹⁴⁹

In Kunduz nahm das erste deutsch geführte PRT Ende Oktober 2003 seine Arbeit auf. Es war die erste „ISAF-Insel“ im Norden. Es folgten ein PRT in Faizabad in der entlegenen Provinz Badakhshan und ein kleineres *Provincial Advisory Team* in Taloqan, Provinz Takhar. Die ressortübergreifend ausgerichteten PRTs entstanden aus der Einsicht, dass die Stabilisierung eines Konfliktlandes auf das vernetzte und abgestimmte Wirken der diplomatischen, militärischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Akteure angewiesen war.¹⁵⁰ Die zivil-militärische Doppelführung war eine deutsche Besonderheit. Beeinträchtigt wurde der sinnvolle PRT-Ansatz durch seine recht unterschiedliche Umsetzung durch die jeweiligen Führungsnationen¹⁵¹ und im deutschen Fall durch unzureichende Vorgaben (keine strategisch abgeleiteten, operationalisierten und überprüfbaren Ziele, unzureichende Zielabstimmung zwischen den Ressorts auf der operativen Ebene),¹⁵² mangelnde ressortgemeinsame Einsatzvorbereitung, fehlendes gemeinsames Lagebild und die jahrelange personelle Unterausstattung insbesondere der diplomatischen und polizeilichen Komponente. Dass Angehörige des AA im Rahmen der PRTs erstmalig in der Fläche operativ tätig wurden und für ihre Aufbauunterstützung wie die Polizeikräfte deutlich mehr Kapazitäten benötigt hätten, wurde von PRT-Kommandeuren gegenüber parlamentarischen Besucher/-innen immer wieder betont, von deutscher Politik und Öffentlichkeit aber kaum berücksichtigt. Viel zu oft wurde der zivil-militärische Afghanistan-Einsatz nur auf den Militäreinsatz reduziert wahrgenommen.

Im September 2004 umfasste das PRT Kunduz 430 Soldatinnen und Soldaten, davon 340 der Bundeswehr und 76 von anderen Nationen, sowie 14 Mitarbeitende von AA, BMI und BMZ.¹⁵³ Diese, bezogen auf den Raum, schwachen militärischen Kräfte konnten mit ihren Präsenzpatrouillen, CIMIC-Maßnahmen, Verbindungsarbeit mit Schlüsselpersonen (*Key-Leader-Engagement*) und Konfliktmanagement zunächst dennoch als Pufferkraft wirken. In den ersten vier bis fünf Jahren waren die Aufbaufortschritte in der Infrastruktur, im Gesundheits- und Bildungswesen unübersehbar und hoffnungsvoll.¹⁵⁴ Die Bundesregierung sah Deutschland als „Vorreiter des ISAF PRT-Systems“ und war im Juni 2005 mit einem Viertel der 9.300 ISAF-Soldat/-innen der größte ISAF-Truppensteller.¹⁵⁵

Mit der Übernahme der Führung des Regional Command North von ISAF verschob sich im Sommer 2006 der Schwerpunkt des deutschen Einsatzes nach Norden. Die Region umfasste neun Provinzen, die sich über 1.200 mal 400 Kilometer erstreckten, auf dem Landweg schwer zugänglich waren und an vier Nachbarländer mit Schmuggel- und Terrorrouten angrenzten. *Camp Marmal* bei Mazar-e Sharif wurde zur zentralen Einsatz- und Logistikbasis im Norden. Für insgesamt rund 5.000 ISAF-Soldat/-innen aus 16 Nationen mit fünf PRTs (mit

¹⁴⁶ Vgl. Bundesregierung (2003b), S. 1.

¹⁴⁷ Vgl. Bundesregierung (2003a), S. 1, 3, 7 f.

¹⁴⁸ Vgl. Nachtwei (2003).

¹⁴⁹ Vgl. Ebd.; CIMIC (Civil-military co-operation) meint im Gegensatz zum deutschsprachigen Begriff Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) einen militärisch geleiteten Ansatz zur Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren. Er wird hier synonym mit der Definition der NATO verwendet, siehe NATO (2003).

¹⁵⁰ Vgl. Hett (2005), S. 7; Buddenbohm (2007), S. 77 f.; Gauster (2006); Münch (2015), S. 173.

¹⁵¹ Vgl. Enquete-Kommission (2023n), S. 12 ff.

¹⁵² Vgl. Münch (2020), S. 77 ff.; vgl. Wieland-Karimi (2023).

¹⁵³ Vgl. Nachtwei (2004).

¹⁵⁴ Vgl. Wieland-Karimi (2023), S. 4.

¹⁵⁵ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2005), S. 3.

jeweils wenigen hundert Einsatzkräften) war der Einsatzraum von mehr als der halben Fläche Deutschlands eindeutig überdehnt.¹⁵⁶ Aufklärungsdrohnen (Luna) und sechs RECCE Tornados konnten diese Schwäche nur zum Teil ausgleichen.

Im August 2006 wurde das erste deutsche *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT) in Kunduz in Dienst gestellt. Deutschland übernahm die Verantwortung zur Aufstellung von OMLT in der Nordregion. Mit der Aufnahme der professionellen Aufbauhilfe für die *Afghan National Army* (ANA) erst viereinhalb Jahre nach Einsatzbeginn wurde eine zentrale Empfehlung des Brahimi-Reports missachtet, bei einem Stabilisierungs- oder Friedenssicherungseinsatz die Chance der Startmonate von Einsätzen zu nutzen und zentrale Aufgaben so schnell wie möglich anzugehen.¹⁵⁷

Ein heikles Thema unter den NATO-Verbündeten war immer wieder die Frage der Lastenverteilung und nationalen Einsatzvorbehalte (*Caveats*). Ein Bündnis ist auf praktische Loyalität, Verlässlichkeit und ausgewogene Lastenverteilung angewiesen. Die jeweiligen Beiträge richten sich aber nach den Fähigkeiten, Kapazitäten und politischen Vorgaben. Der Schwerpunkt des deutschen Einsatzes lag im Norden und war auf diesen im Wesentlichen beschränkt. Mit Lufttransportkapazitäten, Fernmeldekräften und *Medevac* (medizinische Evakuierung) wurden darüber hinaus Beiträge zur Gesamtoperation geleistet, weitere begrenzte Unterstützungsleistungen im gesamten ISAF-Gebiet waren im Einzelfall zu entscheiden.¹⁵⁸

Eine heftige Kontroverse entwickelte sich Ende 2006 um die Forderung nach einem deutschen Kontingent für den Süden. Anfang 2006 erfolgte die dritte Phase der ISAF-Erweiterung in der Südregion. Vor allem britische und kanadische Truppen waren sofort mit einem intensiven und verlustreichen Terror- und Guerillakrieg konfrontiert.¹⁵⁹ Empirische Studien der Denkfabrik Senlis Council und andere Quellen berichteten von einer deutlichen Rückkehr der Taliban im Süden, von einer regelrechten Aufstandsbewegung und Vervielfachung von Anschlägen und Angriffen von 2005 auf 2006.¹⁶⁰ Aus Bundeswehrkreisen wurde angesichts der starken Zunahme von Sicherheitsvorfällen auch im Norden eindringlich vor sich verschlechternden Rahmenbedingungen gewarnt. Diese Warnungen fanden in der Politik jedoch offenbar kein Gehör. Dieselbe Erfahrung machten auch Mitglieder des Verteidigungsausschusses. Bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO im Dezember in Quebec wurden die deutschen Delegierten massiv mit der Forderung von Verbündeten nach einem deutschen Kontingent für den Süden konfrontiert.¹⁶¹ Ein deutscher Kontingenteinsatz im Süden wäre zu Lasten der sowieso schon knapp bemessenen Kräfte im Norden gegangen. Und unausgesprochen bestanden auch erhebliche Zweifel an der Verantwortbarkeit der in Helmand und Kandahar praktizierten Operationsweise.¹⁶²

Einem Selbstmordanschlag am 19. Mai 2007 auf dem Markt von Kunduz fielen drei Bundeswehrangehörige und sieben afghanische Zivilisten zum Opfer. Im bisher relativ ruhigen deutschen Verantwortungsbereich wurde das zu einem Wendepunkt. Auch wenn es daraufhin zu starken Solidaritätsbekundungen gegenüber dem PRT kam, hatte jetzt der Eigenschutz im Nahbereich auf Kosten der Präsenz in der Fläche Vorrang.¹⁶³ Damit wuchs die Distanz zwischen ISAF und Bevölkerung. Der mehr bevölkerungsorientierte „offene“ Ansatz stieß an Grenzen, wo untergetauchte Taliban reaktiviert wurden und Militante vor allem in paschtunischen Siedlungsgebieten einsickern und Einfluss gewinnen konnten.¹⁶⁴

Umso wichtiger war die Stärkung nachrichtendienstlicher, vermehrt auch nichttechnischer Kräfte und Methoden (z. B. Interkulturelle Einsatzberater, ziviles Lagebild), um in einem fremden gesellschaftlichen Umfeld mit komplizierten Beziehungsgeflechten nicht blind zu agieren.

Bundeswehrkräfte konnten erstmalig offensiv gegen Aufständische vorgehen, seitdem Deutschland im Juli 2008 von Norwegen die Aufgabe der *Quick Reaction Force* übernommen hatte. Gleichzeitig bekam die deutsche Polizeiaufbauhilfe mit der Errichtung eines regionalen Polizeiausbildungs-Zentrums neben *Camp Marmal* und der

¹⁵⁶ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 19.

¹⁵⁷ Vgl. Vereinte Nationen (2000a), S. 30 f.

¹⁵⁸ Vgl. Münch (2015), S. 267 ff.

¹⁵⁹ Vgl. Ebd., S. 292.

¹⁶⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 82.

¹⁶¹ Vgl. Gebauer und Weiland (2006).

¹⁶² Vgl. Hudson (2006); vgl. Docherty (2007).

¹⁶³ Vgl. Beschluss einer Versammlung von Rechtsgelehrten, Ältestenvertreter, Lehrerschaft, Schülerinnen und Schüler, Jugendorganisationen und Handwerksgenossenschaft der Provinz Kunduz nach dem Selbstmordanschlag am 19. Mai 2007 in Kunduz: „Die Anwesenheit des deutschen PRT in der Provinz Kunduz ist so notwendig wie das Wasser zum Leben“, in: Rechtsgelehrten u.a. (2007), S. 1.

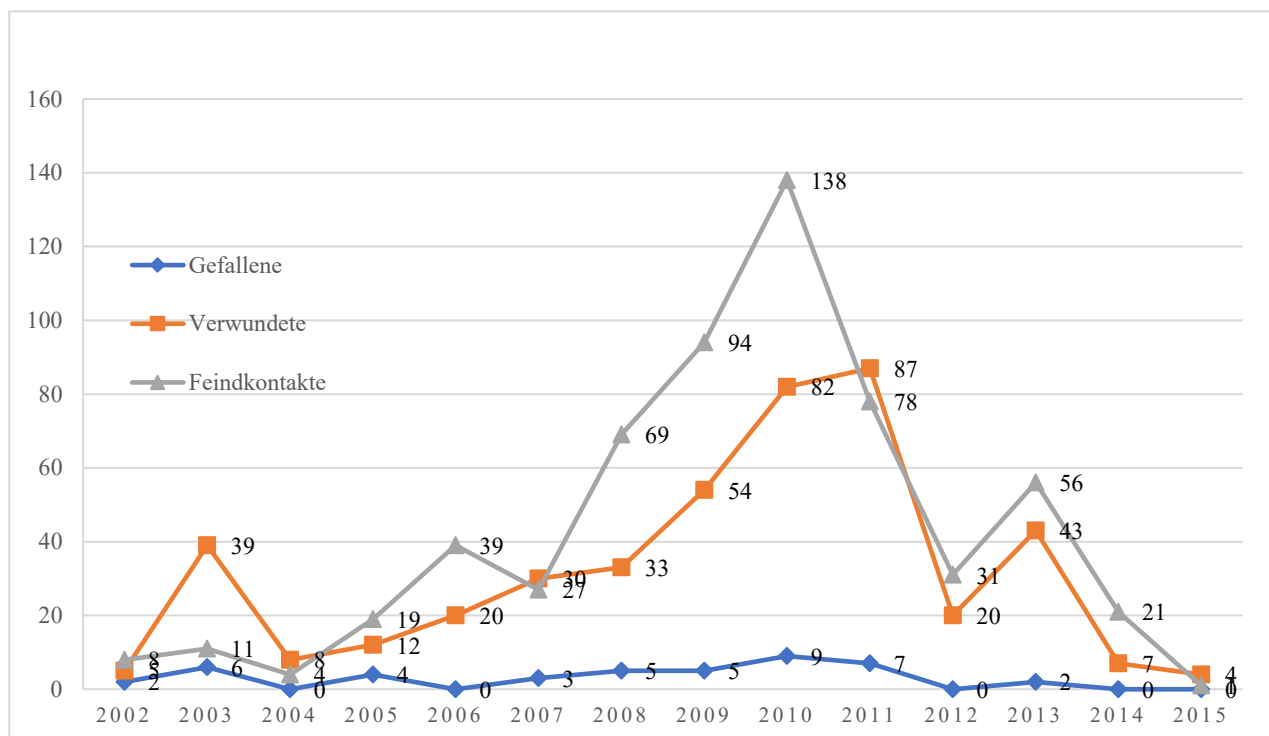
¹⁶⁴ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 89.

Aufstockung des *German Police Project Teams* auf 200 Beamte einen seit Jahren überfälligen Schub. Vorher mussten die Feldjäger der Bundeswehr Personallücken beim GPPT überbrücken.¹⁶⁵

Die Lage in den verschiedenen Distrikten des deutschen Verantwortungsbereichs unterschied sich erheblich. Während Distrikte wie Chahar Darreh in der Provinz Kunduz regelrechte Kampfzonen wurden, konnten sich in anderen Distrikten (z. B. der Provinz Balch) Aufbauhelfer/-innen noch relativ frei bewegen.¹⁶⁶

Deutsche ISAF-Soldaten hatten 2002 bis 2005 noch eine relativ niedrige Zahl an Feindkontakten, ab 2006 stiegen diese Zahlen sukzessive an, bis hin zu 138 im Jahr 2010 (siehe Grafik). Am 29. April 2009 fiel in einem komplexen Hinterhalt der Hauptgefreite Sergej Motz als erster Bundeswehrsoldat im Kampf. Die Taliban zielten auf die Vernichtung ganzer Einheiten. Immer häufiger kam es zu schweren Gefechten. Unübersehbar war, dass deutsche Soldat/-innen mit einem Guerilla- und Terrorkrieg konfrontiert waren und am Boden im Krieg standen. Erstmals erhielt die Bundeswehr am 15. Juni 2009 im Einsatz durch Kampfflugzeuge Luftnahunterstützung mit Waffeneinsatz. Am 19. Juli 2009 wurden erstmals Mörser und der Schützenpanzer Marder im Kampf eingesetzt.¹⁶⁷

Abbildung 3: **Grafik mit der absoluten Anzahl an Feindkontakten, Gefallenen und Verwundeten des deutschen Anteils ISAF 2002 bis 2015**



Datenbasis: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), Einsatzdatenbank; Berechnungen auf Basis von Auswertungen der Unterrichtung des Parlaments, 2023.

¹⁶⁵ Vgl. Ebd., S. 97.

¹⁶⁶ Vgl. Ebd., S. 89 f.

¹⁶⁷ Vgl. Ebd., S. 102 ff.

Im Gefecht – Auszug aus dem Bericht der G36-Kommission¹⁶⁸

Die Feindkontakte der ersten Jahre bestanden in Selbstmordanschlägen, Sprengfallen und Hinterhalten mit (Panzerabwehr-) Handwaffen sowie ungelenkten Raketen. Ab 2009 kam es zunehmend zu komplexen, militärisch geführten Angriffen der Aufständischen.

Die Feuereröffnung geschah in der Regel durch die Aufständischen mit dem Vorteil der Geländekenntnis und der Überraschung gegen die für den Gegner leicht erkennbaren ISAF-Kräfte.

Die Aufständischen klärten die ISAF-Kräfte im Vorfeld genau auf, um diese möglichst wirksam ansprengen und bekämpfen zu können. Die Treffgenauigkeit der gegnerischen Schützen war überwiegend schlecht. In Einzelfällen verfügten sie aber auch über gut ausgebildete Scharfschützen.

Bei Hinterhalten der ersten Jahre war auf Bundeswehrseite die vorherrschende Reaktionsweise, den Gegner niederzuhalten und sich von ihm zu lösen (Primärziel Selbstschutz).

Mit den komplexen Angriffen und der eigenen offensiveren Einsatztaktik (bis movement to contact) ab 2009 nahmen die Bundeswehrkräfte den Feuerkampf auf. Ihr Primärziel war jetzt Rückgewinnung der Initiative und vermehrt Gegnerbekämpfung. (...)

Gefechte wurden geführt auf Ebene eines verstärkten Zuges bis einer gesamten Kompanie, in Einzelfällen im Rahmen längerfristig vorgeplanter Operationen auch auf Bataillonsebene. Gefechte dauerten von wenigen Minuten (IED, Selbstmordattentäter) über mehrere Stunden bis zu mehreren Tagen mit Gefechtspausen.

Kampffernungen reichten von 800m bis auf fünf Meter. Viele Feuerwechsel gingen über mehr als 200 m, der Hauptkampffernung des G36.

Bei Operationen außerhalb der Feldlager mussten die Soldaten ständig mit IED-Angriffen und Attacken aus jeder Himmelsrichtung rechnen. Über 10-14 Tage, teilweise auch mehrere Wochen, standen die Soldaten dabei unter permanenter Anspannung. Die existenzielle Bedrohung eines Gefechts löste je nach Verfassung der Soldaten unterschiedlich starken Stress aus. Psychische und physische Reaktionen sind normal. Soldaten sprechen von lähmender Angst, fokussierendem Respekt und körperlichen Reaktionen, wie Zittern. Hinzu kamen zum Teil extreme Temperaturen, im Sommer auf 40° bis 50°C im Schatten, im Schützenpanzer Marder vor Installation eines Kühlgeräts auf 80°C.

Angesichts der wachsenden Bedrohung durch Selbstmordattentäter mussten Soldaten an Kontrollpunkten in kürzester Zeit mögliche Bedrohungen erkennen und über Schusswaffeneinsatz selbständig entscheiden. Dabei standen sie immer wieder im Zielkonflikt zwischen Eigenschutz, Gefahrenabwehr und möglicher Rücksichtnahme auf die Zivilbevölkerung, zumal in einem Stabilisierungseinsatz. Erschwerend kamen oft ungünstige Sichtverhältnisse hinzu. Wenn Kraftfahrzeuge Haltesignale und Warnschüsse nicht beachteten und als Bedrohung gewertet wurden, schoss man möglichst zuerst in den Motorblock. So konnten etliche mutmaßliche Bedrohungen gestoppt werden. Es kam aber auch zu einzelnen tragischen Zwischenfällen, so am 28. August 2008, als bei Kunduz an einem Kontrollpunkt von afghanischer Armee, Polizei und Bundeswehr eine Frau und zwei Kinder in einem Kfz erschossen wurden. Insgesamt gingen die Bundeswehrsoldaten mit solchen hochriskanten Dilemmasituationen sehr professionell und verantwortungsbewusst um.“

Für die mit einem zunehmenden Guerilla- und Terrorkrieg konfrontierten Soldatinnen und Soldaten bestand bis 2010 eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Jeder Schusswaffengebrauch mit Todesfolge musste nach deutschem Recht staatsanwaltschaftlich auf ein möglicherweise vorliegendes Tötungsdelikt untersucht werden.¹⁶⁹ Das ergab sich aus der Klassifizierung des Afghanistaneinsatzes als „Nicht-Krieg“ durch die Bundesregierung. Erst ab Februar 2010 bewertete die Bundesregierung den Einsatz als „bewaffneten Konflikt“ im Sinne des Völkerrechts, für welchen das Völkerstrafrecht gilt.

Seit Jahren waren realistische und warnende Lageberichte aus den Kontingenten nach Berlin gegangen und auf der politischen Führungsebene ohne angemessene Reaktion beim Ausbau der Fähigkeiten in Afghanistan geblieben. Die Unterrichtungen des Parlaments zur Sicherheitslage waren überwiegend nur ereignisbezogen, auf den deutschen Verantwortungsbereich fokussiert und reichten für ein ehrliches und seriöses Lagebild nicht aus.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Kommission zur Untersuchung des Einsatzes des G36-Sturmgewehres in Gefechtssituationen (2015a), S. 28 ff.

¹⁶⁹ Vgl. von Krause (2011), S. 237.

¹⁷⁰ Vgl. Münch (2015), S. 280 ff. vgl. Auswärtiges Amt - AA und Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2021), S. 34–39.

Bundestagsmandate sprachen weiterhin von der Bundeswehraufgabe, „Unterstützung der Regierung von Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit“¹⁷¹, als Sicherheit in Teilen des Einsatzgebietes verloren war und zurückgewonnen werden musste.¹⁷² Die Einsatzkonzeption, der Kräfteansatz und die Bewaffnung des deutschen Kontingents wurden zu lange nicht der anwachsenden Bedrohung angepasst. Die Initiative ging verloren. Bei seiner Bilanz-Presskonferenz erklärte der damalige Verteidigungsminister noch am 22. Juli 2009, von etwa 400 Distrikten in Afghanistan seien 40 instabil, 360 stabil.¹⁷³ Wiederholte Fragen im Bundestag an die Bundesregierung nach den Gründen für das Wegrutschen der Provinz Kunduz und möglichen Gegenmaßnahmen blieben unbeantwortet.

Die Sicherheitslage in der Provinz Kunduz, mit deren Entwicklung nicht nur in Deutschland ursprünglich große Hoffnungen verbunden waren, verschlechterte sich massiv. Der Luftangriff vom 4. September 2009 bei Kunduz auf zwei von den Taliban gekidnappte Tanklaster mit vielen Zivilopfern war ein tragischer Tiefpunkt dieser Entwicklung. Dieser Angriff wurde in der deutschen Öffentlichkeit, entgegen vieler früherer Meldungen über die sich stetig verschärfende Sicherheitslage im Norden Afghanistans, deutlich wahrgenommen. Nicht zuletzt führten die parlamentarische und juristische Auseinandersetzung mit den Ereignissen, aber auch die politischen Konsequenzen im Nachgang dazu, dass das Thema in Deutschland über Jahre medial präsent blieb.¹⁷⁴

Landesweit hatte sich die Entwicklung der Sicherheitslage immer mehr vom Auftrag „sicheres Umfeld“ entfernt: Im Jahr 2007 kamen laut UNAMA im Kontext des bewaffneten Konflikts 1.523 Zivilpersonen zu Tode, 2008 mit 2.118 ein Anstieg von 39 Prozent, 2009 mit 2.412 ein Anstieg um 14 Prozent.¹⁷⁵

Nachdem bereits die Erfahrungen mit dem tragischen Hubschrauberabsturz im Dezember 2002, bei dem sieben Bundeswehrsoldaten starben, und einem terroristischen Anschlag in Kabul im Juni 2003 zu einem Umdenken geführt und bis 2004 erstmalig ein Einsatzversorgungsgesetz für Soldatinnen und Soldaten sowie Beamtinnen und Beamte und Angehörige des öffentlichen Dienstes auf den Weg gebracht wurde¹⁷⁶, war ziemlich bald offensichtlich, dass es einer Weiterentwicklung der Einsatzversorgung bedurfte.

Der Verteidigungsausschuss des Bundestages wurde ab 2007, ebenfalls mit Unterstützung des Deutschen Bundeswehrverbandes, auch auf das Schicksal der psychisch geschädigten Afghanistan-Rückkehrer/-innen aufmerksam, für die sich von da an die Ausschussmitglieder fraktionsübergreifend einsetzten. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben so die Bundesregierung dazu gebracht, die Einsatzversorgung vor dem Hintergrund der Verhältnisse in Afghanistan maßgeblich zu verbessern. Mit der Verabschiedung des Einsatz-Weiterverwendungsgesetzes¹⁷⁷ wurde ein Anspruch auf eine adäquate Weiterbeschäftigung in der Bundeswehr oder eine berufliche Qualifizierung gewährt.

In den Folgejahren wurde und wird die Einsatzversorgung sukzessive ausgebaut und durch die zunehmenden praktischen Erfahrungen der Einsatzgeschädigten sowie ihrer Angehörigen nach und nach weiter verbessert.¹⁷⁸

4.1.2.3 Aufstandsbekämpfung und Transitionsphase (2009-2014)

Mit der Zunahme des NATO-Nachschubs von Norden durch den Kunduz-Baglan-Korridor nach Kabul waren die beiden Provinzen für die Aufständischen inzwischen zu einem Angriffsschwerpunkt geworden. Nichtsdestotrotz hatte die Zentralregierung schon 2008 ein ANA-Bataillon und ein Drittel der Polizisten aus der Provinz Kunduz in den umkämpften Süden verlegt. Mit Rücksicht auf das innenpolitische Tabu „Obergrenze“ wurden die Bundeswehrkräfte nicht so verstärkt, wie es PRTs und Regionalkommandeure immer wieder gefordert hatten. Um in komplexen Hinterhalten und intensiven Gefechten bestehen und offensiver operieren zu können, wurden im Juli 2009 die bisher restriktiven Einsatzregeln des deutschen Kontingents gelockert.¹⁷⁹

¹⁷¹ Bundesregierung (2008c), S. 2; Bundesregierung (2014c), S. 2.

¹⁷² Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 79.

¹⁷³ Vgl. Herbolz (2009).

¹⁷⁴ Siehe insbesondere den umfassenden Abschlussbericht des sog. Kunduz-Untersuchungsausschusses, der auf 2.395 Protokollseiten und der Befragung von 41 Zeuginnen und Zeugen in insgesamt 79 Sitzungen versucht hat, die Hintergründe der Ereignisse vom 4. September 2009 aufzuhellen, in: Deutscher Bundestag (2011b).

¹⁷⁵ UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2010), S. 7.

¹⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2004).

¹⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2007c).

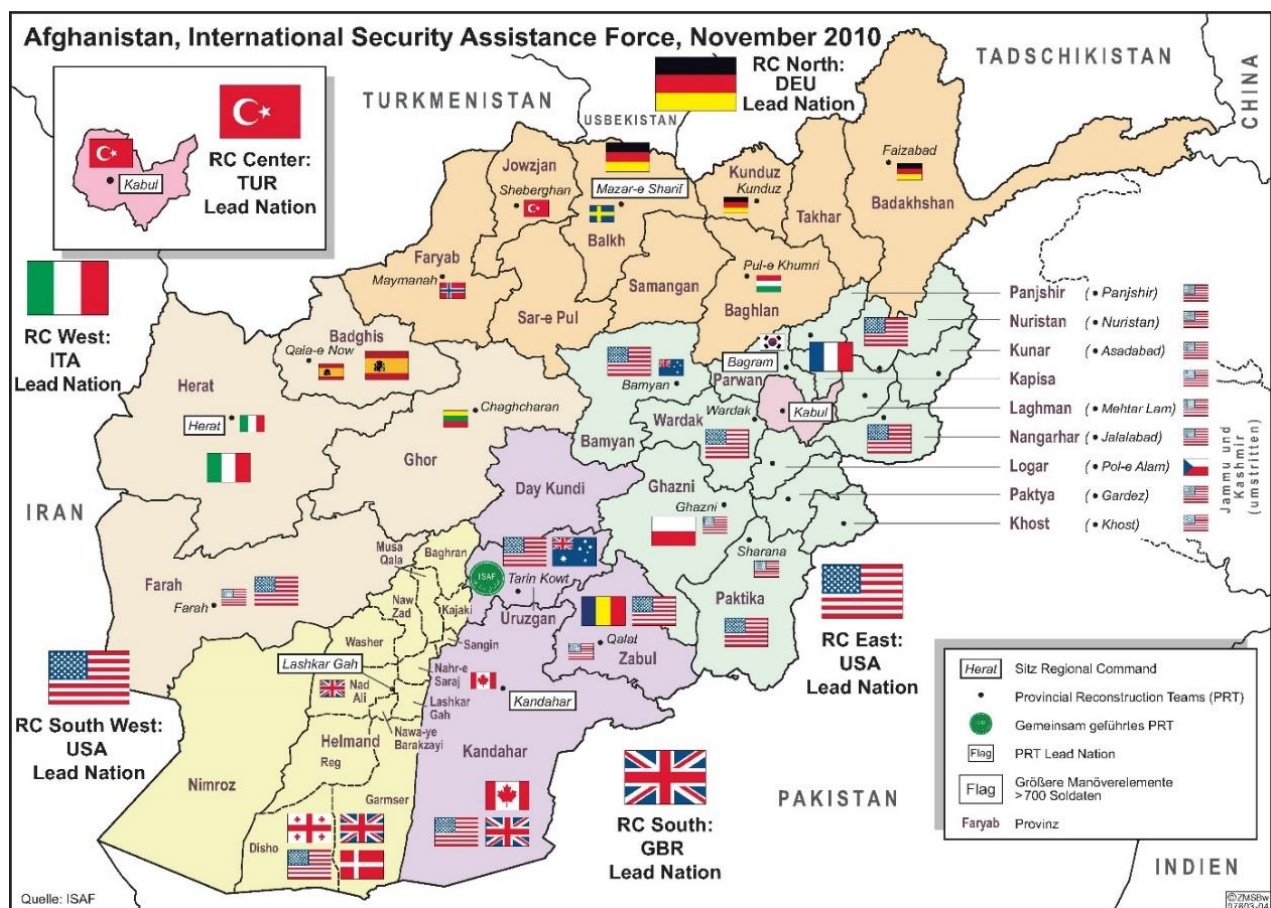
¹⁷⁸ Vgl. Gersmann (2021).

¹⁷⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 102 ff.

Bei mehreren *Clearance*-Operationen konnten Aufständische kurzfristig aus bestimmten Gebieten verdrängt werden. Regelmäßig misslang es aber, diese Gebiete zu halten, weil es an ausreichenden Sicherheitskräften und Verankerung in der Bevölkerung fehlte. Ein Vorschlag des deutschen Regionalkommandeurs im September 2009, hierfür zusätzliche 2.500 afghanische Polizisten in der ruhigeren Winterphase auszubilden und dann für zwei Jahre von Seiten der Bundesrepublik zu besolden, wurde in Berlin zurückgewiesen.¹⁸⁰

Der Anstoß zur Wende der Operationsführung im Norden kam von ISAF und insbesondere einem zunehmenden US-Einsatz im Norden. Im Herbst 2009 übernahm die NATO das politisch-militärische *counterinsurgency*-Konzept (COIN) der US-Streitkräfte als Doktrin für das operativ-taktische Vorgehen von ISAF: Ihr Ziel war, die Aufständischen durch direkte militärische Bekämpfung und insbesondere das Gewinnen von „*hearts and minds*“ der Bevölkerung über die Phasen des „*shape, clear, hold, build*“ zu isolieren und zu schwächen.¹⁸¹

Abbildung 4: Karte Afghanistans mit den Einsatzgebieten der International Security Assistance Force



Quelle: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), 2023.¹⁸²

Im ersten Halbjahr 2010 brachten die USA ca. 5.000 US-Soldaten in die Region, darunter mehr als 2.000 vor allem für die Polizeiausbildung. Mit der *US Combat Aviation Brigade* wurden dem RC North insgesamt 57 Hubschrauber unterstellt, davon allein 18 für die medizinische Evakuierung. Massiv ausgebaut wurde die Infrastruktur für die afghanischen Sicherheitskräfte. Im Ergebnis vervielfachte der US-Aufwuchs die Fähigkeiten des „*Combined Team North*“ aus NATO- und afghanischen Sicherheitskräften.

¹⁸⁰ Vgl. Löwenstein (2009).

¹⁸¹ Vgl. United States Army, Department of the Army (2014), S. 9–1 ff.; vgl. Siebold (2019).

¹⁸² Mit freundlicher Genehmigung des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw).

Im Jahr 2011 erreichte ISAF den größten Umfang mit 131.300 Soldaten, davon 90.000 aus den USA, 5.063 aus Deutschland. Landesweit wie auch im Norden führten vor allem US-Spezialkräfte und *Afghan National Security Forces* (ANSF) vermehrt *Capture-or-Kill*-Operationen gegen die mittlere Führungsebene der Aufständischen durch.

Parallel zur US-Verstärkung wurden die Einsatzkräfte der Bundeswehr umstrukturiert, verstärkt und offensiver eingesetzt. Ab Juni 2010 wurden sie von drei Panzerhaubitzen 2000 im PRT Kunduz und im *Observation Point North* in Baglan unterstützt. Die aus bisherigen Infanteriekompanien der PRTs und der *Quick Reaction Force* neu aufgestellten „*Ausbildungs- und Schutzbataillone*“ (ASB, auch *Task Forces*) Kunduz und Mazar operierten ab April/August 2010 dauerhaft in der Fläche (Baglan und Kunduz), förderten im *Partnering* mit den afghanischen Sicherheitskräften deren Operationsfähigkeit, vertrieben Aufständische aus Schwerpunktdistrikten, gefolgt von schnellen vom Auswärtigen Amt finanzierten CIMIC-Projekten (z. B. Bau von Brunnen, Wegen und Stromleitungen).

Auf diesem Weg konnten 2011/12 im deutschen Verantwortungsbereich Aufständische verdrängt, die Initiative und Bewegungsfreiheit zurückgewonnen werden. Zugleich wurde landesweit die jahrelange Zunahme von Sicherheitsvorfällen gestoppt. Ein mögliches Scheitern von ISAF wurde zunächst abgewendet. Diese Fortschritte auf der taktischen Ebene wurden jedoch durch die insbesondere innenpolitisch motivierte Entscheidung von Präsident Obama und der anderen Truppensteller konterkariert, bis Ende 2014 die ISAF-Kampftruppen abzuziehen.¹⁸³ Ursprünglich sollte die Übertragung der Sicherheitsverantwortung (Transition) für einzelne Provinzen an die afghanischen Sicherheitskräfte nach ihrem Fähigkeitsstand (*condition based*) erfolgen. Jetzt wurde die Einhaltung des Abzugstermins zum maßgeblichen Kriterium (*time driven*). Die Aufständischen standen nicht unter Zeitdruck und hatten strategische Geduld. Sie konnten abwarten.¹⁸⁴

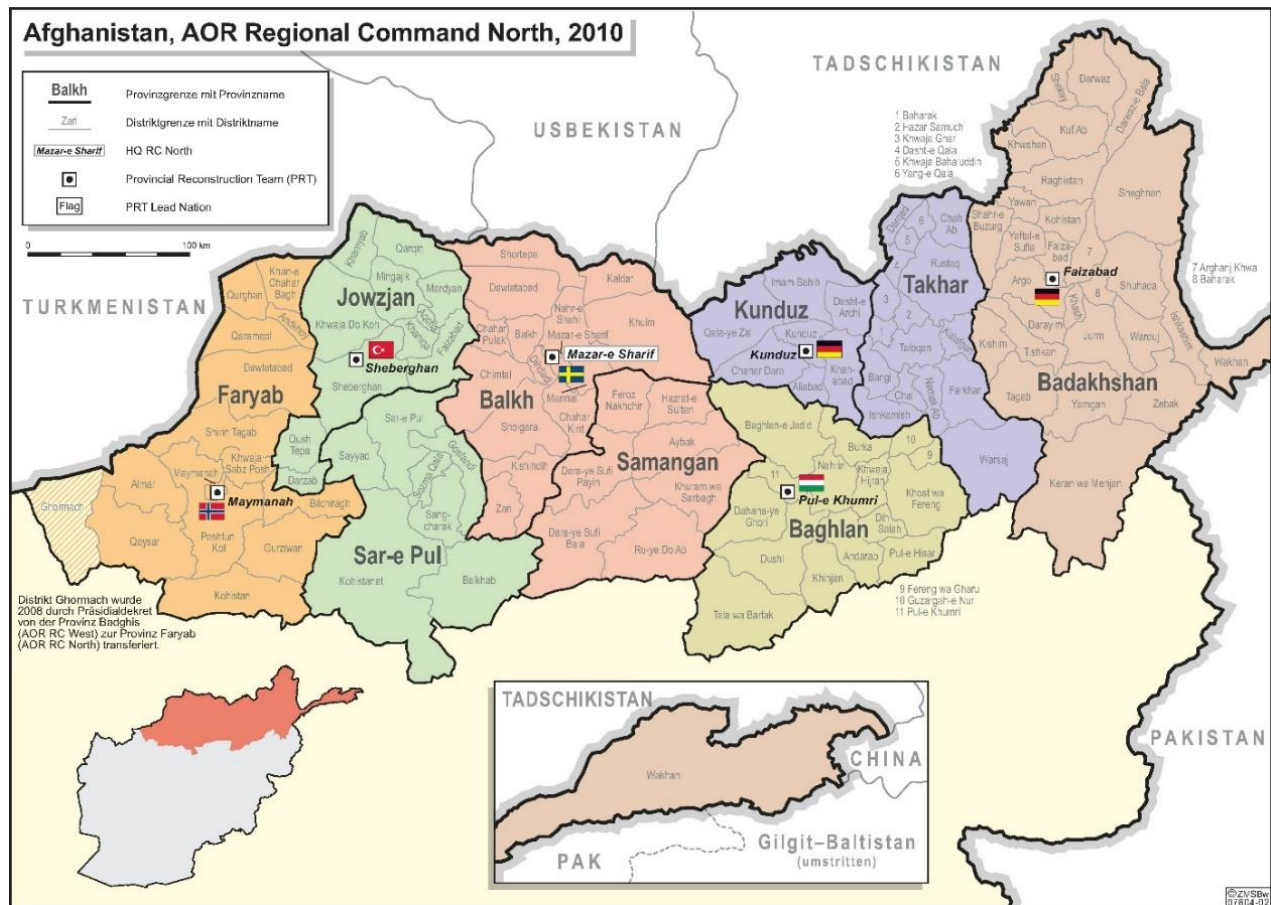
Die Umsetzung der COIN-Doktrin zeigte Wirkung. Zugleich lässt sich bezweifeln, ob ein Konzept wie COIN über seine taktischen Erfolge hinaus überhaupt strategisch erfolgreich sein konnte – angesichts der komplexen Loyalitäts- und Konfliktbeziehungen in der afghanischen Gesellschaft, einer überwiegend schlechten und korrupten Regierungsführung und Justiz, der Stärken einer aus Pakistan genährten Aufstandsbewegung und der Arroganz der Macht bei einem Teil der ISAF-Truppensteller.¹⁸⁵

¹⁸³ Vgl. Rubin (2023), S. 1.

¹⁸⁴ Vgl. Rudolf (2010), S. 38 f.

¹⁸⁵ Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2023), S. 13; zur Kritik an der COIN-Doktrin: vgl. Ali (2021); vgl. ferner Martin, Mike, S. 157 ff. und die „Operation Maiwand“ des britischen ISAF-Kontingents in der Provinz Helmand 2006, 126 Jahre nach der „Schlacht von Maiwand“ im 2. Anglo-Afghanischen Krieg, als eine britische Brigade von afghanischen Kämpfern vernichtend geschlagen worden war und die Schlacht seitdem im kollektiven Gedächtnis Afghanistans als Symbol des Stolzes auf afghanische Unbesiegbarkeit galt: Wagner (2012), S. 35 ff.

Abbildung 5: Karte Nord-Afghanistans mit dem AOR Regional Command North 2010



Quelle: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), 2023.¹⁸⁶

In den Jahren 2010/11 hatten die Bundeswehrsoldat/-innen die höchste Zahl an Feindkontakten und Feuergefechten, 15 Gefallene¹⁸⁷, über 110 körperlich Verwundete und ein Mehrfaches an psychisch Geschädigten. Insgesamt ließen bei den internationalen Streitkräften in den beiden Jahren 1.276 Militärangehörige (davon 917 aus den USA) und 731 *Contractors*, also Unterstützungskräfte, die keine Angehörigen der Streitkräfte sind, ihr Leben.

Auf der taktischen Ebene der soldatischen Einsatzpraxis liefert die Langzeitbegleitung des 22. ISAF-Kontingents durch das Zentrum Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr differenzierte Einblicke in die Einsatzwahrnehmung und Einstellungen der besonders gefechtserfahrenen Soldat/-innen des Jahres 2010 und auch die Folgen.¹⁸⁸

- Mehr als zwei Drittel der Rückkehrenden berichteten von einem „persönlichen Wachstum“ durch den Einsatz.¹⁸⁹ Aber mehr als zehn Prozent waren auch drei Jahre danach durch einsatzbedingte Schädigungen gesundheitlich eingeschränkt, von den Gefechtserfahrenen fast ein Fünftel.¹⁹⁰
- Die Soldatinnen und Soldaten, die am dichtesten an den harten afghanischen Realitäten waren, hatten drei Jahre danach ein erheblich positiveres Bild vom Einsatz als die deutsche Bevölkerung: Über 50 Prozent hielten ihn für sinnvoll und sahen Wirkung, jeder Vierte hielt ihn für letztendlich nutzlos. Allerdings meinten 85 Prozent, dass bei ISAF-Abzug die Gewalt eskalieren würde. Zwei Drittel lehnten deshalb einen umgehenden Abzug ab.¹⁹¹

¹⁸⁶ Mit freundlicher Genehmigung des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw).

¹⁸⁷ Vgl. Statista/icasulaties.org (2021).

¹⁸⁸ Vgl. Seiffert und Hess (2020).

¹⁸⁹ Ebd., S. 147.

¹⁹⁰ Vgl. Ebd., S. 166 ff.

¹⁹¹ Vgl. Ebd., S. 300 ff.

- 92 Prozent der Kontingentangehörigen meinten, der Rückhalt der Bevölkerung sei wichtig für den Einsatz in Afghanistan. Sie sehen sich als Soldatinnen und Soldaten in der deutschen Gesellschaft und ganz und gar nicht als Söldner/-innen. Umso bedenklicher ist, dass sich nur rund zehn Prozent der Einsatzkräfte durch die Politik anerkannt sehen (durch die Bevölkerung nur um acht Prozent), und dass nur 17 Prozent meinen, die Politik stehe hinter dem Einsatz.¹⁹²

Die Untersuchungen der Unabhängigen Kommission zum „Sturmgewehr G36 im Einsatz“ (2015) ergaben, dass die deutschen Soldat/-innen militärische Gewalt zunächst zurückhaltend, in der Kriegsphase kontrolliert, einsetzten, in besonderer Weise auf die Zivilbevölkerung Rücksicht nahmen und zugleich militärisch durchsetzungsstark waren.¹⁹³

Laut einer Studie des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr bildeten Werteorientierung, Kohäsion und Kameradschaft im Sinne der Inneren Führung das Rüstzeug, einen so fordernden Einsatz wie in Afghanistan durchstehen zu können. Allerdings stand das Selbstverständnis vom Staatsbürger in Uniform auch unter Druck: Wo der Einsatzauftrag zeitweilig nicht realistisch und glaubwürdig erschien, wo höchste Führung mit Realitätsverweigerung einherging, da fiel „Gehorchen aus Einsicht“ immer schwerer, konnte Innere Führung von oben diffundieren. Hinzu kam, dass es ein Dilemma zwischen der Situation für die deutschen Einsatzkräfte vor Ort und den politischen Vorgaben in Berlin gegeben hat.¹⁹⁴

Schon 2012 begann der Rückzug aus der Fläche: Im Oktober fand die Übergabe des PRT Faizabad an die afghanische Polizei, ein Jahr später die Übergabe des PRT Kunduz an die afghanischen Sicherheitskräfte statt. Die Rückverlegung des deutschen ISAF-Materials verlief ohne Zwischenfälle. Schon im Jahr des ISAF-Abzuges 2014 bestätigten sich aber die vielen Warnungen vor einem verfrühten Abzug: Laut UNAMA stieg die Zahl der Zivilopfer im Kontext des bewaffneten Konfliktes um 22 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf 3.700 Tote und 6.850 Verletzte.¹⁹⁵

Im deutschen Diskurs zum Afghanistan-Einsatz war dieser „Kollateralschaden“ eines verfrühten Abzuges nie ein Thema. Die Hoffnung, mit dem Abzug der ISAF-Truppen würde sich die Intensität des Krieges verringern, erwies sich als Illusion. Zu Ende ging mit ISAF der bisher teuerste und opferreichste deutsche Auslandseinsatz. Eine umfassende und ressortübergreifende Wirkungsevaluierung des Einsatzes wurde allen Forderungen aus Bundeswehr, Oppositionsfractionen und Kirchen zum Trotz weiterhin nicht durchgeführt. Das Kommando Heer erstellte eine Dokumentation zu 13 Jahren ISAF für den internen Gebrauch.

4.1.2.4 Resolute Support und Abzug (2015-2021)

Mit der ISAF-Folgemission *Resolute Support* sank die internationale Truppenstärke von 44.500 (2014) auf 13.600 (2015), stationiert nur noch in der „Nabe“ Kabul und den „Speichen“ der vier Regionalzentren in West, Süd, Ost und Nord (Mazar-e Sharif). Der reduzierte Auftrag lautete, die *Afghan National Defense and Security Forces* (ANDSF) nur noch auf ministerieller und national-institutioneller Ebene, im Norden das 209. (und ab 2019 das 217. ANA-Korps in Kunduz), also weit entfernt von der Umsetzungsebene zu beraten, ausdrücklich ohne Kampfauftrag. Das *Train-Advise-Assist-Command North* (TAAC-N) umfasste 2017 rund 1.700 Soldat/-innen, davon 700-800 Deutsche und 120 Berater (darunter 80 Deutsche). Parallel agierte die US-geführte OEF-Folgemission *Operation Freedom's Sentinel* im Rahmen von *Force Protection* und Antiterror-Operationen.

Im Herbst 2015 konnten die Taliban mit Kunduz erstmalig eine Provinzhauptstadt besetzen. Sie terrorisierten zwei Wochen lang regierungsnah und Reformkräfte¹⁹⁶ durch anhaltende Kampfhandlungen.¹⁹⁷ Das wirkte als ein politischer Schock. Die sich landesweit verschlechternde Sicherheitslage veranlasste die NATO, die ursprünglich bis Ende 2016 terminierte Mission auf unbestimmte Zeit zu verlängern und kleine mobile Beratungselemente nach Kunduz und Maimaneh zu schicken.¹⁹⁸

¹⁹² Vgl. Ebd.

¹⁹³ Vgl. Kommission zur Untersuchung des Einsatzes des G36-Sturmgewehres in Gefechtssituationen (2015b), S. 48.

¹⁹⁴ „Einerseits waren deutsche Soldaten in kritischen Situationen auf Überlebenshilfe durch US-Kräfte angewiesen, andererseits erfuhr man von Operationsweisen von US-Truppen, die sich nicht verlässlich an das humanitäre Völkerrecht hielten und damit das Einsatzziel konterkarierten.“, in: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2023), S. 14; vgl. auch Neitzel (2020), S. 547, 551.

¹⁹⁵ Vgl. UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2015), S. 1.

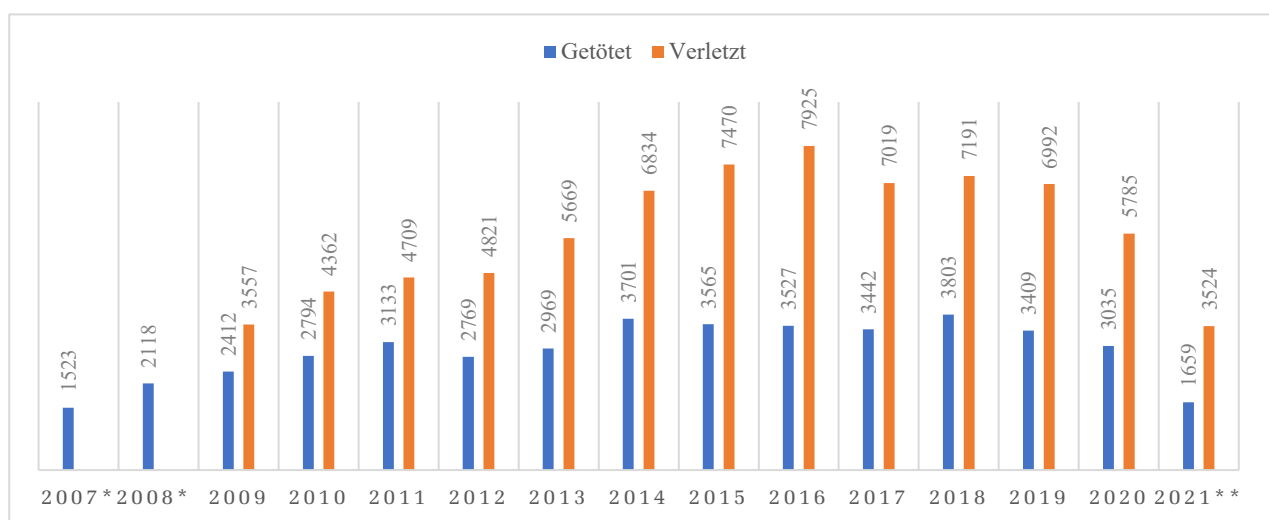
¹⁹⁶ Reformkräfte meint jene Personen, die den gesellschaftlichen Wandel mit Demokratisierungstendenzen unterstützen. Diese müssen jedoch nicht im Einklang mit den Positionen der damaligen afghanischen Regierung stehen.

¹⁹⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 190.

¹⁹⁸ Vgl. Süddeutsche Zeitung (2015).

In der ersten Hälfte 2009 konzentrierten sich noch 90 Prozent der Sicherheitsvorfälle im Süden und Osten. Auf den ganzen Norden entfielen 3,5 Prozent. Seit dem Abzug der ISAF-Kampftruppen 2014 breiteten sich die kriegerischen Auseinandersetzungen wieder in der Fläche aus, wurden bisher relativ sichere Provinzen und Distrikte immer unsicherer. 2016 stieg im Norden die Zahl der Zivilopfer im bewaffneten Konflikt um 58 Prozent, verzehnfachte sich fast die Zahl der Zivilopfer des afghanischen IS-Ablegers.¹⁹⁹ 2017 verdreifachte er seine Anschläge auf religiöse Orte und Gläubige vor allem der Minderheit der schiitischen Hazara. Im Jahr 2018 verdoppelte sich die Zahl der dem sogenannten Islamischen Staat (IS) zugeschriebenen Opfer. Die Anschlagsmuster schürten die Gefahr eines konfessionalisierten Bürgerkrieges.²⁰⁰ Großanschläge zerstörten das deutsche Generalkonsulat in Mazar-e Sharif (10. November 2016), die deutsche Botschaft in Kabul und die Niederlassung „Green Village“ von GIZ und GPPT (31. Mai 2017). Die Infrastruktur der deutschen staatlichen Aufbauhilfe in Afghanistan wurde damit ins Mark getroffen, der Abzug nahezu des gesamten Personals der GIZ war die Folge.²⁰¹

Abbildung 6: Grafik der zivilen Opfer in Afghanistan 2007 bis 2021



Quelle: Zahlen von UNAMA 2008-2021²⁰² *keine Zahlen zu Verletzten **Zahlen bis zum 30. Juni 2021.

Besonders verlustreiche Suizid- und komplexe Angriffe konzentrierten sich vor allem auf Kabul, forderten dort allein 440 Ziviltote und hatten unter den Augen der Medien eine besondere Schreckenswirkung. Am 21. April 2017 fielen in Camp Shaheen, dem Hauptquartier des 209. ANA-Korps bei Mazar-e Sharif, beim Freitagsgebet mehr als 140 überwiegend unbewaffnete Soldaten einem Massaker zum Opfer.²⁰³ Die New York Times meldete am 27. Januar 2018 für 2017 ca. 10.000 gefallene afghanische Polizisten und Soldaten. Zwischen 2014 und 2020 kamen 45.000 ANDSF-Angehörige im Einsatz ums Leben, in den Jahren vor und seit dem Doha-Abkommen 30 bis 40 pro Tag (14.000 zwischen 2001 und Februar 2014).²⁰⁴

Die in NATO-Kreisen verbreitete Behauptung einer „Pattsituation“ zwischen Aufständischen und Pro-Regierungskräften war damit fern der Realität. Das lässt sich neben diesen Verlustraten an folgenden Kennzahlen deutlich machen:

- Einem Rückgang der Distrikte „unter Regierungskontrolle“ von 72 Prozent im November 2015 auf 57 Prozent im August 2017,

¹⁹⁹ Vgl. UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2017), S. 4, 7.

²⁰⁰ Vgl. Steinberg und Albrecht (2022), S. 2.

²⁰¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 203 und 207; Der Tagespiegel (2017).

²⁰² Die seit 2008 erscheinenden UNAMA-Jahresberichte zum „Schutz von Zivilpersonen im bewaffneten Konflikt“ sind inzwischen die einzige Quelle, die regelmäßig, systematisch und seriös einen Überblick über die Folgen des bewaffneten Konflikts für die afghanische Zivilbevölkerung gibt. Die tatsächliche Zahl der Zivilopfer ist allerdings höher, da sie nicht in allen Landesteilen verlässlich mit jeweils drei verschiedenen und unabhängigen Quellen erfasst werden können, vgl. UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2023).

²⁰³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 206.

²⁰⁴ Vgl. Gollob und O’Hanlon (2020), S. 15.

- jährlichen „Abnutzungsraten“ (*attrition rates*) der ANA bei einem Drittel und der ANP bei einem Fünftel sowie
- einem Anstieg der Taliban-Kämpfer laut offiziellen US-Schätzungen von rund 20.000 im Jahr 2014 auf mindestens 60.000 im Jahr 2017.²⁰⁵

Umso erstaunlicher angesichts dieser Trends war, dass zum Beispiel das mit deutscher Hilfe errichtete Berufsbildungszentrum Takhta Pul bei Mazar-e Sharif noch ungestört mit seinen rund 1.500 Schülerinnen und Schülern arbeiten konnte, als die Umgebung schon längst als Taliban-kontrolliert galt.²⁰⁶ Ähnliches wurde von anderen, vor allem Schulprojekten berichtet, die unter anderem von etlichen deutschen Hilfsorganisationen seit vielen Jahren verlässlich unterstützt und von der örtlichen Bevölkerung mitgetragen wurden.

Das unter Ausschluss der afghanischen Regierung ausgehandelte Doha-Abkommen vom 29. Februar 2020 zwischen den Taliban und den USA leitete eine schnelle Reduzierung der US-Kräfte von 12.000 im Februar 2020 über 8.600 im Juli auf 2.500 im Januar 2021 ein. Zehn US-Basen, darunter Camp Shaheen in Balch, Maimanah in Faryab, Kandahar Airfield (früher größter NATO-Stützpunkt), wurden im Jahr 2020 geschlossen.²⁰⁷ Hoffnungen auf einen Rückgang der Gewalt und den angekündigten innerafghanischen Friedensprozess wurden schnell enttäuscht. Der Aufruf von VN-Generalsekretär António Guterres vom 23. März 2020 zu einem globalen Waffenstillstand angesichts der Corona-Pandemie fand kein Gehör.²⁰⁸

Laut UNAMA nahmen im März die Taliban-Angriffe auf afghanische Sicherheitskräfte, und damit die Zahl der Zivilopfer zu. Reuters meldete eine Zunahme der Angriffe zwischen 1. März und 15. April um 70 Prozent gegenüber dem Vorjahrszeitraum. Einen „moralischen Tiefpunkt“²⁰⁹, so Thomas Ruttig, erreichte der Terror, als am 12. Mai 2020 ein dreiköpfiges Terrorkommando in Polizeiuniformen eine Entbindungsstation in dem vor allem von Hazara bewohnten Kabuler Stadtteil Dascht-e Bartschi angriff und 24 Menschen ermordete, darunter viele Mütter mit ihren Babys und Krankenpflegerinnen.²¹⁰

Laut Jahresbericht der Afghanischen Unabhängigen Menschenrechtskommission (AIHRC) verdreifachte sich 2020 die Zahl der Zivilopfer durch gezielte Tötungen exorbitant um 169 Prozent.²¹¹ Sie richteten sich hauptsächlich gegen öffentlich Bedienstete, Journalisten, zivilgesellschaftliche Aktivistinnen, Religionsgelehrte, einflussreiche Persönlichkeiten, Parlamentsangehörige und Menschenrechtsverteidigerinnen und damit die engagiertesten Antipoden der Aufständischen.

Im November 2020 wurde das ständige deutsche Beraterteam der *Resolute Support Mission* aus Camp Pamir in Kunduz abgezogen, aber eine flexible Beratung (auch mit „*fly to advise*“) aufrechterhalten.²¹² Die Corona-Pandemie erschwerte die verbliebene Beratung auf Distanz zusätzlich und minderte ihre sowieso schon geringe Wirksamkeit.

Angesichts des um ein halbes Jahr verzögerten Beginns der innerafghanischen Friedensgespräche wurde der in Doha vereinbarte Abzugstermin 30. April 2021 für alle internationalen Truppen, Berater und *Contractors* nicht eingehalten.²¹³ Am 14. April verkündete der neue US-Präsident Joe Biden, entgegen dem Rat von US-Spitzenmilitärs und der Position vieler Verbündeter, seine unilaterale Entscheidung zum bedingungslosen Abzug bis zum 11. September 2021. Er begründete sie damit, dass das Primärziel des Einsatzes lange erreicht sei, *state building* nie das Ziel gewesen sei, dass andere Herausforderungen jetzt Priorität hätten und die Alternative ein Endloseinsatz in Afghanistan sei.²¹⁴ Übergangen wurde mit dieser Entscheidung die insbesondere durch die SIGAR-Quartalsberichte bekannte Tatsache, dass die ANDSF ohne weitere zentrale Unterstützungen (*Intelligence*, über 10.000 *Contractors* für Wartung und Instandsetzung, Luftnahunterstützung in kritischen Lagen) nicht einsatz-, durchhalte- und überlebensfähig waren, dass also ein schneller Zusammenbruch der ANDSF damit programmiert und absehbar war.²¹⁵

²⁰⁵ Vgl. Roggio (2018); vgl. Nachtwei (2017b).

²⁰⁶ Vgl. Nachtwei (2021b).

²⁰⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 232 f.

²⁰⁸ Vgl. Vereinte Nationen (2020).

²⁰⁹ Ruttig (2020).

²¹⁰ Vgl. Ebd.

²¹¹ Vgl. Afghanistan Independent Human Rights Commission (2016), S. 3.

²¹² Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 231.

²¹³ Vgl. Schetter (2021).

²¹⁴ Vgl. Biden (2021).

²¹⁵ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023a); Rheinische Post (2022).

Die Verbündeten organisierten unter hohem Zeitdruck die enorme Herausforderung ihres Abzuges und bewältigten sie angesichts der Herausforderungen in einem besonderen Maße. Am 29. Juni 2021 wurden die letzten Bundeswehrangehörigen aus Afghanistan ausgeflogen.²¹⁶ Hinterlassen wurden langjährige Verbündete, die seit Mai einer landesweiten Offensive der Taliban ausgesetzt waren. Rasant und oft ohne Gegenwehr gewannen die Taliban die Kontrolle über immer mehr Distrikte – von 73 am 1. Mai zu 195 am 5. Juli, davon viele im Norden.²¹⁷ Allein am 2. Juli fielen 13 Distrikte an die Taliban, davon elf im Nordosten. Damit verloren maßgebliche Machthaber und Regierungsmitglieder ihre Kernregion. Anders als 1996 sind hierbei auch die Distrikte im Norden und Nordosten mit ihrer überwiegend nicht-paschtunischen Bevölkerung von den Taliban kontrolliert worden. Das lässt sich größtenteils nur mit einer Unzufriedenheit mit den Verhältnissen in Kabul und vor Ort erklären (vgl. Abschnitt 4.2.3.2). Infolgedessen schlossen sich im Norden auch zahlreiche nicht-paschtunische Kämpfer den Taliban an. Mit der Einnahme vieler Grenzübergänge fielen zudem deren Zolleinnahmen an die Taliban. *Bagram Airfield*, den größten Luftwaffenstützpunkt der USA in Afghanistan seit 2001, verließen die letzten US-Soldaten am frühen Morgen des 2. Juli heimlich ohne Abstimmung mit den afghanischen Zuständigen. Am 21. Juli erklärte US-Generalstabschef, General Mark A. Milley, dass ungefähr die Hälfte aller 419 Distrikte von den Taliban kontrolliert werde und 17 der 34 Provinzhauptstädte vor einer Übernahme durch die Taliban stünden.²¹⁸

Am 6. August 2021 nahmen die Taliban in Nimrus im Südwesten die erste Provinzhauptstadt ein, zwei Tage später schon Kunduz, drei Tage später als erstes Korps-Hauptquartier das 17. Pamir Korps. Am fünften Tag der Taliban-Offensive fiel Kandahar, die zweitgrößte Stadt des Landes, nach zweimonatiger Belagerung. Nach einer Woche hatten die Taliban bereits die Zentren der Hälfte aller Provinzen, darunter auch Herat und sieben der neun Nordprovinzen, eingenommen, einen Tag später auch Mazar-e Sharif, am zehnten Tag der Offensive zur Überraschung der meisten Beobachter kampfflos letztlich die Hauptstadt Kabul.²¹⁹

Angesichts des Kollapses des afghanischen Staates und seiner Sicherheitskräfte verlief die Machtübernahme der Taliban viel weniger blutig als befürchtet. Die begründete Angst vor den neuen Machthabern sowie die Hoffnung auf Evakuierung trieben in Kabul zigtausende Menschen zum Flughafen. Bilder von verzweifelte Menschenmassen, Gewalt und Chaos prägten die Perspektive des internationalen Abzugs und machten die Niederlage weltweit unübersehbar.²²⁰

4.1.2.5 Bewertungen und Lehren

In den fast 20 Jahren waren rund 93.000 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr²²¹ an dem NATO-geführten Afghanistan-Einsatz beteiligt, der das kriegszerrüttete Land stabilisieren sowie dessen Wiederaufbau und Entwicklung absichern sollte, aber nach einigen Jahren zu einem umfassenden Kampfeinsatz wurde. Erstmals standen deutsche Soldaten seit Bestehen der Bundeswehr in schweren Bodenkämpfen. Sie haben die ihnen gestellten Aufträge verlässlich erfüllt und sich sowohl in der Stabilisierungsphase als auch in der Phase der Aufstandsbe-kämpfung bewährt.

Nichtsdestoweniger endete der größte, teuerste, opferreichste Kriseneinsatz der – vor allem westlichen – Staatengemeinschaft mit einem strategischen Scheitern. Der strategische Auftrag von ISAF und *Resolute Support*, Afghanistan bei der Herstellung eines sicheren Umfeldes für Regierung, Aufbau und Entwicklung zu unterstützen, wurde trotz aller Anstrengungen unter enormen Kosten und menschlichen Opfern verfehlt.

Dieses Scheitern war ein gemeinschaftliches, zu dem nicht zuletzt die afghanischen Regierungsverhältnisse und deren Führungskräfte durch Korruption und schlechte Regierungsführung sowie die Rolle des Nachbarlandes Pakistan beigetragen haben.

Politisch-strategisch lassen sich folgende Rückschlüsse ziehen:

- Richtig war die Intention der Staatengemeinschaft, dem nach 23 Kriegsjahren zerrütteten Land bei Friedenssicherung, Wiederaufbau und Entwicklung beizustehen und dadurch nachhaltige Terrorprävention zu realisieren. Richtig war der Vorsatz vieler Verbündeter, dabei nicht als Besatzer wahrgenommen zu werden.

²¹⁶ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 245.

²¹⁷ Vgl. Roggio (2021).

²¹⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 235 ff.

²¹⁹ Vgl. Ebd., S. 237; Der Tagesspiegel (2021).

²²⁰ Vgl. Arbeit des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode, in: 1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan) (2023a); vgl. Gebauer und von Hammerstein (2022), S. 8–17.

Für diesen Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

²²¹ Vgl. Bundeswehr (2021).

- Landeskenntnis, historisch-kulturelles Konfliktverständnis oder eine vertiefte Wahrnehmung oder gar Erkundung des Gastlandes, seiner Gesellschaft und Partner war nicht vorhanden, eine wissenschaftliche Beratung wurde nicht ausreichend hinzugezogen. In den „*Afghanistan Papers*“²²² bekennen hochrangige US-Vertreter/-innen, dass auf ihrer Führungsebene eine große Ahnungslosigkeit geherrscht habe.
- Die Begrifflichkeit „Stabilisierung“ wurde, trotz einer festgelegten Definition, durch die am deutschen Afghanistan-Engagement beteiligten Ressorts unterschiedlich politisch ausgelegt und folglich auch umgesetzt.²²³ Damit war über den gesamten Zeitraum des Engagements keine einheitliche ressortgemeinsame Linie zu erkennen, was zwangsläufig auch zu Abstimmungsproblemen auf allen Ebenen führen musste.
- Auf der politisch-strategischen Ebene war eine einheitlich interne und externe Kommunikation nicht erkennbar, sodass eine Vermischung von *Peacemaking*, *Peace enforcement* und *Peacekeeping* auf der Umsetzungsebene deutlich wurde und die übergreifende politische Zielsetzung von „*nation building*“ oder „*state building*“ nicht erkennbar war.
- Entgegen den taktischen und operativen Wirkungsanalysen und *lessons learned* wurde die ressortübergreifende und systematische Evaluierung vernachlässigt. Zu spät wurde der Versuch unternommen, eine strategische Richtschnur zu etablieren und von den (Fehl-)Entwicklungen des laufenden Engagements zu lernen.
- Innerhalb der Koalition der intervenierenden Staaten bestand keine Einigkeit über die Strategie im Umgang mit den Aufständischen: Sollte zwischen verschiedenen aufständischen Gruppen differenziert werden oder sind sie alle auf die gleiche Weise, vorwiegend militärisch, zu bekämpfen? Wie erfolgsversprechend ist eine primär militärische Aufstands- und Terrorismusbekämpfung? Wäre eine Einbindung der Aufständischen in das politische System der afghanischen Republik möglich? Dass über diese Fragen kein Konsens bestand, hatte erhebliche kontraproduktive Folgen.
- Die unterschiedlichen Ziele und Interessen der Verbündeten wurden nicht ausreichend abgestimmt, und aus deutscher Sicht wurden eigene nationale Interessen nicht ausreichend gebildet. Auch die Frage des Stellenwertes von Grundorientierungen (z. B. militärische Gewalt und humanitäres Völkerrecht) wurden oftmals nur unzureichend geklärt. Erschwerend kam hinzu, dass zwei unterschiedliche völkerrechtliche Grundlagen für den Einsatz fortdauernd parallel existierten, das zunächst wahrgenommene Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff sowie das erst später durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossene Unterstützungsmandat für Afghanistan.²²⁴

Operativ hingegen lassen sich diese Rückschlüsse ziehen:

- Anfänglich ermöglichte der Stabilisierungseinsatz Fortschritte in der Grundversorgung, bei Menschen- und Frauenrechten.
- Die von Bundesregierung und Bundestag entsandten Frauen und Männer erfüllten hoch engagiert ihre Pflicht, ermöglichten vielfältige operative Fortschritte und schufen Hoffnung für Afghanistan. Sie haben für ihren Einsatz den uneingeschränkten Dank und die Anerkennung der Gesellschaft verdient.
- Im Kontinuum des angemessenen Kräfte- und Fähigkeitsansatzes im Rahmen einer Stabilisierung standen aber nicht immer die notwendigen Kräfte/Mittel zur Verfügung. Von „*law enforcement*“ bis zu klassischen militärischen Fähigkeiten mussten häufig Kompromisse im richtigen Kräfteansatz in Bezug auf Quantität und Qualität eingegangen werden.

4.1.3 Aufbau leistungsfähiger afghanischer Streit- und Sicherheitskräfte

4.1.3.1 Einleitung

Leistungsfähige afghanische Streit- und Sicherheitskräfte, die das staatliche Gewaltmonopol in Afghanistan durchsetzen konnten, waren Grundvoraussetzung, um langfristig Stabilität und Sicherheit im Land zu gewährleisten. Die dafür unabdingbaren Reformen im Sicherheitssektor enthielten militärische und zivile Komponenten. Den militärischen Aufbau unterstützte die Bundeswehr durch Ausbildung und spätere Übernahme von militärischer Verantwortung in Nord-Afghanistan, beim Polizeiaufbau übernahm Deutschland eine Führungsrolle. Das nachfolgende Kapitel untersucht beide Komponenten.

²²² Vgl. Whitlock (2021), S. 108 ff.

²²³ Vgl. Bundesregierung (2017), S. 69.

²²⁴ Vgl. Vereinte Nationen (2001d); (2001b).

2001 gab es außerhalb der urbanen Zentren Afghanistans so gut wie keine ausgebildeten und ausgestatteten staatlichen Sicherheitskräfte, die den Schutz der Bevölkerung gewährleisten konnten. Weder war die afghanische Armee, einschließlich der anderen Sicherheitskräfte, befähigt, nachhaltig die Sicherheit im Land herzustellen, noch standen ausreichend ausgebildete Polizeikräfte zur Verfügung um flächendeckend Recht und Gesetz nicht nur in den Städten, sondern insbesondere auch im ländlichen Raum zu gewährleisten. Nach zweieinhalb Jahrzehnten Krieg in Afghanistan waren die einstigen Polizei- und Armeestrukturen völlig zerstört.²²⁵ Über die Sicherheitslage in den Provinzen war wenig bekannt.²²⁶

Die Interimsregierung war in doppelter Weise herausgefordert. Während sie die Sicherheitskräfte aufbauen musste, musste sie gleichzeitig die aktuellen Sicherheits Herausforderungen bewältigen und für Ordnung sorgen. Die „Stammesfürsten“ und „Warlords“ als Teil der Interimsregierung handelten in ihren jeweiligen Regionen weitgehend unabhängig, da sich der Einfluss der Regierung zunächst auf Kabul und Umgebung beschränkte.²²⁷

Auf der Petersberg-Konferenz am 5. Dezember 2001 in Bonn wurde mit Vertreter/-innen der dort vereinbarten Interimsregierung und internationalen Partnerinnen und Partnern über die politische Zukunft Afghanistans beraten. Die Konferenzteilnehmenden beschlossen auf dem Petersberg Regelungen für eine Interims- und Übergangsverwaltung bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen. Es war gewollt, dass die Stabilisierung Afghanistans durch den zivilen Aufbau und die militärische Absicherung möglichst ohne ein langfristiges politisches Engagement vor Ort begleitet werden sollte. Die landesweite Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung sollte in der Verantwortung der neuen afghanischen Interimsregierung liegen.

Bei der Geberkonferenz für Afghanistan am 21. und 22. Januar 2002 in Tokio wurde die Koordination des Aufbaus von afghanischen Institutionen einvernehmlich einzelnen Staaten zugeordnet, um durch klare Zuständigkeitsverhältnisse die Arbeit zu systematisieren. Zuständig für den Aufbau der Polizei wurde Deutschland, für den Aufbau der Armee die USA, für den Aufbau der Justiz Italien, für die Drogenbekämpfung Großbritannien und für die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Milizen Japan, in Zusammenarbeit mit der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).

Es gab keine einheitlichen Regelungen, wie die jeweilige Zuständigkeit umgesetzt werden sollte. Jede der „lead nations“ hat das nach ihrem jeweiligen nationalen Verständnis umgesetzt. Damit war von Beginn an einer Fehlinterpretation Tür und Tor geöffnet, sowohl auf Seiten der Verbündeten als auch der afghanischen Regierung.

Die Ziele für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte basierten auf dem jeweiligen politisch und national gesetzten Rahmen der internationalen Kräfte, statt auf den Bedürfnissen vor Ort bzw. einer realistischen Einschätzung des Prozesses. Die Verbündeten haben sich an ihren westlichen Vorstellungen für den Sicherheitsbereich orientiert und zu wenig strategische Geduld bewiesen, um dem afghanischen Kontext gerecht zu werden.²²⁸

Der *Lead-Nation*-Ansatz unterminierte die afghanische Eigenverantwortung, indem er unterschiedliche nationale Interessen der Geber priorisierte, den Ressourceneinsatz kontrollierte und selbstbestimmt den Zeitplan setzte.²²⁹ Insgesamt waren die eingesetzten Ressourcen nicht ausreichend, um den Zielen im Kommuniqué vom Petersberg gerecht zu werden.

Die Planung basierte auf kurzfristigen politischen und sicherheitsrelevanten Gegebenheiten und ignorierte mögliche Veränderungen in der Region, wie eine Zunahme der Aufstände und der Aktivitäten nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen sowie die Dynamik des laufenden Konfliktes.

Die afghanischen Sicherheitskräfte (*Afghan National Defence and Security Forces* – ANDSF) umfassten neben der Polizei und den Streitkräften noch weitere Kräfte, die ebenfalls durch die westliche Staatengemeinschaft ausgebildet wurden, hier aber nicht im Fokus stehen.

Die *Afghan National Army* (ANA) wurde zur Aufstandsbekämpfung und zum Kampf gegen die Taliban aufgebaut. Die Grenzsicherung wurde der *Afghan Border Police* (ABP) übertragen. Ein Teil der Ausbildung der ABP erfolgte in den von Deutschland aufgebauten und geförderten Ausbildungseinrichtungen der Polizei.

²²⁵ Vgl. Bericht der deutschen Fact Finding Mission zur Unterstützung des Wiederaufbaus der Polizei vom Januar 2002, Sachstand Polizeiaufbau vom 22.11.2002. Der Bericht konzentriert sich auf die quantitativen Defizite und geht nicht auf die Besonderheiten der ehemaligen afghanischen Polizei ein, in: Bundesregierung (2002b).

²²⁶ Vgl. Ebd.

²²⁷ Vgl. Ebd.

²²⁸ Vgl. Schroeder und u.a. (2022).

²²⁹ Vgl. Nathan (2007), S. 61.

Die Nationale Sicherheitsdirektion (*National Directorate of Security* – NDS) war der afghanische Inlandsgeheimdienst, der sowohl nachrichtendienstliche wie auch polizeiliche Aufgaben ausführte. Aufgebaut durch die *Central Intelligence Agency* (CIA), wurde sie durch weitere Nationen, unter anderem Großbritannien und Deutschland, finanziell und materiell unterstützt.

Die *Afghan Local Police* (ALP) war eine paramilitärische Hilfspolizeitruppe, initiiert 2010 durch die *International Security Assistance Force* (ISAF). Die ALP sollte von Dorfgemeinschaften gebildet werden, um sich selbst gegen Aufständische verteidigen zu können. Die ALP unterstand dem afghanischen Innenministerium, wurde von Spezialkräften der Vereinigten Staaten und dem afghanischen Geheimdienst ausgebildet und vom Innenministerium mit Fahrzeugen, Funkgeräten und leichten Waffen versorgt. Das Einsatzgebiet war ausschließlich das jeweilige Dorf. Deutschland hat sich an der Ausbildung dieser milizähnlichen Einheiten nicht beteiligt.

Sowohl das afghanische Verteidigungsministerium und Innenministerium als auch der NDS hatten eine Vielzahl von Spezialkräften in ihrer Verantwortung, die durch die truppenstellenden Nationen von ISAF und später RSM (*Resolute Support Mission*) ausgebildet, ausgestattet und phasenweise begleitet wurden.

4.1.3.2 Aufbau der Polizei (Afghan National Police – ANP)

Deutschland hatte auf Wunsch der afghanischen Interimsregierung und der Vereinten Nationen (VN) die Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei übernommen und koordinierte die internationale Unterstützung. Dazu trafen am 13. Februar 2002 28 Geberländer und elf multilaterale Organisationen im Auswärtigen Amt zusammen.

Im April 2002 wurde das deutsche Polizeiprojektbüro in Kabul eröffnet. Das *German Police Project Office* (GPPO) übernahm die Aufgaben, die afghanische Regierung und deren Polizei bei ihrer Reform zu beraten und die Beiträge der internationalen Partner zu koordinieren.²³⁰ Das deutsche Polizeiprogramm in Afghanistan war langfristig angelegt und hatte eine zivilpolizeiliche Ausrichtung.²³¹

Der deutsche Beitrag fokussierte sich zunächst auf die Beratung des Innenministeriums bei grundlegenden Organisationsfragen sowie auf den schnellen Wiederaufbau und die Inbetriebnahme der Polizeiakademie in Kabul, die Ausbildung von Polizeiführungskräften, die Ausbildung von 25.000 Polizisten aus allen Provinzen in einer ersten Phase und Ausstattungshilfe.²³² Der *Train-and-Equip*-Ansatz orientierte sich an den deutschen Erfahrungen im Bereich (kriminal-)polizeilicher Aus- und Fortbildungen.

Die Unterstützung des Aufbaus bewegte sich dabei im Spannungsfeld westlicher Vorstellungen und der Einsatzrealität für die afghanischen Kräfte, die in der Konzeption der Curricula Eingang fand. Der hiermit erreichte Ausbildungsstand kollidierte jedoch mit den tatsächlichen Einsatzrealitäten der zivil ausgebildeten Polizisten, die viel zu häufig im Einsatz an Checkpoints unter massivem Beschuss ihre Gesundheit oder gar ihr Leben verloren.

Den dringenden Bedarf an Streifenpolizisten hatte die deutsche Seite weniger im Blick. Erst mit der ISAF-Ausweitung ab Ende 2003 wurde auch der Polizeiaufbau in der Fläche zum Thema, aber nur mit minimalen Kräften angegangen.

Die deutschen Anstrengungen zur Schaffung eines neuen professionellen, zivilpolizeilichen Führungskorps stießen von Beginn an auf große Hindernisse. Das unterfinanzierte, langfristig angelegte Ausbildungsprogramm war trotz des Engagements und der hohen Motivation der Polizeianwärter vor Ort nicht in der Lage, in kurzer Zeit eine für den unmittelbaren Bedarf ausreichende Zahl von Polizisten auszubilden. Die Polizisten mussten gleichzeitig rekrutiert, ausgebildet, eingesetzt und trainiert werden. Die Dringlichkeit, die Reihen zu füllen, reduzierte diesen Prozess oft auf eine „Rekrutierung und Einsatz“-Praxis.²³³

Zu Beginn fehlte es sehr häufig an adäquater Bewaffnung, Munition und Ausrüstung, insbesondere an Fahrzeugen, Treibstoff und Kommunikationsmitteln. Die Bezahlung der Polizisten war anfangs oft so schlecht, dass sie nicht ausreichte, um eine Familie zu ernähren. Dies begünstigte Korruption und die Verwicklung von Polizisten in kriminelle Strukturen.²³⁴ Mit der Übernahme der Ausbildungsverantwortung durch die USA wurde ab 2006 eine einheitliche Ausstattung sichergestellt. Eine angemessene Bezahlung erfolgte durch den von den Vereinten

²³⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010a), S. 8.

²³¹ Vgl. Jalali (2016), S. 8.

²³² Vgl. Bundesregierung (2010c).

²³³ Vgl. Jalali (2016), S. 8.

²³⁴ Vgl. Ebd., S. 8.

Nationen verwalteten *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA), in den Deutschland ab 2002 kontinuierlich einzahlte.²³⁵ Der Fonds stellte Programme in der gesamten nationalen Justizkette zur Unterstützung einer wirksamen, integrativen und zugänglichen staatlichen Rechtsstaatlichkeit bereit.²³⁶

Als ab 2005 in Teilen des Landes die Sicherheitsvorfälle zunahmen und der schnelle Bedarf an mit robusten Fähigkeiten ausgestatteten Polizisten deutlich wurde, war das deutsche Polizeiprojekt mit seinem Top-down-Ansatz und seiner schwachen Personalausstattung überfordert.

Bereits 2004 konstatierte die US-Seite eine Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan und eine aus ihrer Sicht ineffektive Umsetzung der vereinbarten Arbeitsteilung im Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte. Mit dem Wiederaufflammen der Aufstände in Afghanistan und der Einbindung der ANP in der Aufstandsbekämpfung übernahm das US-Verteidigungsministerium zusätzlich zur Verantwortung für die Ausbildung der Armee, auch die Führungsrolle bei der Ausbildung der Polizei.²³⁷

Dies beinhaltete einen Paradigmen-Wechsel von einer zivilen Ausrichtung der ANP unter deutscher Führung hin zu einer stärker paramilitärischen Ausrichtung, die die USA mit einem robusteren Polizeiansatz und einem deutlich erhöhten Personal- und Geldeinsatz über Sicherheitsfirmen in der Breitenausbildung übernahmen. Die Ausbildungszeiten wurden deutlich verkürzt, und es wurde – verglichen mit den von Deutschland gesetzten Standards – mit deutlich geringeren Qualifikationen gearbeitet.²³⁸

Die ANP wurde größtenteils in eine paramilitärische Truppe umgewandelt, die im Rahmen der Aufstandsbekämpfung bis zuletzt an vorderster Front kämpfte. Damit wurde die Polizei zu einem Instrument der Aufstandsbekämpfung – anstatt zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung.

Erst mit den Planungen zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die Afghanen hat die NATO eine Neuausrichtung eher weg von der Aufstandsbekämpfung und stärker hin zur zivilen Polizeiarbeit in den Fokus gerückt.²³⁹ Koordiniert wurde der Einsatz der Polizeiausbilder durch das im Jahr 2006 aufgestellte *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) in Kabul, das die einheitliche Ausstattung von der Bekleidung über Waffen bis zum Großgerät sicherstellte. Es folgte alles US-Standards.

2006 standen CSTC-A insgesamt 600 Berater für die ANP zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt verfügte das deutsche GPPO zeitgleich lediglich über 40 erfahrene Polizisten und Polizistinnen von Bundespolizei und Länder-Polizeien. Aufgrund der personellen Unterausstattung des GPPO erfolgte im April 2007 eine Verstärkung der deutschen Polizeiausbildung durch 30 Feldjäger. Auf deutsche Initiative übergab das GPPO am 17. Juni 2007 seine führende Rolle bei der internationalen Polizeiaufbauhilfe an die neue EU-Mission EUPOL AFGHANISTAN, geleitet von einem ehemaligen Kommandeur der GSG 9.

Die Absicht, mit einer EU-Mission die Schlüsselaufgabe der Unterstützung des Polizeiaufbaus mit mehr Schultern zu stärken, erfüllte sich mit EUPOL AFG nicht. Neben EUPOL leistete Deutschland auch weiter bilaterale Polizeihilfe über das *German Police Project Team* (GPPT).

Ab 2008 errichtete Deutschland in Mazar-e Sharif die *Afghan National Police Academy* (ANPA) und in Kunduz und Faizabad je ein *Police Training Center* (PTC), in denen Polizeianwärter aus den nördlichen Provinzen ausgebildet wurden. Über die *Project Implementation Unit* (PIU) der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)²⁴⁰ – finanziert vom AA – konnten weitere Ausbildungsstätten und Hauptquartiere der Polizei erbaut werden. In Abstimmung mit den zuständigen afghanischen Ministerien entwickelte die PIU ein Programm „Alphabetisierung und nachholende Grundbildung“ für Polizisten, das ab 2009 in immer mehr Provinzen realisiert wurde.²⁴¹

Erst im Juli 2010, acht Jahre nach Beginn des Afghanistaneinsatzes, wurde der GPPT-Zielumfang von 200 deutschen Polizistinnen und Polizisten, einschließlich Kurzzeitrainern, erreicht. 2007 war die deutsche Polizeihilfe erstmalig Thema im Bundestag.

²³⁵ Vgl. Friesendorf (2009), S. 11; siehe Webseite LOTFA (United Nations - Multi-partner Trust Fund Office - MPTF (2023a).

²³⁶ Vgl. United Nations - Multi-partner Trust Fund Office - MPTF (2023b).

²³⁷ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 2.

²³⁸ Ebd., S. 2: „ANP training ... the U.S. military reported that of Afghanistan's 34,000 “trained” police officers, only 3,900 had been through the basic 8-week course, while the remainder had attended a 2-week transition course.” [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Ausbildung der ANP... das US-Militär berichtete, dass von den 34.000 „ausgebildeten“ afghanischen Polizisten nur 3.900 das 8-wöchige Basistraining absolviert hatten, während der Rest an einem 2-wöchigen Lehrgang teilgenommen hatte.]

²³⁹ Vgl. NATO (2012).

²⁴⁰ Seit 2011 „Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit“ (GIZ).

²⁴¹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012b).

Während der Polizeiaufbau in deutschen fachspezifischen Veröffentlichungen kritisch beleuchtet wurde, fand das Thema keinen Eingang in die gesellschaftliche Debatte.²⁴² Der deutsche Beitrag wurde jedoch vereinzelt aufgegriffen.²⁴³

Ab Ende 2007 führte CSTC-A das *Focused District Development Programm* (FDDP) ein. Nach der Evaluierung der Sicherheitslage in einem Distrikt wurden die dort eingesetzten afghanischen Polizisten abgezogen und innerhalb von acht Wochen in einem der *Police Training Center* (PTC) ausgebildet. Während dieser Zeit wurden sie durch eine Einheit der *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) ersetzt.

Nach dieser Ausbildung gingen die Polizisten zurück in ihren Distrikt. Dort wurden sie durch internationale Mentoren und Partner, den *Police Mentor Teams* (PMT) und *Police Operational Mentoring and Liaison Teams* (POMLT) nachbetreut.

Zwischen 2009 und 2011 beteiligte sich auch die deutsche Polizei im Norden am landesweiten, mit CSTC-A abgestimmten FDDP. Aus jeweils einem Distrikt wurde die lokale Polizei in die *Afghan National Police Academy* (ANPA) in Mazar-e Sharif für mehrere Wochen zur Ausbildung kommandiert. 2010 stellte Deutschland zehn PMTs mit je vier Polizisten und Feldjägern sowie fünf Soldaten als Schutzkomponente. Neben Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe stärkten die PMTs die ANP im jeweiligen Distrikt auch durch die Verbesserung von Infrastruktur, vor allem den Bau von Polizeistationen.²⁴⁴

Die deutsche Teilnahme wurde aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage durch das Bundesministerium des Innern (BMI) selbständig wieder eingestellt. Eine ressortübergreifende Abstimmung wie auch eine Koordination mit ISAF fand nicht statt. Es war eine vertane Chance und hat, wie so viele andere Entscheidungen auch, viel Reputation und Vertrauen bei den afghanischen Partnern gekostet.²⁴⁵

Ab 2012 begann die Schließung der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs, siehe 6.1. Glossar) und damit auch die Übergabe der Ausbildungseinrichtungen der afghanischen Polizei. Im Oktober 2012 erfolgte die Übergabe des PRT und des PTC Faizabad und im Oktober 2013 des PRT und des PTC Kunduz. In der *Afghan National Police Academy* (ANPA) in Mazar-e Sharif wurde noch bis zum Juni 2021 weiter ausgebildet, aber mit deutlich reduziertem Personaleinsatz.

Seit der endgültigen Machtübernahme der Taliban im August 2021 ist unklar, was aus den ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten geworden ist. Ihre bis zum Schluss durch den Westen über LOTFA sichergestellte Bezahlung wurde eingestellt.

4.1.3.2.1 Zwischenbilanz

„Der Polizeiaufbau wird durch Menschen betrieben, die das System afghanische Polizei, an dem sie arbeiten und es verändern wollen, nicht kennen und verstehen. Zugebenermaßen ist aber auch die Handlungsweise der vielfältigen und schlecht bis gar nicht koordinierten Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft im Polizeiaufbau ein schwer zu verstehendes System. Die bisherigen Bemühungen, diesen allseits bekannten Missstand über ein internationales Koordinierungsgremium zu beheben, sind zumindest bislang nicht erfolgreich gewesen.“²⁴⁶

So die Bilanz von Jan Hieber, der 2008/09 das EUPOL-Team in Nordafghanistan leitete.

Es fehlte ein Gesamtkonzept zum Aufbau der afghanischen Polizei. Die Erwartung der internationalen Gemeinschaft wie auch der Afghaninnen und Afghanen wurde enttäuscht. Ein Aufbau von Polizeikräften in einem dysfunktionalen Staat muss gleichzeitig sowohl von oben wie auch von unten erfolgen. Diese Aufgabe wurde von Deutschland bei der Übernahme der Verantwortung bei der Petersberger Konferenz unterschätzt.

Die vereinbarte Arbeitsteilung wurde durch unterschiedliche nationale Interessen und Polizeikulturen, unterschiedliche Wahrnehmungen der Bedrohungslage und fehlende strategische Geduld relativ rasch ausgehebelt. Eine internationale Koordination fand in Ansätzen statt, wirkte sich aber aufgrund fehlender Verbindlichkeit nicht aus. Der Polizeiaufbau beruhte nicht auf den Gegebenheiten vor Ort und war nicht darauf ausgelegt, afghanische Eigenverantwortung zu stärken.

²⁴² Vgl. Friesendorf (2009), S. 11 f.

²⁴³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009); vgl. Die Zeit (2019); vgl. Ulrich und Wiegrefe (2019).

²⁴⁴ Vgl. Friesendorf und Krempel (2010), S. 15.

²⁴⁵ Vgl. Vollmer, Jörg, General a. D., Kommandeur RC NORTH 2009 und 2013/14, Stellungnahme in der Projektgruppe 1 der Enquete-Kommission (Sitzung am 18.09.2023).

²⁴⁶ Hieber (2009), S. 3.

Die jeweiligen nationalen Engagements in Form von Personal und Geldmitteln blieben in nationaler Hoheit. Eine weisungsgebende Instanz und für alle verbindliche Vorgaben gab es nicht und wäre als Eingriff in die jeweilige nationale Verantwortung gewertet worden. Davon unbenommen ist die einheitliche Ausstattung durch die USA übernommen und die Koordination ab 2006 durch CSTC-A gewährleistet worden. Die Ausgestaltung und Durchführung der Ausbildung in den von Deutschland erbauten und betriebenen Ausbildungseinrichtungen in Mazar-e Sharif, Kunduz und Faizabad erfolgte in nationaler Verantwortung.

Die Überschneidungen der Bereiche und notwendige verzahnte Reformen wurden nicht ausreichend koordiniert. Eine erfolgreiche Polizeireform muss eng abgestimmt sein mit der Justiz- und Verteidigungsreform, der Drogenkontrolle und der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von ehemaligen Kombattanten (DDR).²⁴⁷ Die unterschiedlichen DDR-Programme, die in Afghanistan aufgelegt wurden, haben nur begrenzt die beabsichtigten Wirkungen erzielt.²⁴⁸

Das fehlende Verständnis für den lokalen Kontext wurde zum Hindernis für effektives Handeln der Polizei. Es wurde versäumt, eine systematische Untersuchung durchzuführen, um festzustellen, ob die ethnische Zusammensetzung einen Einfluss auf die Leistung der Polizei hatte. In der ANP dominierten ethnische Ungleichheiten und Spannungen in allen Dienstgradgruppen. Beispielsweise wurden 2003 zwölf der fünfzehn Polizeistationen in Kabul von Panjshiri-Tadschiken geleitet. Ethnische und stammesbedingte Ungleichgewichte förderten „starke Spannungen und Feindseligkeiten“ im ganzen Land und untergruben die Autorität der Zentralregierung und das Vertrauen in die Polizei.²⁴⁹

Die Anzahl der Frauen in der Polizei war sehr gering, auch wenn es als Erfolg gezählt werden sollte, dass sie überhaupt Polizistinnen werden konnten. Obwohl Strukturen vorgesehen waren, um die Zahl von Rekrutinnen zu erhöhen, wurden entsprechende Reformen weder durch das afghanische Innenministerium noch auf lokaler Ebene aktiv gefördert. Sexualisierte Gewalt gegenüber Polizistinnen innerhalb der Polizeistrukturen war verbreitet.²⁵⁰

Die Bedeutung von Polizistinnen für das Vertrauen in den Staat und die Sicherheit aller Menschen muss im Aufbau von polizeilichen Strukturen mitgedacht werden. Afghanistan hatte und hat noch immer weltweit eine der höchsten Raten von Gewalt gegen Frauen. Gleichzeitig wird sie in der Gesellschaft als Tabu gesehen. Soziale Normen hindern afghanische Frauen oft daran, Polizisten in Notfällen zu kontaktieren und Gewalttaten gegen sie zu berichten. Mehr Polizistinnen bedeuten mehr Möglichkeiten für Frauen, sich gegen diese Gewalt zu schützen und einen besseren Zugang zum Recht zu erhalten.

Die Ausbildung und der Aufbau einer effektiven ANP stellten sich unter den politischen Gegebenheiten als Herausforderung heraus. Lokale Machthaber, die selbst teilweise durch Menschenrechtsverletzungen oder Drogenhandel vorbelastet waren, wurden zu Polizeikommandeuren ernannt. Politische Entscheidungen zur Wiedereingliederung „demobilisierter“ ehemaliger Parteikämpfer in die Polizei untergruben die Entwicklung der ANP zusätzlich.

In den meisten Fällen besetzten ehemalige Parteikommandeure, die in die Polizei berufen wurden (oder das Kommando übernahmen), ihre Ämter mit ihren unqualifizierten Anhängern und korrupten Verbündeten. Die Dominanz lokaler Loyalität und die Verbindungen zu korrupten Netzwerken trugen zusammen mit der schlechten Ausbildung und der niedrigen Bezahlung zur endemischen Korruption in der Polizei bei. Es fehlte an ethischem Handeln im Staatsdienst und in den Verwaltungsstrukturen, die zur Förderung von Professionalität und Verantwortlichkeit beitragen müssen.²⁵¹

Dass Deutschland die *Lead*-Rolle angetragen wurde, war durch die konstruktive Polizeikooperation vor der Kriegszeit, d. h. vor dem Einmarsch der sowjetischen Armee 1979 und dem folgenden Bürgerkrieg ab 1989, begründet, ein Vertrauensbeweis und eigentlich eine besondere Chance. Durch weit verbreitete Korruption in der afghanischen Polizei wurde die Akzeptanz in der Bevölkerung unterminiert und durch Unterausstattung und geringen Ressourceneinsatz die Chance für eine effektive Sicherheitssektorreform zusätzlich beeinträchtigt.

²⁴⁷ Vgl. Friesendorf und Krempel (2010), S. 9.

²⁴⁸ Vgl. DDR Programme: Afghanistan New Beginning Programme 2003-05, Disbandment of Illegal Armed Groups ab 2005, parallel dazu die Programme Tahkim Sulh/Strengthening Peace Programme 2005-10 und das Afghanistan Peace and Reconstruction Programme 2010-16.

²⁴⁹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 62. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages].

²⁵⁰ Vgl. Hancock (2013), S. 21.

²⁵¹ Vgl. Jalali (2016), S. 8; vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 64.

Der Kräfteansatz war von Beginn bis zum Ende zu gering. Obwohl formal in der Verantwortung, hat Deutschland keine wirksame multinationale Koordination für Gesamtafghanistan übernommen. Diese Aufgabe wurde Deutschland durch die USA entzogen und CSTC-A übertragen.

Auch im Norden im *Regional Command North* (RC-N) bzw. später im *Train Advise Assist Command-North* (TAAC-N) hat Deutschland diese koordinierende Rolle nur für die Provinzen übernommen, in denen deutsche PRTs stationiert waren. Eine Koordination mit den norwegischen, schwedischen, türkischen und ungarischen PRTs erfolgte nicht.

Eine funktionierende Polizei hat eine entscheidende Bedeutung und Verantwortung für die nachhaltige Stabilisierung eines Landes wie Afghanistan nach 2001. Bei den jährlich wiederkehrenden Mandatsberatungen für den Einsatz der Bundeswehr wurde die Polizeikomponente fast nie thematisiert.

Die polizeiliche Komponente als Teil des Vernetzten Ansatzes muss wie auch die diplomatische, militärische und entwicklungspolitische im Rahmen der parlamentarischen Begleitung und Kontrolle regelmäßig mitbetrachtet werden.

4.1.3.3 Aufbau der Armee (Afghan National Army – ANA)

Die afghanischen Sicherheitskräfte mussten vollständig neu aufgebaut werden. Anfängliche Planungen der USA, die im Mai 2002 begannen, die ersten afghanischen Soldaten auszubilden und auszurüsten, liefen zunächst nur auf eine Truppenstärke der afghanischen Armee (ANA) von etwa 65.000 Mann hinaus.²⁵² Ziel in der Anfangsphase war es, möglichst rasch eigene Kräfte abzulösen. Ausbildung und Einsatz erfolgte nach US-Grundsätzen, da die USA die Führungsrolle für die Ausbildung, die materielle Ausstattung und den Einsatz der ANA übernommen hatten. In der Anfangsphase erfolgte dies noch unter Abstützung auf vorhandenes sowjetisches Material. Um den angestrebten personellen Umfang in kurzer Zeit sicherzustellen, haben die USA die vollständige Ausstattung mit US-Material sichergestellt.

Mit Beginn des Kriegs im Irak im Jahr 2003 verlagerte sich der US-Schwerpunkt und die Ausbildung wurde durch Einheiten der *US National Guard* durchgeführt. Eine Aufstockung der internationalen Kräfte und damit weitergehende Unterstützung in der Ausbildung und insbesondere in der Begleitung der afghanischen Kräfte im Gefecht erfolgte zunächst nicht.

Die afghanischen Sicherheitskräfte waren von Beginn an auf internationale Hilfsgelder angewiesen. Die US-amerikanische Regierung als mit Abstand größter Geber richtete im Jahr 2005 den nationalen „*Afghan Security Forces Fund*“ (ASFF) ein. Die NATO folgte 2007 mit dem „*Afghan National Army (ANA) Trust Fund*“. Deutschland war seit 2009 größter Beitragszahler.²⁵³

Von den Gesamtkosten des Aufbaus der afghanischen Sicherheitskräfte, d. h. einschließlich Armee und Polizei, von ca. 90 Milliarden US-Dollar über zwanzig Jahre haben die USA die Hauptlast getragen. Die Vereinigten Staaten haben den afghanischen Sicherheitskräften in diesem Zeitraum über 600.000 Handwaffen, 300 Luftfahrzeuge, 80.000 Fahrzeuge, Funkgeräte, Nachtsichtgeräte und biometrische Systeme übergeben. Diese Unterstützung machte mehr als 60 Prozent der gesamten US-Hilfen für Afghanistan aus.²⁵⁴ Vom Sold über Kasernen bis zu Gerät und Instandhaltung finanzierten die USA alles.

Erst später konzentrierten sich die Aktivitäten auch auf die Bildung von Kapazitäten, die über Infanteriefähigkeiten hinausgingen, wie Logistik, Führung sowie Einsatz- und Kampfunterstützung.²⁵⁵

Die afghanischen Streitkräfte wurden zu einer Streitkraft nach US-Vorbild aufgebaut, gegliedert und entsprechend ausgestattet, mit einer Fokussierung auf Spezialkräfte und Luftnahunterstützung.²⁵⁶

Die materielle Ausstattung der afghanischen Sicherheitskräfte erfolgte ausschließlich durch die Vereinigten Staaten, einschließlich der Versorgung mit Munition und Ersatzteilen. Bis zum Schluss verfügten die afghanischen Kräfte über keine Bestandsübersichten, was in welchem Umfang ausgeliefert und wo und in welchem Umfang eingelagert war.²⁵⁷

²⁵² Vgl. Kargar (2016), S. 180.

²⁵³ Vgl. Bundesregierung (2014d), S. 62.

²⁵⁴ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 1.

²⁵⁵ Vgl. Cordesman (2019), S. 35.

²⁵⁶ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 2.

²⁵⁷ Vgl. Ebd., S. 14 ff.

Im Jahr 2006 stellten die USA das *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) auf, verantwortlich für Ausbildung, Beratung, Unterstützung und Ausstattung aller afghanischen Sicherheitskräfte.²⁵⁸ Die 2009 aufgestellte *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-A) war im Unterschied dazu für die Organisation und Ausbildung der höheren Stäbe und an den Schulen verantwortlich. In beiden Dienststellen waren auch deutsche Soldatinnen und Soldaten eingesetzt, in der Schlussphase von RSM auch in führender Verantwortung in der NTM-A.

Die Ausbildung der ANDSF erfolgte in unterschiedlichen Ausbildungseinrichtungen der Streitkräfte und der Polizei. Die hierfür notwendigen Ausbildungseinrichtungen wurden durch die Nationen von ISAF aufgebaut, insbesondere auch infrastrukturell, und über einen langen Zeitraum betrieben. Die Übergabe in afghanische Verantwortung erfolgte schrittweise ab 2012, als der Rückzug aus der Fläche begonnen wurde.

Die Ausbildung unter der Leitung des im Juli 2006 in Dienst gestellten *Afghan National Army Training Command* (ANATC) sah eine Grundausbildung durch afghanische Militärausbilder vor. Die US-amerikanischen Streitkräfte übernahmen die fortgeschrittene Ausbildung. Großbritannien und Frankreich leiteten in Kabul die Ausbildung von Offiziersanwärtern.

Bei der Ausstattungshilfe waren die afghanischen Sicherheitskräfte weitestgehend auf US-Lieferungen angewiesen. Die meisten anderen Verbündeten, darunter Deutschland, hielten sich aus dieser Aufgabe heraus. Das hatte für eine einheitliche Ausbildung und Logistik große Vorteile, aber es entsprach nicht immer den realen Fähigkeiten und Bedarfen der Streitkräfte und Polizei und hat diese dementsprechend in der Anwendung oft überfordert.

Ohne das durch die USA beigestellte Wartungs- und Instandsetzungspersonal (*contractors*) waren die afghanischen Sicherheitskräfte nur eingeschränkt oder unzureichend in der Lage, ihr Großgerät selbständig zu handhaben. Bei den Landfahrzeugen schaffte die ANA zum Schluss nur noch 20 Prozent der Instandhaltung aus eigener Kompetenz. Dazu erklärte Barnett Rubin der Kommission, die USA

„statteten die afghanischen Streitkräfte mit Waffensystemen aus, die mit denen der NATO interoperabel waren (obwohl man in Afghanistan seit den 1950er-Jahren Waffen sowjetischer bzw. russischer Bauart verwendet hatte), und mit hochentwickelten Systemen für Intelligence-, Überwachungs- und Aufklärungsaufgaben, die von Kampftruppen bedient werden mussten, die nicht einmal die Handbücher für diese Ausrüstung lesen konnten, sofern sie überhaupt lesen konnten.“²⁵⁹

Die afghanische Armee wurde durch westliche Streitkräfte unterstützt. Der Erfolg im Gefecht beruhte maßgeblich auf der westlichen Unterstützung, insbesondere mit Spezial- und Luftstreitkräften.

Der Einsatz der afghanischen Armee erfolgte ausschließlich im Inland zur Bekämpfung der Taliban. In der Regel waren an Operationen immer auch Einheiten der Polizei (ANP), der Grenzpolizei (ABP) und des Sicherheitsdienstes (NDS) beteiligt. In seltenen Fällen auch örtliche Milizen. In kritischen Lagen waren die Spezialeinheiten häufig die Entscheidungsträger.

Die Einsätze waren stark abhängig von Luftnahunterstützung. Diese erfolgte durch die USA, in einzelnen Fällen auch durch andere Koalitionstreitkräfte. Der Aufbau der afghanischen Luftwaffe (AAF) war langwierig und bis zum Abzug der westlichen Truppen nicht abgeschlossen. Luftnahunterstützung war für die angegriffenen ANDSF überlebensnotwendig.

Der Aufbau der Streitkräfte erfolgte im ständigen Einsatz derselben. Dennoch haben zunächst die westlichen Streitkräfte die Hauptlast der Gefechte im Süden und Osten getragen. Die Entscheidungen zum Abzug der westlichen Truppen folgten den jeweiligen nationalen Agenden. Die formale Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte in den ersten von 34 Provinzen ab 2012 und für Gesamtafghanistan im Jahr 2013 folgte politischen Entscheidungen und nicht der tatsächlichen Sicherheitslage vor Ort.

Die Afghanische Nationalarmee konnte bis zum Schluss nur in einem Stützkorsett externer Hilfen existieren. Die USA hatten 2021 nur noch 2.500 Soldaten im Land, doch allein das US-Verteidigungsministerium bezahlte mehr als 18.000 „*Contractors*“ für militärische Dienstleistungen, damit die ANA funktionierte – vor allem für die Luftwaffe.

²⁵⁸ Vgl. Ebd., S. 2.

²⁵⁹ Rubin (2023), S. 4.

Afghanische Eigenverantwortung wurde damit nicht gefördert. Es ist davon auszugehen, dass die „Contractors“, die durchgehend und besonders zuletzt einen Großteil der Unterstützung vor Ort geleistet haben, nicht in einen umfassenden Ansatz der Sicherheitssektorreform eingebunden waren. Sie unterstanden nicht derselben Kontrolle wie nationale Truppen.

Nicht nur für Kampfeinsätze war die Luftkomponente entscheidend, an ihr hing auch die Operationslogistik. Die Versorgung am Boden war zunehmend nicht mehr durchführbar, da Konvois ständigen Angriffen ausgesetzt waren und Straßen gesprengt wurden. Die 2.200 km lange „Ring Road“, ein ringförmiges Netz aus Fernstraßen, das viele und vor allem die größten afghanischen Städte miteinander verbindet, war ab 2019 fest in der Hand der Taliban.

4.1.3.3.1 Exkurs – Counterinsurgency-Konzept (COIN)

Der ISAF-Einsatz war ab 2006 zunehmend mit einem Guerillakrieg konfrontiert, geprägt durch Terroranschläge, Hinterhalte und infanteristische Gefechte seitens der Taliban, oft inmitten der Bevölkerung. Dem entgegen standen modern ausgestattete westliche und zunehmend ebenso ausgestattete afghanische Sicherheitskräfte. Das Netzwerk der Taliban konnte nicht nachhaltig zerschlagen werden. Parallelstrukturen etablierten sich zunehmend, zunächst im paschtunisch geprägten Süden und Osten des Landes, ab 2008 auch im nicht-paschtunisch dominierten Westen und Norden. Schattengouverneure, die Rechtsprechung nach der Scharia und das Stammesrecht haben den Aufbau zivil- und rechtsstaatlicher Strukturen unterminiert.

Das *counterinsurgency concept* (COIN) verfolgte das Ziel, eine Aufstandsbewegung von der Bevölkerung zu isolieren und die „*hearts and minds*“ der Bevölkerung zu gewinnen. Mit den Phasen „*Shape – Clear – Hold – Build*“ sollten militärische Kräfte zunächst die Sicherheit herstellen und danach die Aufrechterhaltung der Sicherheit und staatlichen Ordnung den Polizeikräften übergeben, um damit die Voraussetzung für einen langfristigen wirtschaftlichen Aufbau zu schaffen.

Das Konzept wurde aufgrund der Erfahrungen im Irak-Krieg 2006 federführend durch die amerikanischen Generale David H. Petraeus und James F. Amos erarbeitet und als Handbuch zur Aufstandsbekämpfung mit dem Titel *Field Manual (FM) 3-24 Counterinsurgency* herausgegeben, das ab Anfang 2007 im Irak und ab 2009 in Afghanistan angewendet wurde. In Deutschland war es zunächst aufgrund seines Titels umstritten, wurde aber vor Ort durch die Truppe im Rahmen des „*Partnering*“ umgesetzt.

Das Hauptproblem über die Jahre war, dass die Armee nicht in die Offensive kam, da der konventionelle Unterbau der ANA durch den ständigen Gefechtseinsatz, hohe Verluste und ebensolche Abwesenheitsraten nur eingeschränkt einsatzbereit blieb. Die in sieben Korps und eine Hauptstadt-Division gegliederte Nationalarmee schaffte es nicht, freigekämpfte Räume zu sichern und zu halten. Spezialkräfte nebst Luftwaffe waren als Feuerwehr im ganzen Land unterwegs, die Taliban-Attacken zu zerschlagen, allerdings ohne nachhaltigen Effekt.

Ein Symbol dafür waren die circa 10.000 *ANA-Checkpoints* im ganzen Land. Mit zehn bis zwanzig Soldaten bemannt, ohne Führung durch einen Offizier vor Ort und logistische Unterstützung waren diese Posten militärisch wertlos.

Das COIN-Konzept muss vom Ende her gedacht und umgesetzt werden. Wenn Klarheit darüber besteht, was und wie aufgebaut werden soll, kann daraus abgeleitet werden, wie und mit welchen Kräften Rechtsstaatlichkeit durch Polizei und Justiz geschützt werden müssen. Diese Kräfte müssen in ausreichender Zahl ausgebildet, ausgestattet und einsatzbereit sein. Das benötigt Zeit.

Bevor dies nicht erreicht ist, droht die vorangehende militärische Bekämpfung ins Leere zu laufen. Eine ressortübergreifende Abstimmung in Deutschland fand nicht statt. Das COIN-Konzept mit seinem Übergang von militärischen (*clear*) zu polizeilichen Aufgaben (*hold*) bedarf eines vorausschauenden Verständnisses der notwendigen Kräfte und Mittel.

Als der deutsche Kommandeur des *Regional Command North* (RC-N) 2009 eine Ausbildungsoffensive zur Stärkung der äußerst schwachen Polizei in der Provinz Kunduz empfahl, wurde dieser realitätstüchtige Vorschlag im politischen Berlin zurückgewiesen. In der Folge verpuffte der durch die Streitkräfte erzielte Erfolg (*clear*), da nicht ausreichend Kräfte zur flächendeckenden Sicherung (*hold*) der Provinz zur Verfügung standen.

Abgesehen von diesen Fehlern bei der Umsetzung war das COIN-Konzept bereits im Ausgangspunkt kein geeigneter Ansatz für Afghanistan. Die Grundannahme der Legitimität der unterstützten Regierung entsprach nicht der Realität.²⁶⁰ Ferner ignoriert COIN die Bedeutung von Faktoren wie sozialer Identität und religiöser Gruppenidentitäten, indem es unterstellt, dass die „*hearts and minds*“ allein durch gute Regierungsarbeit und Sicherheit gewonnen werden können.²⁶¹

Vorbehalte gegen die COIN-Strategie wurden teilweise auch von NGO-Seite vorgebracht. Der Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) etwa befürchtete eine Unterordnung von Entwicklungszusammenarbeit und Aufbauhilfe in Afghanistan²⁶² für Ziele der militärischen Aufstandsbekämpfung (vgl. Abschnitt 4.2.5.3.3.3).²⁶³

4.1.3.3.2 Aufgabe der Bundeswehr

Die Bundeswehr war in der Anfangsphase zunächst in Kabul eingesetzt und hat hier in der Ausbildung unterstützt. Der deutsche Beitrag zum Aufbau der ANDSF begann mit gemeinsamen Patrouillen von deutschen Soldaten mit afghanischen Polizisten und deren sechstägiger Kurzausbildung sowie einem mobilen Training Team der Bundeswehr als Ausbildungshilfe für die ANA (Fernmelde, Kfz, medizinische Ausbildung). Ein Konzept zur verstärkten Ausbildungshilfe war in Arbeit.

Die Bundeswehr hat im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in ihrem Verantwortungsraum die Vorgaben der ISAF bzw. der Vereinigten Staaten unterstützt: mit der ANA-Logistikschule in Kabul und der Pionierschule in Mazar-e Sharif.

In Kabul unterstützte die Bundeswehr zusammen mit Frankreich die Erweiterung der Schule für Kraftfahrer und Mechaniker zu einer Logistikschule. Deutschland hatte mit seiner *German Armed Forces Technical Advisory Group* (GAFTAG) die Federführung. Im Juli 2009 begann die neue Schule mit der Ausbildung von Fachpersonal. In Mazar-e Sharif baute die Bundeswehr die Pionierschule der ANA auf, sowohl mit Ausbildern als auch mit dem Bau der Infrastruktur.

Mit beiden Schulen förderte die Bundeswehr dringend notwendige, eigenständige Fähigkeiten der ANA und damit Nachhaltigkeit in einem zentralen Bereich.

Nach der Ausweitung von ISAF in die Fläche war die Bundeswehr mit Schwerpunkt ausschließlich in den neun nördlichen Provinzen eingesetzt; unter der Führung des RC North ab dem 1. Juni 2006 und ab dem 1. August 2014 des *Train Advise Assist Command* (TAAC) *North/Resolute Support Mission* (RSM). Damit übernahm Deutschland als sogenannte *lead nation* die Verantwortung für die neun Provinzen im Norden Afghanistans, mit einer Fläche von 162.000 Quadratkilometern.

2006 wurde das international abgestimmte Konzept der „*Operational Mentoring and Liaison Teams*“ entwickelt, die die ANA auf den Ebenen Zug, Kompanie, Bataillon und Brigade ausbilden und danach im Rahmen von Operationen begleiten und beraten sollten. Die Bundeswehr übernahm die Verantwortung für die Aufstellung von OMLTs in der Nordregion und stellte ihr erstes OMLT im August 2006 in Kunduz in Dienst.

Die sich sukzessive verschärfende Bedrohungslage wurde in Deutschland in Politik und Öffentlichkeit nur unzureichend zur Kenntnis genommen. Erst nach der deutlichen Zunahme an komplexen Angriffen und intensiven Feuergefechten wurden die Verhaltensregeln (*Rules of Engagement*) 2009 für das deutsche Kontingent geändert und der zunehmenden letalen Bedrohung Rechnung getragen.

Im August 2010 wurde der QRF-Verband (*Quick Reaction Force*) im Norden aufgelöst und in zwei Ausbildungs- und Schutzbataillone (ASB) überführt, jeweils eines in Kunduz und eines in Mazar-e Sharif, wobei jedes Bataillon aus etwa 1.200 deutschen Soldatinnen und Soldaten bestand. Diese Bataillone gingen zusammen mit den afghanischen Truppen in den Einsatz und blieben in bestimmten Schwerpunktgebieten über Wochen zusammen mit ihren afghanischen Kameraden vor Ort (*Partnering*-Konzept).

Eine wesentliche Rolle spielte auch hier die Luftnahunterstützung, deren Wirkmittel unter anderem durch die USA, Großbritannien und Frankreich bereitgestellt wurden.

²⁶⁰ Vgl. Rudolf (2011), S. 11.

²⁶¹ Vgl. Fitzsimmons (2008), S. 1; Rudolf (2011), S. 8 und 15.

²⁶² Vgl. Rudolf (2011), S. 15.

²⁶³ Vgl. VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2009).

Der Einsatz der Bundeswehr erfolgte im Rahmen der NATO. Das deutsche Engagement wurde auf den jeweiligen Ebenen abgestimmt und in nationale Befehlsgebung umgesetzt. Die für die deutschen Streitkräfte verbindlichen Verhaltensregeln (*Rules of Engagement*) wurden national erarbeitet und umgesetzt. Sie legten fest, wie in welchen Situationen zu handeln war. Eine Anpassung der Einsatzregeln erfolgte im Bedarfsfall, allerdings oft zeitverzögert und erst auf Druck aus dem Einsatz. Die Regeln für den Einsatz militärischer Gewalt etwa waren für die Bundeswehr in Afghanistan zunächst restriktiv ausgelegt. Diese wurden erst 2009 der realen Entwicklung der Bedrohungslage angepasst.

Das *Partnering*-Konzept ist elementar gewesen, um Vertrauen und Glaubwürdigkeit aufzubauen. Es erfordert aber eine erhöhte Risikobereitschaft der eigenen Truppe und Führung. Nach der Schließung der PRTs und mit dem Wechsel von ISAF zu RSM beschränkte sich die Ausbildung im deutschen Verantwortungsraum ausschließlich auf das Hauptquartier des 209. ANA-Korps, die Hauptquartiere der ANP und ABP und die Pionierschule in Mazar-e Sharif. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde zunächst sporadisch, dann auch permanent das Hauptquartier des 217. ANA-Korps in Kunduz begleitet, zu dem die Ausbilder ausschließlich mit dem Hubschrauber transportiert wurden.

Es ist unerlässlich, den Erfolg der Ausbildung begleitend beobachten und bewerten zu können. Der Rückzug aus der Fläche darf daher erst dann erfolgen, wenn die Sicherheitsverantwortung verlässlich durch die lokalen Sicherheitskräfte übernommen werden kann. Das war 2012 und in den Folgejahren in Afghanistan nicht der Fall.

Wie die jeweilige Beratung der höheren Hauptquartiere, das sogenannte Mentoring, durch die afghanischen Sicherheitskräfte im nachgeordneten Bereich umgesetzt wurde, konnte nicht mehr überprüft werden. Das Gefühl für die Sicherheitslage schwand schlagartig. Der Aufwuchs und der Einfluss der Taliban wuchsen und bereiteten damit den Boden für die rasche Eroberung aller Provinzen im Frühsommer 2021.

4.1.3.3.3 Exkurs – Ausbildung und Vorbereitung der Bundeswehrsoldat/-innen

Die Soldatinnen und Soldaten, die im Januar 2002 in Kabul eintrafen, waren nur begrenzt auf ihre Aufgaben vorbereitet. Von der politischen Entscheidung der Entsendung bis zum Abflug vergingen nur wenige Tage.

Mit jedem folgenden Kontingent wurde die Truppe besser vorbereitet. Die Ausbildung folgte einem mehrstufigen Konzept: Erwerb der notwendigen Einzelqualifikationen, einschließlich Landeskunde, und Ausbildung im Verband unter Berücksichtigung der parallel durch das Vorgängerkontingent erworbenen Erfahrungen vor Ort. Die Vorbereitung dauerte bis zu einem Jahr und beinhaltete immer auch sogenannte Führerreisen nach Afghanistan, um die Erfahrungen der Vorgänger/-innen in die Ausbildung einfließen zu lassen.

Die Herausforderung war das frühzeitige Zusammenführen der Soldatinnen und Soldaten in Deutschland, da sich die Kontingente aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Verbänden teilstreitkraftübergreifend zusammensetzten.

Die Ausbildung des eigenen Personals muss – wo immer möglich – ressortübergreifend erfolgen. Eine Schlüsselrolle in der Vorbereitung und Durchführung vor Ort kommt den Interkulturellen Einsatzberater/-innen zu.

Ab 2010 erfolgte die abschließende Ausbildung der Stäbe des Regionalkommandos Nord und der *Provincial Reconstruction Teams* unter Leitung des *Joint Force Training Centre* (JFTC) im polnischen Bydgoszcz, unter Beteiligung der anderen Nationen und wann immer möglich auch den Vertreterinnen und Vertretern der anderen Ressorts. Stets waren dabei auch afghanische Sicherheitskräfte in Bydgoszcz integriert.

4.1.3.3.4 Korruption und ANDSF

Die von Präsident Karsai und ab 2014 von Präsident Ghani eingesetzten Gouverneure und Polizeikommandeure waren oft ihre Vertrauenspersonen, die nicht vorrangig auf Grund ihrer Qualifikation eingesetzt wurden. Sie waren in Teilen korrupt, ineffektiv und handelten willkürlich, auch zum Vorteil ihrer eigenen Familien und genossen wenig Unterstützung in der lokalen Bevölkerung.

Erheblich zur exzessiven Korruption beigetragen hat die zeitweilig regelrechte Flutung des Landes mit Wiederaufbaugeldern – weit über alle Absorptionsfähigkeiten und konkreten Bedarfe hinaus.²⁶⁴

²⁶⁴ Vgl. Whitlock (2021), Kap. 13, 15.

Die Legitimität der ANDSF basierte auf der Legitimität der Regierung, dementsprechend sowohl auf politischer Anerkennung der Bevölkerung als auch auf der Effektivität des Regierungshandelns. Dazu zählt auch die Fähigkeit, das Gewaltmonopol umzusetzen, u. a. dadurch, dass die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet wird. Die Legitimität der afghanischen Regierung hat immer wieder an einem Mangel an strukturellen Kapazitäten, besonders auf regionaler und lokaler Ebene, gelitten. Dies ließ Raum für lokale Akteure, ihre eigene Macht aufzubauen, die genutzt wurde, um Netzwerke zu knüpfen und Institutionen in ihrem Sinne und ohne Rücksicht auf Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu gestalten.²⁶⁵

Das Fehlen stabiler staatlicher Strukturen und eines gefestigten politischen Zentrums ist ursächlich für das Scheitern von externen Versuchen, funktionsfähige Streitkräfte in anderen Staaten aufzubauen. Je weniger stabil das politische Zentrum eines Staates ist, desto weniger erfolgversprechend ist die Unterstützung externer Akteure, seine Sicherheitskräfte zu ertüchtigen. Umgekehrt gilt, je stabiler das Zentrum, desto aussichtsreicher der Aufbau der Sicherheitskräfte.²⁶⁶

Die Einflussnahme von afghanischen Politiker/-innen, hohen Regierungsbeamtinnen und -beamten und anderen machtvollen Akteuren wie *Warlords* bei Fragen von Beförderungen innerhalb der Streitkräfte untergrub die professionelle Effektivität von Armee und Polizei sowie die Moral und die Motivation der Sicherheitskräfte, zu kämpfen. Sie verfügten weder über polizeiliche Erfahrungen noch über eine entsprechende Ausbildung und handelten nach eigenem „Recht“.²⁶⁷ Dies förderte die Korruption. Regelmäßig erlangten für den jeweiligen Posten unzureichend geeignete Offiziere und Kommandeure Posten, die dem Erhalt von persönlichen politischen Machtstrukturen dienen sollten. Sie verfolgten eigene Interessen und stellten strategisch notwendige Entscheidungen für einen erfolgreichen Kampf gegen die Taliban hinten an.

Korruption, mangelnde öffentliche Verwaltungsstrukturen und Instrumentalisierung der ANP zum Erhalt von lokalen Machtstrukturen haben einen effektiven Einsatz der Polizeikräfte vor Ort erschwert.²⁶⁸

Die alle Bereiche und Ebenen umfassende Korruption war von Beginn an bekannt, wurde toleriert und seitens der westlichen Staatengemeinschaft nicht konsequent und nachhaltig bekämpft, zum Teil sogar unbeabsichtigt befördert. Das hat das Ansehen der westlichen Akteure in Afghanistan nachhaltig beschädigt.

Korruptionsbekämpfung muss Teil der umfassenden strukturellen Stärkung der nationalen Sicherheitskräfte sein. Das erfordert einen gesamtstaatlichen Ansatz, da endemische Korruption jegliche Reputation von Legislative und Exekutive untergräbt.

4.1.3.4 Bewertungen und Lehren

- Unterhalb der abstrakten Mandatsziele muss das zu erreichende Ziel möglichst schnell ressortgemeinsam festgelegt werden, basierend auf einem fundierten Kontext- und Konfliktverständnis. Das bedingt ein einheitliches, ressortübergreifendes nationales Ziel. Was will Deutschland unter Beachtung der afghanischen Eigenverantwortung und in internationaler Abstimmung erreichen, was sind deutsche Interessen?
- Daraus abgeleitet sind die Schritte festzulegen, wie dieses Ziel zu erreichen ist: mit einem Zeitplan und mit definierten Zwischenzielen, die regelmäßig und ehrlich zu evaluieren sind. Darin sind auch die Verantwortlichkeiten der Ressorts festzulegen und gemeinsam abzustimmen.
- Zielsetzungen können nur dann effektiv sein, wenn sie sich den sicherheitspolitischen und kulturellen Gegebenheiten anpassen. Regelmäßige Evaluierung der Ziele im Hinblick auf Dynamiken von laufenden Konflikten muss Teil der strategischen Planung sein. Die Zielsetzung braucht entsprechende Flexibilität.
- Eine effektive internationale Zusammenarbeit, wie sie in der afghanischen Sicherheitssektorreform forciert wurde, muss auf einem gemeinsamen Verständnis von Sicherheit und Standards, afghanischer Führung des Prozesses, ausreichend Ressourcen für den Aufbau der Sicherheitsstrukturen, inklusive ziviler Kapazitäten, und einer regionalen Herangehensweise beruhen, die kontextspezifische Bedürfnisse und Gegebenheiten mitdenkt.
- Der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte startete ohne vorhandene Streitkräftestrukturen. Nahezu von Beginn an standen die afghanischen Kräfte im Kampf; unter andauernder Führung der USA mit ihren Einsatz-

²⁶⁵ Vgl. Jalali (2016), S. 8.

²⁶⁶ Vgl. Münch (2022), S. 3.

²⁶⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010a), S. 7.

²⁶⁸ Vgl. Schroeder und u.a. (2022).

grundsätzen, Strukturen und Waffensystemen, die nicht am afghanischen Bedarf orientiert waren. Wesentliche Aufgabe wäre gewesen, den strukturellen Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte so zu begleiten, dass er den zivilgesellschaftlichen Prozess selbsttragend abgesichert, geschützt und konsolidiert hätte. Ein selbsttragender Prozess im Sinne von *Afghan Ownership* wurde somit beim Streitkräfteaufbau vernachlässigt.²⁶⁹

- Nationale Interessen werden immer die Gestaltung eines internationalen Einsatzes beeinflussen. Es ist deshalb im deutschen Interesse, sich in den Gremien internationaler Organisationen, wie der VN, der NATO und der EU, einzubringen. Um nationale Alleingänge zu vermeiden, muss daher explizit eine gemeinsame Zielsetzung basierend auf nationaler Eigenverantwortung aufgebaut werden.
- Die Weisungen für den Einsatz in Afghanistan erfolgten parallel in den jeweiligen deutschen Ressorts und waren nicht abgestimmt. Es fehlte verbindliche ressortübergreifende Koordination, um über die gemeinsamen Ziele zu entscheiden und die daraus abgeleiteten Maßnahmen einvernehmlich umzusetzen. Für zukünftige Einsätze ist dies verbindlich zu regeln.
- Der Aufbau fremder Streitkräfte bedarf Zeit, eine tragfähige Einsatzmotivation der aufzubauenden Sicherheitskräfte und gesellschaftlichen Rückhalt. Die deutschen Soldatinnen und Soldaten und Polizistinnen und Polizisten haben im Rahmen ihres Auftrages unter hohem Einsatz und teilweise mit erheblichen Einsatzrisiken wichtige Beiträge zur Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte geleistet, dafür verdienen sie Anerkennung und Wertschätzung von Politik und Gesellschaft, deren Interessen sie in Afghanistan vertreten haben. Das übergreifende Ziel, eine legitime und effiziente Armee und Polizei aufzubauen, wurde aber nicht erreicht. Streitkräfteaufbau, Ausrüstung und Ausbildung brauchen einen langfristigen Plan mit definierten Zwischenzielen, die ständig evaluiert werden müssen. Allein die erreichten Ziele dürfen die Grundlage für weiterführende Entscheidungen bilden; im Sprachgebrauch der NATO als nicht „*time based*“, sondern „*condition based*“.
- Die Ausbildung des eigenen Personals muss – wo immer möglich – ressortübergreifend erfolgen. Eine Schlüsselrolle in der Vorbereitung und Durchführung vor Ort kommt den Interkulturellen Einsatzberater/-innen zu.
- Die Bedeutung von Polizistinnen für das Vertrauen in den Staat und die Sicherheit aller Menschen muss im Aufbau von polizeilichen Strukturen mitgedacht werden. Afghanistan hatte und hat noch immer weltweit eine der höchsten Raten von Gewalt gegen Frauen. Gleichzeitig wird sie in der Gesellschaft als Tabu gesehen. Soziale Normen hindern afghanische Frauen oft daran, Polizisten in Notfällen zu kontaktieren und Gewalttaten gegen sie zu berichten. Mehr Polizistinnen bedeuten mehr Möglichkeiten für Frauen, sich gegen diese Gewalt zu schützen und einen besseren Zugang zum Recht zu erhalten.
- Eine funktionierende Polizei hat eine entscheidende Bedeutung und Verantwortung für die nachhaltige Stabilisierung eines Landes wie Afghanistan nach 2001. Bei den jährlich wiederkehrenden Mandatsberatungen für den Einsatz der Bundeswehr wurde die Polizeikomponente fast nie thematisiert.
- Die polizeiliche Komponente als Teil des Vernetzten Ansatzes muss wie auch die diplomatische, militärische und entwicklungspolitische im Rahmen der parlamentarischen Begleitung und Kontrolle regelmäßig mitbetrachtet werden.
- Das COIN-Konzept muss, wenn es sich für den Einsatz eignet, vom Ende hergedacht und umgesetzt werden. Wenn Klarheit darüber besteht, was und wie aufgebaut werden soll, kann daraus abgeleitet werden, wie und mit welchen Kräften Rechtsstaatlichkeit durch Polizei und Justiz geschützt werden müssen. Diese Kräfte müssen in ausreichender Zahl ausgebildet, ausgestattet und einsatzbereit sein. Das benötigt Zeit. Bevor dies nicht erreicht ist, droht die vorangehende militärische Bekämpfung ins Leere zu laufen.
- Das Fehlen stabiler staatlicher Strukturen, eines gefestigten politischen Zentrums, ist ursächlich für das Scheitern von externen Versuchen, funktionsfähige Streitkräfte in anderen Staaten aufzubauen. Je weniger stabil das politische Zentrum eines Staates ist, umso weniger erfolgversprechend ist die Unterstützung Externer, seine Sicherheitskräfte zu ertüchtigen. Umgekehrt gilt, je stabiler das Zentrum, desto aussichtsreicher der Aufbau der Sicherheitskräfte.
- Von Beginn an waren Korruption, mangelnde öffentliche Verwaltungsstrukturen und Instrumentalisierung der nationalen Sicherheitskräfte zum Erhalt von lokalen Machtstrukturen bekannt. Sie wurden toleriert und

²⁶⁹ Vgl. Dr. Holger Bahle (2021). Oberst i.G. a.D., 2007 Verwendung im US CSTC-A.

seitens der westlichen Staatengemeinschaft nicht stringent bekämpft. Das hat das Ansehen der westlichen Akteure in Afghanistan nachhaltig beschädigt.

- Korruptionsbekämpfung muss Teil der umfassenden strukturellen Stärkung der aufzubauenden Sicherheitskräfte sein. Das erfordert einen gesamtstaatlichen Ansatz, da endemische Korruption jegliche Reputation von Legislative und Exekutive untergräbt.
- Der Aufbau staatlicher Sicherheitsstrukturen in Afghanistan erforderte Zeit und Vertrauen, sowohl in Kabul als auch in der Bevölkerung im gesamten Land. Diese Zeit hat gefehlt, da sowohl die Erfordernisse unterschätzt als auch in der Umsetzung Entscheidungen ohne Einbindung der afghanischen Regierung und vor allem der Bevölkerung getroffen wurden. Der Aufbau der PRTs und die Durchführung des FDDP sind zwei Beispiele, die vielversprechend und im Konsens mit den lokalen Führungsstrukturen und mit Billigung der Bevölkerung in den Provinzen umgesetzt, aber auf der Grundlage jeweils nicht-afghanischer Entscheidungen eingestellt wurden. Sie sind Beispiele dafür, wie Vertrauen bei den afghanischen Partnern verloren gegangen ist. Zusagen und die damit verbundene Umsetzung müssen zukünftig immer vom Ende gedacht werden. Erwartungen dürfen nur geweckt werden, wenn wir auch bereit sind, sie zu erfüllen bzw. zu realisieren.

4.1.4 Afghanistaneinsatz und Parlamentsbeteiligung

4.1.4.1 Verfahren der Parlamentsbeteiligung

Mit seinem Urteil vom 12. Juli 1994 bekräftigte das Bundesverfassungsgericht den Charakter der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“, der im Grundgesetz mit der besonderen Stellung des Verteidigungsausschusses und der/dem Wehrbeauftragten als Hilfsorgan des Parlaments angelegt ist. Demnach kann sich Deutschland gemäß Artikel 24, Absatz 2, des Grundgesetzes Systemen kollektiver Sicherheit anschließen und sich daraus ergebende Pflichten wie militärische Einsätze „*out of area*“, d. h. außerhalb der eigenen Landes- und Bündnisgrenzen, übernehmen. Seit der rechtlichen Klarstellung bedürfen Einsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages. Mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 wurde das Verfahren der Parlamentsbeteiligung konkretisiert.²⁷⁰ Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt gemäß Paragraph 2 Absatz 1 des Gesetzes vor, wenn Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder dies zu erwarten ist. Humanitäre Hilfeinsätze gehören in der Regel nicht dazu. Der Antrag der Bundesregierung an den Bundestag muss gemäß Gesetz den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldat/-innen und die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer, die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung beinhalten. Der Bundestag kann den Antrag nicht verändern. Er kann ihm nur zustimmen oder ihn ablehnen – und ihn darüber hinaus durch politische Beschlüsse flankieren.

Über Mandate stimmt der Deutsche Bundestag immer namentlich ab, so dass das individuelle Abstimmungsverhalten aller Abgeordneten öffentlich dokumentiert wird.

Der Deutsche Bundestag hat als Mitauftraggeber bei Auslandseinsätzen ein so weitreichendes Mitbestimmungsrecht wie kaum ein anderes Parlament.

4.1.4.2 Erste Mandatsbeschlüsse (OEF und ISAF) und Folgemission Resolute Support

Die politische Willensbildung zur Beteiligung an einem multinationalen Kriseneinsatz findet zwischenstaatlich im komplexen Mehrebenensystem von VN, NATO und EU und in Deutschland durch Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung und im parlamentarischen Beratungsprozess statt. Die öffentliche Meinung hat ebenfalls Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu Auslandseinsätzen.

Die Absicht der Bundesregierung zu einer deutschen Beteiligung an der Anti-Terror-Operation *Enduring Freedom* (OEF) mit einem Teilkontingent für Afghanistan stellte die Parlamentsbeteiligung vor besondere Herausforderungen: Angesichts der Einschätzung einer weiter unberechenbaren Terrorgefahr und der bekundeten Solidarität gegenüber den USA war der Handlungsdruck enorm. Zugleich waren Einschätzungen zur Lage und zu Handlungsmöglichkeiten in dem riesigen Einsatzraum höchst unübersichtlich, ja in großen Teilen unbekannt. Unterrichtungen durch die Bundesregierung und eigenständige Beratungsgespräche der Fraktionen ermöglichten einen groben Überblick, änderten aber grundsätzlich wenig an der Ungewissheit, in die das Bundeswehrkontinent

²⁷⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2005).

entsandt werden sollte. Der geplante Afghanistan-Einsatz war in den Medien, insbesondere unter Anhängern der Koalitionsparteien, sehr umstritten. Wenige Monate vor den Listenaufstellungen zur nächsten Bundestagswahl standen etliche Abgeordnete unter erheblichem Druck.²⁷¹

Bei den parlamentarischen Beratungen standen Legitimität und Einhegung militärischer Gewalt im Vordergrund, weniger die Fragen nach einer möglichst genauen Lage- und Bedrohungsanalyse und Wirkungsorientierung. Die Mandatsentscheidung des Bundestages zu OEF war mit 336 zu 326 Stimmen so knapp wie keine andere Mandatierung bis heute. Ein Bruch der rot-grünen Koalition konnte nur knapp verhindert werden. Die Koalition überwand die durch die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers selbst geschaffene Hürde der „eigenen Mehrheit“ aus mehreren Gründen: In Afghanistan brach das Taliban-System schneller als erwartet zusammen. Ein flankierender Entschließungsantrag der rot-grünen Koalition zu einer umfassenden Terrorismusbekämpfung und eine Protokollerklärung von Außenminister Fischer zur Einhegung des Einsatzgebietes signalisierten Distanz gegenüber einem von Teilen des Parlaments befürchteten entgrenzten militärischen „*War on Terror*“. Ohne den Druck der Vertrauensfrage des Kanzlers hätte es aller Wahrscheinlichkeit nach keine Koalitionsmehrheit für den OEF-Antrag gegeben.²⁷² Stimmen aus Union und FDP, die den Einsatz inhaltlich mittrugen, hätten das aber mehr als ausgleichen können.

Insgesamt gaben 94 Abgeordnete persönliche Erklärungen zur Abstimmung ab, davon 67 der SPD, 22 der Grünen und vier der Union – ein Zeichen, wie strittig die Entscheidung unter Abgeordneten der Koalitionfraktionen war.²⁷³

Anders verlief die Beschlussfassung zur deutschen Beteiligung an der VN-mandatierten ISAF-Truppe, die gemäß Petersberger Vereinbarung nach dem Sturz der Taliban den Aufbau „dauerhafter staatlicher Institutionen“²⁷⁴ absichern sollte: 536 Abgeordnete stimmten dem ISAF-Mandat zu, 35 votierten dagegen, acht Abgeordnete enthielten sich. Die parlamentarischen Beratungen verliefen binnen zwei Tagen wenig kontrovers und mit relativ wenig Beratungsaufwand. Bundeskanzler wie Außenminister betonten, dass es sich „um ein von den Aufgaben her, vom Einsatzort her und von der Zeit her begrenztes Mandat“²⁷⁵ handele. Aus den Lehren bisheriger Einsätze abgeleitete Empfehlungen des deutschen *Peacekeeping*-Experten Winrich Kühne für den „zweifellos bisher größten und schwierigsten“²⁷⁶ Friedenseinsatz fanden dabei erkennbar keine Beachtung.

13 Jahre nach Start des deutschen Afghanistan-Einsatzes votierte der Bundestag am 18. Dezember 2014 mit 472 Stimmen für die deutsche Beteiligung an der NATO-geführten Beratungsmission *Resolute Support* bei 102 Gegenstimmen und 18 Enthaltungen. Viele Einsatzerfahrene hatten im Vorfeld vor einem terminfixierten, nicht an Übernahmefähigkeit orientierten ISAF-Abzug gewarnt, der von den Taliban nur noch abgewartet werden musste.

Die gewachsene Afghanistan-Müdigkeit im Bundestag war unübersehbar – und angesichts der Entwicklungen des Afghanistan-Einsatzes und konkurrierender neuerer Krisen erklärbar. In den Medien fand die Debatte kaum noch Widerhall. Im Bundestag setzte sich eine Neigung zum weniger genauen Hinsehen fort: Ignoriert wurde, dass es im ISAF-Abzugsjahr so viele Zivilopfer und mit mehr als 5.000 gefallenen Polizisten und Soldaten so viele gefallene Einsatzkräfte gab wie nie seit 2002. In der Südprowinz Helmand waren es zwischen Juni und November 2014 allein 1.300 Tote. Ungeprüft blieb die Frage, ob die in Aussicht genommenen rund 100 Militärberater für die Spitzenebene der ANA in der ganzen Nordregion ohne jedes *Partnering* überhaupt Sinn machten oder nur Symbolpolitik waren.²⁷⁷

4.1.4.3 Parlamentarische Begleitung und Kontrolle der Einsätze

Die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen endet nicht mit der Mandatsentscheidung, sondern setzt sich in der Begleitung und laufenden Kontrolle eines Einsatzes und mit weiteren Entscheidungen über die Verlängerung und Veränderung von Mandaten fort.

²⁷¹ Vgl. Nachtwei (2011b).

²⁷² Vgl. Fried (2011), S. 6.

²⁷³ Vgl. Deutscher Bundestag (2001d), S. 19891, 19898 ff.

²⁷⁴ Petersberger Konferenz (2001), S. 1.

²⁷⁵ Deutscher Bundestag (2001f), S. 20823.

²⁷⁶ Kühne (2001), S. 1.

²⁷⁷ Vgl. Nachtwei (2011d).

4.1.4.3.1 Unterrichtungen durch die Bundesregierung

Unterrichtungen durch die Bundesregierung sind Voraussetzung parlamentarischer Einsatzkontrolle: diese erfolgt seit 1991 schriftlich in den wöchentlichen „Unterrichtungen des Parlaments“ zu allen Einsätzen, mündlich und umfangreich im Verteidigungsausschuss, weniger häufig und umfassend im federführenden Auswärtigen Ausschuss und im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, selten im Innenausschuss. Insbesondere die Oppositionsfraktionen nutzten rege das Instrument der Großen und Kleinen Anfragen, um von der Bundesregierung vertiefende Informationen zu erhalten. Im Bereich Staats- und Regierungsaufbau zum Beispiel stellten Fraktionen des Bundestages zu den Themen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in Afghanistan drei Kleine Anfragen im Jahr 2008 und eine weitere 2010. Große Anfragen beschränkten sich auf den Wiederaufbau insgesamt (2007) und die deutsche Unterstützung für den Polizeiaufbau in Afghanistan (2010). Diese umfangreichen regierungsoffiziellen Unterrichtungen waren nach Einschätzung von Parlamentariern nützlich, für ein umfassendes und realistisches Lagebild aber nicht hinreichend.²⁷⁸ Ein Teil der Abgeordneten bewertete die häufigen Einstufungen von Regierungsberichten und -dokumenten als zu weitgehend und hinderlich bei der Herstellung von Transparenz. Zur Sicherheitslage wurde nur ereignisbezogen mit dem Fokus auf den deutschen Verantwortungsbereich informiert, landesweite Schwerpunkte und Trends wurden im ersten Einsatzjahrzehnt nicht berichtet. Mit dem Kriterium „sicherheitsrelevante Vorfälle“ wie Feuerwechsel/Gefechte, Sprengstoffanschläge und indirekter Beschuss wurde in erster Linie die Sicherheitslage der eigenen Kräfte dargestellt, nicht aber das „sichere Umfeld“, das zu fördern der Kernauftrag von ISAF war. Ein realistisches Lagebild stand den Abgeordneten über weite Strecken nicht zur Verfügung.²⁷⁹ Über die Geheimeinsätze des KSK bei OEF und ISAF wurden die Obleute von Auswärtigem und Verteidigungsausschuss regelmäßig nachträglich unterrichtet. Von einer parlamentarischen Kontrolle war das aber weit entfernt.

4.1.4.3.2 Eigenrecherche

Es lag in der Hand der Fraktionen und einzelner Abgeordneter, die offiziellen Informationen zu vertiefen, zu verifizieren und zu hinterfragen. Das konnte außer durch Befragungen in den Ausschüssen und parlamentarische Anfragen durch eigenständige Recherchen, Nutzung von Netzwerken, Beratungen mit Fachexpertinnen und Fachexperten, Gespräche mit Einsatzrückkehrer/-innen und Besuche in Afghanistan geschehen.

Abgeordnetenbesuche, des Öfteren auch in einer Ministerdelegation, waren wichtig, um den Einsatzrealitäten näher zu kommen. Besuche im Einsatzgebiet konnten einen erheblichen Erkenntnisgewinn bringen, wenn das Besuchs- und Gesprächsprogramm vielseitig war, wenn die Einsatzkräfte Klartext sprachen und die Besucherinnen und Besucher gut vorbereitet und interessiert waren, hinhörten und fragten. Bei Begegnungen mit militärischen und zivilen Einsatzkräften wie auch zivilgesellschaftlichen Afghaninnen und Afghanen entstand Respekt für diese unter widrigen Umständen besonders engagierten Menschen. Abgeordnetenbesuche wurden dann fragwürdig, wenn mittels reibungsloser Besuchsorganisation Fortschritt nur vorgespielt wurde²⁸⁰, wenn Besucher/-innen nur ihre Meinungen bestätigt sehen wollten oder meinten, mit ihrer Kurzvisite einen Überblick über die Gesamtlage gewonnen zu haben. Wenn Abgeordnete einen Kommandeur aufforderten, zu erklären, warum deutsche Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan seien, weckte das Zweifel an der Haltung parlamentarischer Auftraggeber.²⁸¹ Defizit dieser Besuche war zudem, dass sie fast nur dem Bundeswehrkontingent, weniger der Entwicklungszusammenarbeit und selten den Polizeiberatern galten, dass afghanische Gesprächspartner/-innen meist aus Reformkreisen, nicht aus der Landbevölkerung kamen und dass man mit der Verschärfung der Sicherheitslage nicht mehr aus den Feldlagern herauskam. Wo Schulen und Entwicklungsprojekte besucht wurden, ergaben sich immer wieder ermutigende Begegnungen und Einblicke. Da aber ein über Projekte und Programme hinausgehendes ziviles Lagebild zum Beispiel für eine ganze Provinz fehlte, war nicht zu erkennen, ob die Einzelprojekte Tropfen auf den heißen Stein oder Teil eines „kühlenden Wasserstrahls“ waren. Während die Obleute der Fraktionen im Verteidigungsausschuss im ersten Jahrzehnt durchschnittlich einmal im Jahr das Einsatzgebiet der Bundeswehr besuchten,²⁸² hatte es bis Ende 2008 von Seiten des Innenausschusses noch keinen Besuch in Afghanistan gegeben. Eine Delegation des Entwicklungsausschusses besuchte 2010 erstmalig das Land.

²⁷⁸ Vgl. Aussagen von Abgeordneten der Koalition und Oppositionen: von Krause (2011), S. 186 ff.

²⁷⁹ Vgl. Nachtwei (2009); Zusammenfassungen der UNAMA-Zivilopferberichte (mit Ergänzungen von SIGAR u. a.), in: Nachtwei (2019a).

²⁸⁰ Vgl. Reinhold Robbe: Bei angekündigten Besuchen habe man „stets ein geschöntes und von A bis Z inszeniertes Bild von der Bundeswehr dargeboten“ bekommen, in: Robbe (2023), S. 4.

²⁸¹ Vgl. Buske (2015), S. 64.

²⁸² Vgl. Lohse (2008).

4.1.4.3.3 Frühwarnungen aus dem Einsatzgebiet

Anfang 2006 veröffentlichte der Senlis Council eine Studie über die „Rückkehr der Taliban“ in Süd-Afghanistan.²⁸³ Mit der ISAF-Süderweiterung waren nun britische, kanadische, niederländische und US-Kontingente mit einer breiten Aufstandsbewegung konfrontiert und seitdem mit vielen tausenden Soldatinnen und Soldaten in jahrelange und opferreiche Aufstandsbekämpfung verwickelt, insbesondere in den Provinzen Helmand und Kandahar.

Seit 2006 erfuhren die Obleute des Verteidigungsausschusses bei Afghanistan-Besuchen in Briefings von den beunruhigenden Lageverschärfungen landesweit und auch in der Nordregion. Hier hatten sich seit 2005 die Sicherheitsvorfälle vervielfacht, allein im Juni von vier auf 36.²⁸⁴ Im Herbst 2008 berichtete ihnen in Kunduz der deutsche PRT-Kommandeur, dass sich die Bedrohungslage in der Provinz seit einem Jahr erheblich verschärft habe, dass die Polizei der Provinz um 40 Prozent reduziert worden sei, dass ISAF die Initiative verloren habe und mit dem jetzigen Kräfteansatz nicht zurückgewinnen könne.²⁸⁵ In Berlin erhielten die Obleute auf diese alarmierenden Berichte von Seiten der Bundesregierung nur abwiegelnde Antworten. Der ehemalige Wehrbeauftragte Hellmut Königshaus erinnert sich, dass der Öffentlichkeit und auch den Abgeordneten „die Verschärfung der Situation (...) nicht vermittelt“ wurde und die Bundesregierung versuchte, „die Entwicklungen im Einsatzgebiet besser darzustellen als sie waren.“²⁸⁶ Der ehemalige Kanzleramts-, Innen- und Verteidigungsminister Thomas de Maizière erklärte zum Widerspruch zwischen Regierungskommunikation und meist geheimen BND-Berichten zur Sicherheitslage:

„Bestimmte besorgniserregende Entwicklungen konnte man nicht zum Gegenstand einer öffentlichen Berichterstattung machen. Und wenn man für die Fortsetzung des Einsatzes wirbt, dann wird man natürlich so beschreiben, dass die Fortsetzung des Einsatzes Sinn macht.“²⁸⁷

Bei einer US-Spezialoperation gegen mutmaßliche Terroristen wurden am frühen Morgen des 22. März 2009 auf dem Grundstück des Bürgermeisters von Imam Shahib, Zentralort des gleichnamigen Distrikts in der Provinz Kunduz, vier Personen gefangen genommen und fünf Gehilfen des Bürgermeisters getötet. Das PRT und ISAF waren nur kurzfristig über die Landung von Transportmaschinen informiert worden. Von der Operation erfuhr man aus der Presse. Fragen von Abgeordneten im Verteidigungsausschuss wurden von der Bundesregierung nach etlichen Wochen entlang der offiziellen US-Version beantwortet. Der Vorfall verwies auf das grundsätzliche Problem des Nebeneinanders verschiedener militärischer Operationen mit unterschiedlichen Zielen und Operationsweisen, wo deutsche Offiziere des Öfteren von mangelnder Abstimmung berichteten.²⁸⁸

Im Austausch mit Einsatzkräften erhielten zuständige Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer wieder ein ungeschminktes Lagebild. Dabei wurde häufig beklagt, dass Berichte aus dem Einsatz auf dem Weg nach oben immer wieder abgemildert und schöngeschrieben wurden. So konnten voreilender Gehorsam einerseits und ein vorherrschender Primat innenpolitischer Interessen andererseits Realitätsverlust und eine Abkoppelung der Politik vom Einsatzbedarf befördern.²⁸⁹

Die erhebliche Verschlechterung der Sicherheitslage seit 2014/15, der Schock der Kunduz-Besetzung im Herbst 2015, das Aufkommen des afghanischen IS-Ablegers „Provinz Khorasan“ und die Entgrenzung der Terrorkampagnen, die extremen Zahlen an Zivilopfern und gefallenen afghanischen Polizisten und Soldaten, die strategische Unterlegenheit der afghanischen Sicherheitskräfte – all das wurde laufend von UNAMA, der *Afghanistan Independent Human Rights Commission*, dem *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR), Studien des *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) und anderen detailliert dokumentiert. In den parlamentarischen Unterrichtungen der Bundesregierung und in den Debatten im Bundestag zu den Verlängerungen von *Resolute Support* tauchten diese Warnberichte allenfalls am Rande auf.

²⁸³ Vgl. Senlis Council (2006).

²⁸⁴ Vgl. Nachtwei (2006b).

²⁸⁵ Vgl. Nachtwei (2008).

²⁸⁶ Königshaus (2023), S. 3.

²⁸⁷ Enquete-Kommission (2023am), S. 16.

²⁸⁸ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

²⁸⁹ Vgl. Buske (2015), S. 63: „Die Warnungen und Forderungen der Truppe waren bekannt, gemeldet auf den militärischen Meldesträngen und artikuliert in der Presse, vertreten gegenüber parlamentarischen Repräsentanten als auch (...) Kontrollorganen wie dem Verteidigungsausschuss. Man hat die Augen verschlossen und gehofft, dass man die Lage irgendwie doch noch in den Griff bekommen könnte. (...) Man sprang zu kurz. Anstatt zu klotzen wurde gekleckert. Deutsche Soldaten haben das mit ihrem Leben bezahlt.“

4.1.4.3.4 Einsatzkräfte, Ausstattung, Einsatzregeln

Immer wieder meldeten deutsche ISAF-Kommandeure, dass angesichts einer sich verschärfenden Bedrohungslage und der Größe des Einsatzraumes die Zahl der infanteristischen Kräfte und ihre Bewaffnung nicht ausreichten und die Einsatzregeln zu eng waren.²⁹⁰ Betont wurde auch, dass eine glaubwürdige und wirksame Ausbildungsunterstützung für die ANA mit einem *Partnering* (Begleitung im Einsatz) einhergehen müsse. Diese Forderungen aus dem Einsatz wurden lange sowohl von der höheren militärischen und der politischen Führung, aber auch von der Mehrheit der Abgeordneten nicht ernst genommen. Kontingentobergrenzen galten vielen als Bremse gegen eine schleichende Ausweitung des Einsatzes („*mission creep*“), schwerere Waffen als unverhältnismäßig und als dem Anspruch eines Stabilisierungseinsatzes zuwiderlaufend, *Partnering* galt als zu riskant. Der ehemalige Wehrbeauftragte Hellmut Königshaus wies in Bezug auf den Luftschlag am Kunduz-Fluss darauf hin,

„dass der Kommandeur des PRT Kunduz am 04.09.2009 keine Luftunterstützung hätte anfordern müssen, wenn ihm zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen Waffensysteme zur Verfügung gestanden hätten.“²⁹¹

Zur Wende in der Einsatzpolitik kam es erst mit dem Strategiewechsel von ISAF zur *counterinsurgency* und der Lagezuspitzung in Kunduz im Sommer 2009, die ein deutsches Scheitern in dieser Provinz näher rücken ließ.

4.1.4.3.5 Ressortübergreifende Wahrnehmung und Kooperation

Im Einsatzumfeld Afghanistan wurde spätestens mit der ISAF-Ausweitung und der Etablierung von PRTs deutlich, dass die verschiedenen Ressorts aufeinander angewiesen waren und trotz unterschiedlicher Ressortkulturen ein viel engeres Zusammenarbeiten lernen mussten. Bei offiziellen Unterrichtungen in den Ausschüssen des Bundestages wie bei Besuchen im Einsatzgebiet wurde die Praxis des Vernetzten Ansatzes durchweg als „harmonisch und effektiv“ dargestellt.²⁹² Während der notwendige „Vernetzte Ansatz“ (in den ersten Jahren „vernetzte Sicherheit“) seit dem sicherheitspolitischen Weißbuch²⁹³ von 2006 vor allem für das Verteidigungsressort als zentrale Kategorie galt, praktizierte der Bundestag weiterhin in seinen Ausschüssen das herkömmliche Ressortprinzip, wo ressortübergreifende Wahrnehmung und Kommunikation nur formal durch „Mitberatung“ von parlamentarischen Vorlagen geregelt war, realiter aber – außer in den Fraktionen – kaum praktiziert wurde.

In kritischen Phasen des Afghanistaneinsatzes bildeten mehrere Fraktionen ressortübergreifende Arbeitsgruppen. Am 25. November 2008 trafen 15 Abgeordnete aus allen Fraktionen zur Gründung eines „Freundeskreis Afghanistan“ zusammen.

Zivil-militärische Zusammenarbeit und ihre Umsetzung in den PRTs, Drogenbekämpfung, Polizeiaufbau, Förderung von Staatlichkeit waren gemeinsame Themen gewesen, wurden aber weitgehend der separaten (Nicht-)Bearbeitung durch die Fachausschüsse überlassen. Die „Verteidiger“ sahen die Polizeiaufbauhilfe als zentrale Brücke zu nachhaltiger Sicherheit. Viele Innenpolitiker sahen die Entsendung von Polizisten in Aufbauprojekte eher als Belastung für ihre innerdeutsche Hauptaufgabe. Das Ergebnis war, dass der Bundestag erstmalig im November 2007, sechs Jahre nach Start, über die deutsche Polizeiaufbauhilfe für Afghanistan debattierte, nachdem Deutschland von Verbündeten scharf wegen seiner unzureichend wahrgenommenen *Lead*-Rolle beim Polizeiaufbau kritisiert worden war. Am 15. Dezember 2008 führte der Innenausschuss erstmalig eine öffentliche Anhörung zum Thema durch.

4.1.4.3.6 Betreuung und Fürsorge, Einsatzgeschädigte

Wohl in keinem Ressort stehen Minister/-innen und Abgeordnete so sehr in Verantwortung für die Ausführenden ihrer Politik wie im Verteidigungsressort. Das wird gespürt bei Truppenbesuchen, bei kritischen Mandatsentscheidungen – und ganz besonders bei Trauerfeiern für im Einsatz gefallene Soldatinnen und Soldaten. Der Umgang mit körperlichen und psychischen Verwundungen, insbesondere Posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS) bei Einsatzzückkehrer/-innen wurde zu einem Prüfstein der parlamentarischen Verantwortung.

²⁹⁰ Vgl. Ebd., S. 59 f. im Jahr 2008.

²⁹¹ Königshaus (2023), S. 3.

²⁹² Robbe (2023), S. 5.

²⁹³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2006), S. 22 f.

Die Wehrbeauftragten als Hilfsorgan des Bundestages sind bei der Wahrnehmung der politischen und menschlichen Verantwortung für die Bundeswehrangehörigen und für die Umsetzung der Inneren Führung eine höchst bewährte und verlässliche Unterstützung. Dank der Praxis unangemeldeter Besuche gewannen sie ein umfänglich realistisches Bild über die Arbeits-, Einsatz- und Lebensbedingungen der Soldatinnen und Soldaten. In seinem Jahresbericht 2005 ging der neue Wehrbeauftragte Reinhold Robbe erstmalig explizit auf PTBS ein und verwies auf eine mutmaßlich hohe Dunkelziffer. 2007 ließen sich 130 ISAF-Rückkehrer wegen einer einsatzbedingten PTBS-Erkrankung in einem Bundeswehr-Krankenhaus behandeln, mehr als doppelt so viele wie im Vorjahr.²⁹⁴ Im selben Jahr trafen auf Einladung des Bundeswehrverbandes mehrere Mitglieder des Verteidigungsausschusses mit PTBS-geschädigten Einsatzrückkehrer/-innen zusammen. Aus dem Treffen entstand eine Berichterstattungsgruppe PTBS im Verteidigungsausschuss. Als erste Fraktion brachte die FDP im November 2007 einen Antrag zu PTBS in den Bundestag ein, in dem sie die Einrichtung eines „Kompetenzzentrums für Posttraumatische Belastungsstörungen“ forderte. Nach der Ablehnung des Antrages durch die Koalitionsfraktionen dauerte es bis zum 12. Februar 2009, bis ein interfraktioneller Antrag von Union, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der weitgehend dem FDP-Antrag von 2007 entsprach, einstimmig beschlossen wurde. Kurz vorher hatte in der ARD der Fernsehfilm „Willkommen zu Hause“ erstmalig große Aufmerksamkeit für das Schicksal psychisch verwundeter Afghanistan-Rückkehrer geschaffen. Erst Ende 2011 gelang eine Novellierung des Einsatzversorgungsgesetzes von 2004. Der Friedens- und Konfliktforscher Berthold Meyer beurteilte die ersten sieben Jahre des parlamentarischen Umgangs mit Posttraumatischen Belastungsstörungen von Einsatzkräften, davon inzwischen der weit größte Teil aus Afghanistan, als „chronique scandaleuse“.²⁹⁵

4.1.4.3.7 Vermittlung des Afghanistaneinsatzes gegenüber der Wählerschaft und Öffentlichkeit

Die mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 verfassungsrechtlich begründete Zustimmung des Bundestages zum Afghanistaneinsatz der Bundeswehr stärkte dessen demokratische Legitimation. Da Auslandseinsätze immer unter einem besonderen Begründungs- und Rechtfertigungszwang stehen, waren Bundestagsabgeordnete gefordert, den Einsatz in der Wählerschaft und Öffentlichkeit persönlich zu vermitteln, zu begründen und zu erläutern. Die Wahrnehmung war jedoch weitestgehend durch die Medienberichterstattung geprägt. Solange der Einsatz primär als Aufbauunterstützung mit militärischer Flankierung wahrgenommen werden konnte, wurde er in Umfragen mehrheitlich positiv bewertet. Die Zustimmung kippte Ende 2009 zu einer mehrheitlichen Ablehnung des Einsatzes, nachdem sich ab 2008 Hinterhalte und eigene Opfer häuften, der deutsche ISAF-Einsatz unüberschaubar zu einem Kampfeinsatz wurde und die Bundesregierung wie auch die Mehrheit der Abgeordneten lange die Realität von Krieg am Boden leugnete.²⁹⁶ Der Wehrbeauftragte Reinhold Robbe hatte nach mehreren Besuchen in Afghanistan den Eindruck gewonnen,

„dass es für die Soldatinnen und Soldaten nicht mehr akzeptabel war, wenn die regelmäßigen schweren Gefechte zwischen den ISAF-Kräften und den Taliban-Kämpfern, bei denen es Gefallene und Schwerverwundete gab, nach dem Willen des damaligen Verteidigungsministers Franz-Josef Jung nicht als „Krieg“ bezeichnet werden durften.“²⁹⁷

Von da an fanden fortgesetzte parlamentarische Mehrheiten für alle weiteren Afghanistanmandate nur noch bei einer Minderheit der Bevölkerung Zustimmung.²⁹⁸ Erheblich befördert wurde dieser Akzeptanzverlust durch eine Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, der es an ressortgemeinsamer strategischer Orientierung, ehrlicher Realitätsnähe und Glaubwürdigkeit mangelte. Das reiche Erfahrungspotenzial der zivilen wie militärischen Einsatzzpraktiker wurde für die öffentliche Wahrnehmung des Afghanistaneinsatzes nicht systematisch genutzt.

²⁹⁴ Vgl. Meyer (2012), S. 45.

²⁹⁵ Ebd., S. 58.

²⁹⁶ Vgl. Geist (2022), S. 45.

²⁹⁷ Robbe (2023), S. 4 f., Reinhold Robbe weiter: „Da der Minister seinerzeit nicht bereit war, die Realitäten beim Namen zu nennen, habe ich in einem Spiegel-Interview das Thema öffentlich gemacht [...]“; zum „Diskursstrang ‚Krieg‘ oder ‚Nicht-Krieg‘“ vgl. von Krause (2011), S. 217 ff.

²⁹⁸ Vgl. ARD-Deutschlandtrend, in: Der Spiegel (2009); Laut alljährlicher Bevölkerungsumfrage des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw) wurden verschiedene Auswirkungen des Einsatzes aber differenziert bewertet: vgl. Graf (2021).

4.1.4.3.8 Wirksamkeitskontrolle

Der Bundestag befürwortete in Debatten und Abstimmungsverhalten mit großer Mehrheit den umfassenden, auf Stabilisierung, die Förderung von verlässlicher Staatlichkeit, Menschen- und Frauenrechten und Entwicklung zielenden Ansatz des deutschen Afghanistaneseinsatzes. Die Erwartung war, darüber strukturelle Ursachen von Terrorismus überwinden zu können. Für den Bundestag galt aber auch, was der ehemalige außen- und sicherheitspolitische Berater von Bundeskanzler Schröder, Botschafter a. D. Michael Steiner, für die deutsche und internationale Afghanistanpolitik konstatierte:

„Afghanistan war ein großes, fernes, armes, hartes, von Stammesrealitäten beherrschtes Land, das durch Jahrzehnte Schrecken und Gewalt traumatisiert war. Der Grundfehler war die Illusion, und ich würde sogar sagen, die selbstgerechte Hybris, man könne von außen in Afghanistan in kurzer Zeit den Grundstein für eine demokratische Gesellschaft nach unseren westlichen Vorstellungen legen. Das funktioniert auch mit noch so vielen Dollars und hochgerüsteten Soldaten nicht. Wenn man von außen in einem völlig anderen Land interveniert, ist Demut vor der anderen Realität unabdingbar.“²⁹⁹

Nicht bewusst war in den Reihen des Parlaments, wie die afghanische Gesellschaft mit ihrem extremen Partikularismus strukturiert war, funktionierte und dass sie nicht von Institutionen, sondern von Personen, informellen Machtstrukturen und Beziehungen geprägt war.³⁰⁰

„Wir wissen nicht, wer mit wem redet, welche Abhängigkeiten es gibt, wer wem verpflichtet ist, woher und durch wen Geldmittel kommen. De facto sind wir von einer geradezu unvorstellbaren Naivität geprägt und tapsen im Dunkeln herum.“³⁰¹

Kommandeuren zugeordnete Interkulturelle Einsatzberater³⁰² konnten mit der Zeit dazu beitragen, mehr Kenntnisse des gesellschaftlichen Umfelds zu gewinnen. Bei Abgeordnetenbesuchen wurde in der Regel vor Gesprächen auf eine interkulturelle Beratung verzichtet und Interkulturelle Einsatzberater wurden nicht hinzugezogen. Wo es an Verständnis für Wirkungsmöglichkeiten in dem sehr komplexen afghanischen Umfeld mangelte, griffen auch dann Machbarkeitsillusionen um sich, wo ausdrücklich ein überstülpende *state building*-Export abgelehnt wurde.

In Bundestagsdebatten dominierte oft ein Rechtfertigungsdiskurs um das Für und Wider der Fortsetzung des Einsatzes. Fragen der Klarheit und Erfüllbarkeit von Aufträgen und Zwischenzielen, der Kohärenz der staatlichen Akteure, der (Un-)Ausgewogenheit der Mittel und einer systematischen Wirksamkeitskontrolle des Einsatzes kamen im Bundestag kaum zur Sprache. Der ehemalige UNAMA-Sonderbeauftragte und Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages wies darauf hin, dass es im Bundestag weder

„eine systematische und unideologische Diskussion der sowjetischen Entwicklungserfahrungen und deren militärisches Scheitern in Afghanistan gegeben [habe] noch wurden Phänomene wie die rasante Zunahme von Selbstmordattentaten seit 2005 und die Wirkung der von ISAF verursachten Civilian Casualties („Kollateralschäden“) auf die Zielerreichung der Mission genauer betrachtet.“³⁰³

Zumindest im ersten Einsatzjahrzehnt gab es unter den Fachpolitikerinnen und Fachpolitikern keine Verständigung über die Prioritäten der parlamentarischen Einsatzkontrolle. Bei Begegnungen zwischen Soldat/-innen und Abgeordneten standen meist Fragen der Durchführung und des Einsatzalltages im Vordergrund. Im Verteidigungsausschuss dominierte über weite Strecken eine Neigung zur Mikrokontrolle. Die parlamentarische Hauptaufgabe, die politisch-strategische Kontrolle und systematische Wirkungsbewertung des Einsatzes, unterblieb. Neun Jahre nach Einsatzbeginn veranstaltete der für Auslandseinsätze federführende Auswärtige Ausschuss erstmalig eine öffentliche Anhörung zu „Kriterien zur Bewertung des Afghanistan-Einsatzes“.³⁰⁴ Die von Dezember

²⁹⁹ Michael Steiner, Botschafter a. D., in: Enquete-Kommission (2022b), S. 9. Im selben Sinn äußerte er sich auch in der Titelgeschichte „Ein deutscher Krieg“, in: Beste u.a. (2011), S. 87.

³⁰⁰ Vgl. Schetter (2022c), S. 1 ff.

³⁰¹ Buske (2015), S. 53.

³⁰² Vgl. Tappe (2015), S. 156 ff.; zum Einsatz Interkultureller Einsatzberater in Afghanistan ab 2003: Schiebold (2022), S. 58 f.; vgl. Buske (2015), S. 54 ff.

³⁰³ Koenigs (2023), S. 2.

³⁰⁴ Vgl. Auswärtiger Ausschuss (2010); vgl. Kurzbericht bei Deutscher Bundestag (2010i): Die Anhörung wurde von bis zu 40 Abgeordneten des Auswärtigen, Verteidigungs- und Entwicklungsausschusses verfolgt.

2010 bis November 2014 von der Bundesregierung veröffentlichten halbjährlichen „Fortschrittsberichte Afghanistan“ brachten einen Zugewinn an Informationen, konnten aber eine unabhängige und ressortübergreifende Wirkungsevaluierung des deutschen Afghanistaneinsatzes nicht ersetzen. Eine solche wurde ab 2004 von einsatzerfahrenen Offizieren und verschiedenen Oppositionsfraktionen gefordert, bis 2021 aber von wechselnden Koalitionsmehrheiten abgelehnt.³⁰⁵

Auf dem Feld der Polizeihilfe begnügte sich die Bundesregierung generell mit Berichten zu Ausbildungs- und Infrastrukturmaßnahmen ohne jede Wirksamkeitsabschätzung. Wo keine überprüfbaren Zwischenziele gesetzt waren, konnte auch keine Zielerreichung bewertet werden. Ihren Tiefpunkt erlebte die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen bei der *Operation Enduring Freedom*. Hier ließen Bundesregierung und Koalitionsmehrheit über Jahre Fragen nach der Wirksamkeit der Gesamtoperation OEF in Afghanistan regelmäßig unbeantwortet.³⁰⁶

Im Hinblick auf nicht intendierte und möglicherweise rechtswidrige Wirkungen des Einsatzes konstituierte sich der Verteidigungsausschuss zweimal als Untersuchungsausschuss: zu dem „Misshandlungsvorwurf des ehemaligen Guantanamo-Häftlings Murat Kurnaz gegenüber Angehörigen des Kommando Spezialkräfte im US-Gefangenenlager Kandahar“ (November 2006 bis September 2008) und zur „Untersuchung zur Informationspolitik der Bundesregierung in Bezug auf Abläufe und Folgen des Bombardements von zwei entführten Tanklastern am Kunduz-Fluss am 4. September 2009“ (Dezember 2009 bis Oktober 2011).³⁰⁷ Die Ergebnisse folgten mit ihren Mehrheits- und Minderheitenberichten und Sondervoten einer „strikten Fraktionsorientierung“.³⁰⁸ Beim Kurnaz-Untersuchungsausschuss erfuhren beteiligte Abgeordnete das Dilemma, dass der extensive Zeitaufwand für die Ausschussarbeit auf Kosten einer sorgfältigen Einsatzbegleitung in einer kritischen Phase gehen konnte.³⁰⁹

Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker der Fraktionen standen immer wieder im Austausch mit wissenschaftlichen und politischen Afghanistan-Expertinnen und -Experten, insbesondere der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und der politischen Stiftungen. Der 2008 gemachte Vorschlag der Wissenschaftlichen „Arbeitsgemeinschaft Afghanistan“ zu einer ständigen wissenschaftlichen Begleitung des Einsatzes wurde von den Ressorts wie den Fraktionen nicht aufgenommen.³¹⁰ Ein kontinuierlicher Austausch zwischen Parlament und wissenschaftlicher Afghanistan-Kompetenz kam nicht zustande. Wahrnehmungsschwächen gegenüber für Fremde schwer durchschaubaren afghanischen Realitäten und Entwicklungen wurden damit begünstigt.

4.1.4.3.9 Erfahrungslernen und Wissensmanagement

Einsätze sind ganz besonders herausfordernde, komplexe und dynamische Lernorte. Hier schnell in der Praxis zu lernen, war notwendig, ja lebensnotwendig und wurde von den verschiedenen Ressorts bei Projekten und Programmen und auf der taktischen und operativen Ebene organisiert betrieben.

Lernprozesse fanden auch auf Seiten des Parlaments statt, allerdings mehr personengebunden, wenig institutionell. Erste Besuche in Kabul 2002 und 2003, das Ausmaß der Zerstörungen aus dem Bürgerkrieg, die extreme Armut, die Begegnungen mit deutschen Soldat/-innen, Polizistinnen und Polizisten und Entwicklungsexpertinnen und -experten, die glaubwürdig den Unterstützungsansatz praktizierten, Hoffnung machende Aufbaufortschritte, Trauerfeiern für Gefallene – Schlüsselerfahrungen, die die weitere politische Arbeit von Abgeordneten prägten. Zum politischen Lernen von Sicherheitspolitikern gehörte, sich bei Mandatsentscheidungen an klaren Kriterien³¹¹ zu orientieren (neben der Notwendigkeit und Legitimität vor allem von Wirkungsorientierung und Verantwortbarkeit) und bei der Einsatzkontrolle auf Ehrlichkeit und Fehlerkultur zu drängen. Mit dem Wechsel von Ausschusszugehörigkeiten und dem Ende von Legislaturperioden geht regelmäßig viel an individuellen Lernerfahrungen verloren. Ein Transfer dieser Erfahrungspotenziale kann in Einzelfällen stattfinden, ist insgesamt aber nicht organisiert. Das entsprach dem Zustand des institutionalisierten Lernens, das Winfried Nachtwei, damals Mitglied im Verteidigungsausschuss und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission, als „oft

³⁰⁵ Laut Auskunft des stellvertretenden Stabsabteilungsleiters FüS V (Einsatz) vom 23.10.2021 gegenüber einem Mitglied der Enquete-Kommission verfolgten im Sommer 2004 die Planer im BMVg einen Ansatz zur externen, ressortübergreifenden und permanenten Evaluierung des Einsatzes. Dies sei am Widerstand von BMZ und AA gescheitert. Vgl. Deutscher Bundestag (2007e); vgl. Deutscher Bundestag (2010e).

³⁰⁶ Vgl. von Krause (2011), S. 190.

³⁰⁷ Vgl. Geist (2022), S. 290 f.; sog. „Kurnaz-Untersuchungsausschuss“: Deutscher Bundestag (2008g); Deutscher Bundestag (2011b).

³⁰⁸ Vgl. Geist (2022), S. 291.

³⁰⁹ Vgl. Noetzel und Schreer (2007b), S. 4.

³¹⁰ Die Wissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft Afghanistan, ein „Verbund von über 200 Wissenschaftlern (...), die seit den 1950er und 1960er-Jahren zu Afghanistan gearbeitet hatten“, wurde „völlig ignoriert“, Conrad Schetter, in: Schetter (2022c), S. 19.

³¹¹ Vgl. Mair (2007).

lückenhaft und träge“³¹² erlebt hatte. Um künftig durch Wahlperiodenwechsel bedingte Wissens- und Erfahrungsbrüche zu vermeiden, könnte in den Empfehlungen der Enquete-Kommission die Einrichtung eines an das Parlament „angedockten“ strategischen Begleitgremiums vorgeschlagen werden. Ein solches Gremium könnte vorhandenes Wissen koordiniert zusammenführen und Brüche vermeiden.

4.1.4.4 Folgeentscheidungen: Mandatsverlängerungen und -veränderungen

Seit den Balkaneinsätzen waren Bundesregierungen bestrebt, bei Mandatsentscheidungen größere, auch Oppositionsfractionen einschließende parlamentarische Mehrheiten zu gewinnen. Dies sollte der außenpolitischen Verlässlichkeit Deutschlands dienen und den politischen Rückhalt für die entsandten Bundeswehrangehörigen verbreitern.³¹³ Über die Jahre waren Bundesregierungen jeder Couleur gut beraten, den Bundestag in Gestalt ihrer Außen- und Verteidigungspolitiker/-innen frühzeitig informell in die Mandaterstellung einzubeziehen. Dabei hatten Koalitionsfraktionen einen besseren Zugang zu Informationen und zumindest potenziell mehr Kontroll- und Wirkungsmöglichkeiten. Wieweit diese wahrgenommen wurden, konnte mit dem Interesse der Koalitionsfraktionen an der Stabilität und dem Erhalt der „eigenen“ Regierung konkurrieren. Hier war ausschlaggebend, wieweit die Bundesregierung die sie stützenden Fraktionen über deren Vorsitzende einbinden und Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker ihre spezifische Kompetenz zur Geltung bringen konnten und sich nicht als bloße Mehrheitsbeschaffer verstanden. In seiner Dissertation zur „Rolle des Verteidigungsausschusses in der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland“ kommt Wolfgang Geist zu der Bewertung, dass die Abgeordneten dieses Ausschusses „nicht die *Avant Garde* der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung und Planung, sondern treue Fraktionsgefolgsleute“ gewesen seien.³¹⁴ Der Politikwissenschaftler und Generalleutnant a. D. Ulf von Krause beobachtet als weitere, die kritische parlamentarische Kontrolle bremsende Elemente einen „*Rally Round the Flag*“-Effekt und eine Pfadabhängigkeit der Entscheidungen von Fraktionen, die in früherer Regierungsverantwortung Entsendebeschlüsse mitgetragen hatten.³¹⁵

Die Afghanistan-Mandate erfuhren im Laufe der Jahre eine deutliche Ausweitung des Auftrages: ab 2003 Unterstützung von Sicherheitssektorreform (SSR) und Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration (DDR), ab 2010 auch Schutz der Bevölkerung, des Einsatzgebietes und der Einsatzkräfte von 1.200 zu Beginn auf 5.350 im Jahr 2010. Zu einer generellen Ausweitung des Bundeswehreinsatzes insbesondere in den Süden kam es nicht.

Im Laufe der Jahre wurde deutlich, dass die Mandate der zentralen Forderung des Brahimi-Reports nach realistischen, klaren und glaubwürdigen Aufträgen nicht entsprachen. Der Bundestag unterließ es, die Bundesregierung zu der notwendigen Auftrags- und Zielklarheit zu veranlassen:

- Die Aufträge wurden immer sehr allgemein und losgelöst von der konkreten Lageentwicklung und ohne Bezug zum maßgeblichen NATO-Operationsplan formuliert. Die Verschärfung der Sicherheitslage im deutschen Verantwortungsbereich seit 2008 und der Übergang eines Stabilisierungs- zu einem Kampfeinsatz spiegelten sich nicht im Mandat wider. Der unveränderte Auftrag „Aufrechterhaltung der Sicherheit“ verschwieg die Realität der NATO-Aufstandsbekämpfung.
- Die Mandate wurden nicht in einem Folgedokument auf konkrete und überprüfbare Teilziele heruntergebrochen, an denen der Grad der Auftrags Erfüllung hätte gemessen werden können.
- Die „Mandatsanpassungen“ waren in der Regel reaktiv. Sie waren kurzfristige Kompromisse zwischen operativem Bedarf und Bündnisforderungen einerseits und innenpolitischen Rücksichtnahmen andererseits. Personelle Obergrenzen waren des Öfteren zu knapp bemessen, begrenzten die operativen Handlungsspielräume Deutschlands als Rahmennation, ließen keine Reserven im Hinblick auf eine kurzfristig sich ändernde Sicherheitslage, ja erschwerten sogar einen reibungslosen Kontingentwechsel.³¹⁶
- Schließlich beschränken sich die Mandatstexte auf die militärischen Aufgaben, Fähigkeiten und Kapazitäten, ließen die diplomatischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Aufgaben außer Acht und nannten sie erst später in den Begründungen. Das hatte bis heute zur Folge, dass bei den Mandatsdebatten die in der Öffentlichkeit vorherrschende Verkürzung von zivil-militärischen Kriseneinsätzen auf ihre militärische Komponente fortgesetzt und der Vernetzte Ansatz nur beschworen, aber selten praktiziert wurde. Im Bun-

³¹² Nachtwei (2019b), S. 375.

³¹³ Vgl. Deutscher Bundestag (2015b), S. 19 („Rühe-Kommission“).

³¹⁴ Geist (2022), S. 307.

³¹⁵ Vgl. von Krause (2011), S. 193.

³¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2015b), S. 25, 38 („Rühe-Kommission“).

destag wurden diese Defizite gelegentlich angesprochen, aber von keiner der verschiedenen Koalitionsfraktionen wirksam angegangen. Die sog. „Rühe-Kommission“ empfahl 2015, „dass die zivilen Aufgaben und Komponenten einer umfangreicheren, multidimensionalen Krisenreaktionsmission in der parlamentarischen Beratung über einen bewaffneten Einsatz der Streitkräfte verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. [...] Eine Einbeziehung der zivilen bzw. polizeilichen Auslandseinsätze in den konstitutiven Parlamentsvorbehalt ist nicht Zweck der parlamentarischen Beratung oder einer eventuell begleitenden Beschlussfassung zu Aspekten der nichtmilitärischen Komponenten. [...]“³¹⁷

Das sinnvolle Bemühen von Regierungskoalitionen, bei Mandatsentscheidungen auch Unterstützung aus der Opposition zu gewinnen, stieß in der Parlamentspraxis immer wieder an deutliche Grenzen: Anträge aus der Opposition zur Verbesserung der Einsatzkontrolle und Einsatzpraxis sowie zu nichtmilitärischen Aspekten des Gesamteinsatzes wurden seitens verschiedener Koalitionsfraktionen grundsätzlich abgelehnt, auch wenn ihre Fachpolitiker ihnen inhaltlich zustimmten. So wurden Möglichkeiten der Einsatzoptimierung vertan. Gelegentlich konnte das Bemühen um breitere Mehrheiten in einen Konsenszwang umkippen, wenn Nichtzustimmungen aus der Opposition, die mit Kritik an der konkreten Afghanistan- und Einsatzpolitik der Bundesregierung begründet wurden, als generelle Aufkündigung von Solidarität gebrandmarkt wurden.

4.1.4.5 Möglichkeiten und Grenzen der Parlamentsbeteiligung – Bewertungen und Lehren

Der Deutsche Bundestag hat ein so weitreichendes Mitbestimmungsrecht bei militärischen Auslandseinsätzen wie kaum ein anderes Parlament. Die Parlamentsbeteiligung durch öffentliche Debatte, Abstimmung über die Mandatsanträge der Bundesregierung und Einsatzkontrolle machte den Bundestag zum Mitauftraggeber des Afghanistaneinsatzes und verbreiterte seine demokratische Legitimation und Transparenz. Soldatinnen und Soldaten, die Staatsbürger in Uniform im und für den Rechtsstaat sein sollen und wollen, bewerten das als zentral für den Sinn eines Einsatzes, den gesellschaftlichen Rückhalt und ihre Einsatzmotivation.

Im Prozess der Parlamentsbeteiligung wurden die sicherheitspolitische Notwendigkeit eines deutschen Einsatzbeitrages, seine völkerrechtliche Legitimität, Leistungsfähigkeit und Verantwortbarkeit geprüft und damit die Chancen einer verantwortlichen Einsatzpolitik verbessert.³¹⁸ Notwendige Voraussetzung einer verantwortungsvollen Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen und Krisenengagement ist eine umfassende und realitätsnahe Unterrichtung des Parlaments, angefangen bei integrierten und ungeschönten Lagebildern.

Der verbreitete Begriff der „Parlamentsarmee“ geht des Öfteren mit der Annahme einher, der Bundestag sei der alleinige Auftraggeber von Einsätzen. In Wirklichkeit sind Bundesregierung und Bundestag gemeinsam Auftraggeber, wobei die Bundesregierung das größere politische Gewicht hat: Bei ihr liegt das alleinige Initiativrecht zu einem Einsatz und die Formulierung des Mandatsauftrages. Für die politische wie operative und taktische Einsatzführung sind verschiedene Ebenen der Exekutive bzw. von multilateralen Bündnissen zuständig. Die Bundesregierung verfügt über einen strukturellen Informationsvorsprung. Ulf von Krause sieht bei

„Entscheidungen über Einsätze der Bundeswehr ein weitgehendes Informationsmonopol – das jedoch teilweise durch investigativen Journalismus und Initiativen einzelner Abgeordneter aufgebrochen wird –, indem sie über die einsatzrelevanten Fakten verfügt, über Geheimhaltungsvorschriften den Empfängerkreis von Informationen begrenzt oder ausweitet und Vor-Ort-Besuche der Abgeordneten organisiert, bei denen sie über die Programmgestaltung auch das Informationsangebot steuern kann.“³¹⁹

Mit dem Afghanistaneinsatz waren so viele Abgeordnete so lange und intensiv befasst wie mit kaum einem anderen Thema internationaler Politik. Angesichts der Risiken für die in ein Krisen- bzw. Kriegsgebiet entsandten Einsatzkräfte waren Mandatsentscheidungen vor allem in der Anfangsphase in hohem Maße Gewissensentscheidungen. Abgeordneten, die an Trauerfeiern für gefallene Soldatinnen und Soldaten teilgenommen oder die Schicksale insbesondere von psychisch Verwundeten kennengelernt hatten, war dies besonders bewusst. Dies schlug sich in dem fraktionsübergreifenden Engagement des Verteidigungsausschusses und des Bundestages für physisch und psychisch einsatzgeschädigte Soldatinnen und Soldaten nieder.

³¹⁷ Ebd., S. 40 („Rühe-Kommission“).

³¹⁸ Vgl. von Ondarza (2012), S. 41.

³¹⁹ von Krause (2011), S. 191.

Dennoch blieb die Praxis der Parlamentsbeteiligung hinter ihren Möglichkeiten zurück. Die Parlamentsbeteiligung hatte wohl eine „gewisse transparenzfördernde Wirkung“, da die Regierung ihre Entscheidungen immer wieder begründen musste.³²⁰ Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Einsatz fokussierte sich aber auf eine „Detailkontrolle der Durchführungsebene“.³²¹ Eine regelmäßige und systematische politisch-strategische Kontrolle unterblieb. Eine solche wurde trotz wiederholter Forderungen aus der Opposition, der Bundeswehr, der Konfliktforschung und den Kirchen von wechselnden Koalitionsfraktionen auch nicht eingefordert, geschweige den durchgesetzt. Eine Wirksamkeitsevaluierung hätte zur Vorbedingung künftiger Mandatzustimmung gemacht werden können. Das niederländische Parlament setzte durch, dass die Regierung nach jeder Mission einen unabhängigen Evaluierungsbericht vorlegen muss. Klare, realistische und überprüfbare Aufträge und Zwischenziele wurden vom Bundestag nicht gefordert und befördert. Die sog. „Rühe-Kommission“ schlug vor, „eine Pflicht zur Vorlage von regelmäßigen bilanzierenden Bewertungen und zur Vorlage eines Evaluierungsberichts nach Abschluss eines Einsatzes“ in das Parlamentsbeteiligungsgesetz aufzunehmen. Deren Aufgabe sei es, basierend auf transparenten Indikatoren eine ressortübergreifende Bewertung der Wirksamkeit einer Mission vorzunehmen.³²²

Mit der Ausweitung des zivil-militärischen Einsatzes ab 2004 in die Fläche nach Norden und der Errichtung von PRTs wurde die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Vernetzung und Zusammenarbeit der deutschen Kräfte unübersehbar. Während im Einsatzland die militärischen, diplomatischen, polizeilichen und entwicklungspolitischen Entsandten zunehmend zusammenfanden, gab es bei den „Afghanistan-Ausschüssen“ des Bundestages keine Fortschritte zu mehr ressortübergreifender Zusammenarbeit und Kohärenz. Das seit September 2003 fortentwickelte ressortübergreifende Afghanistan-Konzept der Bundesregierung war „niemals Gegenstand einer gleichrangigen Parlamentsdebatte oder Abstimmung [...] wie die mit ihm eng verknüpften Bundeswehr-Missionen.“³²³

In den ersten Jahren des ISAF-Einsatzes waren Abgeordnete mit mehr Einsatznähe wichtige Vermittler des fernen Afghanistaneinsatzes, seiner Ziele, Herausforderungen, Fortschritte und Risiken – und nicht zuletzt der Leistungen der Entsandten. Im Laufe der vielen alljährlichen Mandatsverlängerungen entwickelten sich zunehmend Debattenrituale, die kaum noch mediale Aufmerksamkeit fanden und dem fortschreitenden Akzeptanzverlust des Einsatzes in der Bevölkerung und den Zweifeln und dem Sinnverlust vieler Einsatzsoldat/-innen immer weniger entgegensetzen konnten. In den Mandatsdebatten der letzten Jahre kam der Ernst der realen Lage in Afghanistan nur unzureichend zum Ausdruck. Dass von den besonders gefechterfahrenen Soldatinnen und Soldaten des Jahres 2010 nur 17 Prozent meinten, die Politik stehe hinter ihnen, war ein äußerst beunruhigendes Zeichen für den großen Vertrauensverlust der politischen Führung bei Einsatzsoldat/-innen.

Im August 2021 endete der größte, teuerste und bei weitem opferreichste Kriseneinsatz der (vor allem westlichen) Staatengemeinschaft und der NATO mit einem „strategischen Scheitern“, so General Mark Milley, Chef des US-Generalstabs.³²⁴

Angesichts der Fremdheit und Komplexität des Konfliktlandes Afghanistan und seiner fragmentierten, kriegszerrütteten Gesellschaft, der Heterogenität des internationalen militärischen und zivilen Afghanistan-Engagements, der anhaltenden Häufung internationaler Krisen und des unumgänglichen politischen Multitasking von Bundestagsabgeordneten drängt sich die Einschätzung auf, dass die Fachausschüsse und Abgeordneten in ihrer bisherigen Aufstellung mit einem Stabilisierungseinsatz mit so anspruchsvollen Zielen strukturell überfordert waren. Einsätze zur Stabilisierung, Krisenbewältigung und Friedensförderung (*Peacebuilding*) sind angewiesen auf strategische Orientierung und Geduld sowie politische Durchhaltefähigkeit. Diese in der Schnelllebigkeit des Parlaments- und Politikbetriebes trotz alledem zu fördern, ist eine zentrale Herausforderung. Um eine wirksame ressortübergreifende, parlamentarische Kontrolle von Einsätzen zu gewährleisten, erscheint in Ergänzung der bisherigen Hauptausschüsse ein Sonderausschuss zur Einsatzbegleitung /-kontrolle unabdingbar.

³²⁰ Ebd., S. 201.

³²¹ Ebd., S. 199 ff.

³²² Vgl. Deutscher Bundestag (2015b), S. 43 („Rühe-Kommission“).

³²³ Naumann (2008), S. 34 f.

³²⁴ Hahn (2021).

4.1.5 Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zu Abschnitt 4.1.1.4³²⁵

Das Kapitel 4.1.1.4 unterschlägt die anfänglich enge, symbiotische Beziehung zwischen den Taliban und Al-Qaida. Diese Beziehung entwickelte sich im Rahmen der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan 1996,³²⁶ war ideologisch begründet und erfüllte operative Zwecke. Im Austausch für den durch die Taliban gebotenen Schutz- und Rückzugsraum rekrutierte Al-Qaida ausländische Kämpfer für die Taliban.³²⁷

Diese damalige symbiotische Beziehung war die Grundlage, dass sich die Taliban mehrfach weigerten, Osama Bin Laden an die US-Behörden oder internationale Gerichte auszuliefern. Das änderte sich weder nach den Al-Qaida Anschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam 1998 noch nach dem Anschlag auf die USS Cole im Jahre 2000. Selbst das durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1999 eingerichtete 1267-Sanktionsregime,³²⁸ welches die Taliban unmissverständlich aufforderte, Bin Laden auszuliefern und das Führungspersonal der Taliban mit Sanktionen belegte, um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, führte zu keiner Verhaltensänderung der Taliban-Führung.

Dass diese seinerzeitige symbiotische Beziehung und das 1267-Sanktionsregime keine Erwähnung im Kapitel finden ist geeignet, sowohl die Wahrnehmung beider Gruppen im Kapitel als auch die Darstellung der Vorgeschichte des internationalen Einsatzes in Afghanistan zu verzerren. Der Beginn der Bekämpfung des Taliban-Regimes Ende 2001 war nicht auf ein Missverständnis³²⁹ der Unterschiede zwischen den Taliban und Al-Qaida zurückzuführen, sondern der Endpunkt jahrelanger Versuche, auf diplomatischen Wegen die Auslieferung Bin Ladens zu erreichen, während gleichzeitig die internationalen Anschläge Al-Qaidas bis 2001 stetig an Größe und Schwere gewannen.

Das Kapitel enthält weitere unscharfe Formulierungen:

Vierter Absatz:

Hier wird davor gewarnt, „die Taliban als internationale oder gar transnationale Terrororganisation zu bezeichnen.“

Dieser Satz, welcher nicht belegt wird (beispielsweise durch eine Fußnote), stellt weder die aktuelle noch die damalige Rechtslage korrekt dar. Die durch die Europäische Union umgesetzten Sanktionen gegen die Taliban machen spätestens seit dem 2011 eingerichteten 1988-Sanktionsregime³³⁰ des Sicherheitsrates klar, dass es sich bei den Taliban gerade nicht um eine Terrorgruppe handelt. Ein Verweis auf diese Rechtslage fehlt im Kapitel.

Siebter Absatz:

Die Gleichstellung der Gruppierungen in dieser Passage ist problematisch. Es handelt sich um eine Mischung aus international sanktionierten Terrorgruppen (wie dem IS-Ableger in Afghanistan, welcher erst ab 2015 in Afghanistan existierte) und Taliban-Teilorganisationen:

„IS-Khorasan“: Der in Afghanistan operierende regionale *Ableger des globalen IS-Netzwerkes*. Er entstand 2015 und ist seit 2019 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als *Terrorgruppe* sanktioniert.³³¹

„Haqqani Netzwerk“: *Fraktion der Taliban*, existiert bis heute. Sein Führungspersonal besetzt aktuell in Kabul mehrere Schlüsselministerien, insbesondere das *Innenministerium des aktuellen Taliban-Regimes*.³³²

Ziel und Zweck der Auflistung bleiben im Dunkeln, weshalb sie weniger zur Erhellung, denn zur Verwirrung beiträgt.

³²⁵ Für den Inhalt des Sondervotums sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

³²⁶ Siehe: Anne Stenersen, *Al-Qaeda in Afghanistan*, Cambridge University Press 2017, Kapitel 4, <https://www.cambridge.org/core/books/alQaeda-in-afghanistan/6513A9F0963D02AF1D7750A51D2F3021>. Georgy G. Machitidze, *Al-Qaeda and the Taliban. Ambivalent Partnership*, in: *World Economy and International Relations*, 2022, vol. 66, no. 4, Seiten 44 bis 53

³²⁷ Siehe z. B. Barbara Elias, *Why the Taliban Won't Quit al Qaeda*, *Foreign Policy*, 21 September 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/09/21/taliban-al-qaeda-afghanistan-ties-terrorism/>

³²⁸ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1267>

³²⁹ Die in Abschnitt 3.1 im zweiten Absatz postulierte „Gleichsetzung“ der Taliban mit Al-Qaida durch die Bundesregierung ist fachlich inkorrekt. Sowohl bei den Sicherheitsbehörden als auch in den relevanten Ministerien wurden Al-Qaida und die Taliban nicht nur in getrennten Referaten, sondern zum Teil auch in getrennten Abteilungen bearbeitet. Daher war auch administrativ niemals unklar, dass es sich hier um unterschiedliche Gruppierungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen handelte.

³³⁰ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1988>

³³¹ <https://www.un.org/securitycouncil/content/islamic-state-iraq-and-levant-khorasan-isil-k>

³³² Melissa Skorka, *Afghanistan's Most Dangerous Threat. Why America Can't Take on the Haqqani Network Alone*, *Foreign Affairs*, 24 January 2022, <https://www.foreignaffairs.com/central-asia/afghanistans-most-dangerous-threat>

4.1.5.1 Replik des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zu Abschnitt 4.1.1.4³³³

Die von diesem Sondervotum behauptete „symbiotische Beziehung“ bestand anfänglich, wie das Sondervotum auch festhält. Allerdings veränderte sie sich und der international anerkannte Experte Ahmed Rashid analysiert deutlich tiefer und gut begründet, wie sich das Verhältnis von Osama bin Laden und den Taliban entwickelte. 1998 z. B. betrachteten die Taliban diesen sogar im Rahmen ihrer kulturellen Verpflichtungen, die das Sondervotum völlig missachtet³³⁴, als Verhandlungsobjekt im Dialog mit den USA um eine diplomatische Anerkennung und sie schlugen Kompromisse vor. Diese wiederum waren für die USA nicht akzeptabel.

4.1.6 Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.1.4³³⁵

Aus Sicht der AfD-Bundestagsfraktion ist die Enquete-Kommission dem Auftrag aus dem Einsetzungsbeschluss vom 5. Juli 2022 nicht umfassend genug nachgekommen. Die „*Interessenlage und Einflussnahme der regionalen Staaten, insbesondere Pakistans, ...und ...bedeutsamer globaler staatlicher Akteure auf die Entwicklung Afghanistans und die Chancen eines erfolgreichen Engagements der Staatengemeinschaft*“³³⁶ wurden zu wenig betrachtet. Deshalb wird dies hier in knapper Form nachgeholt.

Afghanistan liegt in der Mitte Zentralasiens, bildete historisch einen Übergangs- und Transitraum und spielte seit jeher eine wichtige Rolle für die Machtverteilung oder die Definition von Einflusszonen in der Region. Treffend wurde dieses Ringen um Macht und Einfluss in Afghanistan als „*Great Game*“ bezeichnet.³³⁷ Diese Rahmenbedingungen prägten auch die anfänglich weltweit und auch von besonders einflussreichen und geopolitisch wichtigen Staaten in der Region unterstützte westliche, von den Vereinten Nationen mandatierte und den USA angeführte Intervention nach dem 11. September 2001.

Zu diesen besonders einflussreichen Staaten³³⁸ zählen vor allem Pakistan, Indien, der Iran, China und die Russische Föderation³³⁹. Gemeinsam war und ist diesen Staaten erstens das Interesse an der Verhinderung des Exports von islamischem Extremismus oder Terrorismus in das eigene Land, zweitens die Unterbindung von Drogenexporten und drittens die Verhinderung von Flüchtlingsströmen aus Afghanistan. Die vielfältigen Interessen, Rivalitäten und widersprüchlichen Verhaltensweisen, besonders seitens des Irans und Pakistans, beeinflussten maßgeblich den Verlauf und Misserfolg des westlichen, inklusive deutschen, Engagements.

China verblieb während der westlichen Intervention weitgehend in einer beobachtenden und hinsichtlich der NATO- und US-Präsenz in der Region misstrauischen Haltung. Mit der Einschätzung eines nachlassenden US-Engagements verstärkte China 2014 seine Unterstützung der afghanischen Regierung, suchte aber zugleich den Kontakt zu den Taliban³⁴⁰ und verfolgte so u. a. sein wirtschaftliches Interesse an der Nutzung der afghanischen Bodenschätze.³⁴¹

Russlands vorrangiges Interesse war Stabilität in dem als eigene Einflusszone betrachteten Zentralasien. Von daher bewertete es den Kampf gegen den Terrorismus zunächst eher positiv und unterstützte den westlichen Einsatz logistisch und nachrichtendienstlich.³⁴² Zugleich misstraute Russland der NATO und vorrangig den USA

³³³ Für den Inhalt der Replik und die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

³³⁴ Vgl. hierzu Rashid, Ahmed: Taliban – The Story of the Afghan Warlords, London 2002, S.128ff.

³³⁵ Für den Inhalt des Sondervotums sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

³³⁶ Bundestagsdrucksache 20/2570, S.6.

³³⁷ Jalali, Ali Ahmad: A Military History of Afghanistan: From the Great Game to the Global War on Terror (Modern War Studies), Kansas 2017 sowie Sergeev, Evgeny: The Great Game, 1856-1907: Russo-British Relations in Central and East Asia, Baltimore 2013.

³³⁸ Die Türkei nahm als NATO-Mitglied an der Intervention teil und Usbekistan war für die Logistik der Bundeswehr zentral. Turkmenistan und Tadschikistan beschränkten sich weitgehend auf eine neutrale Rolle.

³³⁹ Im Folgenden verkürzt als Russland bezeichnet.

³⁴⁰ Vgl. Khan Totakhil, Habib and Chin, Josh: China Creates New Avenue for Afghan Peace Talks, in: <https://www.wsj.com/articles/china-creates-new-avenue-for-afghan-peace-talks-1420564492> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁴¹ Vgl. Zhang, Feng: China's New Engagement after the Withdrawal, in: <https://ppr.lse.ac.uk/articles/10.31389/lseppr.52> (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.1ff.

³⁴² Vgl. Ahmadzai, Ahmad: China and Russia Shared Threat of Terrorism from Afghanistan, ORF Issue Brief, Nr. 636, April 2023, S. 17f.

und vermutete der Intervention zugrundeliegende geopolitische Absichten für eine dauerhafte Präsenz in der Region. Mit Russlands militärischer Unterstützung von Syrien verstärkten sich die geopolitischen Spannungen ab 2015 mit den USA. Und auch vor diesem Hintergrund bewertete Russland den NATO-Einsatz in Afghanistan kritischer und entwickelte eigene diplomatische Aktivitäten, die im November 2018 zu einem ersten offiziellen Kontakt mit Vertretern der Taliban führten.³⁴³

Nachdem der Iran 1998 kurz davorgestanden hatte, Afghanistan unter den Taliban den Krieg zu erklären, begrüßte er deren Sturz 2001, unter anderem auch vor dem Hintergrund der über 1,4 Millionen afghanischen Flüchtlinge³⁴⁴ und der begründeten Erwartung einer Remigration. Er unterstützte auf den Geberkonferenzen 2002 in Tokio und 2006 in London den Wiederaufbau des Nachbarlandes mit über 660 Millionen US-Dollar. Ungeachtet dessen bewertete er die Präsenz von US-Militär direkt an seiner Grenze von Beginn an kritisch. Der Iran spielte aus US-Sicht eine *“ambiguous role“*, da er zugleich einzelne Talibangruppen mit Ausbildung und militärischer Hilfe unterstützte und eine Gefahr für Missionen darstellte.³⁴⁵ Dieser Ambiguität entspricht auch die iranische Bewertung des Abzugs aus Afghanistan als „unverantwortlich“.³⁴⁶

Indien unterstützte die neue afghanische Regierung ab 2001 mit über 650 Millionen US-Dollar vor allem in den Bereichen Luftverkehr, Energie, Gesundheit, Bildung (z. B. mit Stipendien) und Trainingsprogrammen für Diplomaten, Beamte, Soldaten und Polizisten. Doch ging es Indien dabei nicht nur um die Stärkung der regionalen Stabilität, sondern es wollte dabei stets auch dem Einfluss Pakistans in Kabul³⁴⁷ und später Chinas³⁴⁸ entgegenwirken. Zugleich nutzte Indien seine Botschaft und die 2002 eröffneten vier Konsulate in Afghanistan trotz wiederholter Dementis, um von dort aus zumindest Kontakte zu Belutschen und Sindhi-Aufständischen zu pflegen, mit denen es im Falle einer Auseinandersetzung militärische Kräfte Pakistans im Rahmen einer Zwei-Fronten-Strategie hätte binden können.³⁴⁹

Seit der Staatsgründung Pakistans war das Verhältnis zu Afghanistan schwierig³⁵⁰, u. a. aufgrund der von keiner afghanischen Regierung anerkannten gemeinsamen Grenze, der Durand-Linie. Zentrales pakistanisches Interesse war es vor dem Hintergrund des Konfliktes mit Indien strategische Tiefe zu gewinnen und hierfür strebte Pakistan in Afghanistan stets eine befreundete oder schwache Regierung an, um die Durand-Linie nicht zu gefährden. Nach dem 11. September 2001 entschied es sich, den US-Krieg gegen den Terror zu unterstützen und ermöglichte bis zum Abzug der US-Truppen 2021 die US- und NATO-Logistik, in dem es Land- und Lufttransporte genehmigte. Trotz der erklärten Unterstützung fungierte es ab 2001 als Rückzugsgebiet der Taliban, die sich dort nicht nur mit der Duldung, sondern auch durch aktive Unterstützung reorganisieren und den Krieg gegen die ausländischen Truppen aufnehmen konnten:

³⁴³ Vgl. <https://afghanistan.ru/doc/124745.html> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁴⁴ Vgl. Emry, Margaret and Ruiz, Hiram: Afghanistan's Refugee Crisis, in: <https://merip.org/2001/09/afghanistans-refugee-crisis/> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁴⁵ McChrystal, Stanley A.: “COMISAF'S Initial Assessment, Secretary of Defense Memorandum June 2009, Initial United States Forces – Afghanistan (USFOR-A) Assessment,” Headquarters, International Security Assistance Force, Afghanistan, August 30, 2009; General McChrystal's exact words were, “Iran plays an ambiguous role in Afghanistan, providing developmental assistance and political support to GIROA while the Iranian Qods Force is reportedly training fighters for certain Taliban groups and providing other forms of military assistance to insurgents. Iran's current policies and actions do not pose a short-term threat to the mission, but Iran has the capability to threaten the mission in the future.”, in: <https://ctc.westpoint.edu/irans-ambiguous-role-in-afghanistan/> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁴⁶ Taghi Jahanbakhsh, Mohammad and Shah Mohammad, Parisa: Iran's Perspective on the Evolving Situation in Afghanistan, in: <https://www.ipis.ir/files/mfaipisen/PDF/Iran.pdf> (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.120. Es handelt sich hierbei um renommierte iranische Autoren aus regierungsnahen Think Tanks in Teheran.

³⁴⁷ Vgl. hierzu Tarzi, Amin: Afghanistan; Kabul's India ties worry Pakistan, in: <https://www.rferl.org/a/1067690.html> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁴⁸ Vgl. hierzu Shaik, Ayesha: Afghanistan's Fate in the Balance – China and India's Quest for Influence, in: <https://southasianvoices.org/afghanistans-fate-in-the-balance-china-and-indias-quest-for-influence/> (letzter Aufruf: 22.01.2024).

³⁴⁹ Vgl. zu diesen pakistanischen Anschuldigungen (u. a. <https://web.archive.org/web/20120430194436/http://www.pak-times.com/2008/09/05/raw-creating-trouble-for-nato-in-afghanistan/> letzter Aufruf: 01.02.2024), Dementis aus Indien (<https://indianexpress.com/article/news-archive/print/no-evidence-that-india-aiding-pak-baloch-rebels/> letzter Aufruf: 01.02.2024) und einer späteren Bestätigung durch den ehemaligen Chef des afghanischen Geheimdienstes Nabil (<https://www.24newshtd.tv/02-Dec-2022/former-afghan-spy-chief-exposes-indian-involvement-in-pakistan> letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁵⁰ Vgl. hierzu die Einleitung von Hippler, Jochen, in: Huma Baqai and Nausheen Wasi (Eds.): Pakistan-Afghanistan Relations: Pitfalls and the Way Forward, Islamabad 2021, in: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/pakistan/18346.pdf> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

„Die Intervention in Afghanistan (hatte) von Anfang an kaum Aussicht auf Erfolg, da die USA und ihre Verbündeten die ideologischen Motive und geopolitischen Absichten der pakistanischen Hintermänner der Taliban nicht wahrhaben wollten. Ohne die verdeckte Ausbildung und Ausstattung durch den pakistanischen Geheimdienst ISI, ohne seine politische und öffentlichkeitswirksame Rückendeckung seit den 1990er-Jahren wäre die Machtübernahme der Taliban 2021 nicht möglich gewesen.“³⁵¹

Das deutsche Engagement im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten von Afghanistan wurde von den Nachbarstaaten generell wohlwollend betrachtet. Doch entscheidend für die jeweils eigene nationale Bewertung der westlichen Intervention insgesamt und der entsprechenden Politik der Nachbarn waren der Verlauf des zunehmend erfolglos werdenden Militäreinsatzes der NATO im Kampf gegen den Terror bzw. die wieder erstarkenden Taliban. Spätestens seit dem Doha-Abkommen vom 29. Februar 2020 und in der Erwartung des westlichen Abzugs sowie einer Machtübergabe an die Taliban suchten alle Staaten in der Region ihre Positionierung gegenüber der neuen Regierung. Sie orientierten sich dabei nicht an Menschenrechtsstandards, sondern pragmatisch an den jeweils eigenen nationalen Interessen.

4.1.7 Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 4.1.1.8³⁵²

In Bezug auf die Diskussion in Abschnitt 4.1.1.8 über den Erfolg der Terrorismusbekämpfung in Afghanistan, erscheint uns eine ausgewogenere Perspektive notwendig. Die deutliche Schwächung von Al-Qaidas Fähigkeit, komplexe Anschläge durchzuführen, wie beispielsweise die Tötung Osama bin Ladens im Jahr 2011 und die Reduzierung der Führungsstruktur, ist ein unbestreitbarer Erfolg. Die nach dem 11. September 2001 erfolgten Anschläge hatten nicht die Komplexität und Tödlichkeit der Anschläge vom 11. September oder des Angriffs auf die USS Cole. Dies deutet darauf hin, dass die Antiterroroperationen, trotz aller Herausforderungen, wesentlich zur Verringerung der globalen Terrorbedrohung beigetragen haben. Der komplexe Einsatz und langwierige Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan war somit ein Erfolg.

4.1.7.1 Replik der Sachverständigen Winfried Nachtwei, Prof. Dr. Anna Geis, Dr. Katja Mielke, Prof. Dr. Ursula Schröder sowie der Abgeordneten Schahina Gambir, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) und des Abgeordneten Philip Krämer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) zum Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms und Jörg Vollmer zu Abschnitt 4.1.1.8³⁵³

Dass Al Qaida durch die Terrorismusbekämpfung in Afghanistan in seiner Fähigkeit zu komplexen Anschlägen deutlich geschwächt wurde, soll nicht bestritten werden. Klar widersprochen werden muss aber der Schlussfolgerung, „dass die Antiterroroperationen (...) wesentlich zur Verringerung der globalen Terrorbedrohung beigetragen haben. Der komplexe Einsatz und langwierige Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan war somit ein Erfolg.“

Ziel der internationalen Antiterror-Koalition in Afghanistan war über die Bekämpfung von Al Qaida hinaus die Bekämpfung aller Formen des Terrorismus und ihrer Nährböden. Das gelang nicht, im Gegenteil. Laut Bericht des US-Verteidigungsministeriums an den Kongress im Juni 2017 gab es mit 20 Aufständischen- und Terrorgruppen in der Region Afghanistan-Pakistan die höchste Konzentration von extremistischen und Terrorgruppen weltweit.³⁵⁴

Im Kontext des bewaffneten Konflikts in Afghanistan fielen Abertausende Zivilpersonen terroristischen Anschlägen zum Opfer. Allein 2018 wurden 1.404 Zivilpersonen durch „targeted killings“ ermordet, 886 durch Suizid- und komplexe Angriffe, 1.361 durch IED's.³⁵⁵

³⁵¹ Seidt, Hans-Ulrich: Irrwege am Hindukusch – Ursachen und Folgen des westlichen Scheiterns in Afghanistan (2001-2021), in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 15, 2022, S. 48.

³⁵² Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

³⁵³ Für den Inhalt der Replik sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

³⁵⁴ US Department of Defence, Enhancing Security and Stability in Afghanistan, Report to Congress, Juni 2017, S. 1, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/June_2017_1225_Report_to_Congress.pdf

³⁵⁵ UNAMA, Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflict 2019/ S. 37 ff., https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019.pdf

Laut Global Terrorism Index war Afghanistan von 2017 bis 2021 das Land mit den bei weitem meisten Terror-toten weltweit, 2018 mit 46% (7.379 Getötete), 2019 mit 41% (5.725 Getötete).³⁵⁶

Laut dem jüngsten Bericht des U.N. Sanctions Monitoring Teams soll Al Qaida acht neue Ausbildungslager in Afghanistan errichtet haben und Madrasen in fünf Provinzen unterhalten. Die hohe Konzentration von Terror-gruppen in Afghanistan unterminiere die Sicherheit in der Region. Die größte Bedrohung gehe vom „Islamischen Staat Provinz Khorasan“ (ISPK) aus mit seiner Fähigkeit, in die Region und darüber hinaus zu wirken.³⁵⁷

Von erfolgreicher Terrorbekämpfung im Sinne der unmittelbaren, gar nachhaltigen Eindämmung terroristischer Gewalt und der Austrocknung ihrer Nährböden kann in Afghanistan keine Rede sein. Der „War on Terror“ schei-terte in Afghanistan strategisch.

4.1.8 Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.2.4³⁵⁸

Die Gründe für den schnellen Zusammenbruch „des afghanischen Staates und seiner Sicherheitskräfte“ lagen aus Sicht der AfD-Bundestagsfraktion auch darin, dass sich nur wenige Afghanen überhaupt für das vom „Westen geschaffene“ Afghanistan einsetzten. So existierte das auch von Deutschland über zwei Jahrzehnte mit viel Steu-ergeld ausgebildete und mit Waffen ausgestattete Sicherheitspersonal in Teilen zahlenmäßig nur auf dem Papier. Diese sogenannten Geistersoldaten und/oder Geisterpolizisten, flüchteten, als es im Frühjahr und Sommer 2021 auf sie angekommen wäre, größtenteils entweder ins Ausland, ergaben sich praktisch kampfflos oder wechselten sogar die Seiten.

Überdies legen Erkenntnisse und Zeugenaussagen im 1. Untersuchungsausschuss der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nahe, dass es sich eher um eine Machtübergabe an die Taliban handelte, die, anders als in vielen Medien dargestellt, weitestgehend friedlich verlief. Laut des ehemaligen Senior Civilian Representative der NATO für Afghanistan, Stefano Pontecorvo, kam es in der Nacht des 14. August 2021 in Doha (Katar) noch zu einem Abkommen zwischen der politischen Führung der Taliban und hochrangigen Vertretern der Islamischen Republik Afghanistan, welches den Afghanen, den Taliban und den verbliebenen westlichen Interessen im Land genutzt hätte.³⁵⁹ Auch Markus Potzel, ehemaliger Sonderbeauftragter der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, spricht von einem geplanten Machtübergang.³⁶⁰

Der Terroranschlag vom 26. August 2021 am Kabuler Flughafen ging nicht auf das Konto der Taliban, sondern der IS („Islamischer Staat“) reklamierte diesen für sich.³⁶¹ Die Taliban hatten keinerlei Interesse daran, ihr Ziel, den Abzug aller westlichen Streitkräfte, in letzter Sekunde noch zu gefährden. Die USA haben die Taliban letzt-lich sogar gebeten, für Kontrolle und Ordnung in Kabul zu sorgen, da sie zuvor in einer „Nacht-und-Nebel-Aktion“ ihre Botschaft geräumt sowie ihre Verbündeten in der „green zone“ (Gebiet, in dem viele westliche Bot-schaften und afghanische Institutionen angesiedelt waren/sind) zunächst uninformatiert und nahezu ungeschützt zurückgelassen hatten. Wie sich später herausstellte, geschah dieses US-amerikanische Handeln unreflektiert und lediglich aus einer überzogenen Emotion heraus. Erst nachdem der damalige Präsident Ashraf Ghani am Mittag des 15. August 2021 von der nächtlichen ad-hoc-Verlegung der USA an den Flughafen erfuhr, flüchtete er nach Abu Dhabi (Vereinigte Arabische Emirate).³⁶²

³⁵⁶ Institute for Economics & Peace, Global Terrorism Index 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, Sydney

³⁵⁷ UN Sicherheitsrat 2023: Fourteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to res-olution 2665 (2022) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace stability and security of Afghanistan, S/2023/370 (1.6.23), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/125/36/pdf/n2312536.pdf?to-ken=7E5wRYhGv1kAXjPlzj&fe=true>.

³⁵⁸ Für den Inhalt des Sondervotums sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

³⁵⁹ Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw09-pa-1ua-afghanistan-934900> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁶⁰ Vgl. WDR Doku: „Die wahren Gründe für den Fall Kabuls“ <https://www.youtube.com/watch?v=LlaLA3xckEU> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁶¹ Vgl. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-04/afghanistan-kabul-flughafen-anschlag-is-verantwortlicher-tod> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

³⁶² Vgl. WDR Doku: „Die wahren Gründe für den Fall Kabuls“ <https://www.youtube.com/watch?v=LlaLA3xckEU> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

Obwohl die Taliban bei der Evakuierung ebenso kooperierten, sich im Umfeld des Hamid Karzai International Airports, dessen Namensgeber im Übrigen heutzutage in Koexistenz mit den Taliban in Kabul lebt, mit eigenen Bustransporten sowie verschiedenen Lebensmittelangeboten bemühten, eine gewisse Ordnung in das Chaos zu bringen, und sogar den afghanischen Regierungsmitarbeitern eine Amnestie versprachen, wollten viele Afghanen nicht in ihrer Heimat bleiben. Auch in Berlin glaubte man den Versprechungen (u. a. Generalamnestien) der Taliban, die es bereits seit dem Frühjahr 2020 gab, nicht, sodass etlichen Ortskräften sowie zehntausenden vom Auswärtigen Amt gefährdet angesehenen Afghanen eine Aufnahme in Aussicht gestellt wurde. Die erste Konsequenz war ein riesiger Ansturm auf den oben genannten Flughafen.

Auf Nachfrage musste die Bundesregierung im August 2023 einräumen, dass ihr keine Fälle von ehemaligen Ortskräften bekannt sind, die durch die Taliban nach dem 15. August 2021 Gewalt erlitten haben.³⁶³ Die auch eher nur geschürte Angst vor den und Gefährdung durch die Taliban hat sich somit nach Einschätzung der AfD-Bundestagsfraktion als unbegründet erwiesen. Die wesentliche Grundlage für die erteilten Visa steht daher auf tönernen Füßen.

4.1.8.1 Replik der CDU/CSU-Fraktion zum Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.2.4³⁶⁴

Die Darstellung im Sondervotum der AfD, es sei am 14. August 2021 zum Abschluss eines Abkommens zwischen der Regierung der Republik Afghanistan und den Taliban gekommen, entspricht nicht den historischen Fakten. Dies wird durch verschiedene Äußerungen und Darstellungen von afghanischen und deutschen Zeitzeugen evident. Besonders deutlich wurden die Abläufe durch Herrn Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann in der öffentlichen Befragung vor dem 1. Untersuchungsausschuss der 20. Wahlperiode am 09. November 2023 dargestellt. Herr Prof. Gießmann begleitete – finanziert durch das Auswärtige Amt – die innerafghanischen Friedensverhandlungen und war im Gegensatz zu Herrn Pontecorvo am 14. August als Vermittler aktiv an den Entwicklungen in Doha beteiligt.

Die CDU/CSU-Fraktion wies in der Befragung auf schriftliche Berichte der Berghof Foundation zu signifikanten Fortschritten in den Verhandlungen mit den Taliban hin und fragte nach der Rolle der Berghof Foundation und der Veränderung der Qualität der Verhandlungen. Dazu führte der Zeuge Prof. Gießmann aus, dass es während der letzten Tage nicht mehr um Friedensverhandlungen gegangen sei. Vielmehr sei es das Ziel gewesen, einen ordentlichen Übergang zu ermöglichen. Dazu sei eine Reise des ehemaligen Präsidenten Hamid Karzai und des Vorsitzenden des Hohen Rates für Nationale Versöhnung Abdullah Abdullah nach dem 15. August 2021 geplant gewesen. Die Berghof Foundation habe hierzu Vorschläge gemacht, und es habe bereits ein weitgehendes Verständnis zu den Inhalten dieser Gespräche gegeben. Die Taliban hätten sich vor diesem Hintergrund bereit erklärt, Kabul in den nächsten Tagen nicht militärisch zu erobern.

Diese weit gediehenen, aber letztlich noch nicht abgeschlossenen Gespräche, seien jedoch an der Flucht von Präsident Aschraf Ghani am 15. August 2021 gescheitert. So führte der Zeuge Prof. Gießmann aus, dass beide Parteien immer noch miteinander gesprochen hätten, als die Flucht des Präsidenten bekannt geworden sei. Danach habe sich der Charakter der Gespräche erneut verändert, und die sofortige Übergabe sei verhandelt worden. So sollte der Einmarsch der Taliban in Kabul auf Wunsch der Regierung und der USA Chaos und Blutvergießen minimieren. Die Berghof Foundation sei von diesen Verhandlungen informiert gewesen, habe sich jedoch nicht mit eigenen Vorschlägen beteiligt.

In einem späteren Teil der Befragung führte der Zeuge Prof. Gießmann auf die Frage des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses aus, dass seine Erinnerung nicht mit den Aussagen von Herrn Pontecorvo, dem höchsten zivilen Repräsentanten der NATO in Afghanistan, übereinstimmen. Der Vorgang hinsichtlich eines Abkommens vor der Flucht Ghanis sei ihm nicht bekannt.

³⁶³ Vgl. Antwort auf die Einzelfrage des Abgeordneten Jan Nolte, Bundestagsdrucksache 20/7945, Frage 39.

³⁶⁴ Für den Inhalt der Replik sind allein die Einreichenden verantwortlich.

4.1.8.2 Replik der Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Prof. Dr. Anna Geis, Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Winfried Nachtwei, Egon Ramms, Prof. Dr. Ursula Schröder und André Wüstner zum Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.2.4³⁶⁵

Die unter Bezugnahme auf Aussagen des NATO-Vertreters, Stefano Pontecorvo, und des ehemaligen Sonderbeauftragten der Bundesregierung, Markus Potzel, getroffene Feststellung, dass „es in der Nacht des 14. August 2021 in Doha (Katar) noch zu einem Abkommen der politischen Führung der Taliban und hochrangigen Vertretern der Islamischen Republik Afghanistan (gekommen sei), welches den Afghanen, den Taliban und den verbliebenen westlichen Interessen im Land genutzt hätte“, ist unzutreffend.

Es gab kein entsprechendes Abkommen zwischen der politischen Führung der Taliban mit hochrangigen Vertretern der Republik Afghanistan. Dies wurde auf Rückfrage am 6. Februar 2024 durch den ehemaligen Sonderbeauftragten Markus Potzel zu der im Sondervotum getroffenen Feststellung ausdrücklich bestätigt. Insofern ist auch nicht zu belegen, dass ein solches Abkommen beiden Seiten und „den verbliebenen westlichen Interessen im Land“ genutzt hätte.

4.1.9 Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.1.4.3.3³⁶⁶

Die AfD hält es der Klarheit, Wahrheit und Präzision halber geboten, hier auf das häufig nicht abgestimmte Nebeneinander der zwei militärischen Operationen von ISAF und OEF und der geheimdienstlichen Operationen durch die CIA hinzuweisen.

4.2 Ziviler Aufbau und Friedensförderung³⁶⁷

4.2.1 Friedensdiplomatie

4.2.1.1 Deutsche Afghanistandiplomatie (2001-2005/06)

Die deutsche Afghanistan-Diplomatie in der Frühphase des Einsatzes

Der globale Schock, den die Anschläge vom 11. September 2001 auslösten, beeinflusste die erste Reaktion auch der Bundesregierung. Solidaritätsbekundungen verbündeter Nationen erfolgten vielfach, noch bevor die US-Regierung ihre Entscheidung über eigene Maßnahmen getroffen hatte. Sie entsprachen der allgemeinen Beistandsverpflichtung³⁶⁸ gemäß Artikel 5 NATO-Vertrag. Deutschland erklärte den USA sogar die „uneingeschränkte Solidarität“.³⁶⁹ Ein dezidiertes Afghanistankonzept der Bundesregierung gab es damals nicht, auch keine friedensdiplomatische Strategie für die Abwehr von Bedrohungen durch Terrorismus.

Das Petersberger Übereinkommen

Das Petersberger „Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan“³⁷⁰ vom 5. Dezember 2001 entschied über die Machtübergabe an eine Interimsverwaltung unter Führung von Hamid Karzai.³⁷¹ Es umfasste auf Basis des vom VN-Sonderbeauftragten für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, vorgelegten 5-Punkte Programms³⁷² einen Fahrplan („Bonn-Prozess“) bis zu demokratischen Wahlen einer Übergangsverwaltung und einer verfassungsgebenden *Loya Jirga*.

³⁶⁵ Für den Inhalt der Replik sind allein die Einreichenden verantwortlich.

³⁶⁶ Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

³⁶⁷ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino vor.

³⁶⁸ Gemäß Artikel 5 NATO-Vertrag entscheiden die Mitglieder über die konkrete Form des Beistands, den sie „für notwendig erachten“. NATO (1949).

³⁶⁹ Bundeskanzler Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag (2001a).

³⁷⁰ Petersberger Konferenz (2001).

³⁷¹ Ruttig, Enquete-Kommission (2022c), S. 11.

³⁷² Brahimi (2001).

Laut dem ehemaligen Afghanistan-Beauftragten der Bundesregierung, Michael Koch, verfolgte das diplomatische Engagement zunächst drei „wechselseitig voneinander abhängige Ziele“: (1) durch Schaffung eines „demokratischen Staatswesens“ dafür zu sorgen, dass „das Land auf Dauer als Ausgangspunkt des internationalen Terrorismus ausgeschaltet werde“ und hierfür die „Vertreibung der Taliban nachhaltig zu machen“, (2) die „internationale Ordnungspolitik“ in der Region zu festigen, und (3) „den Hoffnungen und Erwartungen des afghanischen Volkes für eine bessere Zukunft zu entsprechen“.³⁷³

Allerdings gab es im Auswärtigen Amt bereits zu diesem frühen Zeitpunkt auch skeptische Stimmen, ob weitreichende Ziele überhaupt realistisch waren. Dort hieß es u. a.: „Wir können froh sein, wenn wir heil wieder herauskommen und das Land als halbwegs friedliche Despotie weiterfunktioniert“.³⁷⁴

Enttäuschte Erwartungen

Die Petersberg-Konferenz im Dezember 2001 versammelte Delegationen von nur vier Einflussgruppen vormaliger Eliten.³⁷⁵ Repräsentativ war die Teilnahme in politischer und gesellschaftlicher Hinsicht damit nicht.³⁷⁶ Die Taliban, „militärisch wie politisch signifikant geschwächt“³⁷⁷, waren nicht eingeladen, was im Nachgang von Lakhdar Brahimi als „Ursünde“ („*original sin*“³⁷⁸) bezeichnet wurde.³⁷⁹ Weder aber hatten vor allem die USA ein Interesse an der Beteiligung des geschlagenen Feindes³⁸⁰, noch passte dies, „obwohl es aus heutiger Sicht wünschenswert, ja sogar erforderlich gewesen wäre (...), in die Pläne einer ad-hoc organisierten Interim-Regierung“.³⁸¹

Die Privilegierung nur weniger Einflussgruppen und der Ausschluss oppositioneller Kräfte ließen die Einladung und die Beschlüsse der Petersberg-Konferenz als einen von den USA und ihren Verbündeten organisierten elitären Machtverteilungsakt erscheinen.³⁸² Die von den USA vorgenommene faktische Gleichsetzung von Taliban und Al-Qaida³⁸³ vergab zudem, so rückblickend der spätere Leiter der Republik-Delegation bei den intra-afghanischen Verhandlungen in Doha, Masoom Stanekzai, die Chance zur „Reintegration der Taliban“ in die Gesellschaft zu einem Zeitpunkt, als die dafür bestehenden Voraussetzungen und Kräfteverhältnisse noch vergleichsweise günstig waren.³⁸⁴

Den dadurch entstandenen Makel eines fremdinstallierten Regimes wurden die Regierungen von Hamid Karzai und später auch Ashraf Ghani in großen Teilen der afghanischen Gesellschaft nicht mehr los.³⁸⁵ Die Taliban wussten dies für eigenen Rückhalt in der Bevölkerung zu nutzen. Es bescherte ihnen angesichts schlechter Regierungsführung und wuchernder politischer Korruption zunehmenden Zulauf für ihren bewaffneten Aufstand.

Auf Seiten der afghanischen Regierung wurde beklagt, dass Deutschland zu passiv geblieben sei³⁸⁶, und seine Diplomatie zu stark den strategischen Prioritäten der USA unterordnete.³⁸⁷

³⁷³ Verfasst vom Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Koch: Bundesregierung (2014d), S. 37 f.

³⁷⁴ Volmer (2013), S. 133.

³⁷⁵ Siehe auch Abschnitt 4.3.2.2.1.

³⁷⁶ Eingeladen und zugelassen wurden aus der Diaspora die sogenannten Rom-, Zypern-, und Peshawar-Gruppen. Eingeladen und nicht zugelassen blieb eine sogenannte „fünfte Gruppe“ prodemokratischer Kräfte. Vgl. Ruttig, Enquete-Kommission (2022c), S. 11. Darüber hinaus waren auch nur drei Frauen, Habiba Sarabi, Fatima Gailani und Roza Mansuri, beteiligt.

³⁷⁷ Ruttig (2022c).

³⁷⁸ Brahimi, Enquete-Kommission (2023I), S. 3.

³⁷⁹ Nach der Ernennung von Hamid Karzai als Chef der Interimsregierung boten einige führende Taliban eine Mitwirkung an der Regierung und eine Reintegration in die Gesellschaft im Austausch gegen eine Amnestie an. Sie weigerten sich jedoch, der Forderung der Bush-Regierung nachzukommen, Osama bin Laden an die USA auszuliefern. Die Avancen der Taliban wurden deshalb von den USA und auch von Karzai abgelehnt.

³⁸⁰ Ruttig zitiert George W. Bush: „Mit Terroristen wird nicht verhandelt“, Enquete-Kommission (2022c).

³⁸¹ Spanta, Enquete-Kommission (2023aq).

³⁸² Zur „bedingten Repräsentativität“ der Konferenz, siehe: Ruttig, Enquete-Kommission (2022c).

³⁸³ Steiner, Enquete-Kommission (2022b), S. 8.

³⁸⁴ Stanekzai (2023), S. 33. Nach der Ernennung von Karzai als Interimsregierungschef boten Taliban-Führer eine Bereitschaft zur politischen Reintegration an, sofern im Gegenzug Straflosigkeit gewährt worden wäre. Beides lehnten sowohl die USA als auch Karzai ab.

³⁸⁵ Beispielhaft Baktash Siawash, jüngster Abgeordneter und ehemals Chefberater des Parlamentspräsidenten: „Was die zwei Präsidenten angeht, die Afghanistan in den vergangenen zwei Jahrzehnten hatte – so bestand ihre einzige Qualifikation darin, dass sie ausgesprochen pro-westlich und pro-amerikanisch waren. Präsident Ghani's starke Seite ist, dass er gut Englisch spricht.“ Thörner (2021).

³⁸⁶ Afghanischer Politiker, Enquete-Kommission (2023a).

³⁸⁷ Stanekzai (2023), S. 9, 36. So auch: Basir Feda, Enquete-Kommission (2023ar).

Bewertung

War die Vereinbarung eines konkreten Fahrplans für die Regierungsbildung ein diplomatischer Erfolg auch für Deutschland³⁸⁸, so galt dies nicht für das Ziel, die tieferliegenden Konfliktursachen in Afghanistan durch Aussöhnung – wie im Mandat als Ziel genannt – anzugehen. Weder sendete die Konferenz ein klares Signal der Notwendigkeit zur Aussöhnung seitens der internationalen und afghanischen Beteiligten an die Opposition, noch bildete sie den Auftakt, um die tief verwurzelten Rivalitäten zwischen den alten afghanischen Eliten zu überwinden. Für letztere bildete das Übergangsregime nur einen Kompromiss zur vorläufigen Aufteilung von Macht untereinander.

Die Petersberg-Konferenz hätte den Auftakt für ein strategisches, kohärentes und auf Aussöhnung setzendes international unterstütztes Friedens- und Aufbauprogramm bilden können. Indem das Erfordernis einer nationalen Anstrengung zur gesellschaftspolitischen Transformation ausgespart blieb und der Fokus der internationalen Unterstützung auf die Stabilisierung von Machtbalancen gerichtet wurde, stellte sie falsche politische Weichen.

Zudem vergab die Bundesregierung in den Folgejahren eine Chance zur Bildung einer breiteren als auf Sicherheitspolitik fokussierten – diplomatischen – Allianz. Beobachter wie Thomas Rüttig sprechen davon, dass „[w]enn sich Deutschland nach der guten Initiative, die Petersberg-Konferenz zu hosten, hingestellt und die Like-Minded Countries zusammengenommen hätte [...], hätte man sicher einige Dinge anders machen können“.³⁸⁹

Bezogen auf die beiden anfänglich formulierten friedensdiplomatischen Ziele von Sicherheit und Aussöhnung bleibt festzuhalten, dass auf Regimestabilität ausgerichtete Diplomatie in den ersten Jahren klar dominierte. Es mangelte an Verständnis für die komplexe Konfliktgeschichte Afghanistans und ebenso an der Bereitschaft, sich in der akuten Drucksituation politischer Entscheidungen auf tiefergehende Analysen der afghanischen Geschichte und Gesellschaft einzulassen.³⁹⁰ Insofern liefert der diplomatische Umgang mit den historisch tief verwurzelten multiplen Konflikten ein Beispiel für das oft unreflektierte und an Interessen ausgerichtete außenpolitische Handeln und eine Diplomatie, die zu Pragmatismus und Vereinfachung neigt, zudem kurzfristig angelegt ist, und die Konfliktursachen unzureichend berücksichtigt. So hätte 2001 in Betracht gezogen werden müssen, warum es den Taliban Mitte der 1990er bereits einmal in kurzer Zeit gelingen konnte, die Macht an sich zu reißen, indem sie die führenden Gewaltakteure der vormaligen Bürgerkriegsparteien in die Flucht schlugen.

Die mithilfe der internationalen Gemeinschaft nach 2001 ermöglichte Rückkehr von Akteuren an die Macht, von denen nicht wenige sich in den 1990er-Jahren Menschenrechtsverletzungen und sogar Kriegsverbrechen schuldig gemacht hatten, und die in weiten Teilen der gespaltenen Gesellschaft verhasst auch nach der Vertreibung der Taliban blieben, wurde zum Geburtsfehler der Islamischen Republik, der diese bis zu ihrem Ende begleitete und der Aufstandserzählung der Taliban dienlich war.

Lehren

- Kapazitäten zur vorausschauenden Analyse und Entwicklung von Strategiefähigkeit waren nicht ausreichend vorhanden, wurden nicht einsatzspezifisch ergänzt sowie in enger Zusammenarbeit mit den Verbündeten und den wichtigsten lokalen Partnern weiterentwickelt und fortschreitend evaluiert.
- Die Überwindung politischer und sozialer Gewalt in fragmentierten Gesellschaften konnte nicht allein durch militärische Instrumente oder die Stabilisierung traditioneller Hierarchien bewerkstelligt werden, sondern hätte von Anfang an einer konsequenteren und transparenten begleitenden Unterstützung zur Aussöhnung und Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts bedurft, zu der auch Diplomatie beitragen kann.
- Die von außen auf Regimestabilität ausgerichtete Politik wirkte über die Zeit zwangsläufig destabilisierend, weil sie vornehmlich zwar den lokalen Eliten nutzte, jedoch die Belange, Interessen und Sorgen der Bevölkerung eines Einsatzlandes nicht ausreichend berücksichtigte.

³⁸⁸ Da infolge der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist laut Auswärtigem Amt keine Originalakten zur Petersberger Konferenz vorgelegt werden konnten, ist der konkrete Beitrag Deutschlands zu deren Zustandekommen und den Ergebnissen allerdings nur bedingt nachzuvollziehen.

³⁸⁹ Rüttig, Enquete-Kommission (2022c).

³⁹⁰ Siehe auch Abschnitt 4.1.2.1.

4.2.1.2 Friedensdiplomatie von 2006 bis 2012/13

Ein deutscher Gesprächskanal wird entwickelt ...

Eine ernsthafte internationale Friedensdiplomatie entwickelte sich nur zögerlich und erst als Folge eines bereits deutlichen Erstarkens der Aufstandsbewegung.

Deutschland setzte, abgesehen von seiner aktiven Beteiligung an den jährlichen Geberkonferenzen und an der ISAF-Mission sowie seinem Anteil an der internationalen Bereitstellung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit lange keine eigenständigen friedensdiplomatischen Impulse. Weder gab es erkennbaren politischen Willen zur Übernahme von Führungsverantwortung, noch waren die hierfür notwendigen Ressourcen vorhanden. Hinzu kam, dass die Bundesregierung nach der Verlagerung der Interessen der USA auf den Irak bemüht war, die durch die eigene Nichtbeteiligung am Irak-Krieg (2003) entstandenen „außenpolitischen Trümmer“ im Verhältnis mit den USA wegzuräumen³⁹¹ und eine weitere Spaltung der westlichen Allianz im laufenden Einsatz zu verhindern.

Im Jahr 2010 nahm der deutsche Sonderbeauftragte Michael Steiner einen, in Abstimmung mit dem erfahrenen US-Diplomaten Richard Holbrooke gemeinsam entwickelten, diskreten Gesprächskanal mit Taliban-Vertretern auf, die mutmaßlich über einen direkten Zugang zu deren Führer, Mullah Omar, verfügten.³⁹² Ziel der deutschen Gesprächsbemühungen war es, im Vergleich zur Forderung der Taliban in umgekehrter Reihenfolge zunächst sich in Verhandlungen auf ein inklusives Regierungsmodell zu einigen, um nachfolgend³⁹³ mit dem internationalen Truppenabzug zu beginnen. Darüber hinaus sollte den Taliban erlaubt werden, ein Verbindungsbüro in Doha (Katar) zu eröffnen.³⁹⁴ Dies sollte ihre Ausgrenzung vom Staatsbildungs- und Aussöhnungsprozess korrigieren.³⁹⁵ Für die Taliban bot der Gesprächskanal eine Chance, ihre anhaltende internationale Isolation zu überwinden. Die Regierung in Kabul hatte die Hoffnung, mit Hilfe Deutschlands eine international unterstützte Verhandlungsbasis mit den Taliban zu entwickeln.

... und scheitert doch nach kurzer Zeit

Die Verhandlungen über konkrete Fortschritte verliefen zäh und früh ergaben sich Umstände, die den Prozess bereits 2013 schließlich scheitern ließen:

Erstens, in den USA vertieften sich Differenzen zwischen Pentagon und State Department hinsichtlich der Ziele einer weiteren US-Präsenz in Afghanistan.³⁹⁶ Holbrooke, der eine entscheidende Rolle für den diplomatischen Neuanfang spielte, verstarb unerwartet im Dezember 2010, was den Akteuren in den USA, die keinerlei Erwartungen im Hinblick auf eine innerafghanische politische Lösung hegten, deutlichen Einflusszuwachs bescherte.³⁹⁷ Deutschland verlor damit den wichtigsten Garanten für die Aufrechterhaltung des gemeinsam entwickelten Gesprächskanals mit den Taliban. Zweitens, nach der Tötung Bin Ladens am 2. Mai 2011³⁹⁸, erhielt die Hoffnung in Washington auf einen militärischen Durchbruch neuen Auftrieb und verringerte die Bereitschaft, etwaige Machtkompromisse überhaupt auch nur zu erwägen.³⁹⁹ Die US-Regierung war damals um die anhaltende Unterstützung des Kongresses besorgt und entschloss sich zu einer härteren Gangart, einschließlich einer befristeten erheblichen Truppenverstärkung. Drittens, nach der Ermordung des Vorsitzenden des Hohen Friedensrates, Ex-Präsident Burhanuddin Rabbani, am 20. September 2011, sah Präsident Hamid Karzai, auch auf Druck der Nordallianz, von weiteren Verhandlungsschritten ab. Als wegen einer provokanten Flaggenzeremonie das gerade

³⁹¹ Hacke (2003).

³⁹² Bereits ab 2005 hatte der BND angeblich Kontakte zum „mittleren Management“ der Taliban und war nach Medienberichten später auch beim Zustandekommen und der Organisation des gemeinsam mit den USA entwickelten Gesprächskanals beteiligt. Eine Anfrage der Enquete-Kommission zu einem Hintergrundgespräch über die Art der Unterstützung der deutschen Diplomatie durch den BND beim Zustandekommen der Kontakte wurde allerdings mit der Begründung abgelehnt, dass dies die Zusammenarbeit zwischen den Diensten gefährden könne. Der Spiegel (2007); siehe auch: Wörmer (2012), S. 4 f.

³⁹³ Der Fahrplan der Taliban sah als Reihenfolge vor: erst Abzug, dann Einigung auf ein Regierungssystem.

³⁹⁴ Ursprünglich für Kabul vorgesehen, wurde das Büro schließlich auf Wunsch der Taliban durch den Emir von Katar in Doha bereitgestellt. Von ihm erhofften sich die Taliban mehr Schutz und Bewegungsfreiheit. Ungeachtet der kurz darauf erfolgten Schließung des Büros ist die nunmehr „inoffizielle“ Präsenz der Taliban in Doha bis heute ein Anlaufpunkt für internationale Kontakte mit den Taliban.

³⁹⁵ Steiner, Enquete-Kommission (2022b).

³⁹⁶ Rubin (2022), S. 76 ff.

³⁹⁷ Whitlock (2021), S. 266 ff.

³⁹⁸ Zu den kritischen Punkten u. a. Tagesschau (2011).

³⁹⁹ Whitlock (2021), S. 199 ff.

erst eröffnete Büro der Taliban im Juni 2013 auf Karzais Drängen hin wieder geschlossen wurde, versandete der zunächst verheißungsvoll anmutende Prozess.⁴⁰⁰

Aus der Bundesregierung hieß es trotz des empfindlichen Rückschlags: „Letztlich wird nur ein Dialogprozess mit den regierungsfeindlichen Kräften dem Land eine nachhaltige Friedensperspektive eröffnen“.⁴⁰¹ Im Zuge der von den USA betriebenen Truppenverstärkungen zeigten sich die Taliban zunächst jedoch nicht mehr bereit, an einem Dialog über die Beendigung ihres Aufstands oder auch nur über eine Gewaltreduzierung teilzunehmen.

Bewertung

Zwischen 2010 und 2012 schien sich kurzzeitig für Deutschland eine Chance zur Unterstützung von Verhandlungen zu eröffnen.⁴⁰² Der Aufbau eines Gesprächskanals mit den Taliban kam aber zu spät⁴⁰³, und konnte nach Holbrookes Tod auch nicht weitergeführt werden. Eine überzeugende Alternative, welche die maßgeblichen politischen und gesellschaftlichen Akteure und die Taliban für eine Beendigung der Gewalt hätte gewinnen können, war nicht erkennbar. Deutschland hatte keine übergeordnete friedenspolitische Agenda, der Gesprächskanal beruhte auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit handelnder Personen. Ob damit der Gesprächskanal tatsächlich eine glaubwürdige Verhandlungsoption hätte eröffnen können, bleibt in rückblickender Perspektive fraglich.

Die Taliban blieben bei ihrer notorischen Linie, zuerst nur mit den USA und auch nur über einen Truppenabzug reden zu wollen. Deutschlands Diplomatie zeigte sich nach dem Scheitern ihres Gesprächskanals ernüchtert: „Wir sind von den Blümenträumen runter. Von einer ‚Schweiz am Hindukusch‘ redet keiner mehr“.⁴⁰⁴

Um die Abhängigkeit der deutschen Diplomatie von den USA abzumildern, hätte Deutschland sich dafür einsetzen können, ein stärkeres europäisch koordiniertes Vorgehen zu entwickeln. Wie schon nach 2001 wurde diese Möglichkeit aber nicht ernsthaft verfolgt, auch weil nach Ansicht des früheren Bundesaußenministers Fischer in einer Anhörung der Enquete-Kommission, die Abhängigkeit von den USA zu groß gewesen sei, um eigenständige Initiativen ohne Zustimmung der USA zu verfolgen.⁴⁰⁵

Lehren

- Deutschland kann Friedensdiplomatie in Kooperation mit Partnern erfolgreich initiieren.
- Ihr Erfolg hängt aber davon ab, ob die Konfliktparteien ernsthaft bereit sind, ihre Differenzen gewaltfrei beizulegen. Sofern eine oder alle Parteien hierzu nicht bereit sind, bedarf es militärischer Druckmittel bzw. geeigneter Anreize zur direkten Einflussnahme auf das Handeln und die Verhandlungsbereitschaft der betreffenden Parteien. Weder das eine noch das andere war in Afghanistan ausreichend gegeben, um die Taliban zur Abkehr von ihrer Hauptforderung, dem bedingungslosen Abzug der US-Truppen und ihrer Verbündeten, zu bewegen.

4.2.1.3 Friedensdiplomatische Bemühungen von 2015 bis 2021

Perspektiven eines Friedensdialogs

Die Bundesregierung war angesichts der sich ab 2014 rapide verschlechternden Sicherheitslage zunehmend alarmiert: Es war spätestens „im Sommer 2018“⁴⁰⁶ klar, dass wir den Einstieg in den Ausstieg finden mussten. (...) Denn uns war natürlich klar, dass das deutsche Parlament nicht auf Ewigkeiten jedes Jahr die Mandate für das militärische Engagement in Afghanistan verlängern würde“.⁴⁰⁷ Trotzdem beschloss die Bundesregierung, ihr

⁴⁰⁰ Die USA hielten ihren Gesprächskanal allerdings offen. 2014 wurde über einen Gefangenen austausch verhandelt.

⁴⁰¹ Bundesregierung (2014d), S. 47.

⁴⁰² Stanekzai (2023), S. 34.

⁴⁰³ Vgl. Steiner (2010). Siehe auch: US-Envoy Zalmay Khalilzad: „Vielleicht waren wir nicht [...] klug genug, frühzeitig auf die Taliban zuzugehen, weil wir dachten, wir hätten sie besiegt und müssten sie vor Gericht bringen, anstatt eine Einigung mit ihnen zu suchen oder eine Aussöhnung anzustreben.“ Zitiert in: Whitlock (2021), S. 55.

⁴⁰⁴ Steiner, Taz (2011).

⁴⁰⁵ Fischer, Enquete-Kommission (2023am), S. 14, „keine Illusionen“. Laut Potzel „brauchten [sie] aus innenpolitischen Gründen eine aktive deutsche Mitwirkung aber auch“, nicht zuletzt wegen der guten Zugänge in alle afghanischen Lager. Enquete-Kommission (2023as).

⁴⁰⁶ Im Juli 2018 begannen die Vorbereitungsgespräche für die bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und den Taliban.

⁴⁰⁷ Enquete-Kommission (2023a).

„diplomatisches, ziviles und militärisches Engagement zur jetzigen Zeit in Abstimmung mit ihren Partnern im bestehenden Umfang fort[zusetzen“.⁴⁰⁸

Ab 2015 sendete das inoffizielle Doha-Office der Taliban nach jahrelanger Funkstille neue Signale einer politischen Dialogbereitschaft aus. Es verfolgte das Ziel, Voraussetzungen für Verhandlungen zur Beendigung der internationalen militärischen Präsenz zu schaffen und sich auf die Mitwirkung an einem innerafghanischen gesellschaftlichen Dialog – allerdings *ohne Beteiligung der afghanischen Regierung* – vorzubereiten, um sich als legitime politische Kraft zur Übernahme von Regierungsverantwortung national, vor allem aber auch international zu präsentieren. Der angestrebten Image-Verbesserung dienten ein für drei Tage eingehaltener landesweiter Waffenstillstand anlässlich *Eid-ul-Fitr*⁴⁰⁹ im Juni 2018 und die Teilnahme von einigen Taliban-nahen Religionsgelehrten an einem Treffen von 3.000 *Ulama* im Juni 2018 in Kabul. Beide Ereignisse blieben jedoch Strohfeuer. Eine Wende tat sich nicht auf. Die Taliban beharrten darauf, weitere Abmachungen über einen Waffenstillstand zwingend mit konkreten Abzugszusagen zu verknüpfen sowie darüber nicht mit der afghanischen Regierung⁴¹⁰, sondern nur mit den USA zu verhandeln.⁴¹¹ Die USA machten ihrerseits die Bereitschaft zu Verhandlungen abhängig von der Bereitschaft der Taliban zur parallelen Entwicklung eines innerafghanischen Dialogprozesses.

In dieser Situation bot sich aus deutscher Sicht erstmals die reelle Chance zur Unterstützung eines innerafghanischen Dialogansatzes.

Das Auswärtige Amt knüpfte einen eigenen Draht zum Doha-Office ab 2018 neu, aber auch zu einflussstarken Akteuren⁴¹², die über einen direkten Zugang zum engeren Führungszirkel der Taliban in Pakistan verfügten. Flankiert wurde dies 2017 bis 2018 durch technische Workshops, durchgeführt von der deutschen Berghof Foundation, zur Vorbereitung innerafghanische Gespräche mit dem Doha-Office der Taliban und dem Hohen Friedensrat in Kabul, die als vorbereitende Maßnahme auf eine Stärkung der Dialogfähigkeiten abzielten. Dieser Zugang hatte für Deutschland neben der gewährten Unterstützung für den Dialogprozess strategische Relevanz:

Erstens, war – wie bereits belegt – der Bundesregierung ab 2018 klar, dass eine gewaltfreie Konfliktlösung für die Islamische Republik nur noch bei Einbeziehung der Taliban in das Regierungssystem möglich sein würde.⁴¹³ Konkrete Ideen gab es nicht. Die Entscheidungshoheit zur Zukunft des Landes lag aus deutscher Sicht auf afghanischer Seite.

Zweitens, konnte der Gesprächskanal genutzt werden, um die immer größer werdenden Risiken für die deutschen zivilen Einsatzkräfte in den von den Taliban kontrollierten Gebieten in Afghanistan zu verringern.⁴¹⁴

Drittens, bot ein direkter Gesprächskanal die Chance, der ohnehin breiten Befürwortung einer stärkeren deutschen Rolle für die Überwindung des Konflikts in allen afghanischen Lagern durch einen sichtbaren friedensdiplomatischen Fußabdruck zu entsprechen.

Die Aufnahme von direkten Gesprächen der USA mit den Taliban im Juli 2018 in Doha machte deutlich, dass die Trump-Regierung unter allen Umständen entschlossen war, die eigenen Truppen kurzfristig aus Afghanistan abzuziehen – gegebenenfalls auch ohne Beteiligung der afghanischen Regierung und auch ohne direkte Mitsprache der Verbündeten oder der Vereinten Nationen. Der Verhandlungsführer des USA, Zalmay Khalilzad, war es, der 2019 zuerst die Idee der gemeinsamen Ausrichtung eines Friedensdialogs durch Katar und Deutschland lancierte. So konnte er sich auf die Vereinbarung von bilateralen Abzugsregeln mit den Taliban fokussieren, ohne sich durch die sehr viel komplexeren Herausforderungen eines gesellschaftspolitischen Dialogs binden zu lassen.

⁴⁰⁸ Bundesregierung (2019), S. 6.

⁴⁰⁹ Clark (2018).

⁴¹⁰ Der afghanischen Regierung wurde von den Taliban konsequent jegliche Anerkennung verweigert. Sie wurde bis August 2021 als „Kabul-Administration“ bezeichnet, das heißt als begrenzte Verwaltung unter amerikanischer Vorherrschaft.

⁴¹¹ Unmissverständlich formulierte es anlässlich eines Treffens im sogenannten „Moskau-Format“ von Taliban und einer inoffiziellen afghanischen Delegation der damalige Taliban-Sprecher Suhail Shaheen so: „Wenn in Anwesenheit internationaler Beobachter der Zeitplan für den Abzug der ausländischen Truppen gesetzt ist, werden wir die Gespräche mit den afghanischen Parteien beginnen, aber wir werden nicht mit der Kabul-Administration als einer Regierung sprechen“. Al Jazeera (2019).

⁴¹² Besonderen Stellenwert hatten die Kontakte zu den sogenannten Guantanamo-5, fünf ehemaligen hochrangigen Taliban mit großem Einfluss innerhalb der Taliban-Bewegung, die nach langer Haft und Gefangenenaustausch 2014 nach Doha überstellt worden waren. Clark (2014).

⁴¹³ Die Freilassung Mullah Baradars und dessen Übernahme der Verhandlungsführung für die Taliban war für die Bundesregierung ein untrügliches Indiz dafür, dass die USA eine Beendigung des Einsatzes mit den Taliban für realistischer erachteten als eine Vereinbarung in Zusammenarbeit mit der Regierung. Potzel, Enquete-Kommission (2023as).

⁴¹⁴ Ebd.

Aus sicherheitspolitischem Eigeninteresse aber auch aus Gründen der langjährigen vertrauensvollen Zusammenarbeit mit afghanischen Partnern war für Deutschland zu entscheiden, wie unter diesen Bedingungen die erreichten Fortschritte in den Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung bewahrt werden konnten und ein Fortbestand der Islamischen Republik bestmöglich zu unterstützen war.

Die deutsche Unterstützung der „Innerafghanischen Dialogkonferenz“ in Doha (7.-8. Juli 2019)

Katar und die Bundesregierung einigten sich im Frühjahr 2019 darauf, gemeinsam einen innerafghanischen Dialog in Doha unter einer möglichst repräsentativen Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Einflussgruppen Afghanistans und den Taliban vorzubereiten.⁴¹⁵

Aus Sicht der USA und der Taliban behielt der bilaterale Verhandlungsstrang über die Konditionen eines Abzugs der US-Truppen aber weiterhin absoluten Vorrang. Anders als der zunehmend unter Druck stehende Präsident Ghani und die afghanische Regierung, hatten die Taliban kein Interesse, an einem Dialogprozess teilzunehmen und beharrten stattdessen auf einer Dialogkonferenz. Sie weigerten sich zudem strikt, die Regierung Afghanistans als offizielle Partner anzuerkennen. Sie erklärten lediglich ihre Bereitschaft, sich selbst als geschlossene *Delegation* mit *Vertreterinnen und Vertretern der afghanischen Bevölkerung* an einen Tisch zu setzen.

Die Konferenz fand am 7./8. Juli 2019 in Doha statt. In einer austarierten Quotenregelung trafen erstmals jeweils 15 Teilnehmende aus dem Regierungslager, den politischen Parteien Afghanistans, der Zivilgesellschaft und der Taliban direkt aufeinander. Abgesehen von der Verabschiedung einer Abschlusserklärung per Akklamation hatte die Konferenz keine nachhaltige Wirkung, auch weil es keine Fortsetzung und somit keinen Prozess gab. Vor dem Hintergrund der folgenden Entwicklungen erachten einige Konferenzbeteiligte das Ergebnis rückblickend als Täuschungsmanöver der Taliban. Diese hätten kein aufrichtiges Interesse an einem ernsthaften Dialog oder gar Aussöhnung gehabt.⁴¹⁶

Dass das Momentum der Dialogkonferenz in Deutschlands Friedensdiplomatie ungenutzt verstrich, war mehreren annähernd zeitgleichen Umständen geschuldet. Nach einem Anschlag der Taliban in Kabul, bei dem auch ein US-Soldat getötet wurde, ließ Präsident Trump die Verhandlungen mit den Taliban am 8. September 2019 zunächst platzen. Einer zeitweilig erwogenen Einladung Deutschlands an die Taliban ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt zu einer weiteren Dialogkonferenz hätten die USA kaum zugestimmt. Afghanistan befand sich zudem, angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen am 28. September 2019 und eines tiefen Misstrauens zwischen den wichtigsten Wettbewerbern, in einem Ausnahmezustand, der sich nach dem hochumstrittenen Ergebnis bis zum Frühjahr 2020 fast unvermindert fortsetzte. Monatelang blieb die Führung der Republik in ihrer Handlungsfähigkeit gelähmt.⁴¹⁷ Nach der Wiederaufnahme ihrer Verhandlungen mit den Taliban im Dezember 2019 und infolge andauernder politischer Agonie in Kabul hatten die USA kein Interesse mehr an einem möglicherweise längeren Dialogprozess, der aus ihrer Sicht den auf kurze Frist angelegten Abzug der eigenen Streitkräfte lediglich hinauszögern konnte. Auch für die Taliban bestand das Interesse weiterhin erstrangig darin, die US- und NATO-Truppen möglichst schnell aus dem Land zu bekommen, um dadurch die eigenen Machtoptionen in Afghanistan deutlich zu verbessern.

Die Bundesregierung ließ die Idee eines fortgesetzten Dialogprozesses fallen und setzte stattdessen auf eine beratende Unterstützung⁴¹⁸ der Verhandlungen zwischen den Taliban und der Delegation der Islamischen Republik.

Die deutsche Unterstützung der intra-afghanischen Verhandlungen (12. August 2020 bis 15. August 2021)

Das am 29. Februar 2020 geschlossene bilaterale Abkommen zwischen den USA und den Taliban überließ Afghanistan aus Kabuler Sicht seinem Schicksal.⁴¹⁹ Es erhob die Taliban zu einer „Regierung im Wartestand“. ⁴²⁰

⁴¹⁵ Die Bundesregierung wurde bei der Durchführung der Konferenz von der Berghof-Foundation unterstützt.

⁴¹⁶ Enquete-Kommission (2023a).

⁴¹⁷ Erst im Februar 2020, als der Deal zwischen USA und Taliban fast perfekt war, erzielten Ghani und Abdullah einen Kompromiss zur Regierungsbildung, der aber ihre Zuständigkeitskonflikte in Bezug auf die Verhandlungen nicht beseitigte.

⁴¹⁸ Neben der Bereitstellung eigener Mediationsexpertise (Abteilung S03 des Auswärtigen Amts) nutzte die Bundesregierung auch die Vermittlungserfahrungen dritter Akteure für die Begleitung der Verhandlungen, darunter der VN und der Schweiz.

⁴¹⁹ In den Worten von Mohammad Natiqi, einem Mitglied des Verhandlungsteams, führte das Doha-Abkommen die Republik „wie ein Schaf auf die Schlachtbank.“ Stanekzai (2023), S. 22.

⁴²⁰ Gießmann (2021).

Die zuvor noch militärisch unterstützte Verhandlungsmacht wurde selbst nach Ansicht von hochrangigen US-Militärs unnötigerweise⁴²¹ aufgegeben.

In zahlreichen Reisen, u. a. der Regierungsbeauftragten Markus Potzel und Jasper Wieck nach Kabul, suchte die Bundesregierung weiterhin die afghanischen Stakeholder/-innen von der Notwendigkeit einer politischen Einigung mit den Taliban zu überzeugen. Die Berghof Foundation bereitete die Delegation der Islamischen Republik in technisch-methodischen Seminaren auf die Verhandlungen vor.⁴²²

Die Taliban erachteten die Verhandlungen jedoch ausschließlich als Umsetzungsteil der von ihnen mit den USA zuvor geschlossenen Abmachung.⁴²³ Sie waren vom ersten Tag an mit jeder Äußerung darauf bedacht, aus dem Doha-Abkommen allein die konkreten Vereinbarungen zum Truppenabzug der USA fristgemäß einzuhalten und den Ausgang der intra-afghanischen Verhandlungen in Doha bis dahin offenzuhalten. Ihre Verhandlungstaktik war von Verzögerung und zirkulären Debatten bestimmt.

Die Republik-Delegation setzte ihre Hoffnung auf deutsche Unterstützung. Neben den USA, Norwegen und Katar verfügte auch Deutschland während des gesamten Zeitraums über den „engsten“⁴²⁴ Kontakt zu beiden verhandlungsführenden Parteien. Weder aber Deutschland noch eine andere Partei, mit Ausnahme der USA, schon gar nicht die Delegation der Republik, verfügten über genügend einsetzbare Verhandlungsmacht, um zu erreichen, was allein den USA und den Taliban vorbehalten war.

Fehlende Verhandlungsmacht und höchster Zeitdruck verwandelten die zuletzt von der afghanischen Regierung noch verfolgte Idee einer Machtteilung mit den Taliban spätestens ab Mai 2021 in eine Illusion. Innerhalb von nur wenigen folgenden Wochen brach in Afghanistan der Widerstand gegen die vorrückenden Taliban zusammen. Letzte Versuche der internationalen Unterstützer, das Schlimmste zu verhindern, scheiterten, weil die Taliban sich in Doha der Suche nach einem Kompromiss nunmehr strikt verweigerten.⁴²⁵ Die noch in Doha befindliche Verhandlungsdelegation der Republik wurde praktisch sich selbst überlassen, sie erhielt kaum noch Instruktionen der bereits in Auflösung befindlichen Führung in Kabul. Die letzten friedensdiplomatischen Optionen auch Deutschlands waren damit ausgeschöpft.

Bewertung

Zu spät entwickelte sich eine systematische, den Afghanistan-Einsatz begleitende Friedensdiplomatie. War ein begrenzter diplomatischer Spielraum durch die Anerkennung einer beratenden Begleitung durch Deutschland seitens der beiden verhandelnden Parteien eine Zeitlang noch vorhanden, so blieb die Wirkung der von Deutschland kommunizierten Angebote zur Unterstützung sowie vor allem der unternommenen praktischen Schritte hinter den Erwartungen der afghanischen Partner, letztlich aber auch in Teilen der Bundesregierung selbst, zurück. Das politische Einflusspotenzial Deutschlands war und blieb begrenzt. Die erzielten Wirkungen der Unterstützung standen hinter dem Umfang der Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen zurück, auch, weil Deutschland zwar das Vertrauen der USA und seiner afghanischen Partner genoss, jedoch selbst kein glaubwürdiges Druckpotenzial in die Waagschale werfen konnte. Zudem blieben die Beratungsstränge von Anbeginn an ungleich stark: Während auf der Republik-Seite durchweg Zugang zu allen entscheidungsverantwortlichen Führungskräften bestand, waren die Kontakte auf der Taliban-Seite auf das für Gespräche mit westlichen Staaten offenere Doha-Office beschränkt, deren Führungskräfte zwar auch dem erweiterten Führungszirkel der Taliban zuzurechnen waren, nicht jedoch dem engsten Kreis um deren Anführer Haibatullah Akhundzada, der von Pakistan aus die entscheidenden Positionen der Taliban bestimmte.

Die dominierende Rolle der USA⁴²⁶ für den Gesamtprozess wurde am Rande der intra-afghanischen Verhandlungen von deutscher Seite gelegentlich beklagt, jedoch auch infolge der herausragenden Absicherung des Einsatzes durch die USA völlig akzeptiert. Die Bundesregierung wurde von den USA regelmäßig konsultiert und auch informiert, jedoch nicht immer umfassend. Der Austausch half zwar, das angespannte bilaterale Verhältnis mit den USA im Laufe der Verhandlungen deutlich zu verbessern. Auf afghanischer Seite wuchs allerdings,

⁴²¹ Petraeus, Enquete-Kommission (2023ac), S. 4.

⁴²² Insgesamt fünf intensive Verhandlungstrainings, virtuell und in Kabul, wurden mit Delegationsmitgliedern von August 2019 bis August 2020 durchgeführt. Mit Taliban-Vertretern gab es vor und während der Verhandlungen keine weiteren Workshops mehr.

⁴²³ Semple u.a. (2021), S. 29.

⁴²⁴ Potzel, Enquete-Kommission (2023as).

⁴²⁵ Stanekzai (2023), S. 32.

⁴²⁶ Die USA hatten schlicht das Sagen (wörtlich: „calling the shots“). Potzel, Enquete-Kommission (2023as).

angesichts einer als zu eng und angepasst angesehenen Ausrichtung Deutschlands an den Vorgaben der USA⁴²⁷, die Enttäuschung hinsichtlich der deutschen Bereitschaft, sich stärker eigenverantwortlich in die Unterstützung der Verhandlungen einzubringen.

Das Scheitern der intra-afghanischen Verhandlungen wird rückblickend oft auf das bilaterale Abkommen zwischen den USA und den Taliban zurückgeführt. Diese Perspektive greift zu kurz. Von Gewicht sind drei weitere Gründe:

Erstens hatten die USA bereits zuvor das Vertrauen in die Reformfähigkeit der Islamischen Republik verloren. Befürchtet wurde in Washington ein „ewiger Krieg“. Verstanden wurde, dass ein Krieg zu beenden sei, der nicht zu gewinnen ist.⁴²⁸ Deutschland hat die einseitige Entschlossenheit dieser Entscheidung der Führungsmacht der Mission zu lange unterschätzt und aus Sorge vor den möglichen Folgen für Europa bei einer abrupten Preisgabe der Mission auf eine andere politische Lösung gesetzt, die von der US-Regierung jedoch bereits nicht mehr als erreichbar angesehen wurde. Die militärischen Fähigkeiten der USA waren für den Ausgang des Verhandlungsprozesses am Ende ausschlaggebend. Der angekündigte Abzug dieser Fähigkeiten entzog dem Friedensprozess die erforderliche Verhandlungsmacht gegenüber den Taliban, die auch durch eine aktivere Friedensdiplomatie Deutschlands und anderer Staaten nicht zu kompensieren war.

Zweitens setzten sich die teilweise personalisierten innenpolitischen Konflikte, die durch die mehrmonatige Regierungskrise nach den Präsidentschaftswahlen im September 2019 verschärft wurden, auch nach deren formeller Beilegung im Frühjahr 2020 fort und schwächten dadurch den Zusammenhalt und das Auftreten der afghanischen Republik gegenüber den Taliban. Letzteren wurden Tore geöffnet für separate Geheimkontakte mit afghanischen Kräften, denen eine Entfernung Präsident Ghani von der Macht näher am Herzen schien, als eine Rückkehr der Taliban an die Macht zu verhindern. Selbst im Angesicht der drohenden Niederlage⁴²⁹ gelang es der deutschen Diplomatie nicht, die Rivalitäten unter den afghanischen Eliten abzumildern, wodurch sich keine gemeinsame Position zur Verteidigung der Republik gegenüber den Taliban bildete.

Drittens schließlich, verfügten die Taliban über eine Alternative zum Scheitern der Verhandlungen: einen Erfolg verheißenden Waffengang. Die Islamische Republik hatte für ihr eigenes Überleben diese Alternative nicht.

Lehren

- Deutschland konnte, realistisch betrachtet, aktive Friedensförderung durch Verhandlungen nicht im Alleingang leisten, sondern dies hätte eines starken kollektiven politischen und militärischen Rückhaltes der NATO und bei lokal begrenzten Missionen wenigstens in der Europäischen Union bedurft. Militärische und zivile Druckmittel sind in partnerschaftlicher Kooperation in internationalen Friedensmissionen kein Gegensatzpaar, sollten kontextbedingt zusammengedacht werden, d. h. einander nicht behindern, sondern strategisch und operativ klug ergänzen. In Afghanistan ist dies nicht gelungen.
- In festgefahrenen innergesellschaftlichen Konflikten sind die Optionen für einen Interessenausgleich möglichst breit und flexibel zu halten. Dazu zählen neben Verhandlungen auch inklusive Dialogformen zur Aussöhnung und Mediation zur Veränderung von Einstellungen, Verhalten und Beziehungen der Konfliktparteien. Diese drei Ansätze wurden in Deutschland nicht ausreichend zusammen gedacht und komplementär zueinander umgesetzt.

4.2.1.4 Deutschlands multilaterale Friedensdiplomatie

Deutsche Afghanistan-Diplomatie wurde international in mehreren Formaten betrieben, die teilweise parallel stattfanden, teilweise aber auch in Konkurrenz⁴³⁰ zueinander standen, jeweils mit oder auch ohne afghanische Beteiligung.⁴³¹ Deutschland hatte, gemeinsam mit Afghanistan, den Co-Vorsitz in der internationalen Kontaktgruppe mit mehr als 60 Staaten und internationalen Organisationen⁴³² inne und dadurch Einfluss auf das *agenda*

⁴²⁷ Afghanischer Politiker, Enquete-Kommission (2023a).

⁴²⁸ Whitlock (2021), S. 346 f.

⁴²⁹ van Thiel (2023), S. 2.

⁴³⁰ Die Konkurrenz entwickelte sich teilweise zu einem „ungesunden Wettbewerb“ (*unhealthy competition*). Fedat, Enquete-Kommission (2023ar).

⁴³¹ van Thiel (2023), S. 1.

⁴³² Die Internationale Kontaktgruppe (ICG) wurde 2009 auf Anregung von Richard Holbrooke gebildet. Details u. a. in: Bundesregierung (2014a), S. 6.

setting und die Koordination in der internationalen Gebergemeinschaft. Deutschland war in der Endphase des Einsatzes im Sommer 2021 auch in einer „kleinen Kontaktgruppe“ gemeinsam mit den USA, Norwegen, Katar, Usbekistan und Indonesien vertreten. Mit den Sonderbeauftragten u. a. von China, Russland, Türkei, Iran, Indonesien, Usbekistan und Pakistan bestanden zudem regelmäßige bilaterale Kontakte. Vor allem aber verfügte Deutschland, durch seine langjährigen Beziehungen mit Afghanistan, anders als jedes andere Partnerland der Europäischen Union über einen vertrauensbasierten Zugang zu allen wesentlichen afghanischen Akteuren, die ihrerseits von Deutschland ein besonderes Engagement erwarteten. Neben den USA hatten lediglich Deutschland, Norwegen und Katar dauerhaftes Gewicht und Einfluss auf den Dialog- und Verhandlungsprozess. Obwohl sie einander regelmäßig konsultierten, verfolgten sie aber jeweils eigene Gesprächskanäle mit der Islamischen Republik und den Taliban und waren jeweils um den besten Zugang zu allen Akteuren bemüht. Deutschland galt jedoch nach Einschätzung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung auf Seiten *aller* afghanischen Parteien als ehrlicher, d. h. unparteiischer, den Prozess unterstützenden Partner.⁴³³

Bewertung

Vielstimmigkeit und die oft als mangelhaft kritisierte Transparenz der unterschiedlichen Formate erwiesen sich als Belastung einer wirksameren Einflussnahme, zumal sich parallel zu den Formaten mit deutscher Beteiligung auch noch andere Gruppen hinzugesellten, initiiert u. a. von Russland, China und der Türkei, die vor allem afghanische Kräfte versammelten, die sich als Opposition zu Präsident Ghani verstanden.

Ein wesentliches Manko der multilateralen Friedensdiplomatie bestand darin, dass in wichtigen Formaten die afghanische Regierung zwar beteiligt war, aber in letztlich Entscheidungen der internationalen Akteure nicht direkt einbezogen wurde. Multilaterale Friedensdiplomatie fand kaum unter dem Dach der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union statt, sondern lag vielmehr in den Händen einer kleinen, faktisch selbstmandatierten Gruppe von Staaten, zu der auch Deutschland gehörte. Im Auswärtigen Dienst der EU wurde mangelnde Transparenz der deutschen Unterstützung für Afghanistan gegenüber den europäischen Partnern bemängelt.⁴³⁴ Zugleich war jedoch festzuhalten, dass es der EU selbst zu keinem Zeitpunkt gelang, eine gemeinschaftliche Haltung zum Friedensprozess zu entwickeln. Ähnliches gilt für die NATO, deren politisches, diplomatisches und auch personelles Gewicht während der Verhandlungen weit hinter der singulär um Vieles gewichtigeren Rolle der USA zurückstand.

Lehren

- Deutschland verfügt in vielen Ländern über einen guten Ruf als Partnerstaat, vor allem auch in Ländern, in denen es zum Beispiel kein koloniales Erbe zu verantworten hat, über vertrauensvolle Zugänge als Anbieter guter Dienste zur Unterstützung von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Diese Zugänge zu nutzen, ohne Sonderwege zu beschreiten, bietet Chancen für einen wirkungsvollen, selbstbewussten und sichtbaren deutschen Beitrag zur internationalen Friedensdiplomatie. In Afghanistan konnten diese Chancen nicht erfolgreich genutzt werden. Eine realistische Einschätzung des Einflusspotenzials, über das Deutschland verfügt, aber auch der Grenzen seines Potenzials, erlaubte eine frühzeitigere und realistischere Bestimmung von Erfolgswahrscheinlichkeiten deutschen diplomatischen Engagements.
- Notwendig gewesen wäre eine engere Abstimmung von Interessen und die Stärkung institutioneller und kollektiver Verhandlungsmacht, insbesondere gemeinsam mit den USA und den europäischen Partnern.

4.2.1.5 Nationale Strukturen der deutschen Afghanistandiplomatie

Wesentliche Instrumente der internen Koordinierung der Bundesregierung wurden erst spät gebildet: ab 2006 die auf Initiative des BMVg geschaffene sogenannte Afghanistan-Staatssekretärsrunde sowie die ab 2009 erfolgte Ernennung von Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan. Dass beide Gremien erst

⁴³³ Potzel, Enquete-Kommission (2023as).

⁴³⁴ Der damalige Afghanistan-Sonderbeauftragte der EU formulierte es so: „The EU External Action Service expressed regrets about the lack of transparency and European spirit of the German action on Afghanistan, failing to build a Europeanized action that would have given Europeans a much stronger united stance in the negotiations both vis-à-vis the US and the Taliban“ [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Der Europäische Auswärtige Dienst beklagte sein Bedauern über das von einem Mangel an Transparenz und europäischem Geist geprägte deutsche Vorgehen in Afghanistan, mit dem es nicht gelungen sei, an europäischen Belangen ausgerichtete Maßnahmen zu beschließen, die den Europäern ein deutlich geschlosseneres Auftreten in den Verhandlungen sowohl gegenüber den USA als auch gegenüber den Taliban ermöglicht hätten.] Kobia nach: Gießmann (2020).

fünf bzw. acht Jahre nach dem Beginn des Afghanistaneinsatzes geschaffen wurden, belegt den zögerlichen Lernprozess in der Bundesregierung zur Notwendigkeit einer engeren internen Abstimmung. Es ist aber auch Ausdruck der allgemein starken Eigenverantwortung der Ressorts für die jeweilige Konzipierung der eigenen Politikbereiche und der Implementierung ihrer Budgets. Nach Einschätzung eines früheren Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan war regierungsintern eine über den Afghanistan-Einsatz hinausgehende Institutionalisierung von „strategischer“ oder „zentraler“ Kontrolle durch personal- und zeitintensive „Sonderstrukturen“ nicht zu begründen. Das größere – und im Ergebnis unzureichend gelöste – Problem für eine koordinierte Implementierung einer kohärenten Friedensdiplomatie war jedoch ohnehin vielmehr, so die Einschätzung, ein fortbestehendes Defizit in der Personalausstattung von AA, BMI und BMZ.⁴³⁵ Im Auswärtigen Amt wurden erst im Ergebnis des „Review-Prozesses“ ab 2015 die friedensdiplomatischen Ressourcen gebündelt und die Kapazitäten dafür deutlich verstärkt. 2015 wurde die Querschnittsabteilung zur Krisenprävention, Stabilisierung, Friedensförderung und Humanitäre Hilfe (Abteilung S) gebildet. 2017 wandelte das Auswärtige Amt den vormaligen Arbeitsstab Afghanistan/Pakistan in ein eigenständiges Referat (AP 05) in der neu geschaffenen Abteilung Asien/Pazifik um.

Gemessen an den komplexen Herausforderungen blieb die Personaldecke für eine engere Zusammenarbeit im operativen Bereich jedoch dünn. Ebenso wirkte sich die Unterschiedlichkeit und fehlende Breite landeskundlicher sowie sprachlicher Kenntnisse nachteilig aus. Die vergleichsweise kurzen Standzeiten des entsandten Personals in Krisengebieten wie Afghanistan sowie die etatmäßige Personalrotation in den Ministerien, insbesondere im Arbeitsbereich des Auswärtigen Amts, erwiesen sich als hinderlich für ein systematisches, auf lange Perspektiven ausgerichtetes Engagement. Hinzu kamen Differenzen in den Zielprojektionen der Ressorts. Schließlich erwies sich auch die einzelministerielle Budgetverantwortung in einander überschneidenden Politikfeldern (z. B. Friedensförderung) für die Erschließung von Synergien in der Implementierung der Budgets als Nachteil.⁴³⁶ Eine vor allem auf Seiten von Nichtregierungsorganisationen beobachtete Konkurrenz zwischen den Ministerien wurde in Hintergrundgesprächen auf Leitungsebene⁴³⁷ und Referatsebene zwar nicht offiziell bestätigt, jedoch wurden operative Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Häusern in Bezug auf Zuständigkeit und Arbeitsteilung beim Krisenmanagement und in der Friedensförderung auch nicht geleugnet.⁴³⁸

Auch wurde in einer der Anhörungen der Enquete-Kommission durch einen Diplomaten eine „mangelnde Fehlerkultur“ innerhalb des Auswärtigen Amts moniert.⁴³⁹ Dass allerdings Vorgaben aus Berlin die Lagebeurteilung der Botschaft vor Ort „überwölbt hätten“⁴⁴⁰, wurde seitens anderer Quellen aus dem Auswärtigen Amt bestritten.⁴⁴¹

Die monatliche Runde der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wurde als das für die Abstimmung zwischen den Ressorts vorgesehene Gremium insgesamt als nützlich wahrgenommen. Als ungeeignet erwies sich das Format jedoch für die Entwicklung von ressortübergreifenden Strategien und Einsatzkonzepten, die operative Zusammenarbeit zwischen den Ressorts vollzog sich so vor allem auf Beamtenebene. Die Zusammenarbeit in der Referatsleitungs-Runde wurde von den Beteiligten als konstruktiv bewertet.

Bewertung

Des Problems der fehlenden *politisch-strategischen Kohärenz* war man sich in der Bundesregierung offenbar durchaus bewusst. In einem *retreat* von maßgeblich mit Afghanistan befassten Beamtinnen und Beamten wurde im November 2021 u. a. die Frage (allerdings „ergebnislos“⁴⁴²) behandelt, ob die Impulse für die Afghanistan-Strategie in den Jahren zuvor eher vom mandatsgebenden Parlament oder von den das Parlament informierenden Beamtinnen und Beamten der Bundesregierung ausgingen.

⁴³⁵ Bundesregierung (2014d), S. 53.

⁴³⁶ Enquete-Kommission (2023b).

⁴³⁷ Hintergrundgespräche u.a. mit: Wiczorek-Zeul, Enquete-Kommission (2023y); Enquete-Kommission (2023b); Potzel, Enquete-Kommission (2023as).

⁴³⁸ Enquete-Kommission (2023c); Enquete-Kommission (2023b).

⁴³⁹ van Thiel (2023), S. 7.

⁴⁴⁰ Ebd., S. 3.

⁴⁴¹ Enquete-Kommission (2023c).

⁴⁴² Ebd.

Lehren

- Der Bedarf einer verbesserten politisch-strategischen Koordinierung, einer systematischen Bedarfserfassung, von Fähigkeiten zur Analyse und strategischen Vorausschau über Ressortgrenzen trat über den Gesamtverlauf der Mission offen zutage.
- Friedensdiplomatie hätte stärker als Mehrebenen-Diplomatie gedacht, konzipiert und gestärkt werden müssen. Hierdurch könnten Synergien im Handeln zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren systematischer identifiziert und systematisch gefördert werden.
- Darüber hinaus zeigten sich Defizite in Bezug auf die Ausbildung von sprachlichen sowie anderen Kenntnissen und interkulturellen Fähigkeiten, die für eine effektive Friedensdiplomatie Deutschlands, insbesondere für die Verhandlungsführung, zur Dialogförderung, Mediation und Mediationsunterstützung von Belang sind.

4.2.2 Lokale Friedensprozesse und Friedensförderung

4.2.2.1 Vorbemerkung

Lokale Friedensförderung blieb neben den anderen Herausforderungen (Sicherheit – Staatsaufbau – Wirtschaftsaufbau und Verbesserung der Lebensverhältnisse) auch nach dem Erstarken der Taliban-Aufstandsbewegung ab 2006 ein Bereich, dem politisch wenig Relevanz oder Beachtung beigemessen wurde. Erst mit der Aufnahme offizieller Verhandlungen mit den Taliban 2018 erlangte der Bereich der Friedensförderung mit zahlreichen internationalen Dialoginitiativen und Meinungsumfragen (*peace surveys*) ein hohes Maß an internationaler Aufmerksamkeit. Die afghanische Gesellschaft lebte jedoch seit Jahrzehnten in separaten sozialen, kulturellen, ethnisch-konfessionellen und regionalen Lebenswelten mit wenig Raum für persönliche Begegnungen und interkulturellen Austausch.

Das Kapitel betrachtet innerafghanische Friedensprozesse, Prozesse der Übergangsjustiz (*Transitional Justice*) und von Deutschland geförderte lokale Ansätze der Friedensförderung.

4.2.2.2 Aussöhnungs- und Friedensinitiativen der afghanischen Regierung⁴⁴³

4.2.2.2.1 Vereinbarte Machtteilung unter den Siegerparteien (ab 2001)

In der Folgezeit der Petersberger Vereinbarung vom 5. Dezember 2001 schlug die sich neuformierende Taliban-Bewegung aus dem Umstand, nicht beteiligt gewesen zu sein, politisches Kapital, unter anderem indem sie die neue, vom Ausland eingesetzte Regierung als illegitim und die Anwesenheit internationaler Truppen als Okkupation bezeichnete. Ab 2003 kehrten die Taliban als Aufstandsbewegung zurück, sie betrachteten ihr Emirat als fortexistierend, eine Kapitulation kam für sie nicht mehr in Frage.

4.2.2.2.2 Erste Einbindungsversuche der Taliban und anderer Konfliktparteien (ab 2008)

Aufgrund des Erstarkens der Aufstandsbewegung initiierte die Karzai-Regierung ab 2008 erste Prozesse der Versöhnung. Diese zielten darauf ab, am bewaffneten Konflikt beteiligte Individuen oder Gruppen Immunität für vergangene Gewaltakte unter der Bedingung der Aufgabe der Gewalt, der Distanzierung zum Terrorismus und der Anerkennung der Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan zu gewähren.

Im September 2010 wurde von Präsident Hamid Karzai der Hohe Friedensrat (HPC) mit dem Ziel gebildet, Friedensgespräche mit Taliban-Mitgliedern aufzunehmen und bewaffnete Aufständische für den Friedensprozess zu gewinnen. Der Rat umfasste über 70 Mitglieder, darunter ehemalige Kriegsfürsten und Gewaltakteure, wieder eingegliederte Taliban sowie einige wenige Frauen.⁴⁴⁴

Im September 2016 unterzeichnete die afghanische Regierung unter Ashraf Ghani ein Friedensabkommen mit der aufständischen Partei *Hisb-e Islami Afghanistan* (HIA), die teilweise an der Seite der Taliban gegen internationale Truppen gekämpft hatte. Im Gegenzug für eine Amnestie für HIA-Parteianhänger stellte die *Hisb-e Islami*

⁴⁴³ Zu den afghanischen staatlichen Institutionen der Friedensförderung zählten der Hohe Friedensrat (HPC, 2010-2019), das Friedensministerium (2019-2021), der Hohe Rat für Nationale Versöhnung (HCNR, 2020-2021), die verfassungsrechtlich verankerte Afghanische Menschenrechtskommission (AIHRC) sowie die *Provincial Peace Committees* auf lokaler Ebene.

⁴⁴⁴ Die Einbindung ehemaliger Taliban-Mitglieder wurde von einigen Stimmen jedoch als strukturelles Hindernis für einen Versöhnungsprozess mit der Taliban-Bewegung bewertet, da Taliban-Überläufer eher als Feinde der Bewegung gesehen wurden. Nixon (2011), S. 23.

ihre Gewalt sowie Verbindungen zu Terrorgruppen, wie Al-Qaida, ein und erkannte die afghanische Verfassung an. Das Abkommen umfasste zudem die Freilassung von HIA-Mitgliedern aus afghanischen Gefängnissen.

HIA-Parteiführer Gulbuddin Hekmatyar rief 2017 die Taliban und andere Aufständische auf, den Krieg zu beenden. Während es einerseits öffentlichen Protest gegen die Amnestie von Hekmatyar und seiner Anhängerschaft gab, bestand gleichzeitig auf afghanischer wie internationaler Seite Hoffnung, dass das Abkommen als Vorlage für ein späteres Friedensabkommen mit den Taliban dienen könnte.⁴⁴⁵

4.2.2.2.3 Direkte Verhandlungen mit den Taliban (ab 2018)

Im Februar 2018 unterbreitete Präsident Ghani den Taliban ein bedingungsloses Angebot für Friedensverhandlungen und stellte ihnen eine Zukunft als politische Partei mit Regierungsbeteiligung in Aussicht (sogenannter „Kabul-Prozess“). Als vertrauensbildende Maßnahmen erklärte die afghanische Regierung zu den muslimischen Eid-Feiertagen 2018 und 2019 einseitig eine Waffenruhe und entließ ab Juni 2019 über 800 von insgesamt 15.000 Taliban-Gefangenen. Auf afghanischer wie internationaler Seite bestanden große Hoffnungen auf eine verhandelte Friedenslösung und ein Ende der Gewalt.⁴⁴⁶

Im Zuge des von den USA initiierten Verhandlungsprozesses mit der Taliban-Führung in Doha (sogenannter „Doha-Prozess“) ab Anfang 2019 trat die Friedensinitiative der afghanischen Regierung in den Hintergrund. Die afghanische Regierung wurde von den Taliban bis zuletzt nicht als Verhandlungspartner anerkannt.

Im Juli 2019 wurde der Hohe Friedensrat von Präsident Ghani aufgelöst und an seiner Stelle ein Friedensministerium geschaffen. Im August 2020 wurde der Hohe Rat für Nationale Versöhnung (HCNR) von Präsident Ghani als offizielles Organ für die Begleitung der Friedensverhandlungen eingesetzt. Der HCNR, unter dem Vorsitz von Abdullah Abdullah, sollte das Friedensministerium sowie das von Präsident Ghani eingesetzte 21-köpfige Verhandlungsteam inhaltlich anleiten.⁴⁴⁷ Die formelle Übergabe der Verantwortung für den Friedensprozess an Abdullah war das Ergebnis eines ausgehandelten machtpolitischen Kompromisses im Mai 2020 zwischen Präsident Ghani und Chief Executive Abdullah nach einer anhaltenden Regierungskrise.

Angesichts des ab Sommer 2021 landesweiten militärischen Vorrückens der Taliban floh Präsident Ghani am 15. August 2021 für alle Seiten überraschend und ohne Übergabe der Regierungsverantwortung ins Exil. Die Taliban übernahmen die politische Macht und staatliche Ordnung und unterstützten den Abzug der internationalen Kräfte. Die Kampfhandlungen wurden beendet. Ein innerafghanischer Aussöhnungsprozess wurde von der neuen Regierung nicht weiterverfolgt.

4.2.2.3 Ursachen für das Scheitern des Friedensprozesses

4.2.2.3.1 Fehlende afghanische Eigenverantwortung im Friedensprozess

Ein afghanisch verantworteter und geführter Friedensprozess galt ab 2010 als ein von der internationalen Gemeinschaft unterstütztes Grundprinzip.⁴⁴⁸ Dennoch zeigte sich von Beginn an eine fehlende afghanische Eigenverantwortung im Friedens- und Versöhnungsprozess, die nicht zuletzt in der sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und finanziellen Abhängigkeit des Landes begründet war. Zivilgesellschaftliche Interessen und Friedensinitiativen traten im vorherrschenden Spannungsfeld zwischen lokalen Machtstrukturen, international vernetzten Eliten und den Interessen der internationalen Geber oftmals in den Hintergrund. Lokale Vorstellungen von Frieden und Stabilität in Afghanistan erhielten nicht die notwendige internationale Rückendeckung und wurden in den letztmaligen Verhandlungen von den USA weitgehend ignoriert bzw. durch eigene ersetzt. Die untergeordnete Rolle der afghanischen Regierung sowie der Zivilgesellschaft und lokalen Bevölkerung im Friedensprozess zeigte sich zuletzt im Verhandlungsprozess mit den Taliban. Der Doha-Prozess ab 2018 blieb im Ergebnis ein bilaterales Abkommen zwischen den USA und den Taliban.

⁴⁴⁵ Rahim (2019).

⁴⁴⁶ The Institute of War and Peace Studies (IWPS) (2020), S. 25–27: 80 Prozent der Befragten sprachen sich für eine Verhandlungslösung, 20 Prozent für eine militärische Lösung aus. Die Zustimmung für eine Verhandlungslösung war geringer unter Menschen mit religiösem Bildungshintergrund (67 Prozent) oder ohne Bildungshintergrund (76 Prozent) und variierte unter den Regionen.

⁴⁴⁷ Adili (2020).

⁴⁴⁸ European Parliament (2010).

4.2.2.3.2 Ausschluss zahlreicher gesellschaftlicher Kräfte

Auf internationaler Seite und in unterschiedlichen (aber nicht allen) afghanischen Lagern bestand weitgehend Einvernehmen, dass ein nachhaltiger Frieden nur über eine inklusive Einbindung aller als relevant bewerteten gesellschaftlichen Kräfte erreicht werden kann. Die nach 2001 etablierte Machtbeteiligung der verschiedenen ethnischen Gruppen ermöglichte eine vertiefte ethnisch-religiöse Inklusivität in Politik und Staatsverwaltung.⁴⁴⁹ Zivile und demokratische Kräfte, die sich für Menschen-, Frauen- und Minderheitenrechte und demokratische Partizipation einsetzten, fühlten sich jedoch in entscheidenden Institutionen und Plattformen zugunsten von Partei- und Milizenführern an den Rand gedrängt.⁴⁵⁰ Dies zeigte sich bereits 2001, als die Konferenz der Zivilgesellschaft in Bad Honnef separat von den eigentlichen Verhandlungen am Petersberg stattfand.⁴⁵¹ Auch knapp ein Jahrzehnt danach spiegelten die Mitglieder des 2010 gegründeten Hohen Friedensrats weiterhin eher die alten Machtverhältnisse wider. Mitglieder aus Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Medien sowie Frauen waren kaum vertreten.⁴⁵² Der 2020 aufgestellte Hohe Rat zur Nationalen Versöhnung sowie das Doha-Verhandlungsteam der Islamischen Republik, u. a. mit einigen Söhnen von Milizenführern und nur vier Frauen waren nur wenig diverser hinsichtlich des Einbezugs von Frauen, Zivilgesellschaft und der jungen Generation.⁴⁵³ Die einfache, überwiegend traditionell-konservative Landbevölkerung hatte in der Republik bis zuletzt keine Stimme für ihre Belange. Regionale Milizenführer, die die Interessensvertretung ihrer jeweiligen lokalen, ethnischen Bevölkerungsgruppen beanspruchten, verfolgten eher eigene persönliche Interessen. Angesichts des Vertrauensverlusts gegenüber der Regierung, den staatlichen Institutionen oder den eigenen Stammesführern sahen Teile der wenig begünstigten ländlichen wie auch zugewanderten städtischen Bevölkerungsgruppen ihre Belange zunehmend in der Aufstandsbewegung der Taliban vertreten oder duldeten diese aus Angst bzw. als das kleinere Übel.⁴⁵⁴ Die Taliban-Bewegung konnte zudem in den letzten Jahren der Republik auch staatliche Institutionen und Gesellschaftsgruppen in den Städten unterwandern. Ihr tatsächlicher Rückhalt in der Bevölkerung ließ sich jedoch nur schwer ermitteln.⁴⁵⁵

Darüber hinaus gab es innerhalb der gesellschaftspolitischen Lager unterschiedliche Ansichten, wie eine angemessene Inklusivität aussehen müsse. Inklusivität im engeren Sinne bezog sich auf die Abbildung eines ethnischen und machtpolitischen Proporz. Im weiteren Sinne meint dies die Einbindung unterschiedlicher ethnischer, konfessioneller, stammesbezogener, sozialer und politischer Gruppen ebenso wie die Teilhabe von Frauen, der jungen Generation sowie von Kriegsoptionen und Vertriebenen. Dies wurde nicht von allen Menschen gleichermaßen geteilt.⁴⁵⁶ Die Frage nach einer gerechten Repräsentation der gesellschaftlichen Gruppen und Interessen in Friedensverhandlungen blieb bis zuletzt schwierig und umstritten. Zudem bestanden unterschiedliche Ansprüche und Erwartungshaltungen zwischen der internationalen Gebergemeinschaft und den vorherrschenden Vorstellungen in der afghanischen Bevölkerung.⁴⁵⁷

Umso wichtiger erschienen transparente und als fair bewertete Auswahlverfahren für politische Ämter, Positionen in internationalen Organisationen oder ein Sitz am Verhandlungstisch. Frauen und Angehörige der jungen Generation waren seit der Ghani-Regierung ab 2014 verstärkt in verantwortungsvolle Ämter gekommen und

⁴⁴⁹ Sadr (2020), S. 172, 216.

⁴⁵⁰ Nicht alle pro-demokratischen Kräfte waren dem westlich-internationalen Engagement positiv gegenüber eingestellt. Die kritische Friedensforschung bemängelte u. a. den fehlenden Einbezug anderer Perspektiven bei der Schaffung von „gültigem“ und „anerkanntem“ Wissen. Exo (2015), S. 181–198.

⁴⁵¹ Schmeidl, Enquete-Kommission (2022c). Zudem gab es Kritik an der Dominanz der Nordallianz-Vertreter in den Petersberger Verhandlungen.

⁴⁵² van Bijlert (2010); Nixon (2011).

⁴⁵³ 2019 gaben 46,2 Prozent der befragten Menschen an, sich in den Friedensgesprächen nicht ausreichend repräsentiert zu fühlen. Akseer und Rieger (2019), S. 173.

⁴⁵⁴ Oftmals ließen sich Personen nicht genau zuordnen. Menschen unterstützten die Taliban aus unterschiedlichen Gründen als Sympathisant/-innen, Mitläufer/-innen, Opportunist/-innen oder auch aus Angst. Siehe: Mettelsiefen und Reuter (2010), S. 5.

⁴⁵⁵ Weigand (2022), S. 193–194: Die Taliban waren nach 2001 mehr bemüht um ihre Akzeptanz und Legitimität in der lokalen Bevölkerung. Zur tatsächlichen Wahrnehmung der Taliban in der lokalen Bevölkerung gibt es nur wenig verlässliche Daten, da der Zugang zu Taliban-kontrollierten oder umkämpften Gebieten bis zuletzt erschwert blieb.

⁴⁵⁶ 17–28 Prozent der Befragten (je nach Bildungshintergrund) sprachen sich 2020 gegen eine Einbindung von Frauen in den Friedensverhandlungen aus. Siehe: The Institute of War and Peace Studies (IWPS) (2020), S. 42–44. 2020 gaben die meisten Befragten (39 Prozent) an, dass die Regierung am besten ihre Interessen in den Friedensgesprächen vertreten könnte. Andere sahen ihre Interessen am besten vertreten durch Kriegsoptionen (15 Prozent), Zivilgesellschaft (13 Prozent), Frauen (10 Prozent), politische Parteien (9 Prozent), religiöse oder Stammesführer (7 Prozent) oder Vertreter der Jugend (7 Prozent). Siehe: Salah Consortium (2020), S. 21–22.

⁴⁵⁷ Hassan und Wardak (2020).

konnten ihre politische Stimme verstärkt in den Friedensprozess und in die innerafghanischen Dialoge und Verhandlungen ab 2019 einbringen.⁴⁵⁸

Nach 2001 entstand eine breite afghanische Zivilgesellschaft und Medienlandschaft, wie auch eine offene Debatte, die theoretisch eine zivile Begleitung der Friedensprozesse und Friedensarbeit ermöglichte. Gleichzeitig spiegelten sich gesellschaftliche Machtstrukturen jedoch auch in der Zivilgesellschaft wider. Städtische Eliten und im Ausland ausgebildete Fachkräfte, die den westlichen Vorstellungen von Zivilgesellschaft entsprachen, hatten bessere Zugänge zu internationalen Geldern und Förderprogrammen sowie das geforderte *Know-how*. Lokalen Graswurzel-Initiativen fehlte hierzu oftmals der Zugang, wie auch Kapazitäten und Wissen zur Umsetzung. Weite Teile der jungen sowie ländlichen Bevölkerung mit ihren Visionen von Frieden und politischen und kulturellen Wertvorstellungen wurde von der afghanischen wie internationalen Seite kaum erfasst oder politisch eingebunden.

4.2.2.3.3 Die Rolle der zurückgekehrten Diaspora im Konflikt

In der afghanischen Gesellschaft blieb die Frage um den Einfluss der (zurückgekehrten) Diaspora im Friedens- und Versöhnungsprozess ein sensibles und umstrittenes Thema. Bereits unter den auf der Petersberg-Konferenz 2001 anwesenden Afghaninnen und Afghanen hatte ein Großteil lange Zeit in der Diaspora gelebt, weit entfernt von den Lebensrealitäten ihrer in Afghanistan verbliebenen Landsleute. Ab 2001 kamen viele gut ausgebildete Afghaninnen und Afghanen aus dem Exil zurück, um ihr Land mit aufzubauen. Sie wurden von der internationalen Gemeinschaft, aufgrund beruflicher und sprachlicher Kenntnisse sowie der kulturellen Nähe, in der Zusammenarbeit oft bevorzugt und kamen rasch in führende Positionen in Regierung, Parlament, Staatsunternehmen und internationalen Organisationen. Neben den positiven Effekten der Rückwanderung von Fachkräften etablierten sich darüber von der lokalen Gesellschaft losgelöste Parallelgesellschaften, da die Auslandsafghaninnen und -afghanen die Bedarfe der breiten Bevölkerung unzureichend repräsentierten. Unter der Ghani-Regierung hatten nicht nur die Anzahl von Afghaninnen und Afghanen mit doppelter Staatsbürgerschaft sowie mit Zweitwohnsitz und Familien im Ausland, sondern auch Korruption und Kapitalflucht ins Ausland einen Höchststand erreicht. Die geringe lokale Verwurzelung und Rechenschaftspflicht der staatlichen Eliten verschärften die soziale Ungleichheit und trugen zur Delegitimierung der Regierung bei. In der Folge bescherte dies den Taliban weiteren Zulauf und erschwerte den innerafghanischen Aussöhnungsprozess.

4.2.2.3.4 Klientelnetzwerke und Korruption als Konflikttreiber

Eine nicht immer gewährleistete Absorptionsfähigkeit internationaler Fördergelder⁴⁵⁹ hat die Bildung neuer staatlicher und zivilgesellschaftlicher Eliten und einer „Friedensökonomie“ zugelassen, die zunehmend auf Selbsterhalt, statt auf nachhaltige Wirkung ausgerichtet war. Die von deutschen und internationalen Einrichtungen gezahlten Löhne, Gehälter und Honorare lagen teils deutlich über lokalen Einkommens- und Gehaltsniveaus. Dies beförderte nicht nur eine Verzerrung des Arbeitsmarktes, sondern auch eine Abkopplung international geförderter Lobbygruppen sowie eine „Neidkultur“. Auch innerhalb internationaler Einrichtungen konnten sich soziale, politische oder ethnische Konfliktstrukturen duplizieren. Ortskräfte fungierten teils als Gatekeeper zwischen Auslandsmitarbeiter/-innen und lokalen Dienstleister/-innen, Bewerber/-innen, oder Antragssteller/-innen⁴⁶⁰ und konnten Informationen und Angebote nach persönlichen Interessen oder Neigungen filtern und selektieren, eigene persönliche Netzwerke begünstigen oder bestimmte Gruppen ausschließen. Darüber hinaus wirkten Korruption und Selbstbereicherung in allen staatlichen Bereichen (Regierung, Parlament, Justiz, Staatsunternehmen und staatliche Dienstleister) sowie eine wenig konsequente Korruptionsbekämpfung konfliktverstärkend.

Gewalt und Konflikte basierten mitunter auf einer Neidkultur zwischen Gruppen und Klientelnetzwerken mit Zugang zu internationalen Geldern oder der Möglichkeit, sich und ihr Eigentum im Ausland in Sicherheit zu bringen, und jenen Teilen der Gesellschaft, die davon ausgeschlossen blieben. Benachteiligte Gruppen entwickelten nicht nur eine zunehmende Ablehnung gegenüber dem Staat und seinen Eliten, sondern hatten auch eine höhere Neigung, sich Aufstandsbewegungen anzuschließen.⁴⁶¹ Die zahlreichen Akteure in Staat und Verwaltung, die sich auf integre Weise für Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung einsetzten, wurden nicht ausreichend

⁴⁵⁸ Kritik dazu von: Exo (2021).

⁴⁵⁹ Siehe auch Abschnitt 4.3.5.7.

⁴⁶⁰ Ehemalige afghanische Journalistin, Enquete-Kommission (2023a).

⁴⁶¹ Haqbeen (2009).

unterstützt und geschützt und konnten nicht verhindern, dass die Regierung und demokratischen Institutionen in der gesellschaftlichen Wahrnehmung zunehmend an Legitimität einbüßten.

4.2.2.3.5 Das *Do-no-harm*-Prinzip blieb vielfach unberücksichtigt

Das für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) postulierte Handlungsprinzip des *Do-no-harm* (DNH) zur Vermeidung möglicher negativer Folgen von EZ blieb ein theoretisch-intellektuelles Konstrukt, das in der Praxis in der Friedensförderung, wie auch in allen Bereichen der internationalen Intervention, an seine Grenzen stieß. Im BMZ-Strategiepapier von 2013 heißt es:

„Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt das Do-no-harm-Prinzip und damit den Anspruch, durch ihr Engagement Konflikte, Fragilität und Gewalt nicht zu verschärfen. Angesichts der [...] Dilemmata und Zielkonflikte ist dies oft eine große Herausforderung. Wenn die internationale Gemeinschaft etwas zu dominant auftritt und damit die Legitimität der Partner untergräbt, kann sie negative Dynamiken verschärfen. Zudem können externe Maßnahmen, die nicht inklusiv geplant sind, wichtige Konfliktparteien oder benachteiligte Gruppen weiter marginalisieren oder einzelne Gruppen unverhältnismäßig stärken. Wenn staatliche Institutionen oder Partnerregierungen entwicklungspolitische Aktivitäten für ihre Zwecke instrumentalisieren, kann dies zum Beispiel schlechte Regierungsführung verfestigen und legitimieren. Besondere Herausforderungen können entstehen, wenn neben dem zivilen Engagement auch militärische Interventionen stattfinden. Deshalb ist die konsequente Einhaltung des Do-no-harm-Prinzips ein grundsätzliches Handlungsprinzip für die deutsche Entwicklungspolitik [...].“⁴⁶²

DNH blieb eine theoretische Absichtserklärung, die in der Praxis in der deutschen wie internationalen Friedensförderung, wie auch in allen Bereichen der internationalen Intervention, an ihre Grenzen stieß. Die dadurch entstehenden Dilemmata und Zielkonflikte schwächten die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der internationalen Interventionsmächte, wie auch ihrer lokalen Partner und trug damit ungewollt und indirekt zur Stärkung der Aufstandsbewegung und weiteren Konflikten und sozialen Spaltungen in der lokalen Gesellschaft bei.

4.2.2.4 Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR)

Eine Herausforderung für eine umfassende Stabilisierung ab 2001 war die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) der verschiedenen bewaffneten Gruppen und Kämpfer. Die Petersberger Vereinbarung von 2001 rief alle bewaffneten Gruppen auf, sich unter das Kommando der neuen Interimsverwaltung zu stellen. Regelungen zur DDR oder zu einer Sicherheitssektorreform (SSR) wurden in der Vereinbarung nicht getroffen und die Entscheidung darüber der Übergangsverwaltung überlassen. In den Folgejahren gab es afghanische wie international angestoßene Programme.

Das vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ins Leben gerufene *Afghan New Beginning Program* (2003-2005) unterstützte die afghanische Regierung bei der DDR ehemaliger Militärstreitkräfte (*Afghan Military Forces*, AMF). Das 2005 von den USA initiierte *Allegiance Program* zielte auf Versöhnung mit ehemaligen Taliban-Kämpfern ab und sah eine Freilassung von 80 Taliban-Insassen pro Monat aus US-amerikanischer Haft vor. Es wurde durch das von der afghanischen Regierung verantwortete und mit den USA koordinierte Programm *Program-e Takhim-e Solh* (PTS, 2005-2010) abgelöst. Das neue Programm unter der Leitung von Sibghatullah Mojaddedi (Vorsitzender der „Nationalen Kommission für den Frieden in Afghanistan“) umfasste die Freilassung von Gefangenen und die Einbindung lokaler Kämpfer, denen Amnestie gegen Abgabe ihrer Waffen und Anerkennung der neuen Verfassung angeboten wurde. 2007 zählte das PTS über 4.500 „versöhnte“ Kämpfer, die Mehrheit unter ihnen war seit längerem nicht mehr in Kämpfe verwickelt gewesen. Nur wenig ranghohe Kommandeure nutzten das Programm.

Das vom Hohen Friedensrat verantwortete und von der UNDP und acht Geberstaaten umfangreich finanzierte⁴⁶³ *Afghanistan Peace and Reintegration Programme* (APRP) von 2010-2016 bot aufständischen Kämpfern wie auch hochrangigen, versöhnungswilligen Kommandeuren Amnestie und Reintegrationsprogramme gegen Entwaffnung und Anerkennung der Verfassung. Das Programm wurde durch Entwicklungsmaßnahmen auf Gemeinde-Ebene ergänzt. Die Entwaffnung wurde durch die afghanischen Sicherheitskräfte (Polizei und Armee)

⁴⁶² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2013).

⁴⁶³ Die acht Geberstaaten waren Japan, Deutschland, Dänemark, Spanien, Italien, die USA, die Niederlande und Südkorea. Japan und Deutschland als größte Geber finanzierten das Programm mit jeweils insgesamt 67.171,86 bzw. 39.521,92 US-Dollar. Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2017), S. 18-47.

und den Inlandsgeheimdienst (NDS) durchgeführt.⁴⁶⁴ Die Gouverneure auf Provinz- und Distriktebene sowie Friedenskomitees in den Provinzen (*Provincial Peace Committees*) spielten eine wesentliche Rolle für weitere friedensfördernde Maßnahmen mit der Lokalverwaltung, Stammesführern, Geistlichen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und Bildungseinrichtungen. Während seines Bestehens hat das Programm nach eigenen Angaben insgesamt 11.074 aufständische Kämpfer und Kommandeure wiedereingegliedert.⁴⁶⁵

4.2.2.4.1 Bewertung

Die Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme waren nur bedingt erfolgreich und wurden durch verschiedene inhärente wie äußere Faktoren beeinträchtigt. Sie konnten nur eine begrenzte Anzahl an Kämpfern erreichen und einbinden. Bereits die Definition des Begriffs „Kämpfer“ war in einem Kriegsland, in dem ein Großteil der männlichen Bevölkerung Waffen trug, problematisch. Ein Großteil der Reintegrierten waren keine Kämpfer im eigentlichen Sinne.⁴⁶⁶

Aufgrund der lukrativen ausländischen Förderung von Programmen wie dem *Program-e Takhim-e Solh (PTS)* gab es auf der staatlichen Seite den Anreiz, die Erfolgsstatistiken für versöhnte und wiedereingegliederte Kämpfer möglichst hochzuhalten, ohne die tatsächlichen Hintergründe oder weiteren Werdegänge der Personen zu berücksichtigen. Ein Monitoring oder eine Nachverfolgung der Reintegration fanden kaum statt. Es gelang den Programmen oftmals nicht, dauerhafte alternative Einkommensperspektiven für ehemalige Kämpfer zu schaffen.⁴⁶⁷

Die Programme setzten zudem keine Bedingungen für schwere Gewaltakteure und schufen teils ungewollte Anreize zur Fortsetzung der Kriegswirtschaft, indem sie Kämpfer mit Leistungen und Prämien belohnten.⁴⁶⁸ Die Programme trugen mitunter auch zur Vertiefung von Konflikten auf lokaler Ebene bei, insbesondere wenn ehemalige Kämpfer in fremde Gemeinden eingegliedert wurden und sie weder Netzwerke noch das Vertrauen der lokalen Bevölkerung besaßen.⁴⁶⁹

Die allgemeine Sicherheitslage erschwerte darüber hinaus die Bemühungen. Ehemalige Kämpfer, aber auch Geistliche, Friedensaktivistinnen und Friedensaktivisten und Vertreter/-innen der Friedenskomitees, die sich für die Wiedereingliederung stark machten, waren gefährdet und wurden Opfer von Anschlägen. Ein zunehmendes Problem stellten ausländische Kämpfer dar. Ab 2015 erschwerte insbesondere die Zunahme von ausländischen Kämpfern des „Islamische Staat in der Provinz Khorasan“ (ISKP) die Demobilisierungsprogramme. Zudem unterhöhlten grenzüberschreitende Rückzugsräume und Pakistans verdeckte Unterstützung der Aufstandsbewegung die Reintegrationsbemühungen.⁴⁷⁰

4.2.2.5 Übergangsjustiz und Transitional-Justice-Prozesse

Die Dokumentation und Katalogisierung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen sind zum einen bedeutend für mögliche spätere gerichtliche Verfahren, um Täter zur Rechenschaft ziehen zu können. Zum anderen können sie einen wichtigen Beitrag zur Wahrheitsfindung, zum Verständnis der verschiedenen Konfliktdimensionen, wie auch zur gegenseitigen Anerkennung des erfahrenen Leids und Unrechts auf allen Seiten leisten.⁴⁷¹

Transitional-Justice-Prozesse und Versöhnungsarbeit im weiteren Sinne umfassen Maßnahmen wie Mediation auf lokaler Ebene, bildungspolitische oder literarisch-künstlerische Aufarbeitung, Bearbeitung von Kriegstramata oder konflikt sensible Forschung und Medienberichterstattung.

Bereits 2001 wurde das Spannungsfeld zwischen Frieden und Gerechtigkeit deutlich. Beruhend auf der Annahme, dass zwischen Frieden (Stabilität) und Gerechtigkeit (Wahrheit und Wiedergutmachung) ein Zielkonflikt bestünde, wurden die Weichen zugunsten von Stabilität und Einbindung ehemaliger Gewaltakteure gelegt. In der

⁴⁶⁴ Bis 2016 sollen insgesamt 9.380 Waffen unterschiedlichen Typs konfisziert worden sein. UNDP - United Nations Development Programme (UNDP) (2017), S. 16.

⁴⁶⁵ Ebd., S. 9.

⁴⁶⁶ Nathan (2009).

⁴⁶⁷ Swiss Peace u.a. (2018); Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2019).

⁴⁶⁸ Nathan (2009).

⁴⁶⁹ Swiss Peace u.a. (2018), S. 7.

⁴⁷⁰ United Nations Development Programme - UNDP (2017), S. 16, 39–40.

⁴⁷¹ Gossman (2013), S. 7.

Petersberger Vereinbarung von 2001 wurde *Transitional Justice* nicht als ein notwendiger Baustein des Wiederaufbaus benannt. Ein Amnestie-Verbot für schwere Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen konnte sich nicht durchsetzen.⁴⁷² 2007 verabschiedete das Parlament eine Generalamnestie für Kriegsverbrechen mit dem „Gesetz zur Nationalen Versöhnung, Allgemeinen Amnestie und Nationalen Stabilität“. Eine rechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen hätte viele aktive Mitglieder des ersten Parlaments bzw. Regierungsangehörige betroffen.⁴⁷³ Das Inkrafttreten der Generalamnestie 2008 koinzidierte zeitlich mit dem Beginn eines ersten ernsthaften Gesprächsprozesses mit den Taliban. Mit Blick auf eine mögliche Verhandlungslösung mit den Taliban wären Maßnahmen der Übergangsjustiz möglicherweise ebenfalls als störend gesehen worden.

4.2.2.5.1 Dokumentation von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen

Die Petersberger Vereinbarung von 2001 erteilte implizit der neu zu bildenden Unabhängigen Menschenrechtskommission Afghanistans (AIHRC) das Mandat, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen.⁴⁷⁴ Die AIHRC führte die bis dahin ausführlichste Dokumentation der von 1978 bis 2001 begangenen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen durch und erstellte einen über 800-seitigen Bericht („*Conflict-Mapping Report*“), in der Hoffnung, einen landesweiten Prozess der Aufarbeitung anzustoßen. Die Veröffentlichung des 2012 finalisierten Berichts wurde jedoch sowohl von Präsident Karzai als auch von Präsident Ghani unterbunden.⁴⁷⁵ Es bestanden Befürchtungen, dass der Bericht zu einer tieferen politischen Spaltung und Destabilisierung oder auch zu Vergeltungsmaßnahmen mutmaßlicher Täter führen könnte.

Der AIHRC-Bericht hätte eine Grundlage für eine gemeinsame, nationale Erinnerungskultur legen und einen wichtigen Beitrag für die kollektive Bewältigung des erfahrenen Leids und Unrechts leisten können. Andere Ansätze der Dokumentation konnten diesen Umfang einer Aufarbeitung nicht leisten. Letztlich blieb die überparteiliche Dokumentation ziviler Opfer durch UNAMA eine der wichtigsten Dokumentationen der Gewalt im laufenden Kriegsgeschehen.⁴⁷⁶

4.2.2.5.2 Übergangsjustiz und juristische Ahndung

Der von der AIHRC entworfene und 2016 von der Regierung angenommene Aktionsplan für Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit sah verschiedene Maßnahmen der Übergangsjustiz wie Wahrheitsfindung, institutionelle Reformen und symbolische Reparationen vor. Mit seinem Ausschluss von Amnestien für Kriegsverbrechen stand der Aktionsplan im Widerspruch zum 2008 in Kraft getretenen Amnestie-Gesetz.

Afghanische und internationale Menschenrechtsgruppen bemühten sich um eine Untersuchung zu vergangenen Kriegsverbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), dessen Mitglied Afghanistan seit 2003 ist. Diese Bemühungen wurden nicht zuletzt auch von den USA abgelehnt, um Angehörige der US-Streitkräfte und des US-Geheimdienstes nicht einem möglichen Gerichtsverfahren auszusetzen.⁴⁷⁷ Die Bundesregierung betonte ihre enge Zusammenarbeit mit dem IStGH, lehnte eine Druckausübung auf den Gerichtshof aus Respekt vor dessen Unabhängigkeit jedoch entschieden ab.⁴⁷⁸ Der IStGH hat zuletzt eine Aufnahme von Untersuchungen von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit seitens der Taliban-Bewegung und der jihadistischen Gruppe „Islamische Staat in der Provinz Khorasan“ (ISKP) priorisiert und die Untersuchung von Kriegsverbrechen und schweren Menschenrechtsverletzungen, wie außergerichtliche Hinrichtungen, Drohnenangriffe gegen Zivilpersonen und Folter seitens internationaler Kräfte in Afghanistan zurückgestellt. Von afghanischen Menschenrechtsgruppen und Opferfamilien wurde dies als Fortsetzung von Straffreiheit und westliche Doppel-moral kritisiert.⁴⁷⁹

4.2.2.5.3 Bewertung: Übergangsjustiz im Kontext eines anhaltenden Konflikts

Die Mehrheit der Menschen in Afghanistan gab nach 2001 an, Opfer von Menschenrechtsverletzungen geworden zu sein und forderte eine strafrechtliche Verfolgung der vor 2001 verübten Kriegsverbrechen.⁴⁸⁰ Die international

⁴⁷² Rubin (2003), S. 567–581.

⁴⁷³ Vgl. Gossman und Kouvo (2013), S. 29.

⁴⁷⁴ Vgl. Rubin (2003).

⁴⁷⁵ Ehemaliger afghanischer Mitarbeiter der Menschenrechtskommission, Enquete-Kommission (2023a).

⁴⁷⁶ UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2023); Salih (2020).

⁴⁷⁷ Spéri (2021).

⁴⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2021a), S. 3–4.

⁴⁷⁹ Human Rights Watch (2022).

⁴⁸⁰ Vgl. Nemat und Bose (2020), S. 23.

mitgetragene Amnestie und politische Einbindung ehemaliger Gewaltakteure und Kriegsverbrecher erschwerte die Aufarbeitung von Leid und Unrecht. Die Aufgabe von Prozessen und Maßnahmen der Übergangsjustiz zugunsten einer erhofften Kontinuität und Stabilität beförderte eine Kultur der Straffreiheit und das Misstrauen in politische Eliten und ihre internationalen Verbündeten.

Prozesse und Institutionen der kollektiven und individuellen Aufarbeitung von Unrecht seit dem Bürgerkrieg der 1990er-Jahre wie Wahrheits- und Beschwerdekommisionen, Dokumentation durch neutrale Beobachter, Entschädigung von Opfern oder Hinterbliebenen oder Gespräche zwischen Konfliktparteien über das erfahrene Leid fanden kaum oder gar nicht statt. Für eine umfassende Aufarbeitung gab es auch unter den internationalen Geberstaaten keine ausreichend starken Fürsprecher.

Übergangsjustiz und *Transitional-Justice*-Prozesse finden in der Regel erst nach bereits abgeschlossenen „heißen“ Konfliktphasen statt. Haupteinwand von afghanischer wie internationaler Seite gegen stärkere Elemente einer Übergangsjustiz war der anhaltende Konflikt mit einer durchgehend prekären Sicherheitslage und einer politischen Polarisierung, die in Zeiten politischer Machtwechsel wiederholt in Gewalt auszuarten drohte. Die Frage, ob und wann in Afghanistan ein günstiger Zeitpunkt für eine Übergangsjustiz und vertiefte Aufarbeitung der Vergangenheit bestand, bleibt offen. Die Petersberger Vereinbarung wäre jedoch möglicherweise eine einmalige Chance gewesen, um Grundprinzipien der Übergangsjustiz festzuschreiben. Im afghanischen Konflikt-Kontext hätte möglicherweise ein integrierter Ansatz, der einen Prozess der Aussöhnung und Einbindung von Gewaltakteuren mit Elementen der Wahrheitsfindung, Anerkennung des Leids aller Seiten (einschließlich der Taliban und deren Opferfamilien) und (symbolischen) Gesten der Gerechtigkeit für Opfer von Gewalt stärker verknüpft, hilfreich sein können.

4.2.2.6 Gewalt und Menschenrechtsverletzungen seitens internationaler Akteure

Die militärische Gewalt und zivilen Opfer („Kollateralschäden“), verursacht durch internationale (NATO-)Streitkräfte, trugen im Kriegsverlauf entscheidend zur Verhärtung des Konflikts und Stärkung der Aufstandsbewegung bei. Hierunter fallen zum einen Anschuldigungen schwerer Menschenrechtsverletzungen, wie Folter oder Exekutionen durch ISAF-Angehörige⁴⁸¹ sowie Luftschläge und nächtliche Razzien (*night raids*) durch ausländische Militärs und der von diesen unterstützten afghanischen Spezialkräften.⁴⁸² Der schwerwiegendste Luftangriff unter deutscher Verantwortung war die am 4. September 2009 durchgeführte Bombardierung zweier Tanklaster in der Provinz Kunduz mit ca. 90 getöteten Zivilpersonen.⁴⁸³ 2019 wurden etwa zehn Prozent der zivilen Opfer durch Luftschläge verursacht. Mit 1.045 zivilen Opfern durch Luftschläge war dies die höchste Opferzahl der vorangegangenen fünf Jahre. Für die Mehrheit der zivilen Opfer durch Luftschläge (72 Prozent) waren internationale Streitkräfte verantwortlich.⁴⁸⁴ Suchoperationen (*search operations*), oft gemeinsam durchgeführt durch internationale und afghanische pro-Regierungskräfte und in Form nächtlicher Razzien, waren die drittgrößte Ursache ziviler Opfer, die durch internationales Militär verantwortet wurden. Die Praxis (nächtlicher) Razzien in Privathäusern sowie in Anwesenheit von Frauen und Kindern wurde in der betroffenen Bevölkerung als besonders belastend und erniedrigend sowie als schwerer Verstoß gegen kulturelle Werte, Ehrvorstellungen und Würde empfunden. Sie verstießen zudem gegen Artikel 38 der afghanischen Verfassung, dem zufolge die Privatwohnung unverletzlich ist.

⁴⁸¹ Der Bundesregierung liegen keine Berichte in Afghanistan eingesetzter deutscher Soldatinnen und Soldaten über Exekutionen gefangener Taliban durch ISAF-Truppen oder über die Tötung von Zivilbevölkerung durch Angehörige von ISAF-Truppen vor. Siehe: Deutscher Bundestag (2021a), S. 2.

⁴⁸² Nemat und Bose (2020), S. 14–15.

⁴⁸³ Im Fall der Bombardierung zweier Tanklaster im Distrikt Chardara 2009 auf deutschen Befehl kam der eingesetzte Kunduz-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages durch Mehrheitsvotum zum Ergebnis, „[...] dass im Zusammenhang mit der Aufarbeitung des Luft-Boden-Einsatzes am 4. November 2009 in Kunduz der Bundesregierung keinerlei Vorwurf gemacht werden kann [...]“, auch wenn sie „militärisch nicht angemessenen“ war (Deutscher Bundestag [2011b], S. 210 f.). Die Sondervoten des Berichts geben einen Eindruck davon, wie umstritten der Befund der Ausschussmehrheit war. Vgl. Ebd., S. 213–414. Zu den geschätzten Todesopfern liegen unterschiedliche Zahlen vor. Zur schwierigen Hintergrundrecherche zu den Opfern, siehe auch: Reuter (2023), S. 181–185; Mettelsiefen und Reuter (2010), S. 4–5.

⁴⁸⁴ UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2019).

4.2.2.7 Deutschlands Beitrag zur Friedensförderung im weiteren Sinne

4.2.2.7.1 Der Zivile Friedensdienst (ZFD) und deutsche Friedensfachkräfte

Der 1999 gegründete Zivile Friedensdienst (ZFD) als vom BMZ finanziertes staatlich-zivilgesellschaftliches Gemeinschaftswerk war ein zentrales Element der deutschen Entwicklungs- und Friedenspolitik in Afghanistan.⁴⁸⁵ Das 2004 initiierte Afghanistan-Programm des ZFD war sein weltweit größtes Programm. Kernelement des ZFD ist nach eigener Aussage die Entsendung von deutschen Friedensfachkräften, die eingebettet vor Ort eng mit lokalen Partnern zu einer gewaltfreien Konflikttransformation, zum Abbau von direkter, struktureller und kultureller Gewalt und Stärkung einer Friedenskultur beitragen sollten. Die einzige staatliche Durchführungsorganisation des ZFD war der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) bzw. ab 2011 die GIZ.⁴⁸⁶ Die drei Komponenten des ZFD-Programms in Afghanistan waren (1) Bildungs- und Versöhnungsarbeit, (2) Stärkung lokaler Strukturen der Konfliktbearbeitung und (3) Konfliktberatung und *Do-no-harm* (DNH). Ab 2004 wurden vom ZFD zwölf Stellen für Friedensfachkräfte geschaffen. DED-Friedensfachkräfte wurden u. a. in der afghanischen Menschenrechtskommission, im Hohen Friedensrat und in verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eingesetzt.

Die integrierten Fachkräfte des ZFD wurden von ehemaligen Mitarbeitern als ein deutsches „Instrument mit Alleinstellungsmerkmal“ beschrieben.⁴⁸⁷ DED-Fachkräfte lebten eingebettet im afghanischen Alltag und hatten oftmals praktisch orientierte Berufshintergründe. Ehemalige DED-Fachkräfte erfuhren nach eigener Aussage jedoch eine Abwertung gegenüber den finanziell besser gestellten GIZ-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.⁴⁸⁸

Bewertung

Die vom BMZ beauftragte Evaluierung des ZFD, für den Zeitraum von 1999 bis 2010 anhand von acht Länderfallbeispielen, nannte die Außenperspektive der entsandten Friedensfachkräfte auf den jeweiligen Konfliktkontext als den wichtigsten Mehrwert.⁴⁸⁹ ZFD-Projekte konnten „im unmittelbaren Umfeld der Partnerorganisationen zur Prävention und zur Schlichtung kleinerer, lokaler Konflikte und Familienstreitigkeiten beitragen“, jedoch zielten sie weniger auf Veränderungen des gesamtgesellschaftlichen Kontextes ab.

ZFD-Entsante nach Afghanistan arbeiteten ab 2004 in zahlreichen Organisationen, die Teil einer sich formierenden und professionalisierenden Zivilgesellschaft waren. Als Fachkräfte vor Ort konnten sie zwar kaum auf umfangreiche Länderexpertisen zu Afghanistan und Informationen zur Verfassung der afghanischen Gesellschaft zurückgreifen, das BMZ als Zuwendungsgeber gewährte dem ZFD jedoch umfassende Gestaltungsfreiheit. Der ZFD und andere deutsche Akteure wie das zivik-Programm des Instituts für Auslandsbeziehungen oder die politischen Stiftungen griffen teils auf dieselben lokalen Partner zurück, jedoch ohne sich untereinander zu koordinieren. Die meisten Programme fanden ohne Austausch oder Koordinierung parallel zueinander statt.

Der Befund zeigt auf, dass der ZFD als ein Programm mit bedeutendem Potenzial, einen Beitrag zur systematischen Friedensförderung aus der Gesellschaft heraus zu leisten – nämlich über langfristige Partnerarbeit im Bildungs- und Medienbereich, also Multiplikatoren-Schnittstellen mit wichtigen Wirkungseffekten, z. B. durch Friedenscurricula und Schulbücher – nicht ernsthaft genutzt wurde. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der ZFD bis 2010 nicht als vollumfängliches Instrument der deutschen Krisenpräventions- und Friedenspolitik (Diplomatie-Ebene 2.0 bis 2.5; siehe „Friedensdiplomatie“ im Glossar) anerkannt war.

4.2.2.7.2 Lokale Konfliktbearbeitung und Vertrauensbildung

Aufgrund des anhaltenden Zermürbungskriegs setzte sich in der späten Phase des internationalen Engagements in weiten Teilen die Ansicht durch, dass der afghanische Konflikt nicht mit militärischen Mitteln lösbar sei und stärkere Zugänge und Ansätze für vertrauensbildende Maßnahmen mit den Taliban als Hauptkonfliktpartei erfordere. Nur wenige Staaten, darunter v. a. Deutschland und Norwegen, besaßen langjährig aufgebaute Kontakte

⁴⁸⁵ Ziviler Friedensdienst (ZFD) (2014).

⁴⁸⁶ Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) fusionierte am 1. Januar 2011 mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

⁴⁸⁷ Birtsch, Enquete-Kommission (2023aj).

⁴⁸⁸ Ebd.

⁴⁸⁹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2011). Die acht Fallstudienländer waren Burundi, Guatemala, Israel/Palästina, Kambodscha, Kolumbien, Niger, Serbien und Uganda.

und Gesprächskanäle zur Taliban-Seite.⁴⁹⁰ Vertrauensbildende Dialoge mit wertefremden Akteuren wie Mullahs, Imamen und Religionsgelehrten, Vertretern sogenannter Mujaheddin-Parteien oder Vertretern aus dem Taliban-Spektrum gab es im internationalen wie auch deutschen Engagement jedoch nur vereinzelt. Auf den von der afghanischen Regierung und der Organisation Islamischer Staaten (OIC) initiierten *Ulama*-Konferenzen verurteilten afghanische und internationale muslimische Religionsgelehrte Selbstmordanschläge und Gewalt gegen Zivilpersonen.⁴⁹¹ Da diese Initiativen jedoch nicht die eigentliche Konfliktpartei einbezogen, wurden sie ebenso zum Ziel von Anschlägen der Taliban.

Ab 2018 befand man sich mit den Taliban im Spannungsfeld zwischen Kämpfen und Verhandeln. Auch während der Doha-Verhandlungen mit den Taliban ab 2018 überwog die deutsche wie internationale Lobbyarbeit mit gleichgesinnten Interessensgruppen (Frauen- und Menschenrechtsgruppen, liberale Medien). Dialoge mit nichtgleichgesinnten Akteuren aus dem religiös-konservativen, Taliban-nahen Spektrum blieben trotz des hohen Gesprächs- und Informationsbedarfs und Vertrauensdefizits eine Ausnahme, möglicherweise auch aus Rücksicht gegenüber der afghanischen Regierung. Zugleich waren Gespräche und Dialoge im Umfeld der Taliban, die man gleichzeitig militärisch bekämpfte, ein schwieriges Unterfangen.

Auf lokaler Ebene blieben wirksame Mechanismen des Konfliktmanagements und der Streitschlichtung in Konflikten um Land, Ressourcen, Eigentumsverhältnisse oder persönliche Fehden ein wesentliches Element, um lokale Gemeinwesen und ein friedliches lokales Umfeld intakt zu halten. Insbesondere in ländlich geprägten Regionen spielten traditionelle geistliche Akteure, Stammesältere und Gemeindeinstitutionen (*Schuras*⁴⁹²) eine wesentliche Rolle. Zudem war es im ländlichen Raum üblich, dass staatliche Rechtsinstitutionen (Distriktgerichte) Streitfälle für die lokale Bearbeitung und Entscheidung an ebendiese Autoritäten auf Gemeindeebene delegierten, v. a. bei Familien- und Ressourcenkonflikten. Gleichzeitig war das staatliche Rechtssystem in weiten Teilen des Landes, aufgrund von Korruption und Ineffizienz, dysfunktional (siehe auch Abschnitt 4.3.3), so dass die ländliche und einkommensschwache Bevölkerung, darunter auch Frauen, Rechtsschutz bei mobilen Taliban-Gerichten suchten, um schnell und effizient ihr Recht in Eigentums- oder familienrechtlichen Streitfällen einzuklagen.⁴⁹³

Von Deutschland geförderte Ansätze der lokalen Konfliktbearbeitung, Streitschlichtung und Vertrauensbildung wurden u. a. durch den ZFD, das Institut für Auslandsbeziehungen, die Berghof Foundation und die politischen Stiftungen umgesetzt. Die Max-Planck-Stiftung förderte ab 2021 ein Projekt zur „Stärkung der Menschenrechte zum Zwecke des Friedens“ in Partnerschaft mit der Afghanischen Menschenrechtskommission (AIHRC).⁴⁹⁴ Das vom Auswärtigen Amt geförderte zivik-Programm des Instituts für Auslandsbeziehungen und die Initiative *Steps for Peace* unterstützte ab 2004 lokale Partner im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und Streitschlichtung mit einem langfristigen Ausbildungsprogramm für afghanische Trainerinnen und Trainer. Die Stärke des Programms war seine über Jahre entwickelte Ausrichtung auf dauerhafte Beziehungen und Langfristigkeit sowie die Nähe auch zu kleineren, lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen.⁴⁹⁵

Wichtige Dialogarbeit auch mit Akteuren der traditionellen Zivilgesellschaft leisteten diverse deutsche Stiftungen in Afghanistan. Eine von der Heinrich-Böll-Stiftung mitfinanzierte afghanische Nichtregierungsorganisation The Liaison Office (TLO), die ab 2003 über eigene regionale Verbindungsbüros Netzwerke zwischen Stammesvertretern, afghanischer Regierung und internationalen Organisationen aufbaute, um auf lokaler Ebene die Gesundheitsversorgung, Bildung und die örtliche Sicherheitslage zu verbessern, arbeitete u. a. in den Themenbereichen Friedensaufbau und Gerechtigkeit, traditionelle Konfliktlösungsmechanismen und natürliche Ressourcen/Umwelt.⁴⁹⁶ Das 2020 von der Konrad-Adenauer-Stiftung und der afghanischen Organisation Equality for Peace and Democracy (EPD) etablierte Dialogforum „Women Peace Mediators“ führte vertrauensbildende Gespräche

⁴⁹⁰ In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde stets betont, dass man den afghanischen Institutionen verpflichtet sei. Siehe auch: Hopp-Nishanka (2023b), S. 6: „Kontakte zu den Taliban wurden strikt abgelehnt und Verhandlungen oder andere Abstimmungen fanden im Rahmen der EZ nicht statt. Daher fand in den 2010er-Jahren ein Rückzug aus Gebieten statt, in denen die Taliban die Kontrolle gewannen.“

⁴⁹¹ Sida Helpdesk on Human Security and Humanitarian Assistance (2019), S. 8.

⁴⁹² Zum Begriff „*Schura*“ mit seinen unterschiedlichen Bedeutungen im afghanischen Kontext, siehe auch: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2014), S. 32–34.

⁴⁹³ Taliban-Gerichte wurden von der Bevölkerung teils als besser zugänglich, schneller, effizienter und fairer bewertet. Jackson und Weigand (2020), S. 5 ff.

⁴⁹⁴ Nach Aussagen des Auswärtigen Amts waren die bewilligten Mittel des Projekts 826.451 Euro, (tatsächlich verausgabte Mittel 715.879,64 Euro). Laufzeit des Projekts war vom 01.01.2021–31.12.2022 (Auskunft des Auswärtigen Amts auf eine Anfrage der Enquete-Kommission 2023).

⁴⁹⁵ Ehem. Friedensfachkraft (ZFD), Enquete-Kommission (2023d); siehe auch: Wittschorek (2018).

⁴⁹⁶ Marion Müller und Sarah Weiß (Heinrich-Böll-Stiftung), Enquete-Kommission (2023ak).

und politische Dialoge zwischen lokal verankerten afghanischen Frauen (keine Exil-Afghaninnen) sowie Religionsgelehrten, Mullahs, Imamen sowie Mujaheddin- und Taliban-Vertretern.⁴⁹⁷ Diese dienten dazu, grundlegendes Vertrauen zwischen Konfliktparteien und Interessensgruppen aufzubauen, und bestenfalls religiös-konservative Autoritäten als Fürsprecher für Frauen- und Menschenrechte zu gewinnen. Die vom AA finanzierte Berghof Foundation war ab 2013 im Bereich der Vertrauensbildung und Stärkung von lokalen Akteuren und Institutionen der Friedensförderung aktiv. Unter anderem unterstützte sie den Hohen Friedensrat und später das Friedensministerium beim Aufbau und Vernetzung der staatlichen Friedensinfrastruktur und organisierte Lehrgänge zur Vorbereitung auf den Verhandlungsprozess, einschließlich technischer Workshops mit Taliban-Vertretern.

Bewertung

Es gab in Afghanistan ein breites Spektrum an internationalen Maßnahmen der Friedensförderung. Die deutschen Organisationen belegten jeweils ihre eigenen Nischen in der lokalen Friedensförderung. Während jedes Programm für sich genommen einen Mehrwert und kleinen Beitrag zur Friedensförderung leistete, fehlte insgesamt jedoch (auch aufgrund fehlender zeitlicher und personeller Kapazitäten), eine Koordinierung und Kohärenz unter den einzelnen Projekten, um größere Synergieeffekte zu erzielen. Oftmals waren Projekte nicht langfristig angelegt und blieben einmalige Maßnahmen.⁴⁹⁸

Infolge des deutschen wie internationalen Engagements entstand eine professionalisierte Zivilgesellschaft, die sich zum Einwerben von Mitteln in ihren Konzepten und ihrer Sprache zunehmend an den Interessen der internationalen Geber statt an den lokalen Bedürfnissen ausrichtete. Erfahrene und qualifizierte afghanische Ausbilderinnen und Ausbilder wurden zudem von internationalen Organisationen teilweise untereinander abgeworben. Deutsche Beiträge zur Stärkung der Zivilgesellschaft in der Friedensförderung bewegten sich – wie auch in anderen Bereichen des Engagements – im Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach einer Professionalisierung und Befähigung ziviler Akteure einerseits und Stärkung ihrer lokalen Eigenverantwortung und Unabhängigkeit andererseits.

Lokale Partnerstrukturen umfassten oftmals sprachlich wie geografisch „zugängliche“ und westlichen Akteuren kulturell nahestehende Reform- und Dialogpartner. Zusammenarbeit mit religiös-konservativen Akteuren als Reformpartner oder Multiplikatoren wurde von deutscher Geberseite teils mit Vorbehalten und Skepsis begegnet. Dies beruhte u. a. auf der Tatsache, dass religiöse Autoritäten, darunter auch der staatlich finanzierte nationale *Ulama*-Rat, streng- bis radikal-islamische Positionen mit Blick auf Religionsfreiheit (Blasphemie), Todesstrafe und öffentlicher Moral vertraten. Andererseits erschwerte der mangelnde Zugang zu diesen Autoritäten das Verständnis für die religiösen Diskurse und lokalen Konfliktstrukturen und verhinderte eine Breitenwirkung der Ansätze. Gespräche und vertrauensbildende Dialoge mit Konfliktparteien, insbesondere des Taliban-nahen Spektrums, wurden erst relativ spät und in sehr begrenztem Umfang begonnen. Deutschlands Vertrauenspotenzial hätte hier möglicherweise stärker und früher genutzt werden können, um eine Wirkung zu entfalten.

Die lokal verwurzelte Zivilgesellschaft und lokale Autoritäten (Stammesältere, Mullahs, Imame) hätten stärker als Reform- und Dialogpartner zur Friedensförderung und Konfliktprävention einbezogen werden können. Traditionelle Akteure (Gemeindevorsteher wie *Maliks*, *Arbabs* und *Wakils* oder lokale religiöse Führer wie *Mullahs*, *Imame* und *Maulawis*) und bereits vorhandene lokale Strukturen und Mechanismen der Konfliktbearbeitung (Räte, *Schuras*) wurden nicht ausreichend genutzt.⁴⁹⁹ Ihr Einflusspotenzial wurde von deutscher wie internationaler Seite nicht genügend anerkannt bzw. von den politischen Machteliten, die lokalen, traditionell-religiösen oder Graswurzel-Ansätzen tendenziell kritisch gegenüberstanden, ausgeschlossen. Gleichzeitig war eine Einbindung nicht immer spannungsfrei, da unter den verschiedenen lokalen Autoritäten und Strukturen teils unterschiedliche Auffassungen und Konflikte bestanden. Auf deutscher wie internationaler Seite wurde die Komplexität dieser lokalen Strukturen und Interessen teils unterschätzt oder zu stark auf bestimmte Akteure fokussiert. Hier wurden möglicherweise erhebliche Chancen der Vertrauensbildung, des lokalen Zugangs und der Breitenwirkung vertan.

Gleichzeitig riskierten Akteure und Organisationen, die mit ausländischen Organisationen zusammenarbeiteten, diskreditiert oder gefährdet zu werden. Eine zu offene, von ausländischen Organisationen oder Exil-Afghanen betriebene Lobbyarbeit für die Rechte und Interessen von Frauen oder Minderheiten riskierte, diese als „ausländische Agenda“ zu diskreditieren (siehe auch Abschnitt 4.2.4.2.4), ihre Akzeptanz und Glaubwürdigkeit in Teilen

⁴⁹⁷ Zu den Women Peace Mediators, siehe: Konrad-Adenauer-Stiftung, Regionalprogramm Südwestasien (2021).

⁴⁹⁸ Enquete-Kommission (2023d).

⁴⁹⁹ Haqbeen (2009).

der Gesellschaft zu schmälern oder sie Sicherheitsgefährdungen auszusetzen. Viele Frauen, Aktivistinnen und Aktivisten lehnten daher eine (offene) Zusammenarbeit mit ausländischen Organisationen ab.

Die afghanische Regierung, wie auch anerkannte religiöse Akteure, wurden nicht ausreichend darin gestärkt, die Deutungshoheit über den religiösen Diskurs einzunehmen. Die religiösen Diskursräume wurden zunehmend von radikal-salafistischen oder Taliban-nahen Stimmen eingenommen.⁵⁰⁰ Nachhaltige Ansätze der Extremismusprävention unter Jugendlichen wurden nicht entwickelt.

Das Bereitstellen von geschützten und „hierarchiefreien“⁵⁰¹ Räumen jenseits von sozialen oder politischen Hierarchien und Konflikten war ein besonderer Mehrwert, den deutsche Institutionen vor Ort leisten konnten.⁵⁰² Dies wurde insbesondere im Zuge der sich verschlechternden Sicherheitslage ab 2015 bedeutender, als es nur noch wenige sichere Begegnungsräume gab und politische, zivilgesellschaftliche sowie religiöse Akteure im Bereich der Friedensförderung zunehmend bedroht oder zum Ziel von Anschlägen wurden.

4.2.2.7.3 Ziviler Dialog mit Pakistan und den Nachbarländern

Pakistan galt durch seine tiefe Verstrickung in den afghanischen Konflikt als Schlüsselland für Frieden und Stabilität in Afghanistan. Gleichzeitig waren die bilateralen Beziehungen fast vollständig auf die Ebene der Regierung und Sicherheitsbehörden reduziert. Ein zivilgesellschaftlicher Austausch, der die lokalen und zivilen Interessen und die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Grenzregion hätte adressieren können, war im Klima des Misstrauens fast unmöglich. Die paschtunische Bevölkerung auf beiden Seiten der Grenze geriet zunehmend in die Frontlinie zwischen Antiterrorkampf, politischer Polarisierung und ideologischer Radikalisierung.

Von deutschen und anderen Institutionen gab es wiederholt Ansätze eines zivilen afghanisch-pakistanischen bzw. regionalen Dialogs. Die von 2012 bis 2021 laufende Arbeitsplattform *Afghanistan Policy Group* der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zielte darauf ab, mit FES *Policy Groups* aus Indien und Pakistan eine regionale Kooperation auf *Track 1.5*-Ebene (siehe „Friedensdiplomatie“ im Glossar) zu stärken. Die *Policy Groups* verwiesen auf regionale Lösungsansätze zur friedlichen Einbindung Afghanistans in die Region.⁵⁰³ Die von deutschen Exil-Afghanen gegründete Mediothek e.V. förderte einen vertrauensbildenden Austausch zwischen afghanischen und pakistanischen Journalisten. Die Konrad-Adenauer-Stiftung initiierte ab 2014 eine afghanisch-pakistanische *Summer School* mit Vertreterinnen und Vertretern von Universitäten, *Think-Tanks* und der Zivilgesellschaft sowie einen afghanisch-pakistanischen Parlamentarieraustausch. Die Dialoge und Austauschprogramme mussten, aufgrund der sich verschlechternden politischen Beziehungen, ab 2017 eingestellt werden. Ab 2020 konnten afghanisch-pakistanische Gesprächsformate nur sehr vorsichtig neu initiiert werden.

Bewertung

Insgesamt wurde der Ansatz zur Stärkung von zivilen, afghanisch-pakistanischen Beziehungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, Universitäten, Medien oder auch Parlamentarierinnen und Parlamentariern nicht durchgehend verfolgt. Grund dafür waren die sich kontinuierlich verschlechternden bilateralen Beziehungen. Rückblickend hätte ein ziviler afghanisch-pakistanischer Dialog und Austausch von deutscher wie internationaler Seite stärker mitgedacht, unterstützt oder eingefordert werden können.

Als besonders wirksam und nachhaltig wurden im Nachhinein Austauschprogramme wie Jugend- und Studierendenaustausch oder universitäre *Summer Schools* in Afghanistan und den Nachbarstaaten beschrieben.⁵⁰⁴ Junge Menschen, Studierende oder Nachwuchswissenschaftler/-innen unterschiedlicher ethnischer oder sozialer Herkunft aus unterschiedlichen Provinzen oder Lebenswelten hatten so die Möglichkeit, sich trotz der schwierigen Sicherheitslage kennenzulernen und langanhaltende Kontakte und Freundschaften zu knüpfen.

⁵⁰⁰ Privaten Religionsschulen (Medressen), die eine radikale Auslegung der Religion predigten und oftmals aus dem muslimischen Ausland finanziert wurden, wurde von der afghanischen Regierung kein Einhalt geboten. Samar, Enquete-Kommission (2023n); Mielke und Miszak (2017).

⁵⁰¹ Akteure und Konfliktparteien können zumindest zeitweise und teilweise aus ihren bestehenden Hierarchie- und Abhängigkeitsverhältnissen herausgeholt werden und sich für neue Meinungen und Perspektiven öffnen. Dieses Phänomen konnte ebenso auf Dialogveranstaltungen und organisierten Gesprächen im Haus der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kabul beobachtet werden.

⁵⁰² Birtsch, Enquete-Kommission (2023aj).

⁵⁰³ Friedrich-Ebert-Stiftung (2014).

⁵⁰⁴ Enquete-Kommission (2023d).

4.2.2.8 Bewertung des deutschen Engagements im Bereich der Friedensförderung

Lokale Friedensförderung führte bis zuletzt ein „Nischendasein“ im deutschen wie internationalen Engagement und erhielt eine geringe politische Gewichtung innerhalb des zivilen Engagements. Es fehlte ein klarer strategischer Wille seitens der Zuwendungsgeber, wie auch der Durchführungsorganisationen, lokale Friedensförderung zu einem prioritären Wirkungsbereich zu erklären. Der Dialog- und Versöhnungsarbeit sowie der Aufarbeitung von Leid und Kriegsverbrechen wurde keine vorrangige Relevanz für eine nachhaltige Stabilisierung Afghanistans eingeräumt.

Deutschland und das deutsche zivile Engagement erfuhren bis zuletzt in weiten Teilen der afghanischen Gesellschaft eine breite Vertrauensbasis, welche die lokale Akzeptanz deutscher Institutionen und Programme erleichterte. Dies hätte von Deutschland auch bereits vor 2015 stärker und konsequenter für den Zugang zu lokalen Akteuren und Konfliktparteien wie auch für das Bereitstellen sicherer Gesprächs- und Dialogräume in der Friedensförderung genutzt werden können.

Auf der Umsetzungsebene bestanden Schwächen hinsichtlich Auswahl und Diversität lokaler Partner jenseits von kulturell oder sprachlich nahestehenden Akteuren, des Zugangs zu lokalen Akteuren auf Graswurzel-Ebene sowie der Kenntnisse der gesellschaftspolitischen Diskurse und Bedürfnisse.

Das für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit postulierte Handlungsprinzip des *Do-no-harm* zur Vermeidung ungewollter Wirkungen blieb ein theoretisch-intellektuelles Konstrukt, das in der Praxis in der Friedensförderung, wie auch in allen Bereichen der internationalen Intervention, an seine Grenzen stieß.

Deutsche Fördergelder im Bereich der lokalen Friedensförderung waren im Vergleich zu den Gesamtausgaben des deutschen zivilen Engagements eher gering. Die wichtigsten Ressourcen für eine wirkungsvolle Friedensförderung blieben Fachkräfte mit interkultureller Kompetenz, Konfliktsensibilität und Zugängen zu lokalen Akteuren sowie langfristig aufgebaute, vertrauensvolle lokale Beziehungen, um die Nachhaltigkeit wie auch Glaubwürdigkeit von Programmen zu garantieren.

Insgesamt erhielt die von Deutschland in unterschiedlichen, meist nicht untereinander vernetzten Nischenbereichen geleistete Friedensarbeit weitgehend das Vertrauen und die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung. Die Ansätze konnten jedoch keine größeren Synergieeffekte erzielen und wurden im Ergebnis von strukturellen Fehlern auf der strategisch-politischen Ebene und in anderen Bereichen des internationalen Engagements unnötig geschwächt.

4.2.3 Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen, Förderung von Bildung und Medienentwicklung⁵⁰⁵

4.2.3.1 Einleitung: Übergeordnete Zielsetzungen im Bereich Bildung und Medien

Der (Wieder-)Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Afghanistan sollte der Förderung von demokratischen Werten und Normen, Rechtsstaatlichkeit und gesellschaftlicher Teilhabe dienen. Deutsche Akteure engagierten sich für die Stärkung von Menschenrechten, die Förderung einer vielfältigen und freien Medienlandschaft sowie insbesondere für den Auf- bzw. Ausbau von Bildungsinstitutionen (Grundbildung, berufliche Bildung, Hochschulsektor). Im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik wurden überdies Mittel zum Erhalt des kulturellen Erbes, der Förderung von kulturellen Aktivitäten in Afghanistan und des kulturellen Austausches eingesetzt. Die Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen und der breitere Zugang zu Bildung galten als wichtiges Pendant zur Förderung von Staatlichkeit und guter Regierungsführung⁵⁰⁶: „Eine menschenrechtsverbundene, demokratische Zivilgesellschaft in Afghanistan kann nur durch längerfristige und intensive Aufbauarbeit im Bildungs-, Kultur- und Mediensektor entstehen.“⁵⁰⁷

Die Ziele wurden in den Afghanistan-Konzepten der Bundesregierung konkretisiert, im Konzept von 2008 für den Bereich Bildung erstmals ausführlicher. Die Bundesregierung werde:

⁵⁰⁵ Zu diesem Abschnitt wurden folgende Hintergrundgespräche geführt: Martin Gerner, 11.05.2023; Dr. Almut Wieland-Karimi, 30.05.2023; Prof. Dr. Michael Daxner, 26.05.2023; Sharmila Hashimi, 01.06.2023; Anne Eberhard, 06.06.2023; Christine-Felice Röhrs, 06.06.2023; Carsten von Nahmen und Schamz Mayel (gemeinsames Gespräch), 08.06.2023; Dr. Hazrat Bahar und Dr. Anja Wollenberg (gemeinsames Gespräch), 04.07.2023; Waslat Hasrat-Nazimi, 10.07.2023.

⁵⁰⁶ Im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung wird die große Bedeutung dieser gesellschaftlichen Dimensionen für deutsche Friedenspolitik und Krisenprävention hervorgehoben und im Detail beschrieben. Bundesregierung (2004a).

⁵⁰⁷ Deutscher Bundestag (2006b), S. 64.

„[...] – die afghanische Regierung bei ihrer Bildungsoffensive weiterhin maßgeblich unterstützen. Die Bundesregierung setzt sich für die Umsetzung des nationalen Bildungsplans landesweit finanziell und über Beratung zur Lehrkräfteausbildung sowie im Norden durch den Bau von Schulen und Ausbildungszentren für Lehrkräfte ein. Im Bereich der Hochschulbildung wird die Bundesregierung ihr umfassendes Programm zum akademischen Wiederaufbau Afghanistans fortsetzen und v. a. die Qualifikation des afghanischen Universitätslehrkörpers vorantreiben;

– das afghanische Bildungsministerium beim Wiederaufbau und Betrieb Technischer Schulen, beispielsweise in Kabul, Kandahar und Khost, verstärkt unterstützen, um somit insbesondere jungen Schulabgängern eine qualifizierte Ausbildung in nachgefragten Berufszweigen zu ermöglichen;

– dazu beitragen, dass Frauen stärker in den Entwicklungsprozess integriert werden und in besonderer Weise von Maßnahmen der Alphabetisierung, Aus- und Fortbildung sowie der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten profitieren; [...]“.⁵⁰⁸

Das deutsche zivile Engagement in Afghanistan in den Bereichen Bildung und Medien bzw. im breiteren Bereich der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik wurde von institutionellen Akteuren wie AA, BMZ, Deutscher Entwicklungsdienst (DED), GIZ, KfW, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA), dem Goethe-Institut⁵⁰⁹, deutschen politischen Stiftungen und der Deutschen Welle, in Kooperation mit zahlreichen Nichtregierungsorganisationen und lokalen Partnern umgesetzt. Auch in diesen Bereichen lag eine mangelnde Koordination zwischen internationalen wie nationalen Gebern vor. Zudem bringen unterschiedliche Akteure jeweils unterschiedliche Interessen ein, die u. a. von den jeweiligen politischen Kulturen der Geberländer und deren nationalen Interessen geprägt sind.⁵¹⁰

4.2.3.2 Bereich Bildung (Schule, berufliche Bildung, Hochschule)

Der Aufbau bzw. Ausbau eines funktionierenden Bildungssystems, in dem Jungen und Mädchen Zugang zu Bildung haben, war ein Schwerpunkt des deutschen Engagements. Deutschland beteiligte sich u. a. durch den Aufbau der notwendigen Infrastruktur (z. B. Bau oder Renovierung von Schulgebäuden) sowie an der Bildung selbst (z. B. durch Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern). Die Erfolge wurden anhand von stark steigenden und oft fragwürdigen Zahlen gemessen und insbesondere auch an dem verbesserten Zugang von Mädchen zu Bildungseinrichtungen. So resümierte die Bundesregierung beispielsweise im Jahr 2008: Mit dem Bau von landesweit 3.500 Gebäuden verfüge fast die Hälfte aller Schulen wieder über feste Räumlichkeiten, die Zahl der Lehrkräfte habe sich seit 2001 versiebenfacht und unter deutscher Beteiligung seien rund 30.000 afghanische Lehrer/-innen aus- und fortgebildet worden.⁵¹¹ Laut GIZ wurden im Zeitraum von 2009-2017 durch deutsche Beteiligung 400 Ausbildungsstätten neu gebaut, erweitert oder renoviert (davon 180 Grundschulen, 161 weiterführende Schulen, 18 Universitäten, 45 berufsbildende Schulen).⁵¹²

In ihrer Anhörung durch die Enquete-Kommission am 3. Juli 2023 sprach die frühere Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, auch rückblickend von einer „Bildungsrevolution“, die in Afghanistan stattgefunden habe.⁵¹³

Im Jahr 2015 nennt die Bundesregierung, unter Verweis auf Angaben des afghanischen Statistikamts, die Zahl von 8,2 Millionen eingeschulten Kindern, davon 3,3 Millionen Mädchen (ca. 40 Prozent).⁵¹⁴

Die Bundesregierung unterstützte die afghanische Regierung in der Ausbildung der Lehrer/-innen mit zahlreichen Maßnahmen, die sich nicht nur auf die Bereitstellung von Infrastruktur erstreckten, sondern auch die Qualität der Lehrinhalte verbessern sollten: so u. a. bei der Lehrplan- und Lehrmethodenentwicklung, der Erstellung von Lehrmaterialien, der Erprobung und Evaluierung von Lehrplänen und Lehr- und Lernmaterialien in Modellschu-

⁵⁰⁸ Bundesregierung (2008b), S. 30–31.

⁵⁰⁹ Das Goethe-Institut in Afghanistan wurde 1991 aufgrund des Bürgerkriegs geschlossen und nahm 2003 als eine der ersten europäischen Kulturinstitutionen die Arbeit dort wieder auf; vgl. Winkler (2007); Eberhard (2013). Im Jahr 2017 beendete es aus Sicherheitsgründen seine Arbeit vor Ort.

⁵¹⁰ Dies wurde in Hintergrundgesprächen zum Thema Medien und Bildung erwähnt, u.a. mit Daxner, Enquete-Kommission (2023ae); sowie Bahar und Wollenberg, Enquete-Kommission (2023ap).

⁵¹¹ Vgl. Bundesregierung (2008a), S. 27.

⁵¹² Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2017), S. 2.

⁵¹³ Wieczorek-Zeul (2023), S. 4.

⁵¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2015a), S. 39.

len sowie der „Vermittlung von bewährten Lehransätzen in landesweiten Schulungen für Dozenten an 34 Pädagogischen Hochschulen im Land und Beratung ausgewählter Lehrerausbildungszentren mit deutschen Experten.“⁵¹⁵

Auch im Bereich der beruflichen Bildung engagierte sich Deutschland mit dem Auf- und Ausbau der Infrastruktur und der Ausbildung von Lehrkräften. Zudem trug Deutschland zur Sicherung von Lehrkräftegehältern bei, über den von der Weltbank verwalteten afghanischen Treuhandfonds.⁵¹⁶ Die Unterstützung des afghanischen Bildungsministeriums beim Aufbau eines Systems beruflicher Qualifizierung wurde als wichtiges Element des wirtschaftlichen Wiederaufbaus sowie auch der gesellschaftlichen Integration einer insgesamt sehr jungen Bevölkerung betrachtet.⁵¹⁷ Wichtige Sektoren im Bereich der Berufsbildung waren Kfz-Technik, Elektrotechnik, Bau, Holz und Bekleidung. Es sollte sowohl die vollschulische Berufsausbildung gestärkt werden, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen betrifft, als auch die Stärkung der traditionellen Berufsausbildung, von der häufig die Kleinstbetriebe profitieren.⁵¹⁸

Bei der Berufsbildung sollte auch an vorhandene Traditionen angeknüpft werden: So gab es nach Angaben der GIZ in Afghanistan eine „mehrjährige, informelle Lehrlingsausbildung“, die in Handwerks- und Handelsbetrieben auf Basaren durchgeführt werde und die ca. 35 bis 60 Prozent der Jugendliche durchlaufen würden, jedoch häufig keine richtige Anerkennung fände.⁵¹⁹ Daher sollte die GIZ mit ihren Projekten auch zur „Modernisierung“ der traditionellen Lehrlingsausbildung beitragen: So sollte die informelle Ausbildung mit dem institutionalisierten System verknüpft sowie berufsbildende Inhalte in das nationale allgemeinbildende Schulcurriculum und berufsbildende Fächern in die Sekundarschule ab der 7. Klasse integriert werden. Zudem sollten mehr Berufsausbildungsstätten bzw. technische Schulen gebaut werden.⁵²⁰

Die Förderung der beruflichen Bildung (*Technical Vocational Education and Training*, TVET) bewertete die Bundesregierung auch in den späten Jahren des Engagements als „besonders erfolgreich“⁵²¹ im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit:

„Das Vorhaben hat 50 Pilotschulen ausgestattet, Curricula für 7 Gewerke und analoge Prüfungssysteme mit der Privatwirtschaft ausgearbeitet und Trainings für Berufsschullehrkräfte entwickelt. Das Vorhaben hat außerordentliche Errungenschaften bei der Modernisierung der traditionellen Lehrlingsausbildung erzielt und genießt eine hohe politische Aufmerksamkeit der afghanischen Partner.“⁵²²

Auch im Bereich der universitären Bildung spielten deutsche Akteure eine nennenswerte Rolle. Afghanistan hat einen besonders hohen Anteil an jungen Menschen in der Bevölkerung. So sollen z. B. 2018 rund 63 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahre alt gewesen sein. Dies, wie auch eine hohe Arbeitslosenrate unter jungen Menschen, setzte das System der höheren Bildung unter erhöhten Anpassungsdruck.⁵²³ Der höhere Bildungssektor war ab 2001 durch eine deutliche Expansion charakterisiert: Zahlreiche Universitäten in Afghanistan wurden im Zeitraum 2001-2021 neu gegründet und die Zahl der Studierenden nahm deutlich zu.⁵²⁴ Beispielsweise wurden für 2003 insgesamt 17 Hochschuleinrichtungen gezählt (elf Universitäten, davon vier in Kabul, und sechs pädagogische Institute) sowie rund 31.200 Studierende landesweit, davon waren 19 Prozent weiblich.⁵²⁵ Ab 2006 durften

⁵¹⁵ Deutscher Bundestag (2010a), S. 7. Genauere Zahlen zur Ausbildung in Deutscher Bundestag (2011a), S. 12. Die Bundesregierung stellte 2019 klar, dass sie die Entwicklung und Herstellung von Schulbüchern in Afghanistan nicht finanziere, (2010a), S. 7; vgl. Deutscher Bundestag (2019d), S. 1–2.

⁵¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2010a), S. 6–7.

⁵¹⁷ Vgl. z. B.: Bundesregierung (2008b), S. 31; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2014), S. 3–4; sowie Küper (2012), S. 20–21.

⁵¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2019a), S. 13.

⁵¹⁹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2017), S. 2.

⁵²⁰ Siehe: Reier (2016); Deutscher Bundestag (2010a), S. 6–7. Beispiele, die mit Unterstützung der KfW bzw. GIZ gebaut bzw. ausgestattet wurden: TVEA (*Technical Vocational Education Academy*) Kabul für 720 Schüler/-innen; AVI (*Agricultural Veterinary Institute*) Kunduz für 800 Schüler/-innen; TMAC (*Technical/Mechanical & Accounting / Commerce*) Taloqan für 720 Schüler/-innen; sowie der TVET Campus Takhta Pul nahe Mazar mit drei berufsbildenden Schulen für je rund 720 Schüler/-innen. Siehe: PEM Consult (2020). Bei einigen der genannten Projekte sind auch Unterkünfte für Schüler/-innen erbaut worden.

⁵²¹ Deutscher Bundestag (2019c), S. 3.

⁵²² Ebd., S. 3.

⁵²³ Vgl. Suroush und Roehrs (2015); Aroojee und Burrige (2020), S. 22–23.

⁵²⁴ Vgl. Kazemi (2023).

⁵²⁵ Vgl. Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2021), S. 29.

auch private Hochschulen eingerichtet werden. Im Jahr 2019 wurden 154 tertiäre Bildungseinrichtungen gezählt, rund 370.600 Studierende, davon knapp 25 Prozent weiblich.⁵²⁶

Die Qualität der Universitäten war sehr unterschiedlich: Einerseits hatten sich in Kabul private Universitäten und Forschungszentren auf internationalem Niveau angesiedelt. Dazu zählten z. B. die *American University of Afghanistan* (AUAF), die *Kardan University* und das *Afghanistan Center at Kabul University*. Andererseits konnten die öffentlichen Universitäten oft nur eine geringe fachliche Qualität aufweisen und waren auch in den wenigsten Fächern forschungsorientiert aufgestellt.⁵²⁷ Dies lag u. a. auch an der fachlichen Ausbildung der Professorinnen und Professoren, die teils lediglich Master-Abschlüsse hatten. Dennoch spielten auch zahlreiche aus dem Ausland zurückkehrende und dort (im Westen und der Sowjetunion) wissenschaftlich gebildete Afghaninnen und Afghanen eine wichtige Rolle im Wiederaufbau der Universitäts-Landschaft nach 2001. Trotz formal niedriger Abschlüsse konnte die fachliche Qualität dieser Personen faktisch höherwertig sein.⁵²⁸

Die Stärkung des afghanischen Hochschulsektors war ein bedeutsames Element des zivilen Engagements der Bundesregierung. Das Auswärtige Amt machte dem DAAD, der das deutsche Engagement koordinierte, jedoch kaum strategische Vorgaben.⁵²⁹ Im Bereich der universitären Bildung und der Wissenschaftskooperation konnte das deutsche Engagement quantifizierbare Erfolge erzielen. Beispielsweise konnten über die Projektförderung (85 Prozent), wie über die Individualförderung (15 Prozent) afghanischer Studierender und Lehrkräfte, durch den DAAD rund 15 Prozent der afghanischen Universitätsangehörigen mittelbar oder unmittelbar erreicht werden.⁵³⁰

Deutsche Akteure engagierten sich zudem für Hochschulreformen, die aus politischen Gründen scheiterten, wie die Erarbeitung eines Hochschulgesetzes 2004 oder die Etablierung einer Hochschulrektorenkonferenz.⁵³¹ Der DAAD fungierte als Mittlerorganisation und musste auf das große Engagement von Einzelpersonen oder Fachbereichen an deutschen Universitäten/Forschungseinrichtungen setzen. Der DAAD fokussierte seine Fördermaßnahmen auf von Deutschland bevorzugte Regionen (sowie Herat und Kandahar). Einzelne deutsche Universitäten und Forschungseinrichtungen entwickelten zeitgemäße Curricula⁵³² und etablierten enge Wissenschaftskooperationen⁵³³, z. B. in den Studienrichtungen Wirtschaftswissenschaften, Informatik, Medizin/Pharmazie, Naturwissenschaften, Geowissenschaften, Germanistik (Deutsch als Fremdsprache) und *Good Governance*. Ziel war es, veraltete Lehrmethoden und Lehrmaterialien zu ersetzen, neue Infrastrukturen zu etablieren, Lehrkräfte aus- und fortzubilden und die zuvor jahrelang isolierte afghanische Wissenschaft enger in internationale Kooperationen mit westlichen Akteuren einzubinden. Der DAAD finanzierte zudem Studienaufenthalte in Deutschland.⁵³⁴

Auch deutsche politische Stiftungen engagierten sich: Beispielsweise gründete die Konrad-Adenauer-Stiftung 2003 das *National Centre for Policy Research* (NCPR). Dieses war ein auf dem Campus der Universität Kabul gelegener *Think-Tank*, der neben Politik-, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialstudien auch ein Zentrum für Friedens- und Konfliktforschung unterhielt. Die landesweite Vernetzung des NCPR mit Universitäten in den Provinzen, Provinzverwaltungen und Teilen der traditionellen Zivilgesellschaft (Stammesältere) ermöglichte dem NCPR landesweite Zugänge und Informationen zur Bedürfnislage in den Provinzen.⁵³⁵

Das *Young Leaders Forum* der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zählte zu den bekanntesten Nachwuchsförderprogrammen in Afghanistan. Aus den 17 Jahren seines Bestehens gingen ca. 320 Alumni-Mitglieder hervor. Die Mitglieder repräsentierten die intellektuelle Elite des Landes und nahmen führende Positionen in Staat, Regierung, Medien und Zivilgesellschaft ein. Das Programm rekrutierte in seiner Anfangszeit v. a. englischsprachige

⁵²⁶ Vgl. Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2019), S. 3–4.

⁵²⁷ Vgl. Daxner und Schrade (2013), S. 31.

⁵²⁸ Vgl. Daxner, Enquete-Kommission (2023ae).

⁵²⁹ Vgl. Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2021), S. 8, 11, 43.

⁵³⁰ Vgl. Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2019), S. 6, 9.

⁵³¹ Vgl. Prof. Michael Daxner war als Berater des westlich orientierten afghanischen Hochschulministers Prof. Sharif Fayeze federführend an der Ausarbeitung eines Hochschulgesetzentwurfes beteiligt (der dann im Wahlkampf durch Präsident Karzai von der Agenda genommen wurde), siehe Daxner und Schrade (2013), S. 32; Daxner (2019).

⁵³² Für einen Erfahrungsbericht eines Teams der Universität Potsdam, siehe: Reichard (2020).

⁵³³ Ausführliche Aufstellung in: Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2021); Für eine Zwischenbewertung des deutschen Engagements im Bildungs- und Kultursektor, siehe auch: Küper (2012).

⁵³⁴ Im Zeitraum 2008–2018 erhielten ca. 250 Afghaninnen und Afghanen ein Stipendium für ein Studium bzw. einen Forschungsaufenthalt in Deutschland (Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) [2021], S. 224). Der DAAD berichtet an anderer Stelle (Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2019), S. 2.) von knapp 30.000 im Ausland studierenden Afghaninnen und Afghanen (ca. 7,42% aller afghanischen Studierenden). Beliebteste Zielländer waren demnach im Jahr 2019: 1. Iran, 2. Indien, 3. Türkei, 4. Saudi-Arabien, 5. Malaysia. Hier spielten sprachliche Anforderungen, kulturelle Verbindungen und bürokratische Regelungen, z. B. Visumsvergabe, eine Rolle.

⁵³⁵ Vgl. Röhrs und Schuck (2010).

und in Pakistan ausgebildete sowie nicht-paschtunische, der ehemaligen „Nordallianz“ nahestehende Mitglieder. Der Hinweis der FES auf die Notwendigkeit einer stärkeren sozialen, politischen und regionalen Diversität stieß teils bei den *Young Leaders* selbst auf Widerstand. So gab es Bedenken gegen die Aufnahme von religiös-konservativen Mitgliedern. Spätere Jahrgänge gingen über Kabul und die urbanen Zentren hinaus und umfassten auch Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Süden Afghanistans. Ein großer Teil der *Young Leaders* suchte seine Zukunft außerhalb Afghanistans. Bereits 2015 hatte ca. ein Drittel der Alumni Afghanistan verlassen. Ein anderer Teil vertrat den Wunsch, möglichst in Afghanistan zu bleiben. Nach 2021 haben alle Alumni bis auf wenige Ausnahmen Afghanistan verlassen.⁵³⁶

4.2.3.3 Bewertungen und Schlussfolgerungen

Im Laufe der Interventionszeit 2001-2021 konnten insgesamt Fortschritte im Wiederaufbau und Ausbau des afghanischen Bildungswesens erzielt werden. Allerdings waren auch hier zahlreiche Probleme und Misserfolge zu verzeichnen: Erfolge im Ausbau, insbesondere der Grundbildung, wurden durch zahlreiche Gewaltakte gegen Einrichtungen und Menschen gefährdet, die sich nicht nur, aber in großem Maße, gegen Mädchenschulen richteten und von den Taliban und anderen aufständischen Gruppierungen begangen wurden.⁵³⁷ Die deutsche Botschaft berichtete erstmals 2003 über Angriffe auf Mädchenschulen und meldete 2006 schon über 200. Im Laufe der Jahre nahmen Gewaltakte gegen Schulen, Schülerinnen, Schüler und Lehrkräfte, sowie Morddrohungen zu. Staatliche Bildungseinrichtungen wurden häufiger angegriffen als private, was nahelegt, dass der afghanische Staat das eigentliche Ziel war. Diese Zunahme an Gewalt hätte als Indikator für mögliche Gegenreaktionen beim Wiederaufbau des Bildungssektors unter Einbringung westlicher Menschenrechtsstandards erkannt werden können. Zugleich hätte man diese Zunahme auch als Vorbote des Wiedererstarkens der Taliban-Bewegung werten können. Jedoch war die Haltung der Taliban zu Frauen- und Mädchenbildung lokal unterschiedlich und änderte sich auch im Zeitverlauf. Neben einer anfänglichen strikten Ablehnung von Mädchenschulen, wurden später moderatere Dekrete („*Layha*“) von der Taliban-Führung erlassen. Zudem „kooptierte“ die Taliban-Bewegung später in vielen Distrikten, die unter ihrer stabilen Kontrolle standen, die staatlich geförderten Schulen, indem sie die Lehrer/-innen beeinflussten oder unter Druck setzten.⁵³⁸

Das deutsche wie das internationale Engagement im Bildungsbereich in Afghanistan hatte Erfolge hervorgebracht, die sich in Zahlen widerspiegeln. Allerdings sind die kursierenden Zahlen nicht zuverlässig. Sie wurden auch zu politischen Zwecken seitens der afghanischen Regierung und lokal Verantwortlichen genutzt, um die Unterstützung der Geber zu erhalten. Berichte über „Geisterschulen“, die nicht existierten oder nicht in Betrieb waren, völlig überhöhte oder widersprüchliche Schülerzahlen, Gehälter für nicht existierende Lehrer/-innen, hohe Abwesenheitsraten von Schülern/-innen sowie wegen der Sicherheitslage geschlossene Schulen unterstreichen, dass trotz unbestreitbarer Verbesserungen, zahlreiche Defizite im Bildungssystem existierten.⁵³⁹ Auch wenn sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler stark erhöht hatte und auch die niedrige Alphabetisierungsrate insgesamt gestiegen war⁵⁴⁰: Dennoch gingen etwa 40 Prozent der Kinder (60 Prozent der Mädchen) im schulfähigen Alter nicht oder nicht regelmäßig in die Schule. Die geografische Entfernung von Schulen, Armut, Kinderarbeit, die schwierige Sicherheitslage, Vertreibung von Familien oder die frühe Verheiratung von Mädchen sind einige Erklärungen dafür.⁵⁴¹ Die Rate der Analphabetinnen und Analphabeten in Afghanistan blieb insgesamt relativ hoch, vor allem in ländlichen Gebieten und bei Frauen: So gab die UNESCO die Alphabetisierungsrate im Jahr 2015 für 15- bis 24-Jährige mit rund 64 Prozent an, davon waren nur 29 Prozent weiblich. Bei den über 65-Jährigen sollen im Jahr 2011 insgesamt nur rund 14 Prozent der Bevölkerung alphabetisiert gewesen sein, davon 2 Prozent Frauen; bei der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren 31 Prozent insgesamt, davon 17 Prozent weiblich.⁵⁴² Auch die Schulabschlussraten auf den Primärschulen blieben relativ gering.⁵⁴³

⁵³⁶ Mitarbeiter/-in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Enquete-Kommission (2023e).

⁵³⁷ Siehe: Adili (2017); O'Malley (2010).

⁵³⁸ Vgl. Clark (2011), S. 14, 25–26; Amiri und Jackson (2021).

⁵³⁹ Arooje und BurrIDGE (2020), S. 6, 18–19; Adili (2017). Bei Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen von Fraktionen wurden solche Probleme für den deutschen Verantwortungsbereich negiert, siehe z. B. Deutscher Bundestag (2008b); Deutscher Bundestag (2010a).

⁵⁴⁰ Die Alphabetisierung hängt stark von Alter, Geschlecht und urbaner/ländlicher Gegend ab, siehe statistische Zahlen bei UNESCO.

⁵⁴¹ Vgl. Arooje und BurrIDGE (2020), S. 6, 17; UNICEF - United Nations Children's Fund (2018a); (2018b).

⁵⁴² Vgl. UNESCO.

⁵⁴³ Vgl. Arooje und BurrIDGE (2020), S. 10.

Dass überproportional Mädchen eine Schulbildung verweigert wurde, ist auch im Lichte lokaler Sitten und Gebräuche zu betrachten.⁵⁴⁴ Mädchen in den ländlichen Gebieten wurden häufig ab der Pubertät aufgrund des sozialen Drucks aus dem lokalen Umfeld von der Schule genommen. Der lokale Moralkodex forderte oftmals ein, dass Frauen und Mädchen ab der Pubertät nicht mehr in der Öffentlichkeit sichtbar sein durften. Eltern, denen die Schulbildung für ihre Töchter wichtig war, haben oft dem sozialen Druck aus der Nachbarschaft nachgegeben.

Der Aufbau eines formellen Berufsbildungssystems in Afghanistan war ein wichtiger Bestandteil deutscher EZ-Maßnahmen. Die Bundesregierung hat ihr Engagement im Bereich der beruflichen Bildung als Erfolg eingestuft.⁵⁴⁵ Angesichts der sehr hohen Anzahl junger Menschen und der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung konnte das Berufsbildungssystem einerseits nicht die erforderlichen hohen Kapazitäten in kurzer Zeit bereitstellen. Es wäre z. B. auch eine weit höhere Zahl an Berufsschullehrerinnen und -lehrern nötig gewesen. Andererseits fanden zahlreiche junge Menschen auch keine entsprechenden Arbeitsplätze⁵⁴⁶ (siehe auch Abschnitt 4.2.5). In den früheren Jahren des internationalen Engagements im Bereich Berufsbildung kam es mitunter auch zu Vereinigungen der Optionen auf traditionelle Tätigkeitsbereiche für Frauen, etwa Ausbildung zur Schneiderin, was bei einem gesättigten Kleidungsmarkt nicht zukunftsträchtig ist.⁵⁴⁷ Zudem beendeten zahlreiche Lehrlinge auch die Unterrichtsteilnahme vorzeitig, etwa weil die Fahrtkosten zu den Schulen zu hoch waren, aber auch, weil die Berufsschullehrer/-innen vielfach zu gering qualifiziert waren und der Schulbesuch in unterschiedlichsten Sektoren nicht als weiterführend erlebt wurde.⁵⁴⁸

Im universitären Bildungssektor konnten messbare Erfolge erzielt werden, jedoch blieben in qualitativer Hinsicht (z. B. Ausbildungsstand der Lehrkräfte, Lehrmaterial, Infrastruktur) zahlreiche Mängel. Zudem wurde der gesamte Bildungssektor durch starkes Bevölkerungswachstum und die hohe Anzahl an rückkehrenden Familien überfordert.⁵⁴⁹ Eine nachhaltige Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte und die Verbesserung der wissenschaftlichen Qualität insgesamt benötigten sehr viel Zeit, die letztlich nicht gegeben war. Deutlich mehr Schulabgänger/-innen strebten an die Universitäten, als diese (trotz Schichtbetrieb) Plätze bereitstellen konnten, was bei jungen Menschen Unzufriedenheit über ihre Perspektiven schürte.⁵⁵⁰

Zudem sind zahlreiche Afghanen/-innen, die im Ausland eine akademische Aus- bzw. Weiterbildung absolviert haben, nicht nach Afghanistan zurückgekehrt („*brain drain*“). In Deutschland galt dies stärker für die sozialwissenschaftliche Studienrichtung *Good Governance*, als etwa für Informatik oder Wirtschaftswissenschaften. Die Machtübernahme der Taliban führte nach 2021 zu einem weiteren Verlust von qualifizierten Menschen, die ins Ausland flüchteten.

Vor diesem Hintergrund hätten der regionale akademische und wissenschaftliche Austausch sowie Studierendenaustausche mit den Nachbarstaaten mehr gefördert werden können. Afghanische Bildungseinrichtungen sowie Wissenschaftler/-innen, die international nicht konkurrenzfähig waren, hätten durch Austausch, Vernetzung und *capacity building* in der Region (z. B. Bangladesch, Indien, Malaysia) bedarfsgerechter kooperieren können. Ebenso hätte der regionale Bildungsaustausch den Blick stärker auf die Potenziale und auch möglichen Karriereewege in der Region legen können. Dies hätte langfristig den „*brain drain*“ aus der Region und die einseitige Ausrichtung nach Europa zu reduzieren vermocht.

Die sich verschlechternde Sicherheitslage wirkte sich auch im universitären/wissenschaftlichen Bereich auf das deutsche Engagement aus, da Personal abgezogen wurde und Gastdozenturen eingestellt wurden. Auch Universitätsangehörige mussten um ihre alltägliche Sicherheit fürchten. Mit dem geplanten Abzug der Truppen verringerte sich auch das Interesse am Erlernen der deutschen Sprache. Umgekehrt wurden die von deutscher Seite finanzierten Angebote für Deutsch-Kurse reduziert. Die starke Zunahme von afghanischen Geflüchteten in Deutschland seit 2015/16 beförderte auch neue Initiativen für Bildungsprojekte in Deutschland und Afghanistan.

⁵⁴⁴ Vgl. Hasrat-Nazimi (2022), S. 32–38, 187–229; Haqiqat (2022).

⁵⁴⁵ Dies wird z. B. in verschiedenen Antworten auf Kleine Anfragen deutlich, siehe z. B. Deutscher Bundestag (2019a), S. 6; (2019c), S. 3.

⁵⁴⁶ In einem Positionspapier des BMZ kündigt das Ministerium eine Verbesserung des arbeitsmarktorientierten Kapazitätsaufbaus an, der bis dahin offenbar nicht gut entwickelt war: „Trotz hoher Arbeitslosigkeit leidet Afghanistan an einem Fachkräftemangel. Nur fünf Prozent der jungen Afghaninnen und Afghanen kann an einer formalen vollschulischen Berufsausbildung teilnehmen. Die Qualität dieser Ausbildung ist zumeist mangelhaft und nicht an den Bedarfen des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Daher mündet sie häufig nicht in einem Beschäftigungsverhältnis.“ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2018), S. 8.

⁵⁴⁷ Siehe: Savage und Brennan (2011), S. 19.

⁵⁴⁸ Vgl. Reier (2016), S. 44–45; für die früheren Jahre auch: Küper (2012), S. 33; Agrawal (2013), S. 17–18.

⁵⁴⁹ Vgl. Suroush und Roehrs (2015).

⁵⁵⁰ Vgl. Arooje und Burridge (2020), S. 23–24.

Insgesamt strebte die deutsche Regierung jedoch eine Verringerung der Zahl an Geflüchteten an. Dazu wäre auch eine nachhaltigere Förderung von Bildungs- und Beschäftigungsperspektiven in Afghanistan, aber auch eine Verbesserung der Sicherheitslage notwendig gewesen.

Insgesamt betrachtet konnten vor der erneuten Machtübernahme der Taliban 2021 vielfältige Kooperationen zwischen dem deutschen und dem afghanischen Wissenschaftssektor gestiftet werden. Dem afghanischen Staat fehlten jedoch die Ressourcen, um den universitären Sektor in Eigenverantwortung angemessen ausstatten zu können. Die afghanische Regierung war nicht in der Lage, drängende Probleme, wie Zulassungsverfahren, Korruption im Prüfungssystem oder den erforderlichen weiteren Ausbau des höheren Bildungssystems, zu beheben.⁵⁵¹

Die Taliban führen seit 2021 eine starke Umgestaltung des universitären Bildungssystems und der Lehrinhalte durch. Das Universitätsverbot für Frauen und auch der weitestgehend unterbundene Besuch von Sekundarschulen durch Mädchen machen die Veränderungen besonders deutlich. Im Falle Afghanistans konnten die großen Investitionen internationaler Geber, die angestrebte Qualitätssteigerung in der Lehre und auch die mit dem internationalen Engagement verbundenen ideologischen Inhalte somit nicht aufrechterhalten werden.⁵⁵²

4.2.3.4 Medienentwicklung in Afghanistan

Die Medienlandschaft, die sich seit 2001 in Afghanistan entwickelte, wird einerseits häufig als vielfältig und „lebhaft“ beschrieben und als vergleichsweise „frei“ in dieser Region. Mehrere tausend Medienformate, private und staatliche, im Bereich TV, Rundfunk, Print und Online wurden vor der erneuten Machtübernahme der Taliban gezählt.⁵⁵³ Die rasante Entwicklung dieser vielfältigen Medienlandschaft, die von der internationalen Gemeinschaft gefördert wurde, gilt als einer der größten Erfolge.⁵⁵⁴ Allerdings waren die Medien bis zuletzt sehr stark von internationalen Gebern abhängig, unter denen es zudem wenig Koordination gab. Private Medien, die während der Interventionszeit ebenfalls zahlreiche Hilfen von externen Geldgebern erhalten haben, müssen sich u. a. über Werbeeinnahmen finanzieren können. Die sich verschlechternde Sicherheitslage, die mangelnde ökonomische Entwicklung des Landes sowie die Verringerung der internationalen Unterstützung entzogen vielen Medien die finanzielle Basis – bereits vor der Machtübernahme der Taliban mussten zahlreiche private Medien aufgrund ihrer finanziellen Lage aufgeben.⁵⁵⁵

Zahlreiche der neu entstandenen Medien waren partikularistischen Interessengruppen oder einzelnen Akteuren zuzuordnen, etwa lokalen „power brokers“ oder Unternehmerinnen und Unternehmern. Viele Medien hatten auch nur eine sehr begrenzte Reichweite, was u. a. auf den Alphabetisierungsgrad, die lokale Infrastruktur oder Bedürfnisse bzw. Kommunikationsgewohnheiten lokaler Bevölkerungsteile zurückzuführen war.

Ein landesweiter öffentlich-rechtlicher Rundfunk hätte prinzipiell in Form des traditionellen *Radio Television Afghanistan* (RTA) etabliert werden können. Internationale Geber, auch deutsche Akteure (s.u.), strebten eine tiefgreifende Reform von RTA an, die jedoch nicht gelang.⁵⁵⁶ RTA galt als Sprachrohr der Regierung, als „schwerfällig“ und „überaltert“, zu wenig aufgeschlossen gegenüber zeitgemäßen Standards der Berichterstattung und auch als zu wenig geeignet, den Bedarfen der ländlichen Bevölkerung gerecht zu werden.⁵⁵⁷

Insgesamt konnten sich in dem fragilen Staat im Bereich von TV, Rundfunk und Printmedien nicht die institutionellen Strukturen entwickeln, die in freiheitlichen politischen Systemen zum Schutz und zur Unabhängigkeit von Journalistinnen und Journalisten beitragen. Es fehlte ein übergreifendes Medienregulierungssystem, das diesen mehr Unabhängigkeit und Handlungssicherheit gegeben hätte, sowie eine Etablierung journalistischer Berufsverbände und die Entwicklung eines Berufsethos.⁵⁵⁸ Das Massenmediengesetz von 2009 konnte den Erwartungen der liberalen Zivilgesellschaft nicht entsprechen. Es fehlte auch eine Verpflichtung von Medieneigentümerinnen und Medieneigentümern zur wirtschaftlichen Transparenz und journalistischen Sorgfalt.⁵⁵⁹ Allerdings

⁵⁵¹ So schon: Daxner und Schrade (2013), S. 33, 39–42.

⁵⁵² Vgl. Kazemi (2023), S. 5.

⁵⁵³ Hier kursieren sehr unterschiedliche Zahlen: Zur Orientierung einige Angaben: 2010 soll es über 100 private Radiostationen, ein paar Dutzend TV-Stationen und 2009 etwa 700 Printmedien gegeben haben. 2019 werden dann (nach Regierungsangaben) insgesamt 1879 lizenzierte Medien gezählt: 96 TV-Sender, 65 Radiostationen, 911 Printmedien in Kabul und 107 TV-Sender, 284 Radiostationen und 416 Printmedien in den anderen Provinzen; vgl. Ruttig (2022a); Qaane (2022).

⁵⁵⁴ Vgl. Hamidi (2015).

⁵⁵⁵ Details in: Qaane (2022).

⁵⁵⁶ Dazu ausführlich die Studie von Wakili (2013).

⁵⁵⁷ Zur Kritik an RTA, siehe z. B. Finn (2011); Siddiqi (2011), S. 118, 123; Bjelica (2016).

⁵⁵⁸ Vgl. Hamidi (2015).

⁵⁵⁹ Siehe: Siddiqi (2011); Hamidi (2015), S. 6.

sollte die Messlatte für einen der ärmsten Staaten der Welt auch nicht zu hoch gelegt werden, wie z. B. schon 2010 in einer kritischen Bewertung des Medienaufbaus in Afghanistan festgehalten wurde.⁵⁶⁰

Die Bundesregierung (über Projektförderungen durch BMZ und AA) unterstützte seit 2002 den Aufbau einer freien und pluralistischen Medienlandschaft in Afghanistan. Schwerpunkte in den früheren Jahren lagen hier auf der Errichtung eines FM-Senders in Kabul durch die Deutsche Welle (DW) sowie auf der Produktion von Nachrichtenprogrammen in *Dari* und *Pashtu* für Afghanistan.

DW-TV und DW-Radio boten seit Mitte 2002 ein Programm in den beiden wichtigsten Landessprachen Afghanistans. Nach Auskunft der Bundesregierung war DW-TV im Jahr 2005 mit einer wöchentlichen Einschaltquote von 42 Prozent der erwachsenen Bevölkerung der seinerzeit erfolgreichste Auslandssender in Afghanistan. DW-Radio, das seit 1970 Hörfunkprogramme in den Landessprachen ausstrahlt, hätten im Jahr 2005 knapp 9 Prozent der Bevölkerung wöchentlich gehört.⁵⁶¹ Radio spielte in Afghanistan, u. a. angesichts der Analphabetenrate und der Infrastruktur, eine besonders wichtige Rolle. Ab 2007 kooperierte die DW mit dem UKW-Radiosender ArianaFM. Die Bedeutung des Radios spiegelte sich z. B. in einem Projekt wider, das die Deutsche Welle 2009 bis 2010 förderte: In dem Hörspielprogramm „*Learning by Ear*“ thematisierten afghanische Autoren/-innen und Sprecher/-innen gesellschaftliche und politische Fragen. Das Programm wurde über einen Rundfunksender aus Kabul landesweit ausgestrahlt und richtete sich insbesondere an Mädchen und Frauen, die nicht lesen oder zur Schule gehen konnten.⁵⁶²

Zusammen mit französischen und britischen Partnern sollte die Deutsche Welle Akademie bei der Reform von RTA zur Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt nach europäischem Vorbild mitwirken, die jedoch – wie oben erwähnt – insgesamt an den starren Strukturen scheiterte. Mitte 2005 begann die DW-Akademie mit dem Aufbau einer internationalen Nachrichtenredaktion bei RTA, was ihr bisher größtes Projekt in Afghanistan war. Nach den ersten Jahren der Durchführung erwies sich dieses Projekt als nicht nachhaltig, u. a. da die zugesagte Finanzierung durch die afghanische Regierung nicht umgesetzt wurde.

Eine weitere Säule des deutschen Engagements stellte die Aus- und Fortbildung für Radio- und Fernsehjournalistinnen und -journalisten dar. Hier wurden in den früheren Jahren insbesondere bei der staatlichen afghanischen Rundfunkanstalt RTA und in den Nordprovinzen des Landes Trainingsmaßnahmen für Journalisten/-innen durchgeführt.⁵⁶³ Auch in den späteren Jahren des Engagements führten deutsche Akteure zahlreiche solcher Trainings durch, an denen neben einzelnen Journalisten/-innen institutionelle Akteure, wie beispielsweise die Deutsche Welle Akademie, politische Stiftungen oder NGOs, wie die (bereits 1993 gegründete) deutsch-afghanische „Mediothek Afghanistan e.V.“⁵⁶⁴ oder die „Initiative Freie Presse e.V.“⁵⁶⁵, beteiligt waren.

Die Inhalte der Trainings wurden in Kooperation mit den afghanischen Kooperationspartnern entwickelt und umfassten sehr basale Themen des journalistischen Handwerks, ebenso wie ethische Fragen und investigativen Journalismus. Ein erfolgreiches und nachhaltiges Konzept waren „*train the trainers*“-Programme, die afghanischen Journalistinnen und Journalisten, etwa in Kabul, die Möglichkeit der Weiterbildung gab und vorsahen, ihre erworbenen Kenntnisse anschließend selbst in den Provinzen des Landes in Form von Trainings weiterzugeben.⁵⁶⁶

4.2.3.5 Soziale Medien

Wie in anderen Teilen der Welt konnte sich auch in Afghanistan mit der allmählichen Verbreitung von Mobilfunkanschlüssen und Internet eine rege Nutzung von sozialen Medien wie Facebook, YouTube und Kurznachrichtendiensten entwickeln. Die dort verbreiteten Audio- und Video-Inhalte sind auch für jene Menschen nutzbar,

⁵⁶⁰ Siehe: Fraenkel u.a. (2010), S. 38–39.

⁵⁶¹ Diese Zahlen stammen aus einer Umfrage im Auftrag der *Voice of America* aus dem Jahr 2005, die von der Bundesregierung in Deutscher Bundestag (2007b), S. 35 zitiert werden.

⁵⁶² Aus Sicht einer Beteiligten: Babori (2022), S. 221–224.

⁵⁶³ Vgl. Deutscher Bundestag (2007b), S. 34–35. Siehe für eine ausführliche Darstellung der Tätigkeiten der Deutschen Welle und der DW Akademie die Unterrichtungen durch die Deutsche Welle (DW) in: Deutscher Bundestag (2006a); (2009); (2010c); Kimmerle (2023).

⁵⁶⁴ Vgl. Karimi (2007). Die 1993 gegründete Mediothek e.V. hatte zum Ziel, afghanischen Journalistinnen und Journalisten Schutz, Unterstützung und Vernetzung zu bieten, einen professionellen und konfliktsensiblen „Friedensjournalismus“ zu stärken sowie den Erhalt afghanischer Kultur (Literatur, Musik) zu unterstützen. Die Mediothek betrieb zeitweise fünf Medienhäuser in Afghanistan sowie eines jenseits der Grenze in Peshawar, Pakistan. Im Rahmen des ZFD wurden regelmäßig deutsche Journalistinnen und Journalisten als DED-Fachkräfte entsendet. Siehe auch: Röhrs (2010).

⁵⁶⁵ Vgl. Deutschlandfunk Kultur (2005).

⁵⁶⁶ Vgl. Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023af).

die nicht lesen und schreiben können. Aus Sicht von Journalistinnen und Journalisten konnten Inhalte hierüber auch mit einem geringeren Ressourceneinsatz als bei traditionellen Medien verbreitet und dadurch auch eher sensible Themen angesprochen werden.⁵⁶⁷ Soziale Medien und Internet wurden in Afghanistan nicht zensiert.⁵⁶⁸

Mit der Beauftragung der *Afghan Wireless Communications Company* begann der Aufbau des Internets ab 2002. Dieser breitete sich jedoch wegen infrastruktureller und politischer Probleme nur langsam aus. 2006 lag der Anteil der Bevölkerung, der über Internetzugang verfügte, noch bei 1,1 Prozent und war zusätzlich auf Städte beschränkt.⁵⁶⁹ Erst ab 2010 wurde Internetnutzung zu einem weiter verbreiteten Phänomen, besonders unter städtischen Eliten mit Kontakten ins Ausland. Die Einführung des 3G-Netzes führte zu einem erneuten Anstieg der Nutzerzahlen ab 2012. Im Jahr 2018 sollen rund 2,2 Millionen Menschen Internet genutzt haben. Diese Zahlen sind allerdings wenig aussagekräftig, da in Familien und sozialen Zusammenkünften insbesondere in ländlichen Regionen zahlreiche „Mit-Nutzer/-innen“ hinter einem einzelnen Account oder einem Smartphone stehen.⁵⁷⁰

Die sozialen Medien ermöglichten es afghanischen Nutzerinnen und Nutzern in einer multiethnischen Gesellschaft, in der Öffentlichkeit tabuisierte Themen kritisch zu diskutieren. Auch für marginalisierte Bevölkerungsgruppen, besonders Frauen, eröffneten sich so Wege, überhaupt am gesellschaftlichen Diskurs teilzunehmen.⁵⁷¹ In einer positiven Lesart der sozialen Medien ließe sich argumentieren, dass sich darin eine Art „kleines Afghanistan“ widerspiegelte: in seiner gesellschaftlichen Vielfalt und auch unter Beteiligung von Frauen. Allerdings waren gleichzeitig Stigmatisierungstendenzen und massive Anfeindungen zu beobachten, die insbesondere die Frauen betrafen, die sich politisch äußerten bzw. betätigten. Daher beteiligten sich speziell Frauen in gesellschaftlichen Debatten häufig ohne Foto, mit falschem Foto oder Namen in den sozialen Medien.⁵⁷²

Wie in anderen Ländern, wurden die sozialen Medien auch in Afghanistan genutzt, um zivilgesellschaftliche Kampagnen und Protestbewegungen zu mobilisieren⁵⁷³, sowie sich mit der Diaspora-Gemeinde weltweit zu vernetzen. Auch die afghanische Regierung nutzte die sozialen Medien zunehmend für ihre Zwecke. Dadurch wurde auch die potenzielle Filterfunktion durch traditionelle Medien weiter erschwert, welche die Informationen aus einem bestimmten Ministerium in traditionellen Medienberichten zumindest prinzipiell kontextualisieren und überprüfen können. Ob sie dieser Verantwortung tatsächlich nachkommen konnten, ist angesichts der insgesamt problematischen Medienstrukturen eine offene Frage, jedoch kommt durch die sozialen Medien eine Herausforderung hinzu: Die Verlagerung der politischen Kommunikation auf soziale Medien verstärkt in einer Gesellschaft mit einer relativ geringen Alphabetisierungsrate und Medienkompetenz die Gefahr, dass die Grenze zwischen direkter, transparenter Vermittlung von Inhalten und Propaganda und der Verbreitung von Desinformation verschwimmt.⁵⁷⁴

In Abkehr ihrer früheren Ablehnung des Internets in ihrer ersten Herrschaftszeit, lernten die Taliban digitale Kommunikation im Laufe ihres Kampfes gegen die internationalen Truppen erfolgreich einzusetzen. Die Selbstdarstellung der Taliban wurde „immer professioneller und offensiver“, ihre Nachrichten verbreiteten sie „schneller als die Regierung und die Koalitionskräfte [...]“.⁵⁷⁵ Die Taliban nutzten die sozialen Medien schon 2009 aktiv, zuerst durch die Etablierung eines eigenen YouTube-Kanals, dann einer Facebook-Gruppe und schließlich über verschiedene Twitter-Konten. So wurden u. a. regelmäßig Videos von Anschlägen online gestellt. Sie sollten als Werbung dienen, um neue Mitglieder zu rekrutieren.⁵⁷⁶ Die Taliban nutzten soziale Medien auch in der Wiedereroberung Afghanistans, etwa, um vielfach Siegesmeldungen zu verkünden.⁵⁷⁷

⁵⁶⁷ Vgl. Hossaini (2018).

⁵⁶⁸ Vgl. Bahar (2020). Dies bezieht sich auf die Zeit vor der erneuten Machtübernahme der Taliban.

⁵⁶⁹ Vgl. Orfan (2021), S. 2.

⁵⁷⁰ Vgl. Hashimi, Enquete-Kommission (2023ah); Die Zahl 2,2 Millionen wird hier genannt: Hossaini (2018).

⁵⁷¹ Siehe: Falke (2014); Hossaini (2018); Hamidi (2020).

⁵⁷² Vgl. Enquete-Kommission (2023ah); auch Joya (2016); Hossaini (2018).

⁵⁷³ Vgl. Bose u.a. (2019).

⁵⁷⁴ Vgl. Bahar (2020).

⁵⁷⁵ Schetter und Mielke (2022), S. 87.

⁵⁷⁶ Vgl. Hossaini (2018).

⁵⁷⁷ Vgl. Brooking (2021).

4.2.3.6 Bewertungen und Schlussfolgerungen

Die Entwicklung der Medienlandschaft in der Zeit 2001-2021 wird häufig als großer Erfolg der internationalen Gemeinschaft dargestellt. In internationalen Rankings zur Pressefreiheit schnitt Afghanistan indes auch in besagtem Zeitraum relativ schlecht ab⁵⁷⁸, was insbesondere den erheblichen Sicherheitsrisiken für Journalistinnen und Journalisten geschuldet war. Gezielte Einschüchterungen, Terroranschläge gegen Journalistinnen und Journalisten und Medieneinrichtungen bis hin zu Auftragsmorden sowie sexuelle Gewalt und Diffamierung von Journalistinnen waren auch in der Interventionszeit 2001-2021 verbreitet. Die NGO *Afghan Journalist Safety Committee*, die in Kooperation mit internationalen Partnern in Kabul eröffnet wurde, setzte sich in den Provinzen für den Schutz von Journalistinnen und Journalisten und für die Pressefreiheit ein und berichtete regelmäßig über die Gefährdungen und Tötungen von Journalistinnen und Journalisten.⁵⁷⁹

Zudem sollte eine „vielfältige“ Medienlandschaft nicht mit einer „freien“ verwechselt werden⁵⁸⁰: Es gab immer wieder Auseinandersetzungen mit Regierungsmitgliedern über die zu „kritische“ Berichterstattung, etwa, was Korruption anbelangte, bis hin zu persönlichen Bedrohungen einzelner Journalistinnen und Journalisten. Zudem setzten sich Journalistinnen und Journalisten Gefahren aus, wenn sie Medieninhalte produzierten, die in den Augen sehr konservativer oder extremistischer religiöser Gruppierungen mit dem Islam nicht zu vereinbaren waren.⁵⁸¹ Die Bedrohungen kamen von unterschiedlichen Seiten, in hohem Maße jedoch von den Taliban in den Provinzen.⁵⁸² Vor diesem Hintergrund war es auch schwierig, noch mehr Frauen für den Journalismus-Beruf zu gewinnen. Den Trainingsprogrammen für Journalistinnen ist zu entnehmen, wie mühsam es häufig war, die Familien der Frauen von diesem Berufsweg zu überzeugen.⁵⁸³

Viele der traditionellen Medienformate waren in Kabul angesiedelt. An großen Teilen der ländlichen Bevölkerung gingen die Kommunikationsinhalte dieser urbanen Medien vorbei.⁵⁸⁴ Internationale Geber sollten Medienangebote für unterschiedliche ethnische Gruppen, unterschiedliche Sprachen und Dialekte, für die Bedarfe und Realitäten der ländlichen Bevölkerung passender ausrichten. Dies wäre heute angesichts der starken Verbreitung von Internet und sozialen Medien deutlich leichter als noch zu Beginn der Intervention im Jahr 2001, sofern die entsprechende technologische Infrastruktur in der Fläche aufgebaut ist. Bei einem hohen Anteil analphabetischer Menschen erreichen Printmedien nur bestimmte Teile der Bevölkerung.

Die Medienarbeit fand im Kontext fragiler Staatlichkeit und in einer stark fragmentierten Gesellschaft statt, was bedeutete, dass viele „*power broker*“ und Interessengruppen sich der Medien für eigene Zwecke bedienten. Auch die Taliban übermittelten ihre Botschaften medial an die Bevölkerung. So handhabten es auch die afghanische Regierung und die internationalen Truppen, die sich über Kommunikation und Öffentlichkeit, in einem zunehmenden Klima des Misstrauens, zu legitimieren versuchten. Dieses komplexe Zusammenspiel von Kommunikation und Öffentlichkeit in Gewaltkontexten sollte von Interventionskräften selbstkritischer reflektiert werden. Sie waren selbst ebenfalls „Akteure“ in dieser Öffentlichkeit, die ihre Legitimität demonstrieren und kommunizieren mussten, nicht zuletzt, als die zivilen Opfer in Afghanistan zunahmen. Entsprechend sollte eine kulturell angemessene Kommunikationsstrategie, die unterschiedliche Teile der Bevölkerung anspricht, entwickelt werden. Afghanische Journalistinnen und Journalisten hatten oft keinen direkten Zugang zu den Vertreter/-innen der internationalen Gemeinschaft, sodass ihnen Informationen über den Einsatz und seine Folgen verwehrt geblieben sind.⁵⁸⁵ Durch eine solche Umgangsweise, die auch als mangelnder Respekt empfunden wurde, schädeten sich die Interventen selbst.

Insgesamt waren die materiellen und strukturellen Voraussetzungen in Afghanistan nicht gegeben, um eine hohe Qualität von kritischem Journalismus nachhaltig etablieren zu können. In den Redaktionen fehlte es häufig an Ressourcen für Qualitätsmanagement, um Fakten und Quellen zu überprüfen. Dies wiederum kann zum Entstehen von Gerüchten beitragen, was gerade in einer von Gewaltkonflikten gezeichneten Gesellschaft problematische Konsequenzen haben kann.

⁵⁷⁸ In den Pressefreiheits-Rankings der Organisation „*Reporters Without Borders*“ wurde Afghanistan 2011 auf Platz 150 eingestuft (von 179 Staaten); und landete 2019 auf Platz 121 (von 180 Staaten). Vgl. *Reporters Without Borders* (2023).

⁵⁷⁹ Siehe: *Afghan Journalists Safety Committee* (2023).

⁵⁸⁰ Kritisch dazu z. B. Gerner (2011); Samandary (2013).

⁵⁸¹ Vgl. Babori (2022), S. 225–226; Samandary (2013).

⁵⁸² Vgl. Qaane (2022).

⁵⁸³ Vgl. Babori (2022), S. 227; sowie Hashimi, Enquete-Kommission (2023ah).

⁵⁸⁴ Vgl. Fraenkel u.a. (2010).

⁵⁸⁵ So die Auskunft in verschiedenen Hintergrundgesprächen.

Die Medienlandschaft in Afghanistan war in besonders hohem Maß von externen Gebern abhängig. Zum einen konnten sich nach Einstellung der finanziellen Unterstützung nur wenige Medien halten – der große private Sender Tolo TV bildet nach 2021 weiterhin eine Ausnahme. An dieser Stelle zeigt sich, wie eng die Handlungsfelder in Afghanistan verknüpft waren: Da die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans wenig Fortschritte im Laufe der Interventionsphase zeigte, waren auch die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche private Medienarbeit nur rudimentär gegeben (siehe auch Abschnitt 4.2.5).

Zum anderen dürfte es angesichts der massiven Abhängigkeit von externen Geldgebern für Journalistinnen und Journalisten auch schwieriger sein, kritisch über die Intervention und ihre Folgen zu berichten, um ihre Weiterfinanzierung nicht zu gefährden. Die Geberländer verfolgten auch eigene politische Zwecke bei der Förderung der Medien und orientierten sich weniger an den Bedarfen, kulturellen Traditionen oder den Partizipationswünschen der afghanischen Bevölkerung.⁵⁸⁶

Zudem wird kritisiert, dass – ähnlich wie in Teilen der EZ – zu viel Geld unkoordiniert zwischen Gebern in den Medienbereich gelenkt wurde, gleichzeitig wenig Gespür für die langfristige Aufgabe eines soliden Medienaufbaus existierte. So hätte auch mit deutlich weniger Geld ggf. eine Unterstützung von Medienhäusern bei Miete oder Strom positive Wirkungen zeigen können.⁵⁸⁷ Allerdings bestehen hier Dilemmata: Eine immer weiter fortgesetzte Förderung schreibt die Abhängigkeit afghanischer Akteure von externer Unterstützung immer weiter fort.

4.2.3.7 Lehren

- Die Koordination zwischen Gebern in Deutschland und international könnte auch in den Bereichen Bildung und Medienentwicklung verbessert werden. Afghanistans Bildungssystem war durch staatliche und private, wie auch religiöse und säkulare Institutionen geprägt.⁵⁸⁸ Westliche Geber vernachlässigten die für Afghanistan bedeutsame religiöse Bildungsinfrastruktur. Dies, wie auch die schwache Kontrolle der afghanischen Regierung dieser Infrastruktur, ermöglichte die starke Einflussnahme externer privater Akteure etwa aus Pakistan und den arabischen Golfmonarchien auf Infrastruktur und Curricula und öffnete so auch Räume für die Vermittlung radikaler religiöser Inhalte.⁵⁸⁹ Insgesamt könnten sich westliche Geber, inklusive Deutschland, bildungspolitisch stärker strategisch positionieren.
- Der Aufbau von Bildungssystemen und Medien erfordert sehr lange Zeithorizonte (Generationenaufgabe). Geber haben jedoch Interesse an raschen, sichtbaren Erfolgen. Hier sollte bei Gebern von vornherein mit deutlich längeren Zeithorizonten geplant werden.
- Zudem herrschte eine starke Orientierung an quantitativen Erfolgskriterien vor. Dies sollte überdacht werden, zumal die Zahlen im Bildungsbereich oft unzuverlässig waren. Geber sollten stärker auch auf qualitative und langfristige Wirkungen achten.⁵⁹⁰
- Ein zu „westlich“ geprägtes Verständnis von „Zivilgesellschaft“ führte zum Ausschluss wichtiger Akteure, insbesondere religiöser Akteure, die deutlich andere Werte vertraten. Der Umgang insbesondere mit diesen Akteuren sollte selbstkritisch reflektiert werden.
- Die Verschlechterung der Sicherheitslage erzeugte weitere Probleme im zivilen Engagement: Durch Abzug von Personal verringerten sich die Direktkontakte von deutschen Akteuren und der Bevölkerung weiter. Gerade in einer Kultur, in der langfristig aufgebaute persönliche Beziehungen und Vertrauensverhältnisse besonders bedeutsam waren, erwiesen sich die begrenzten bzw. schwindenden Direktkontakte als abträglich. Möglicherweise können hier auch durch digitale Infrastruktur in Zukunft zumindest „Online“-Formen des Austauschs genutzt werden, um Vertrauensbeziehungen zu stabilisieren.
- Der Umgang mit Afghaninnen und Afghanen war häufig durch „Paternalismus“ geprägt. Die Geber sollten ihr Bewusstsein schärfen für die historischen Entwicklungen (Kultur, Bildung), die es bereits im Land gab, und an die man anknüpfen könnte.

⁵⁸⁶ Vgl. Bahar und Wollenberg, Enquete-Kommission (2023ap).

⁵⁸⁷ Auch dies ist eine Einschätzung aus verschiedenen Hintergrundgesprächen.

⁵⁸⁸ Einen Gesamtüberblick über das Bildungssystem und die geschätzten Zahlen der Schüler/-innen je nach Institutionentyp bieten Arooj und Burridge (2020); Österreichisches Rotes Kreuz (2020). Private sowie religiöse Bildungsinstitutionen bildeten eine deutliche Minderheit.

⁵⁸⁹ Vgl. Mielke und Miszak (2017), S. 3–5. Für einen Überblick über die politisch-ideologischen Auseinandersetzungen über das Bildungssystem, siehe: Ruttig (2019).

⁵⁹⁰ Siehe dazu auch: Goethe-Institut (2016).

- Die mangelnde Kommunikation der Interventionskräfte mit der Bevölkerung und den Journalistinnen und Journalisten vergrößerte das Misstrauen. Die Interventen sollten mehr Bereitschaft zur Selbstkritik zeigen und lokalen Journalistinnen und Journalisten besseren Zugang zu Informationen gewähren.
- Eine professionelle und systematische Auswertung der lokalen sozialen Medien hätte der internationalen Gebergemeinschaft wichtige Informationen zu den gesellschaftspolitischen Diskursen und Belangen liefern können. Dies könnte auch für andere Bereiche und für zukünftige Auslandseinsätze eine wertvolle Investition sein, um aus den eigenen abgeschotteten Informationszirkeln herauszutreten und frühzeitig für den Einsatz relevante soziale Tendenzen zu erkennen. Denkbar wäre, zum Beispiel, eine institutionalisierte Auswertung der lokalen, fremdsprachlichen Medien (inkl. sozialer Medien) für alle deutschen Akteure im Bereich des Vernetzten Ansatzes zur Verfügung zu stellen.
- Bei der Personalpolitik in der Medienentwicklungsarbeit, auch der Deutschen Welle, sollte (im Sinne des *Do-no-harm*-Prinzips) darauf geachtet werden, die vorherrschenden Spannungen in der Gesellschaft nicht weiter zu verschärfen. Auswahlverfahren für zu besetzende Stellen sollten fair und transparent ablaufen und sich weniger auf personalisierte Netzwerke stützen. Zudem sollte es Ombudspersonen und Beschwerdestellen geben, an die sich Journalistinnen und Journalisten im Diskriminierungsfall anonym wenden können.
- Bei der Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten wurden vor allem Grundlagen der Medienarbeit vermittelt. Angesichts der prekären finanziellen Basis vieler Medienformate reichte diese Ausbildung nicht aus. Es sollten in der Ausbildung auch Kenntnisse vermittelt werden, die es ermöglichen, die materielle Geschäftsgrundlage aufrechtzuerhalten. So könnten z. B. marktwirtschaftlich orientierte Beratungen zur Umsatzsteigerung, statt „Hilfs- und Projektgeldern“, oder Bewerbungstrainings für angehende Journalistinnen und Journalisten hilfreich sein. Angesichts der heutigen Verbreitung von sozialen Medien müsste auch im Umgang mit Fehlinformationen, Gerüchten und Fake News weiter sensibilisiert werden.
- „Mittelnde“ Deutsch- oder Diaspora-Afghaninnen und -Afghanen spielten eine bedeutsame und mitunter ambivalente Rolle in Afghanistan. Die wissenschaftliche Forschung sollte sich intensiver der Rolle dieser Akteursgruppe widmen.

4.2.4 Operative Stärkung von Menschenrechten

4.2.4.1 Vorbemerkung

Dieses Kapitel wird sich einerseits mit den Erwartungen und der Zielsetzung im Bereich der operativen Stärkung von Menschenrechten beschäftigen und andererseits die Wirkmechanismen des deutschen Engagements in diesem Feld beleuchten und bewerten. Darüber hinaus werden die Folgen des deutschen Wirkens für die Stärkung der Menschenrechte auf die afghanische Gesellschaft, die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung und der Rückhalt aus derselben kritisch betrachtet.

Der Fokus wird in diesem Kapitel bewusst auf die Trias Menschen-, Frauen- und Minderheitenrechte gelegt. Das allgemein niedrige Durchschnittsalter der afghanischen Bevölkerung (heute sind 40 Prozent der Bevölkerung unter 15, 60 Prozent unter 25 Jahre alt⁵⁹¹) lässt eine konsequent von der Gesamtbevölkerung getrennte Betrachtung der Jugend nicht zu.

4.2.4.2 Beschreibung

Die operative Stärkung von Menschen- und Minderheitenrechten sowie insbesondere die Stärkung von Frauenrechten waren als Teil der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur politisch gewünscht, sondern von Anfang an⁵⁹² als Querschnittsthemen in den Programmen und Projekten der Bundesregierung angelegt.⁵⁹³

⁵⁹¹ Vgl. Zeino (2022).

⁵⁹² Eine Ausnahme bilden die ISAF-Mandate für die Bundeswehr. Hier finden Menschenrechte erstmals 2006, Frauenrechte erstmals 2010 Erwähnung. Vgl. Bundesregierung (2006b); (2010b).

⁵⁹³ Die Rede ist konkret von der „Förderung von kultureller Identität, intra- und interkulturellem Dialog sowie sozialer Integration und Toleranz. Bildung, Trauma- und Versöhnungsarbeit sowie Förderung von Frauen und Jugendlichen [...]“. Alle Maßnahmen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für Afghanistan wurden von Beginn an im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt (AA) durchgeführt und sie ordneten sich in die internationale Gesamtstrategie für den Wiederaufbau Afghanistans ein.“ Vgl. Deutscher Bundestag (2002a), S. 2. Sexuelle Minderheiten waren nicht Teil des Engagements zur Minderheitenförderung. Siehe: Deutscher Bundestag (2007b), S. 9.

4.2.4.2.1 Frauenförderung

Die Förderung von Frauen und Kindern wurde als ein besonderes Anliegen des deutschen Engagements im Wiederaufbau beschrieben.⁵⁹⁴ Hierbei wollte die Bundesregierung „zur Stärkung der Frauenrechte ihren Dialog mit der afghanischen Regierung fortsetzen und auf eine angemessene Berücksichtigung von Fragen der Geschlechtergerechtigkeit hinwirken“.⁵⁹⁵ Kernbereiche umfassten Projekte gegen Missbrauch und häusliche Gewalt, Rechtsberatung, Bildung, Ausbau des Radio- und Kommunikationsnetzes und Wirtschaftsförderung.

Formulierungen zu den deutschen Zielsetzungen in den beschriebenen Bereichen blieben in der Regel vage. Häufig wurde auf die Verankerung der Menschenrechte oder der Geschlechtergleichstellung in der afghanischen Verfassung aus dem Jahr 2004 verwiesen⁵⁹⁶, die es nun umzusetzen gelte. In der afghanischen Verfassung war jedoch ebenfalls verankert, dass kein Gesetz im Widerspruch zu den Grundsätzen und Bestimmungen des Islam stehen dürfe.⁵⁹⁷

Missbrauch und häusliche Gewalt spielen sich häufig in der privaten Sphäre ab. In Afghanistan blieb diese für Entwicklungshelferinnen und -helfer, Mitarbeiter/-innen der Humanitären Hilfe oder Angestellte des afghanischen Staates meist unzugänglich. Durch die Unterstützung von Frauenhäusern⁵⁹⁸ wurde jedoch dabei geholfen, für Betroffene eine Möglichkeit zu schaffen, aus dem Kontext ihres Missbrauchs oder ihrer Gewalterfahrungen auszubrechen. Für Kinder zählten beispielsweise Vernachlässigung, physischer und sexueller Missbrauch und mangelnder Zugang zu Bildung zu den schlimmsten menschenrechtlichen Missständen.⁵⁹⁹ Während die Kindersterblichkeit über die Zeit des Einsatzes stark rückläufig war, blieben Kinderheirat und Kinderarbeit kinderrechtliche Probleme.⁶⁰⁰ Rechtsberatung und -hilfe, insbesondere für Frauen, sowie zivilgesellschaftliche Aufklärung zu individuellen Rechten sollten einen Schwerpunkt des Engagements im Justizbereich darstellen.⁶⁰¹

Die junge afghanische Gesellschaft, vor allem Frauen, sollten an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes teilhaben und diese selbst voranbringen. Dafür sollten Frauen „stärker in den Entwicklungsprozess integriert werden und in besonderer Weise von Maßnahmen der Alphabetisierung, Aus- und Fortbildung sowie der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten profitieren“.⁶⁰²

Eine berufliche Tätigkeit trug für viele Frauen maßgeblich zu einer gewissen Unabhängigkeit bei. So erlangten sie neue Freiheiten, beispielsweise in ihrer Mobilität, und der Beitrag zum Haushaltseinkommen trug zu einer besseren Stellung der Frauen innerhalb ihrer Familien bei. Ein Beispiel für eine berufliche Einbindung von Frauen sind die 80.000 Lehrerinnen, von denen das *United Nations Development Programme* (UNDP) 2021 berichtete und welche eine besondere Rolle in der Beschulung von Mädchen spielten, da viele Familien Vorbehalte gegenüber einer Unterrichtung ihrer Töchter durch männliche Lehrer besaßen.⁶⁰³

Auch in der politischen Repräsentation ließen sich Fortschritte verzeichnen. In der Verfassung war ab 2005 eine Frauenquote für das afghanische Parlament verankert.⁶⁰⁴ 25 Prozent der Sitze des afghanischen Unterhauses und 17 Prozent des Oberhauses waren für Frauen reserviert.⁶⁰⁵

Nach anfänglichen Erfolgen verschlechterte sich die Situation von Frauen und Mädchen in Teilen allerdings wieder. Sowohl in der familiären Sphäre als auch im weiter gefassten Bezug zur Gesellschaft fand keine nachhaltige Veränderung der Stellung der Frau statt.⁶⁰⁶ Der Anteil der Frauen im öffentlichen Dienst verringerte sich beispielsweise zwischen 2006 und 2010 von 31 auf 18,5 Prozent.⁶⁰⁷ „Diskriminierung im politischen, ökonomischen und familiären Bereich prägten den Alltag vieler afghanischer Frauen (...)“.⁶⁰⁸ Der Rückgang der Zahl im öffentlichen Dienst beschäftigter Frauen lässt sich mit ihrer besonderen Gefährdung erklären. Allein im Jahr 2008

⁵⁹⁴ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2006), S. 16.

⁵⁹⁵ Vgl. Bundesregierung (2008b), S. 23.

⁵⁹⁶ Vgl. Bundesregierung (2008a), S. 11.

⁵⁹⁷ Vgl. Hozyainova (2014), S. 3.

⁵⁹⁸ Die Beschreibungen dieser Unterstützung in Quellen bleiben jedoch so unkonkret, dass eine evaluative Betrachtung des deutschen Beitrags schwerlich erfolgen kann. Sie sei dennoch an dieser Stelle als ein Beitrag zur akuten Hilfe für Opfer von häuslicher und sexueller Gewalt erwähnt.

⁵⁹⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010b), S. 11.

⁶⁰⁰ Vgl. UNICEF - United Nations Children's Fund (2021).

⁶⁰¹ Vgl. Bundesregierung (2008b), S. 23.

⁶⁰² Ebd., S. 31.

⁶⁰³ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 7 f.

⁶⁰⁴ Vgl. Hahn (2010).

⁶⁰⁵ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 9.

⁶⁰⁶ Vgl. Zürcher (2020), S. 37.

⁶⁰⁷ Vgl. Bundesregierung (2011), S. 44.

⁶⁰⁸ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2014), S. 9.

wurden zehn Afghaninnen in öffentlichen Ämtern (das heißt Lehrerinnen, Rechtsanwältinnen, Journalistinnen, Polizistinnen oder Politikerinnen) ermordet.⁶⁰⁹ 2020 war der Anteil der weiblichen Beschäftigten des afghanischen Staates wieder auf 35 Prozent gestiegen.⁶¹⁰ Auch, wenn 46 Prozent der Bevölkerung nach wie vor gegen eine Beschäftigung von Frauen außerhalb des Hauses waren, erreichte die weibliche Beschäftigung laut Weltbank 2019 insgesamt eine Quote von 22 Prozent.⁶¹¹

Die meisten Frauen standen weiterhin in einem doppelten Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Ehemännern. Zum einen waren sie finanziell von ihnen abhängig: Das unveränderte Erb- und Scheidungsrecht, in dem die Frauen strukturell benachteiligt waren, erschwerte es für sie, ein eigenes Vermögen aufzubauen. Zum anderen waren sie sozial von ihren Ehemännern abhängig. Dies galt besonders für traditionelle, ländliche Dorfgemeinschaften, in denen eine soziale Stellung der Frau außerhalb ihrer Familie kaum denkbar war. Diese Abhängigkeiten konnten nur sehr schwer abgebaut werden. Lediglich bei wenigen Frauen aus der urbanen Elite gab es besonders starke Veränderungen.

Für viele afghanische Frauen bleiben die Jahre zwischen 2001 und 2021 aber auch eine Periode, die geprägt war durch einige neue Freiheiten und viele neue Hoffnungen. Projekte wie die Errichtung zahlreicher Frauenhäuser, Rechtsberatungen, Trainingsprogramme, einkommensschaffende Maßnahmen sowie Projekte im Bereich der Aus- und Fortbildungen⁶¹² wirkten jedoch auch über Frauenförderung im Speziellen hinaus. Sie schufen allesamt Räume für einen Austausch und somit einen Prozess zur Herausbildung einer organisierten und kritischen Zivilgesellschaft. Dieser konnte zudem durch die Förderung von Kommunikation und Vernetzung verschiedener Bevölkerungsteile beschleunigt werden. So wurde zielgerichtete Hilfe für Frauen auch mit deutscher Unterstützung im Rahmen von digitalen und analogen Angeboten verbreitet, z. B. durch den erfolgreichen, von der GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) geförderten, Radiosender⁶¹³ für Frauen in Kunduz oder durch den Ausbau der Internet-Infrastruktur für den Zugang zu zahlreichen internetbasierten Plattformen. Hierzu trugen auch massive Erhöhungen in der Netzabdeckung bei. Nachdem im Jahr 2001 von einem Telekommunikationsnetz nicht die Rede sein konnte, waren im Jahr 2006 „ca. 2,52 Millionen Mobiltelefone in Gebrauch, vorrangig in den großen Städten. Innerhalb von zwei Jahren, bis 2008, wuchs diese Zahl auf mehr als das Doppelte – ca. 5,4 Millionen Mobiltelefonanschlüsse – an“. ⁶¹⁴ Der technologische Wandel trug auf diese Weise zu einer verbesserten Vernetzung innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft sowie innerhalb der marginalisierten Gruppen bei.⁶¹⁵

4.2.4.2.2 Staatliche Hürden bei der Umsetzung von Frauenrechten

Staatlich-institutionelle Organisationen spielten in der deutschen Unterstützung der Stärkung von Menschenrechten eine zentrale Rolle. Als „Wächterin über die Wahrung der Menschenrechte“⁶¹⁶ und als Institution mit Verfassungsrang, leistete die *Afghanistan Independent Human Rights Commission* (AIHRC) einen großen Beitrag zum Benennen und Aufklären der Menschenrechtsdefizite in Afghanistan. Auch das afghanische Frauenministerium wurde von Deutschland unterstützt und mit der 2009 gegründeten *Human Rights Support Unit* sollte der Menschenrechtsaspekt in das Regierungsprogramm und in Gesetzesvorhaben integriert werden.

Die Schwäche des Frauenministeriums⁶¹⁷, aber auch der *Afghanistan Independent Human Rights Commission* war darüber hinaus mit einem mangelnden politischen Willen bei Vertreterinnen und Vertretern sämtlicher afghanischer Staatsgewalten verbunden. So verlängerte beispielsweise Präsident Karzai erst auf internationalen Druck hin das Mandat der Kommission, nachdem dieses anfänglich nur bis 2004 gegolten hatte. Auch vonseiten der Judikative gab es Widerstand gegen die menschenrechtlichen Institutionen. Fazl Hadi Shiwari, ein erklärter religiöser Gelehrter und oberster Richter des afghanischen Supreme Courts von 2001 bis 2006, leitete direkt zu Beginn der Arbeit der *Afghanistan Independent Human Rights Commission* 2002 einen Prozess gegen ihre Vorsitzende, Sima Samar, ein. Der Anklagepunkt: Blasphemie.⁶¹⁸

⁶⁰⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010b), S. 9 f.

⁶¹⁰ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 9.

⁶¹¹ Vgl. Ebd., S. 9.

⁶¹² Vgl. Deutscher Bundestag (2007b), S. 44–45.

⁶¹³ Die Rede ist von „Radio Zora“ in Kunduz, wo Frauen für Frauen Radiosendungen produzierten; vgl. Deutscher Bundestag (2008c), S. 18157.

⁶¹⁴ Peroz (2011), S. 36.

⁶¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2007d), S. 4; Bundesregierung (2008a), S. 15.

⁶¹⁶ Bundesregierung (2014a), S. 27.

⁶¹⁷ Vgl. Zürcher (2020), S. 20.

⁶¹⁸ Vgl. Torunn Wimpelmann u.a. (2011).

An der Ausübung durch den Rechtsstaat scheiterte vielerorts auch das 2009 eingeführte *Elimination of Violence Against Women*-Gesetz (EVAW). So berichteten Nichtregierungsorganisationen 2009 von hunderttausenden sexuellen Übergriffen.⁶¹⁹ Die 19 zu diesem Zeitpunkt vom afghanischen Frauenministerium betriebenen Frauenhäuser boten zwar Zuflucht und ermöglichten es einigen Frauen, sich mit Bitte um Rechtsbeistand an das Ministerium zu wenden.⁶²⁰ Trotz hunderttausender Übergriffe beschränkte sich die Zahl der Anklagen laut afghanischem Innenministerium jedoch auf nur 172.⁶²¹ Das formelle Justizsystem erwies sich insofern als dysfunktional im Umgang mit Fällen von Gewalt gegen Frauen und der Zugang zu Gerichten war nach wie vor für viele Frauen eine Hürde.⁶²² Nicht selten, weil Richter/-innen, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder Strafverteidiger/-innen die Regelung nicht akzeptierten oder nicht kannten.

4.2.4.2.3 Erfolgsfaktor: Frauenrechte als Querschnittsthema

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung benannte die Förderung von Frauen und Mädchen klar als ein Querschnittsthema, welches als „integrale, mit eigenen Zielen und Mitteln versehene Programmkomponente“ aufgebaut werden sollte.⁶²³ Diese enge Verknüpfung gesellschaftlicher Ziele mit Projekten, die an die Alltagsbedürfnisse der Menschen anschlossen, kann als beispielhaft erachtet werden und gilt als eine Stärke des deutschen Engagements.

In verschiedenen Ministerien wurden *gender units* durch die GTZ (heute: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) aufgebaut, welche zu beruflichen Perspektiven für Frauen in der öffentlichen Verwaltung führen sollten.⁶²⁴ Projekte, die ein gesellschaftliches Umdenken oder eine Veränderung der Geschlechterverhältnisse als primäres Ziel hatten, konnten hingegen kaum nachweisbare Erfolge erzielen.⁶²⁵

Das *Gender-Mainstreaming* ist ein Beispiel für die Einbettung frauenrechtlicher Ziele in Projekte und Vorhaben aller Art. Hierbei wurden die Interessen und Lebenssituationen von Frauen in anderen Bereichen, beispielsweise der Bildung, dem Polizeiaufbau oder der Vermittlung von Fertigkeiten für eine wirtschaftliche Teilhabe berücksichtigt, die nah an ihrer Lebensrealität ansetzten.⁶²⁶ Es erwies sich gegenüber „reinen“ Frauenrechtsprojekten, wie Frauenrechts-Workshops, als effektiver und nachhaltiger.⁶²⁷

Auf dem Land konnten gerade die Projekte mit moderater Zielsetzung⁶²⁸ eine vergleichsweise nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der Frauen erzielen.⁶²⁹ Dazu gehörten etwa die Alphabetisierung von Frauen, ein verbesserter Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung und die Ausbildung landwirtschaftlicher Fähigkeiten in Bereichen, die traditionell frauenspezifisch waren. Es gab jedoch auch Fälle, bei denen die Ziele des Projektes stärker gewichtet wurden, als die Bedürfnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Ein Beispiel dafür ist, dass Frauen und Mädchen dazu ermutigt wurden, an Schneiderkursen teilzunehmen, auch wenn sie Studienambitionen äußerten und der Kurs mit ihrem Berufswunsch nichts gemein hatte.⁶³⁰

4.2.4.2.4 Situation von Minderheiten

In Afghanistan gibt es eine Vielzahl an Minderheiten, die sich in ethnischer Zugehörigkeit⁶³¹, Sprache, Stammeszugehörigkeit oder Religion unterscheiden. Gerade die Gebiete im Norden des Landes, in denen sich ein Großteil des deutschen Engagements verorten ließ, zeichneten sich durch eine hohe Pluralität aus. Bei Konflikten um

⁶¹⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010b), S. 10.

⁶²⁰ Vgl. Ebd., S. 10.

⁶²¹ Vgl. Ebd., S. 10.

⁶²² Vgl. Qazi Zada (2021).

⁶²³ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2014), S. 14.

⁶²⁴ Vgl. Birtsch und Hedayat (2016).

⁶²⁵ Vgl. Zürcher (2020), S. 20.

⁶²⁶ In einer Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage von 2002 ist zu lesen: “Die Stärkung der Rolle der Frau in der Zivilgesellschaft ist dabei eine wichtige Querschnittsaufgabe für alle Programme.” Deutscher Bundestag (2002a), S. 4.

⁶²⁷ Vgl. Zürcher (2020), S. 20.

⁶²⁸ Gemeint sind hier in erster Linie Projekte im Rahmen der Grundversorgung, z. B. im Bereich Gesundheit (Müttergesundheit) oder Nahrungsmittelproduktion (Geflügelzucht und Sonderkulturen, z. B. Kräutergärten).

⁶²⁹ Ein Beispiel ist das inzwischen abgeschlossene und immer noch wirkende Projekt der Genossenschaft Safran produzierender Frauen in Herat der Welthungerhilfe e.V. (vgl. Glinski (2021)). Ebenfalls anzuführen ist das Projekt des NAZO e.V., bei welchem trächtige Kühe für bedürftige afghanische Landfrauen gekauft wurden und welches ihnen ein grundlegendes Maß an wirtschaftlicher Autonomie bescherte (vgl. Dwersteg (2022)). In Deutscher Bundestag (2019b), S. 8 wird betont, dass das deutsche Engagement zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung insbesondere solche Wertschöpfungsketten förderte, in denen Frauen bereits aktiv waren, wie bspw. in der Landwirtschaft.

⁶³⁰ Vgl. Enquete-Kommission (2023q).

⁶³¹ Die vier größten Gruppen sind die Paschtunen, die schiitischen Hazara, die Tadschiken und die Usbeken.

Land oder Macht sowie bei politischen Konflikten wurden religiöse und ethnische Unterschiede instrumentalisiert, wodurch Minderheiten verstärkt Verfolgung, Landraub und Übergriffen ausgesetzt waren.⁶³²

In Bezug auf die Förderung von ethnischen Minderheiten ist anzumerken, dass es hier mit Ausnahme einzelner Kulturprojekte⁶³³ keine oder nur wenige explizite Förderprogramme durch die Bundesregierung gegeben hat. Dennoch legten Programme und Projekte in anderen Bereichen in der Praxis häufig Wert auf die Berücksichtigung der Belange von Minderheiten. Zudem hatten viele ausländische Einrichtungen, aber auch einige afghanische Organisationen, überwiegend Tadschiken, Hazara oder Angehörige weiterer nicht-paschtunischer Minderheiten als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese Einbindung erfolgte neben der geografischen Lage des deutschen Engagements aus Gründen der verstärkten Offenheit einiger Minderheiten gegenüber dem westlichen Engagement als solches sowie aus der Angst vor pro-Taliban Innentätern.⁶³⁴

Die in Afghanistan jahrhundertlang verfolgte und benachteiligte Volksgruppe der Hazara war im Verlauf der letzten 20 Jahre überaus erfolgreich, wenn es um die Anwerbung von westlichen Unterstützungsmaßnahmen (z. B. im Bereich der Bildung sowie der Infrastruktur) ging. Ebenso ist es den Vertreterinnen und Vertretern der Hazara gelungen, sich in diesem Zeitraum im politischen System zu etablieren, indem sie einen guten Organisationsgrad bei demokratischen Wahlen und ein hohes Maß an parlamentarischer Vertretung erreichen konnten. Der Grad der Beschulung von Kindern aus Hazara-Familien ist in den letzten 20 Jahren deutlich gestiegen und die Studentinnen und Studenten aus Hazara-Familien verzeichneten exzellente Ergebnisse bei Aufnahmeprüfungen an den Universitäten.⁶³⁵ Dadurch, dass es innerhalb der Gruppe der Hazara einen deutlich geringeren Widerstand gegen Bildung und Arbeit für Frauen gab, konzentrierten sich viele Projekte, insbesondere frauenspezifische, auf eine Zusammenarbeit mit ihnen. Im Zuge der sich verschlechternden Sicherheitslage wurden die Hazara jedoch Opfer einer doppelten Diskriminierung. Zur historischen Verfolgung kam zunehmend terroristische Gewalt gegen schulische und kulturelle Einrichtungen der Hazara. Diese wurde von den Drahtziehern oft als Strafe für die Zusammenarbeit mit den westlichen Geldgebern und als Maßnahme zur Schwächung des westlichen Engagements betrachtet.⁶³⁶

Der „Islamische Staat in der Provinz Khorasan“ (ISKP) trägt die Verantwortung für die schwersten Terroranschläge der Geschichte Afghanistans und stellt für schiitische Minderheiten eine der größten, unmittelbaren Bedrohungen dar. So richten sich die Anschläge immer wieder gezielt gegen die Hazara.⁶³⁷ Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass ein Großteil der Anschläge systematisch im überwiegend von Hazara bewohnten Stadtteil *Dasht-e-Barchi* in Kabul verübt wurde.⁶³⁸

Die internationale Gemeinschaft und auch die afghanische Regierung verloren bei einem Teil der afghanischen Bevölkerung an Glaubwürdigkeit in Bezug auf den Einsatz für Menschenrechte, da sie mit ehemaligen *Warlords* des afghanischen Bürgerkrieges kooperierten beziehungsweise diese in die Regierung einbanden. Regionale Machthaber stellten außerhalb Kabuls häufig über Patronage-Systeme und die ihnen unterstellten Milizen die lokalen De-facto-Machthaber dar. Einigen ehemaligen *Warlords* wurden teils schwere Menschenrechtsverbrechen vorgeworfen (so beispielsweise Abdul Rashid Dostum, u. a. Vizepräsident von 2014-2019, welcher mehrfach mit Menschenrechtsverstößen seiner Milizen international Schlagzeilen machte).⁶³⁹ Gulbuddin Hekmatyar, der sich im afghanischen Bürgerkrieg durch den Beschuss Kabuls den Beinamen „Schlächter von Kabul“ verschafft hatte, wurde 2016 durch Präsident Ghani von seinen Straftaten freigesprochen und kandidierte 2019 bei den Präsidentschaftswahlen selbst.

Darüber hinaus hatte die internationale Gemeinschaft bei Teilen der Afghaninnen und Afghanen mit dem Ruf zu kämpfen, sich selbst nicht an die eigenen menschenrechtlichen Standards zu halten. So kursierten beispielsweise Berichte von Menschenrechtsverletzungen auf dem US-Marinestützpunkt Guantánamo.⁶⁴⁰ Auch die Inhaftierung von 600 Gefangenen im, von den USA bis 2012 geführten, Militärgefängnis Bagram prägte das Bild der westlichen Interventen negativ. In Bagram wurden einige Gefangene – viele von ihnen ehemalige Taliban-Kämpfer –

⁶³² Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010b), S. 8.

⁶³³ Siehe das Engagement rund um die Konservierung der Buddha-Statuen von Bamiyan. Vgl. Bundesregierung (2008a), S. 35.

⁶³⁴ Die Kommission dankt an dieser Stelle den Hinweisen von Frau Dr. Ellinor Zeino (sachverständiges Mitglied).

⁶³⁵ Vgl. Samar (2021).

⁶³⁶ Vgl. Gesellschaft für bedrohte Völker (2018).

⁶³⁷ Vgl. Zeit Online (2016).

⁶³⁸ Vgl. Jeska (2021).

⁶³⁹ Vgl. Matthey (2013).

⁶⁴⁰ Vgl. Amnesty International (2015).

jahrelang ohne eine Verurteilung festgehalten. Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten kritisierten die Haftbedingungen in Bagram scharf.⁶⁴¹ Auch in Haftanstalten des afghanischen Staates kam es zu Menschenrechtsverletzungen. Die UN-Mission für Afghanistan (UNAMA) machte 2015 in einem Bericht auf diese aufmerksam und verwies auf Folter und Misshandlungen, denen die Insassen in afghanischen Gefängnissen ausgesetzt waren. In dem Bericht wird jedoch auch gleichzeitig von einer schrittweisen Verbesserung der Zustände in den Haftanstalten berichtet.⁶⁴²

4.2.4.3 Bewertung

Es lässt sich festhalten, dass die Stärkung der Menschen-, Frauen- oder Minderheitenrechte erfolgreicher war, wenn sie als Querschnittsprojekt in andere Vorhaben und Strukturen eingegliedert war und ihr eine moderate Zielsetzung zugrunde lag.

Die Bundesregierung beschrieb bereits 2011 folgerichtig die relative Schwäche von staatlichen Institutionen wie dem Frauenministerium, aber auch der *Afghanistan Independent Human Rights Commission* und teilweise internen Widerstand aus dem afghanischen Staat gegen diese als wichtigstes Hindernis bei der Erreichung menschenrechtlicher Fortschritte.⁶⁴³

Der *Transitional-Justice*-Prozess (siehe auch Abschnitt 4.3.3), der zur Aufklärung und Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen der vorangegangenen Jahrzehnte beitragen sollte, scheiterte am Widerstand der konservativen Parlamentsmehrheit, bestehend, unter anderem, aus einer Vielzahl ehemaliger Mujaheddin. So kam er 2009 gänzlich zum Erliegen, nachdem 2007 das Amnestiegesetz verabschiedet worden war, welches ehemalige Mujaheddin vor der Strafverfolgung begangener Menschenrechtsverbrechen schützte.

Dies soll nicht bedeuten, dass es keine Unterstützer für menschen- und frauenrechtliche Fortschritte gab. Auch liberale Kräfte waren im Parlament vertreten und waren, auch wenn ihr Einfluss nicht groß gewesen sein mag, eine bedeutende Stimme der Afghaninnen und Afghanen, die sich eine Umsetzung der Menschenrechte wünschten. Und es muss auch zwischen den Regierungen Hamid Karzais und Ashraf Ghanis unterschieden werden. So hatte Letzterer eine Reihe junger Frauen in sein Kabinett berufen und Frauenrechten einen größeren politischen Stellenwert eingeräumt⁶⁴⁴. Doch selbst wenn man Fortschritte auf oberster politischer Ebene errungen hatte, verblasste ihre Wirkung in der Umsetzung, wie das *Elimination of Violence Against Women*-Gesetz (EVAW) beispielhaft zeigte. Die genannten Defizite im Bereich der Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung wirkten sich auch negativ auf die Implementierung von Menschenrechten sowie Rechten für Frauen und für Minderheiten aus. Rechtsbeistand für Frauen verbesserte ihre rechtliche Situation und Frauenhäuser schützten Opfer von Missbrauch und Gewalt bis hin zu akuter Todesgefahr. Doch die verbreitete Straflosigkeit bei sexueller und häuslicher Gewalt blieb ein beständiges Problem.

Trotz einiger erheblicher Fortschritte wie im Gesundheitsbereich blieb die Stellung der Frauen innerhalb der Familie und der Gesellschaft in Afghanistan aber größtenteils unverändert. So verzeichnete Afghanistan zwischen den Jahren 2005 und 2021 nur eine leichte Verbesserung im *Gender Inequality Index* (kurz: GII) des UNDP und schnitt in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung konstant deutlich schlechter ab als das globale Mittel.⁶⁴⁵ Frauen blieben vielerorts Diskriminierung ausgesetzt und befanden sich in Abhängigkeitsverhältnissen zu ihren Ehemännern. Es kann dennoch festgehalten werden, dass die Situation der Frauen und Mädchen im Vergleich zur ersten Taliban-Herrschaft substanziell verbessert werden konnte. So ist allein die Müttersterblichkeit im Zeitraum von 2001 bis 2021 um 54 Prozent gesunken.⁶⁴⁶ Durch die Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit konnte die Überlebenswahrscheinlichkeit mehrerer Generationen von Frauen verbessert bzw. erst gewährleistet werden. Dennoch blieben die Fortschritte während der Zeit des deutschen Engagements hinter den Erwartungen zurück.

Viele Fördermaßnahmen zur operativen Stärkung der Menschen- und Frauenrechte haben jedoch insgesamt zu einem besseren politischen Bewusstsein sowie zu einer Steigerung der Resilienz innerhalb der afghanischen Bevölkerung beigetragen. Die Tatsache, dass Frauen weiterhin vor Ort aktiv sind und versuchen zu arbeiten, ist

⁶⁴¹ Vgl. Schmitt (2009).

⁶⁴² Vgl. Taz (2015).

⁶⁴³ Vgl. Bundesregierung (2011), S. 55.

⁶⁴⁴ Vgl. Windsor (2015).

⁶⁴⁵ Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2023a).

⁶⁴⁶ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2023b).

ebenso Folge des internationalen Engagements wie des deutschen. Afghanische Frauen sind erkennbar organisierter als vor 20 Jahren und sprechen inner- und außerhalb des Landes deutlicher mit einer gemeinsamen Stimme.⁶⁴⁷

Das deutsche Engagement trug zur Stärkung der Gruppenidentität und zu einer verbesserten Binnenvernetzung von Minderheiten, insbesondere der Hazara, bei und sorgte für einen höheren Bildungsgrad und eine bessere politische Repräsentation.⁶⁴⁸ Historisch benachteiligte ethnische Gruppen und religiöse Minderheiten, wie die Tadschiken und die Usbeken im Norden, die Volksgruppe der Hazara im zentralen Hochland sowie im Norden von Afghanistan oder die in Kabul ansässigen Gemeinschaften zahlreicher ethnischer und religiöser Minderheiten⁶⁴⁹, profitierten vom Engagement westlicher Länder. Ab dem Jahr 2001 bekleideten immer wieder Angehörige der Hazara Regierungsämter, so etwa auch der Politiker und spätere Vizepräsident Sarwar Danish, die Provinzgouverneurin von Bamiyan Habiba Sarabi oder die Vorsitzende der Unabhängigen Menschenrechtskommission Sima Samar. Zwischen 2005 und 2010 konnten Vertreter/-innen der Hazara (und anderer schiitischer Bevölkerungsteile) ihren Anteil an Sitzen im Parlament von 16,4 auf 24,5 Prozent erhöhen.⁶⁵⁰ Verschiedenste Projekte, die meist einen inklusiven Ansatz verfolgten, etwa bei der Nachwuchsförderung der politischen Stiftungen⁶⁵¹ oder den *Good-Governance*-Programmen der GIZ⁶⁵², trugen zur Binnenvernetzung innerhalb der Gemeinschaften, zur besseren Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit und zur gezielten Stärkung der Gruppenidentität bei. Selbiges leisteten auch von Deutschland geförderte kulturelle Projekte, beispielsweise die Konservierung und Katalogisierung der Fragmente der Buddha-Statuen von Bamiyan.⁶⁵³

Dank der verbesserten Telekommunikation konnten Verbrechen und Verstöße gegen die Menschenrechte besser dokumentiert und einer kritischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Vorbehalte bei der Kontaktaufnahme zwischen Bevölkerungsgruppen wurden abgebaut und der Zusammenhalt, auch innerhalb von marginalisierten Gruppen, wurde gefördert. Die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen waren quantitativ betrachtet ein Erfolg, auch wenn es in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die Bestandsfähigkeit große Defizite gegeben hat.

Die Herausbildung und Ausübung der notwendigen Kontrollfunktion, die man von einer organisierten Zivilgesellschaft in Bezug auf die Verwirklichung der Menschen- und Frauenrechte in der Breite der Gesellschaft hätte erwarten können, blieb jedoch zu sehr auf die privilegiierteren und gebildeteren Schichten in Kabul und in den anderen größeren Städten beschränkt. Des Weiteren standen die Träger der organisierten afghanischen Zivilgesellschaft in einem finanziellen Abhängigkeitsverhältnis zu internationalen Geldgebern.

Die vollständige Durchsetzung der Menschenrechte wurde zwar auf deutscher Seite als eine „Generationenaufgabe“⁶⁵⁴ erkannt, dieser Umstand fand aufgrund erschwerter operativer Voraussetzungen in der strategischen Zielsetzung und der Gestaltung von Programmen und Projekten jedoch nur unzureichende Berücksichtigung. Fortschritte in der Gesellschaft erfolgten „langsam, aber stetig“.⁶⁵⁵ Projekte, die auf ein rasches, gesellschaftliches Umdenken abzielten, blieben hingegen ohne nachhaltige Erfolge.⁶⁵⁶ Die Dimension der Zeit wurde in ihrer Bedeutung für gesellschaftliche Prozesse unterschätzt. Unmittelbare, direkte Erfolge konnten lediglich jene Projekte verzeichnen, die auf lokaler Ebene bedürfnisorientiert mit den Zielgruppen zusammenarbeiteten. Die Zielsetzung dieser Art der Projekte entstand aus den dringlichsten Bedürfnissen vor Ort, statt von einem gewünschten Endzustand her erdacht zu sein. Je größer jedoch die Wirkabsicht, das heißt, je größer die gewünschte Veränderung und je mehr Menschen von dieser betroffen sein sollten, desto wichtiger wurde ein realistischer Zeitrahmen für ihre Umsetzung. Eine breite Reichweite und reichlich finanzielle Mittel allein konnten hier nicht zu bestandsfähigen Fortschritten beitragen.

Die operativen Rahmenbedingungen, unter denen das deutsche Engagement erfolgte, erschwerten es, den langwierigen Prozess angemessen begleiten zu können. Aus häufigen Personalwechseln sowohl bei staatlichen Akteuren als auch bei Nichtregierungsorganisationen erfolgte ein Wissens- und Erfahrungsverlust in Bezug auf das

⁶⁴⁷ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 21 f.

⁶⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2016), S. 18.

⁶⁴⁹ Kleinere religiöse Minderheiten sind beispielsweise Hindus, Sikhs, Ismailiten und viele mehr. Darüber hinaus findet sich in Afghanistan eine Vielzahl sehr kleiner ethnischer und kultureller Gruppen, die teilweise nur einzelne Täler bevölkern, in Kabul ansässig sind oder nomadisch leben.

⁶⁵⁰ Vgl. Schetter (2022a), S. 144.

⁶⁵¹ Als Beispiel wäre das seit 2002 arbeitende Young Leader-Programm der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul zu nennen.

⁶⁵² Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2016), S. 26–27.

⁶⁵³ Vgl. Bundesregierung (2008a), S. 35; Deutscher Bundestag (2010h), S. 8.

⁶⁵⁴ Bundesregierung (2014a), S. 41.

⁶⁵⁵ Bundesregierung (2011), S. 55.

⁶⁵⁶ Vgl. Zürcher (2020), S. 20.

Verständnis der gesellschaftlichen Gegebenheiten vor Ort. Kurze Bewilligungszeiträume von Geldern ermöglichten es NGOs häufig nicht, die Projekte und Programme in Zeiträumen zu gestalten, die für eine Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Grundüberzeugungen nötig gewesen wären. Dennoch wäre es falsch zu behaupten, von dem Verständnis für Menschen-, Minderheiten- und Frauenrechte habe nichts das westliche Engagement überdauert. So gibt es Berichte darüber, wie Afghaninnen und Afghanen gegenüber den Taliban nach deren Machtübernahme, mit Verweis auf ihre Menschen- und Frauenrechte, protestierten.⁶⁵⁷ Dieser Gedanke mag sich in der heutigen politischen Realität in Afghanistan nicht wiedererkennen lassen, dennoch besteht er in den Köpfen gerade jüngerer Afghaninnen und Afghanen, selbst aus niedrigen Bildungsschichten, auf bemerkenswerte Weise fort.⁶⁵⁸

Das Engagement zur Stärkung der Menschenrechte unterlag auch der allgemein vorhandenen doppelten Prekariät von entwicklungspolitischem und militärischem Engagement. Für die Entwicklungszusammenarbeit war es schwierig, in Zeiträumen zu planen, die gesellschaftlich verankerte, bestandsfähige Ergebnisse liefern würden. Denn es war unklar, inwieweit das militärische Engagement von Dauer sein würde. Gleichzeitig war es dadurch zu allen Zeiten schwierig, den militärischen Einsatz zu beenden, ohne große Teile der entwicklungspolitischen Errungenschaften aufs Spiel zu setzen.

4.2.4.4 Lehren

Während der Rückhalt aus dem Ausland für das anfängliche Entstehen von Menschenrechtsinstitutionen wie der *Afghanistan Independent Human Rights Commission* entscheidend war, muss daraufhin längerfristig eine Verankerung in der Bevölkerung folgen. Die breite Unterstützung der Bevölkerung ist einerseits nötig, damit die beschriebenen Institutionen effektiv in die Bevölkerung hinein wirken können. Andererseits ist diese Unterstützung die Basis, auf die sich die menschenrechtlichen Institutionen in politischen Konflikten berufen können, um sich zu behaupten.

Für das Vorantreiben gesellschaftlicher Prozesse, wie einer nachhaltigen Veränderung der Stellung von Frauen innerhalb einer Gesellschaft, muss in realistischen Zeiträumen gedacht und geplant werden. In Deutschland lagen zwischen der Einführung des Frauenwahlrechts und der Anerkennung der Geschäftsfähigkeit verheirateter Frauen 51 Jahre. Dies muss sich auch in der Finanzierung der Programme vor Ort niederschlagen. Der Prozess muss anstelle von einzelnen Projekten in den Mittelpunkt der Förderung rücken. Durch eine umfassende Auseinandersetzung mit den Verhältnissen vor Ort und der Lebenssituation der Zielgruppen können den Menschen die nötigen Instrumente an die Hand gegeben werden, die es ihnen ermöglichen, die Realisierung der Menschenrechte selbst, eigenverantwortlich und aus eigener Überzeugung voranzutreiben. Dazu zählen Bildung, wirtschaftliche Unabhängigkeit und eine politische Stimme. Die Förderung von Frauenrechten als Querschnittsthema in verschiedenen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit ist hierbei ein Erfolgsfaktor.

Für ein besseres Kontextverständnis wären eine klare wissenschaftliche Bestandsaufnahme der zivilgesellschaftlichen Strukturen zu Beginn eines Einsatzes und eine kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Konzept einer Zivilgesellschaft notwendig. Dazu gehört auch die, den Einsatz begleitende, Betrachtung des sozialen, kulturellen und sprachlichen Kontextes. Am Beispiel Afghanistan lässt sich zeigen, dass die Verknennung der bereits existierenden Zivilgesellschaft den Boden für Fehleinschätzungen und kulturelle Stereotypen bereitet hat.

Eine Kenntnis der religiösen und ethnischen Unterschiede ist für ein umfassendes Kulturverständnis wichtig. Doch ist darauf zu achten, die Instrumentalisierung von Religion und Ethnie nicht zu reproduzieren und somit nicht den Weg zu bereiten für Verfolgung und Gewalt, die sich auf Religion oder Ethnie beziehen. Die Inklusion und Förderung von benachteiligten Gruppen ist ein wichtiger Bestandteil des Engagements zur Stärkung der Menschenrechte, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Sicherheit der Beteiligten gewährleistet werden kann. Die möglichen Gefahren einer Ethnisierung und Instrumentalisierung marginalisierter Gruppen durch Dritte sollten in Lageanalysen und später in Projekten und Programmen stets Berücksichtigung finden.

Ziele und Gestalt der Projekte sollten sich stark an den Gegebenheiten und Lebensrealitäten vor Ort orientieren, um eine nachhaltige Wirkung erzielen zu können. Die Bedürfnisse der Zielgruppen müssen hierbei in den Mittelpunkt der Projekte rücken. Sogenannte „grass-roots“-Projekte, die auf lokaler Ebene diesem Ansatz folgten, zeichneten sich nicht nur durch höhere Effektivität, sondern auch durch eine größere Akzeptanz vor Ort aus. Wo

⁶⁵⁷ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 21 f.

⁶⁵⁸ Vgl. Zeino (2022).

es die Sicherheitslage zulässt, sollten deutsche Akteure möglichst direkt mit der lokalen Bevölkerung zusammenarbeiten und Intermediäre vermeiden. Dieser Ansatz ist zwar mit einem erhöhten Personalaufwand bei den Hilfsorganisationen verbunden, kann aber auch zur Verringerung von Korruption und Mittelveruntreuung beitragen.

Projekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft und der Menschenrechte sollten sich künftig stärker an den Kriterien der sprachlichen Vielfalt, des Dialogs mit religiösen Akteuren⁶⁵⁹, der Dezentralität, einer Förderung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und an Nachhaltigkeit orientieren. Des Weiteren sollten sich zukünftige Fördermaßnahmen stark an den Gegebenheiten des Landes, z. B. an den gesprochenen Sprachen orientieren. Eine einseitige Verengung auf die Beherrschung des Englischen sollte vermieden werden, um die Zusammenarbeit nicht nur auf eine geschlossene Gruppe zu beschränken. Ausbildungsstrukturen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern westlicher Organisationen das Erlernen der Landessprache anböten, würden dabei helfen, Sprachbarrieren abzubauen.

Darüber hinaus ist es wichtig, die möglichen Spannungen zwischen dem Vorantreiben eines Friedensprozesses und der Stärkung von Menschenrechten zu bedenken. Eine Einbindung früherer Konfliktparteien im Staatsaufbau kann zur Aussöhnung ehemaliger Feinde beitragen. Gleichzeitig kann die Einbindung ehemaliger *Warlords*, wie es in Afghanistan geschah, den jungen Staat von Beginn an Legitimation in Hinblick auf Menschenrechte kosten.

Besonders für die Arbeit rund um gesellschaftliche Prozesse ist das Anstreben einer breiten Akzeptanz für die Projekte und ihre Ergebnisse unumgänglich. Hierbei geht es auch darum, den Rückhalt Nicht-Begünstigter zu gewinnen. Das bedeutet, das Umfeld der Zielgruppe bei der Gestaltung der Projekte mitzudenken. Dort, wo Konflikte aufkommen können, die sich in Anfeindung, Diskriminierung oder sogar Gewalt entladen, soll die Schaffung von Akzeptanz und Rückhalt aus dem Umfeld der Zielpersonen als Projektbestandteil begriffen werden.⁶⁶⁰ Bei der Förderung von Einrichtungen wie Frauenhäusern, die Frauen akut helfen und sie vor Gewalt schützen, sollte den Betroffenen auch langfristig Perspektiven für ein gewaltfreies und selbstbestimmtes Leben in ihrem Umfeld eröffnet werden.

Den Rückhalt der Familie zu gewinnen war essenziell, wenn es um die Teilnahme von Frauen an Projekten ging, die zu einer wirtschaftlichen Teilhabe und folglich einer verbesserten Stellung im sozialen Gefüge beitragen sollten. Einzelne Leuchtturmprojekte mit Autoritäten aus dem religiösen Milieu hätten dazu beitragen können, die Unterstützung für Projekte der Frauenförderung auch außerhalb der städtischen Eliten zu steigern. Dies hätte ein ausgesprochenes Feingefühl für die kulturellen Gegebenheiten im Land erfordert, wie es vereinzelt auch schon in Projektdesigns eingeflossen war.⁶⁶¹ Die Zusammenarbeit mit Sensibilität gegenüber gemäßigten, traditionellen Akteuren ermöglichte Erfolge, die einen Beitrag dazu leisteten, Frauen im ländlichen Milieu ein Stück zu den Frauen in den Städten aufschließen zu lassen, anstatt die Kluft weiter zu vergrößern.

Beim Engagement zur Stärkung der Menschenrechte sollten sowohl der lokale Referenzrahmen als auch lokale Autoritäten in moralischen und ethischen Fragen bedacht werden.⁶⁶² Aber auch die Förderung frauenfreundlicher Interpretationsweisen des Islam hätte gerade in ländlichen Regionen, in denen der Widerstand gegen „westlich importierte“ Wertekonzepte groß war, mehr Akzeptanz für frauenrechtliche Fortschritte bringen können. Eine solche Herangehensweise, die von einem Dialog mit lokalen, religiösen Autoritäten profitiert hätte,

⁶⁵⁹ Stichwortgeber für dieses Konzept war Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (SPD). Steinmeier hatte 2016 als Außenminister das Projekt „Religion und Außenpolitik“ ins Leben gerufen, das sich auch als Forderung im Koalitionsvertrag von 2021 wiederfindet.

⁶⁶⁰ Die Arbeit des *Aga Khan Development Network* (AKDN) verfolgte einen ähnlichen Ansatz, indem dafür gesorgt wurde, dass Nachbargemeinden des Projektstandorts der Entwicklungsprojekte auch einen Gewinn im Projekt sahen. Dadurch beugten sie Konflikten vor und schützten ihre Zielgruppe vor Anfeindung und Gewalt. Dieser Ansatz beruhte beim AKDN auf einem hohen Maß an Landeskennntnis (vgl. Mukherjee [2017], S. 359).

⁶⁶¹ So zum Beispiel bei Projekten der Grundbildung im Norden, bei denen den Mädchen Speisepakete mit nach Hause gegeben wurden, sodass ihre Teilnahme als Gewinn für den Familienhaushalt aufgefasst wurde. Die Akzeptanz der Väter wurde gewonnen und Vorbehalte wurden abgebaut.

⁶⁶² Die *Ulama* – islamische Religionsgelehrte – stellen in Afghanistan wichtige Autoritäten in religiösen Fragen dar und spielen eine bedeutende Rolle in der Interpretation des Islam und des islamischen Rechts. Gleichzeitig war in vielen ländlichen Regionen Afghanistans das Stammespatriarchat ein bedeutender Faktor in den lokalen Vorstellungen von Moral und Recht. Sowohl islamisches Recht als auch das „Paschtunwali“ – eine Sammlung aus Ehr- und Moralprinzipien für Paschtunen – sind starke Einflussfaktoren auf die repressive Taliban-Ideologie (vgl. Nagamine [2015]). Doch gibt es zwischen islamischem Recht und den Moralprinzipien der paschtunischen (und anderer) Volksgruppe teilweise erhebliche Widersprüche. Diese Verbindungen und Widersprüche zu kennen, bietet nicht nur die Möglichkeit einer Dekonstruktion der Taliban-Ideologie, sondern erlaubt auch punktuell menschen- und frauenrechtliche Verbesserungen zu erzielen, indem beispielsweise Konzepte und Referenzen des islamischen Rechts genutzt werden, um repressivere Praktiken des Gewohnheitsrechts zu ersetzen und umgekehrt. So gibt es im islamischen Recht keinen Brautpreis, wie er in der paschtunischen Tradition an den Vater der Braut entrichtet wird. Hingegen erhält die Braut das *mahr*, das sie im Scheidungsfall finanziell absichert (vgl. Kreile [2002]).

würde für die Praxis jedoch auch bedeuten, dass Veränderungen in Bezug auf Frauenrechte deutlich langsamer und in kleineren Schritten erfolgt wären. Nichtsdestotrotz hätte hier ein Potenzial für Veränderungen in besonders traditionellen, ländlichen Gegenden gelegen.

4.2.5 Deutsches Engagement zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Afghanistan: Aspekte der Aktivitätenfelder Wirtschaftsaufbau, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

4.2.5.1 Einführung

Im vorliegenden Unterkapitel steht das deutsche Engagement zur Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung im Fokus. Die Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung war ein wichtiges Kernanliegen des zivilen Wiederaufbaus in Afghanistan.⁶⁶³ Die Bundesregierung sah damit unmittelbar deutsche Interessen berührt, denn Hilfe bei der Verbesserung der Lebensbedingungen und der parallel angestrebte Aufbau transparenter, leistungs- und durchsetzungsfähiger Regierungsinstitutionen sollten staatlichen wie gesellschaftlichen Wiederaufbau absichern und verhindern, dass Afghanistan erneut ein Rückzugsraum für Terroristen wird und/oder die Taliban wieder erstarken.⁶⁶⁴ Deutschland engagierte sich als zweitgrößter bilateraler Geber in Afghanistan⁶⁶⁵ und trug signifikante Anteile an den multilateralen Programmen von Organisationen wie der Weltbank, den Vereinten Nationen oder der Europäischen Kommission. Deutsche Akteure engagierten sich in drei Interventionsbereichen für die Verbesserung der Lebensbedingungen: mit Maßnahmen des Wirtschaftsaufbaus⁶⁶⁶, der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Not- und Katastrophenhilfe.⁶⁶⁷ Was für viele der Aussagen in diesem Bericht gilt, hat auch hier besondere Relevanz: Der Anteil, den explizit die deutsche Wirtschaftsförderung sowie das deutsche bilaterale und multilaterale Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe hinsichtlich Wirksamkeit und Nachhaltigkeit hatten, lässt sich angesichts Dutzender Geber, Wirtschaftsakteure, internationaler Umsetzungs- und nationaler Durchführungsorganisationen sowie einem Vielfachen an Unterauftragnehmern nicht konkret abgrenzen.

Im Folgenden wird zuerst eine Bilanzierung des deutschen Engagements im Bereich Wirtschaftsaufbau, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe versucht und ein Überblick über den Mitteleinsatz gegeben (siehe auch Abschnitt 4.2.5.2). Die Bewertung fällt dabei gemischt aus: Während punktuelle Effekte erzielt wurden, ist die systemische Wirkung und damit eine umfassende Verbesserung der Lebensbedingungen in den 20 Jahren des Einsatzes ausgeblieben. Die nachfolgenden Ausführungen erkunden die Gründe dafür und identifizieren neben strukturellen Ursachen (siehe auch Abschnitt 4.2.5.3.1) vor allem Lücken auf der Gesellschafts-, der Umsetzungs- und der Strategieebene des entwicklungspolitischen und humanitären Engagements sowie daraus zu ziehende Lehren.

4.2.5.2 Verbesserung der Lebensbedingungen: Bilanz und Mitteleinsatz

4.2.5.2.1 Bilanz: Stand der *Human Development Indicators*/Indikatoren für die menschliche Entwicklung in Afghanistan 2021

Obwohl es zwischen 2001 und 2021 Fortschritte in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung und Infrastrukturaufbau gab, zeigen die Statistiken zum Stand von Entwicklung, Armut und Ungleichheit eine ernüchternde Bilanz. Bis zum Ende des Afghanistan-Engagements der internationalen Gemeinschaft blieb Afghanistan eines der ärmsten Länder der Welt und belegte im *Human Development Index* 2021 Platz 180 von 191 Ländern

⁶⁶³ Vgl. Bundesregierung (2003a); (2006a); (2007); (2008b); (2009); (2010a).

⁶⁶⁴ Vgl. Bundesregierung (2008b).

⁶⁶⁵ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2019).

⁶⁶⁶ Die Etablierung eines stabilen, auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftssystems in Afghanistan war ein klar benanntes Ziel der Bundesregierung. Vgl. die Konzeptpapiere der Bundesregierung (2003a), S. 8; (2006a), S. 16; (2007); (2008b); (2009); (2010a). Zudem wird der Förderung des privatwirtschaftlichen Aufbaus in der 2014 durch das BMZ veröffentlichten „Neue[n] entwicklungspolitische[n] Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014–2017“ neben anderen Themen der finanziellen Zusammenarbeit signifikanter Raum zugestanden. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2014). Im 2018 veröffentlichten BMZ-Positionspapier „Afghanische Verantwortung stärken“ setzt sich dies fort. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2018).

⁶⁶⁷ Das Unterkapitel erhebt weder den Anspruch, die diversen Aktivitätsbereiche von Privatwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Humanitärer Hilfe über die Zeit aufzuarbeiten, noch den, eine ressortbezogene Bilanzierung vorzunehmen. Diese erfolgte systemisch im Rahmen der Ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung 2013–21; vgl. DEval/ DHPol/ GFA (2023).

und Gebieten weltweit. Der *Human Development Index* (HDI)⁶⁶⁸ ist eine vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) jährlich bestimmte kumulative Länderkennzahl für die Bewertung des langfristigen Fortschrittes der „*Human Development*“ in drei grundlegenden Dimensionen: erstens, ein langes und gesundes Leben – gemessen an der Lebenserwartung; zweitens, Zugang zu Wissen – basierend auf den Indikatoren der erwarteten und tatsächlichen durchschnittlichen Schulzeit; drittens, ein angemessener Lebensstandard – unterlegt durch das pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen. Trotz einer Steigerung des Gesamt-Indexwertes zwischen 2001 und 2021 um 42 Prozent von 0,337 auf 0,478 fällt Afghanistan im internationalen Vergleich in die Kategorie der Länder mit einem „*Low Human Development*“.⁶⁶⁹

Aufgeschlüsselt weisen die Werte zwar eine positive Entwicklung auf, fallen in der Bilanz aber teilweise bescheiden aus: Die durchschnittliche Lebenserwartung⁶⁷⁰ der afghanischen Menschen bei der Geburt stieg im Zeitraum 2001-2021 um 6,2 Jahre von 55,8 auf 62 Jahre (zwischen 1990 und 2000 um 9,3 Jahre, von 46 auf 55,3), die durchschnittliche Schulzeit um 1,5 Jahre (von 1,5 auf 3 Jahre) und die erwartete Schulzeit um 4,5 Jahre (von 5,8 auf 10,3). Das Bruttonationaleinkommen pro Kopf hat sich zwischen 2001 und 2021 etwas mehr als verdoppelt, betrug 2021 aber nur 67 Prozent des Pro-Kopf-BNE von 1990.⁶⁷¹

Der Index der geschlechtsspezifischen Entwicklung veränderte sich zwischen 2001 und 2021 um 35 Prozent zugunsten der Frauen, im Vergleich zu 1990 um 14 Prozent. Im Index der Geschlechterungleichheit belegte Afghanistan 2001 den viertletzten Platz (167) von 170 Ländern. Die Müttersterblichkeit sank zwischen 2001 und 2021 um mehr als die Hälfte (von 1.390 Frauen pro 100.000 Lebendgeburten auf 638), die Geburtenraten jugendlicher Mütter im Alter zwischen 15 und 19 Jahren reduzierte sich von 151 auf 83 pro 1.000 Geburten. Die Erwerbsquote von Frauen, die älter sind als 15 Jahre, hat sich laut der VN-Statistik unterm Strich kaum verändert, sie betrug demnach 1990 15,2 Prozent, 2001 14,9 Prozent und 2021 14,8 Prozent. Trotzdem kann aufgrund des Bevölkerungswachstums davon ausgegangen werden, dass sich sukzessive mehr Frauen in Arbeit befanden. Der Höchstwert der weiblichen Erwerbsquote betrug 21,6 Prozent im Jahr 2019.

Die Zunahme der Armut⁶⁷² in der Bevölkerung konnte trotz massiver ausländischer Investitionen, wirtschaftlicher Aufbau- und Entwicklungsbemühungen bis 2021 nicht nachhaltig begrenzt werden. Afghanistan blieb eines der ärmsten Länder der Welt. Während 2003 etwa 51 Prozent der afghanischen Bevölkerung von der Weltbank als arm eingestuft wurden, verringerte sich die Zahl auf etwa 36 Prozent (2007/08)⁶⁷³, stieg aber nach 2012 wieder an und war 2016-17 mit 55 Prozent höher als 2003⁶⁷⁴. Bereits 2018 drohte einem weiteren Drittel der Bevölkerung das Absinken unter die Armutsgrenze.⁶⁷⁵ Der als Alternative für einkommensbasierte Armutsmessung anerkannte Index mehrdimensionaler Armut bezieht sich in seiner aktuellen Ausgabe für Afghanistan vom Juli 2023 aufgrund der schlechten Datenlage für seine Schätzung auf jüngste öffentlich zugängliche Erhebungsdaten von 2015/16. Nach diesen Schätzungen waren 2015/16 55,9 Prozent der Bevölkerung Afghanistans (äquivalent zu 22,4 Millionen Menschen im Jahr 2021) multidimensional arm, während weitere 18,1 Prozent als potenzielle Betroffene von multidimensionaler Armut eingestuft wurden (7,3 Millionen Menschen im Jahr 2021).⁶⁷⁶ Dafür waren die Entbehrungen in den Dimensionen Lebensstandard und Bildung maßgeblich verantwortlich (90 Prozent), im Gesundheitsbereich belief sich die Benachteiligung auf geringe 10 Prozent gegenüber fast dreimal höheren Entbehrungen, die der regionale Durchschnitt in Südasien im Bereich Gesundheit mit 28 Prozent aufweist. Afghanistans regional überdurchschnittlicher Zugang zu Gesundheitsversorgung weist somit auf einen Erfolg hin, dies stimmt mit den zuvor aufgeführten Daten zur reduzierten Müttersterblichkeit und Steigerung der Lebenserwartung überein.

⁶⁶⁸ Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2023b).

⁶⁶⁹ Vgl. Ebd.

⁶⁷⁰ Lebenserwartung der Frauen 1990: 48,8 Jahre, 2000: 56,9 Jahre, 2001: 57,3 Jahre, 2021: 65,3 Jahre; der Männer 1990: 43,7 Jahre, 2000: 53,8 Jahre, 2001: 54,3 Jahre, 2021: 58,9 Jahre. Vgl. Ebd.

⁶⁷¹ Alle Zahlen (auch für die folgenden Abschnitte) aus den jährlich aufgelisteten HDI-/GDI-Daten, vgl. UNDP - United Nations Development Programme (UNDP) (2023) unter Country data (csv) für den Zeitraum 1990–2021, dort berechnet mit Konstanter Kaufkraftparität 2017 (constant 2017 PPP\$).

⁶⁷² Pauschalisierte Aussagen über „Armut“ sind aufgrund sich verändernder Kriterien (Verfügung über weniger als 1 versus 2 US-Dollar pro Tag) und Berechnungsgrundlagen schwierig, besonders im Falle Afghanistans, wo die Datenlage und Zugänge für Datenerhebungen grundlegend schlecht sind. In der Regel wird deshalb der Indikator Ungleichheit bevorzugt.

⁶⁷³ Vgl. Ministry of Economy Islamic Republic of Afghanistan (2015).

⁶⁷⁴ Vgl. Government of Afghanistan (2017b), S. 97.

⁶⁷⁵ Vgl. World Bank (2018), S. 5.

⁶⁷⁶ Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2023c).

4.2.5.2.2 Deutsche Akteure und Mitteleinsatz

Die folgenden zwei Grafiken (Abbildung 7 und 8) visualisieren die Ausgaben der Bundesregierung für öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) in Afghanistan in den Jahren 2001-2021. Abbildung 7 stellt die deutschen Aufwendungen mit den Ausgaben aller DAC-Länder (orange Linie) in Bezug. Der Anteil des deutschen zivilen Engagements am Gesamtengagement betrug im Zeitverlauf zwischen 5 und 15 Prozent. Deutsche ODA-Mittel betrugen demnach 7,85 Milliarden Euro im Gesamtzeitraum 2001-2021.⁶⁷⁷

Abbildung 7: **Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) für Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe in Afghanistan 2001-2021 im Vergleich mit anderen DAC-Ländern**⁶⁷⁸

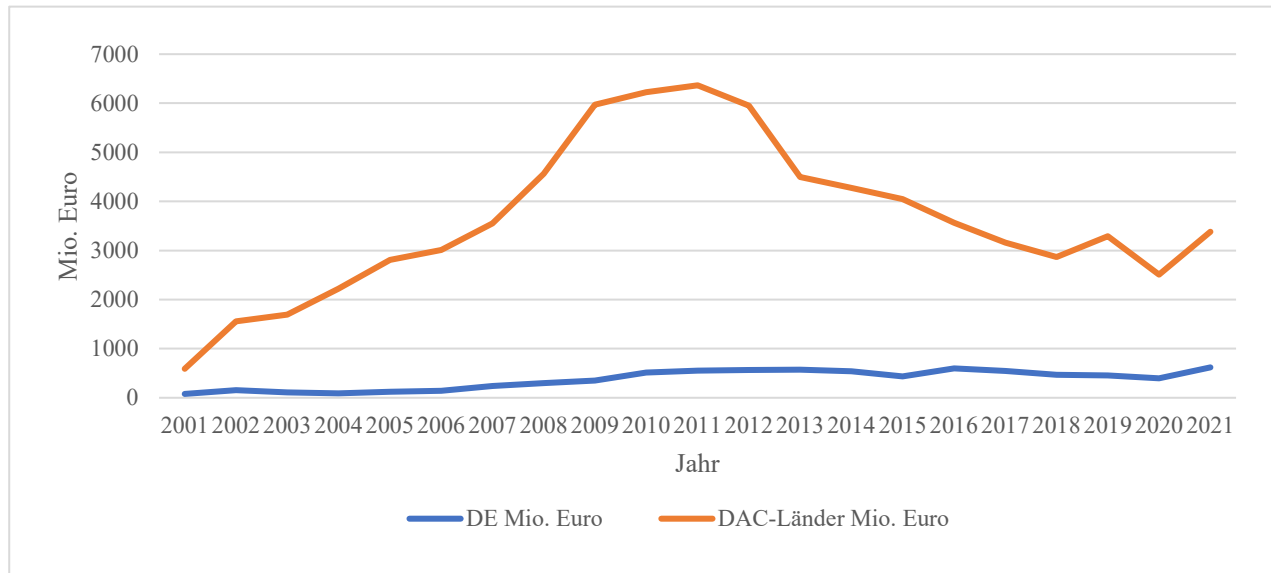
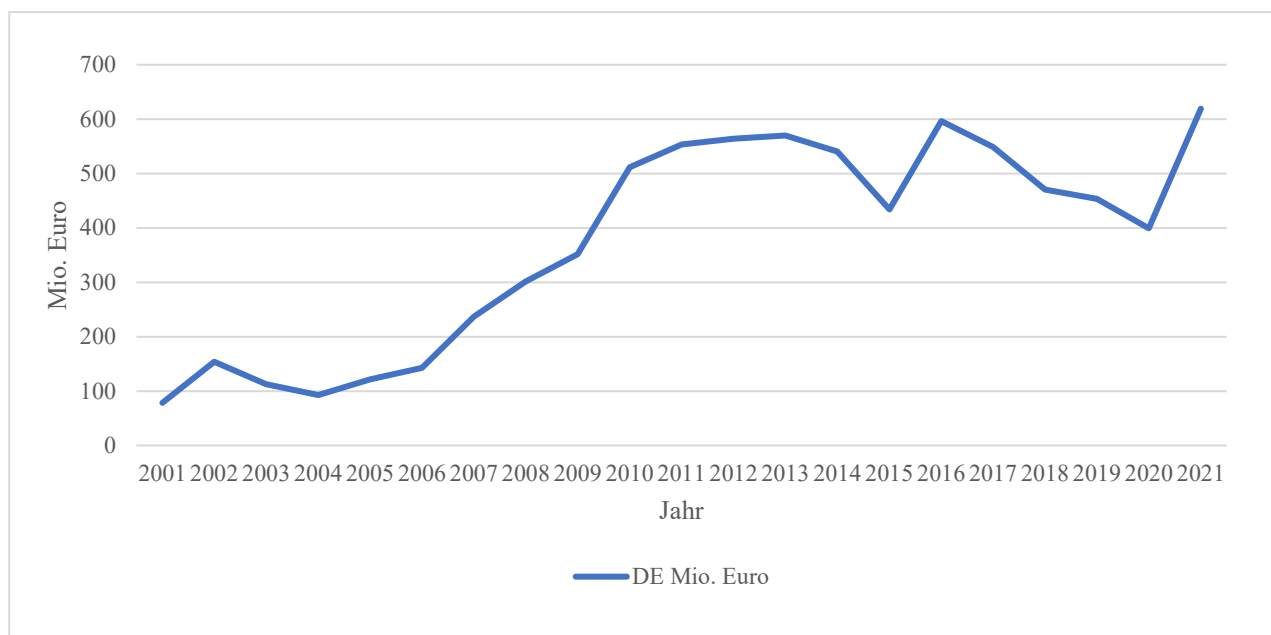


Abbildung 8: **Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) für Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe in Afghanistan 2001-2021**⁶⁷⁹



⁶⁷⁷ Vergleiche Datensatz im Anhang 6.6., Quelle: OECD (2023).

⁶⁷⁸ Eigene Darstellung mit Daten von: Ebd., Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a].

⁶⁷⁹ Ebd.

Der Einsatz deutscher Soldaten und ziviler Kräfte in Afghanistan hat nach Angaben der Bundesregierung mehr als 17,3 Milliarden Euro gekostet.⁶⁸⁰ Das BMVg, das eine autarke Infrastruktur und schweres Gerät zu finanzieren hat, gab 12,3 Milliarden Euro⁶⁸¹ aus, das AA 2,48 Milliarden Euro⁶⁸², das BMZ 2,46 Milliarden Euro.⁶⁸³ Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung war über den gesamten Zeitraum 2002–2021 ein Schwerpunktsektor des BMZ-Engagements im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Die Ausgaben für humanitäre Hilfe betrugen lediglich 425 Millionen Euro.⁶⁸⁴ Das große Ungleichgewicht zwischen militärischem und zivilem Engagement⁶⁸⁵ stand bis 2014 im Verhältnis 2,5 zu 1 und veränderte sich erst nach dem Ende von ISAF. Im AA-Budget nahm der Stabilitätspakt mit jährlich 180 Millionen Euro das größte Mittelvolumen ein, im Vergleich belief sich das Budget des AA für humanitäre Hilfe auf max. 45 Millionen Euro pro Jahr bis 2020.⁶⁸⁶ Aus dem Stabilitätspakt Afghanistan des AA wurden parallel zum BMZ-Engagement entwicklungspolitische Projekte und Maßnahmen, u. a. in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung, finanziert. Das Afghanistan-Portfolio des BMZ belief sich in den letzten Jahren auf etwa 250 Millionen Euro pro Jahr (inkl. Haushaltstitel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur/strukturbildende Übergangshilfe (KWI/ÜH)).⁶⁸⁷ Im Zeitverlauf fällt auf, dass die deutschen ODA-Mittel anfänglich (2003 und 2004) rückläufig waren, signifikante Erhöhungen der BMZ-Fördermittel für Afghanistan wurden erstmals 2007 und ab 2010 verzeichnet.

Schwerpunkte der deutschen humanitären Hilfe⁶⁸⁸ in Afghanistan zwischen 2001 und 2020 waren Hilfsmaßnahmen für Binnenvertriebene und (potenzielle) Rückkehrer – u. a. afghanische Geflüchtete im Iran – Ernährungs-sicherung, Wasser-, Sanitär- und Hygieneversorgung (WASH), Unterkunft, Schutz und Gesundheit sowie humanitäre Katastrophenvorsorge. Darüber hinaus unterstützte Deutschland Projekte des humanitären Minen- und Kampfmittelräumens und der Minenopferfürsorge.⁶⁸⁹

Die grundlegenden Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bestanden darin, in Afghanistan eine „sich selbst tragende Entwicklung“ in Gang zu setzen „die Afghanistan unabhängiger von internationaler Hilfe macht und an regionaler wirtschaftlicher Entwicklung teilhaben lässt“, entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und die Situation der Menschen vor Ort unmittelbar zu verbessern.⁶⁹⁰ Dafür legte das BMZ ab 2002 seine Schwerpunkte auf die Sektoren Energie, nachhaltige Wirtschaftsförderung⁶⁹¹ und Wasser/Sanitärversorgung. Hinzu kamen 2005 Bildung und 2012 Regierungsführung als Schwerpunktsektoren.⁶⁹² 2010 hat die Bun-

⁶⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2021c). Im Vergleich: Die USA haben von der Invasion in Afghanistan im Jahr 2001 bis zum Abzug im August 2021 etwa 2,3 Billionen US-Dollar für den Krieg inklusive der Operationen in Afghanistan und Pakistan ausgegeben. Vgl. Watson Institute for International and Public Affairs (2021).

⁶⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2021b), S. 9. Angabe BMVg für Zeitraum 2001 bis 31.12.2020. Die Kosten wurden als sog. einsatzbedingte Zusatzausgaben angegeben.

⁶⁸² Vgl. Ebd., S. 9. Die AA-Kosten umfassen sog. projektbezogene Personal- und Sachkosten, ausgenommen sind Personal- und Betriebskosten des AA, die im regulären diplomatischen Betrieb entstehen.

⁶⁸³ Laut BMZ-Eigenauskunft 2022 tätigte das Ressort über 2,6 Milliarden Euro Gesamtinvestitionen allein zwischen 2009 und 2021. Zudem beinhaltet diese Zahl nicht die Fördermittel des BMZ an Nichtregierungsorganisationen sowie multilaterale Organisationen. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2022).

⁶⁸⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2021b), S. 10, Angabe für Zeitraum 2001 - 31.12.2020.

⁶⁸⁵ Vgl. Bernd Schütt, Enquete-Kommission (2023n), S. 10.

⁶⁸⁶ Vgl. Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland: Auswärtiges Amt - AA (2006); (2010a); (2014); (2022b), jeweils Anlage 2.

⁶⁸⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2019b), S. 1, 3. Die am BMZ angesiedelte entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe soll Lebensgrundlagen schnell wirksam wiederherstellen und Basisdienstleistungen durch staatliche Akteure absichern.

⁶⁸⁸ Humanitäre Hilfe, Krisenprävention und Übergangshilfe werden seit 2013 gemeinsam vom Auswärtigen Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verantwortet, wobei das AA für Maßnahmen zur Krisenprävention und Humanitären Hilfe zuständig ist, die als Sofort- und Nothilfe in akuten Krisensituationen Grundbedürfnisse decken soll.

⁶⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2021b), S. 10, Angabe für Zeitraum 2001–31.12.2020.

⁶⁹⁰ Vgl. z. B. Bundesregierung (2008b), S. 11.

⁶⁹¹ Die der Enquete-Kommission vom BMZ zur Verfügung gestellten Daten zu in Afghanistan durchgeführten Vorhaben im Zeitraum 2001–21 erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dennoch lassen sich innerhalb der beschriebenen Vorhaben 5,7 Prozent der Gesamtmittelzuweisungen im Bereich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung verorten (z. B. Vorhaben zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im Norden und in Kabul), sowie 7,8 Prozent der Gesamtmittelzuweisungen im Bereich Energie (z. B. Vorhaben zur dezentralen Stromversorgung durch erneuerbare Energien). Dem Bereich *Governance*/Regierungsführung wurden 70 Prozent der Gesamtmittel zugewiesen. Unter diesen finden sich allerdings auch solche, die Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung haben können (z. B. Förderung der Regierungsführung im Rohstoffsektor, Verwaltung von regionalem Strukturentwicklungsfonds). Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2023a).

⁶⁹² Die grundlegende Ausrichtung dieser Schwerpunktsetzung blieb über die Zeit erhalten, allerdings wurde zeitweise stärker die Absicht betont, in den ländlichen Raum auszugreifen (2010 bis 2013, 2014 bis 2017), aber mit der sich verschlechternden Sicherheitslage und dem Vorsatz, nicht in unsicheren Distrikten oder solchen ohne Regierungskontrolle umzusetzen, verschob sich der geographische Schwerpunkt in die Städte. So war ein ab 2018 verfolgter Schwerpunktsektor Stadtentwicklung und kommunale Infrastruktur (Strom

desregierung eine „Verdoppelung“ der Mittel (von 220 auf 430 Millionen Euro) für den zivilen Aufbau im Rahmen der sogenannten Entwicklungsinitiative Nord(-Afghanistan) vorgenommen⁶⁹³, um die Transition und Übergabe der Verantwortung in afghanische Hände bis Ende 2014 zu unterstützen. Der hohe Mitteleinsatz wurde in der Transformationsdekade ab 2015 im Verhältnis zum internationalen Engagement annähernd beibehalten. In der Entwicklungszusammenarbeit erfolgte die Umsetzung über die Instrumente Technische Zusammenarbeit (TZ) und Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) maßgeblich durch die beiden staatlichen Durchführungsorganisationen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, bis 2010 GTZ, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Da die im Wirtschaftsaufbau anvisierten Ziele in Afghanistan sich durch privatwirtschaftliches Engagement als nicht realisierbar herausstellten (siehe Abschnitt 4.2.5.3.1), wurde Wirtschaftsentwicklung maßgeblich durch die GIZ und KfW (u. a. in den Bereichen Energieversorgung, Infrastrukturentwicklung, Chancenverbesserung für kleine und mittelständische Unternehmen, KMU) im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit finanziert und implementiert.

4.2.5.2.3 Fazit

Die selbstgesteckten Ziele der Bundesregierung, die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung zu verbessern und investitionsfördernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um den Wirtschaftssektor aufzubauen, wurden nur punktuell erreicht. Wie die oben angeführten Zahlen des HDI belegen, sind die Wirkungen des zwanzigjährigen internationalen und deutschen Engagements überaus bescheiden und systemische Effekte auf gesellschaftlicher Ebene blieben aus. Dies wirft die Frage nach dem Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und erzielten Wirkungen auf. Die deutschen Bemühungen zum Aufbau der Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit konnten lediglich partiell Strukturen schaffen, die das Leben der Bevölkerung nachhaltig verbessert haben. Punktueller Wirksamkeit des deutschen Engagements ist in den Bereichen Basisversorgung der Bevölkerung (Zugang zu Wasser, Grundbildung, Gesundheitsdienstleistungen), insbesondere im Norden und in Kabul, festzustellen.⁶⁹⁴ Im Bereich Infrastrukturausbau wurden hunderte von Vorhaben – der Bau von Straßen, Brücken, Ausbildungsstätten, Verwaltungs- und Regierungsgebäuden, Gesundheitseinrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgungsmaßnahmen – in etwa der Hälfte der afghanischen Distrikte landesweit über die Zeit⁶⁹⁵ realisiert, u. a. der Bau des Flughafens in Mazar-e Sharif. Von Trainings und Weiterbildungsmaßnahmen zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, des Bildungssektors und guter Regierungsführung profitierten hunderttausende Afghaninnen und Afghanen. Es ist davon auszugehen, dass diese Kompetenzzuwächse auf individueller Ebene nachhaltig bedeutsam sind.

Allerdings wirft die Lücke zwischen Zielen/beabsichtigten Wirkungen und Mitteleinsatz für eine Verbesserung der Lebensbedingungen auf der einen Seite und dem Erreichten auf der anderen Seite die Frage nach den Gründen für das Scheitern im Großen und lediglich punktuellen Erfolgen im Kleinen auf. Die folgenden Abschnitte thematisieren wesentliche Gründe und ihnen unterliegende Spannungsfelder/Dilemmata, die sich u. a. im deutschen Engagement zeigten. Die Auswahl erfolgt ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Jeden Abschnitt ergänzt eine Reihe von Lehren.

4.2.5.3 Gründe für die unzureichende Verbesserung der Lebensverhältnisse

4.2.5.3.1 Strukturelle Gründe: Sozioökonomische Ausgangsbedingungen

Afghanistan befand sich zum Ausgangspunkt der internationalen Intervention Ende 2001 bereits mehr als zwei Jahrzehnte in einem (Bürger-)Kriegszustand, der alle Lebensbereiche der Bevölkerung, inkl. der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen maßgeblich beeinträchtigt hatte. So existierte weitgehend eine Kriegsökonomie, da staatliche Strukturen seit den 1980er-Jahren bis zum Emirat der Taliban von 1996-2001 einen Großteil ihres Budgets für das Militär und Verteidigung aufwandten. Parallel hatten sich aufgrund der wenig durchsetzungsfähigen Ordnungspolitik der verschiedenen Regime illegale Schattenwirtschaftsstrukturen herausgebildet, die eng

und Wasser), neben Regierungsführung und Nachhaltiger Wirtschaftsförderung; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2018).

⁶⁹³ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 6; (2011); auch: Deutscher Bundestag (2010f), S. 41.

⁶⁹⁴ Vgl. Zürcher (2020), S. 17–22; (2023); Zürcher und Saraya (2020), S. 7, 47.

⁶⁹⁵ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2022), S. 1. Demnach haben BMZ und GIZ zwischen 2009 und 2021 allein mehr als 250 Vorhaben in Afghanistan in 188 Distrikten (von ca. 400 insgesamt) landesweit umgesetzt. Allerdings steht gerade die Nachhaltigkeit von Infrastruktur und Einrichtungen angesichts der Instandhaltungskosten nach 2021 in Frage.

mit der territorialen Kontrolle lokaler Kommandeure und deren Besteuerung der lokalen Bevölkerung oder der Ausbeutung von Rohstoffvorkommen (Edelsteine, Holz, Kohle, Öl) für private Einkünfte verbunden waren. Patron-Klient-Beziehungen dominierten wirtschaftliche Abläufe, die Durchsetzung von Eigentumsrechten oblag keinem Gesetz, sondern dem Recht des/der Stärkeren.⁶⁹⁶ Bereits in den 1990er-Jahren wurde Afghanistan zu einem der Hauptanbaugebiete von Schlafmohn und weltweit wichtigen Produzenten von Opium. Die Bevölkerung war zu einem großen Teil ins benachbarte Ausland geflohen und überlebte im Land maßgeblich von Subsistenzwirtschaft, Hilfen von Verwandten aus dem Ausland oder durch Beteiligung am bewaffneten Konflikt und dessen kriminellen Auswüchsen. Zu Beginn des internationalen Engagements in Afghanistan Ende 2001 hatte die Wirtschaft einen präzedenzlosen Niedergang, aufgrund einer mehrjährig andauernden Dürre und paralleler internationaler Wirtschaftssanktionen gegen das Taliban-Regime, erfahren. Die seit jeher wichtigen agrarischen Strukturen, die Subsistenz ermöglichten, waren kurz vor dem Kollaps, es gab kaum Kapital im Land und traditionell wenig ausgebildete einheimische Produktionskapazitäten und keine nennenswerte Industrie.⁶⁹⁷ Für privatwirtschaftliche Reformen und Wirtschaftsaufbau notwendige Institutionen wie eine Handelskammer existierten zum Zeitpunkt 2001 nicht mehr.⁶⁹⁸

Bereits vor dem Krieg war die afghanische Wirtschaft eine der schwächsten der Welt. Afghanistan umfasst einen Naturraum, der aufgrund seiner geographischen Gegebenheiten wirtschaftliche Produktivität und Überschüsse nur begrenzt erlaubt/e.⁶⁹⁹ Nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte sich im Zuge des Kalten Krieges eine konkurrierende ausländische Hilfen ausnutzende Rentenökonomie (Rentierstaat). Das heißt, wichtige Infrastruktur- und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte wurden sowohl von Entwicklungsagenturen aus den USA und Westdeutschland als auch der Sowjetunion und der Deutschen Demokratischen Republik zur Verfügung gestellt. Im Zuge der Kriegsökonomie ab den 1980er-Jahren dominierten ausländische Zuschüsse die Haupteinnahmen des afghanischen Staates. Während die afghanische Wirtschaft bis Ende der 1970er-Jahre zwar schwach, aber immer noch in der Lage war, die Bevölkerung des Landes ausreichend zu ernähren⁷⁰⁰, war dies ab 1978 nicht mehr der Fall. Es kam zur Herausbildung einer Hilfsökonomie basierend auf ausländischen Zuschüssen, der Staat war nicht auf eigene Einnahmen angewiesen, aber hochgradig von ausländischen Geldern abhängig.

Massive ausländische Entwicklungsinvestitionen führten dazu, dass zwar wirtschaftliches Wachstum gefördert wurde⁷⁰¹, sich aber mittel- und langfristig existierende Ungleichheiten verschärften und die Abhängigkeit von internationalen Finanztransfers massiv anwuchs. Die afghanische Wirtschaft verzeichnete zwischen 2003 und 2012 jährliche Wachstumsraten von ca. 9 Prozent⁷⁰² bei geringer Inflation. Allerdings wurde der Großteil des wirtschaftlichen Ertrags, schätzungsweise 80-90 Prozent, in der informellen Ökonomie erwirtschaftet. Im Bereich der legalen Wirtschaft dominierten Bau- und Transportaktivitäten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bedarfen der Interventionsakteure erwachsen. Neben dem Rohstoffsektor potenziell aussichtsreiche Wirtschaftssparten, wie die Weiterverarbeitungsindustrie, der Erneuerbare Energiesektor, der Wassersektor und die Teppichindustrie, wurden nicht systematisch entwickelt.⁷⁰³ Sozioökonomische Indikatoren schienen sich, angesichts des katastrophalen Ausgangszustands und vor dem Hintergrund, dass die Dürre 2002 geendet hatte, zu verbessern. Dies führte u. a. dazu, dass mehr als 920.000 Afghaninnen und Afghanen bis 2014 aus dem Ausland zurückkehrten.⁷⁰⁴ Allerdings stagnierten die Armutsraten bei etwa 36 Prozent im Zeitraum 2007-2012.⁷⁰⁵ Mit der Ankündigung des schrittweisen Ressourcenabzuges der internationalen Gemeinschaft (nach vorheriger Erhöhung der zivilen Mittel) ab Ende 2014 verringerte sich das Wachstum des BIP wieder signifikant. Im Finanzjahr 2015-

⁶⁹⁶ Vgl. Fishstein und Amiryar (2015), S. 2.

⁶⁹⁷ Vgl. Hagenlocher und Leidner (DEG & ACGF), Enquete-Kommission (2023an); Kreutzmann und Schütte (2010).

⁶⁹⁸ Vgl. Peschka (2011).

⁶⁹⁹ Afghanistan hat keinen Zugang zum Meer. Fast drei Viertel des Territoriums sind von produktiver Nutzung ausgeschlossen (Wüsten, Hochgebirge), nur 12 Prozent des Landes kultivierbar und davon 23 Prozent bewässerbar. Deshalb gab es kaum produktives Potenzial zur Erwirtschaftung von Überschüssen, ein Großteil der Bevölkerung lebte von Subsistenzwirtschaft und Arbeitsmigration, v. a. in den Iran. Da Afghanistan aufgrund seiner Lage seit jeher ein Durchgangsraum war, dominierten Handel und Krieg als historisch bedeutende Einnahmequellen. Die Kriegsökonomie bedingte einen hohen Grad an Informalität und Schattenwirtschaftsaktivitäten, z. B. den grenzüberschreitenden Handel mit illegalen Gütern. Wirtschaftliches Potenzial birgt der Rohstoffsektor: Afghanistan besitzt bescheidene Gas- und Öl-Reserven und beträchtliche Vorkommen von Kupfer und Lithium (bekannt seit 2010). Darüber hinaus Eisen, Gold und Seltene Erden.

⁷⁰⁰ Vgl. Ruttig (2019).

⁷⁰¹ Vgl. Beath u.a. (2013), S. 47.

⁷⁰² Vgl. Ministry of Economy Islamic Republic of Afghanistan (2015).

⁷⁰³ Vgl. Byrd, Enquete-Kommission (2023ad); Ringel (2021).

⁷⁰⁴ Vgl. UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2015).

⁷⁰⁵ Vgl. World Bank (2016), S. 1.

16 reduzierte sich das Wachstum auf 0,9 Prozent (bei Berücksichtigung der Opiumproduktion) bzw. auf ein Minus von 2,4 Prozent in den Bereichen der legalen Wirtschaftsaktivitäten.⁷⁰⁶ Dies verdeutlicht die finanzielle Abhängigkeit, die Afghanistans Wirtschaft von den internationalen Akteuren im Zuge deren Engagements aufgebaut hat. Zudem zeigte sich im Übergang von der sogenannten Transition zur Transformationsdekade (2015-2024), dass der wirtschaftliche Aufbau sich bis dato maßgeblich an den Bedarfen der internationalen Truppen und der sie flankierenden zivilen Maßnahmen ausgerichtet hatte.⁷⁰⁷

Der in der afghanischen Verfassung (2004, Artikel 10)⁷⁰⁸ verankerte Aufbau der Wirtschaft nach marktwirtschaftlichen Prinzipien basierte implizit auf der idealistischen, aber falschen Annahme stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in einem normalen Post-Konfliktland. Wirtschaftliche Reformpläne – festgeschrieben in der mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft entwickelten *Interim Afghanistan National Development Strategy* (IANDS, 2005) und der *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS, 2008) – fokussierten auf die Etablierung eines privatwirtschaftlichen Sektors, die Schaffung von Märkten⁷⁰⁹ und eines attraktiven Umfelds für ausländische Direktinvestitionen.⁷¹⁰ Konkret sollten dafür Infrastrukturinvestitionen (z. B. im Energiesektor) getätigt und logistische Strukturen (Fluggesellschaften, Telekommunikation) aufgebaut⁷¹¹, das Management von Staatseinnahmen verbessert und die staatlichen Institutionen generell gestärkt werden.⁷¹² Landwirtschaft und rurale Industrien sollten gefördert werden, um wirtschaftliche Alternativen zum Drogenanbau zu schaffen und die Subsistenzwirtschaft durch eine kommerzielle Landwirtschaft mit Exportpotential und weniger Importabhängigkeit ersetzt werden.⁷¹³ Vorgesehen wurde zudem der Aufbau der Bergbauindustrie⁷¹⁴, die Etablierung eines Berufsbildungssystems für die Fachkräfteausbildung⁷¹⁵ sowie der Schutz von Eigentumsrechten durch die Etablierung eines Grundbuchsystems und der Regelung von Landrechten.⁷¹⁶ Im Verständnis der Entwicklungsakteure setzten die genannten Maßnahmen die Öffnung der Wirtschaft für den Weltmarkt, die Senkung der Zölle und die umfassende Privatisierung wenig staatseigener Unternehmen voraus.⁷¹⁷ Dies führte allerdings dazu, dass die einheimische Wirtschaft gegenüber dem Weltmarkt ungeschützt blieb, z. B. lokale Produkte und Firmen angesichts ins Land schwemmender ausländischer Waren nicht mehr konkurrenzfähig waren und sich ein beträchtliches Handelsbilanzdefizit – von 3 Milliarden US-Dollar im Jahr 2009⁷¹⁸ – einstellte, das chronische Züge annahm.⁷¹⁹ Die freie Handelsgesetzgebung erlaubte Nachbarstaaten ein Preisdumping, das potenzielle afghanische bzw. in Afghanistan investierende Investorinnen und Investoren, Unternehmerinnen und Unternehmern vom Markt drängte.⁷²⁰ Die Entwicklung afghanischer Produktionsstrukturen, die u. a. eine Voraussetzung für nachhaltige Beschäftigungssysteme und Investitionsanreize gewesen wären, wurde durch die marktradikalen Reformansätze langfristig unterminiert.⁷²¹

⁷⁰⁶ Vgl. Central Statistics Organisation of the Islamic Republic of Afghanistan (2016).

⁷⁰⁷ Indikatoren waren die Immobilienblase und der Einbruch der Immobilienpreise mit Abzug der internationalen Truppen und zivilen Kräfte zum 31.12.2014; zudem waren die Profite v. a. im Zuge der Abwicklung militärischer Transporte und im Sicherheits- und Versorgungssektor für die Internationalen vor Ort gewonnen worden.

⁷⁰⁸ Vgl. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2004)., Die Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan, Artikel 10 lautet: „Der Staat fördert und schützt private Investitionen und Unternehmen auf der Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung und garantiert deren Sicherheit nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.“

⁷⁰⁹ Insbesondere das Vorhaben, in Afghanistan Märkte zu schaffen, zeigt die Fehleinschätzung der internationalen Gemeinschaft bezüglich des lokalen Kontexts, denn „[w]enn es in Afghanistan einen stabilen Faktor gibt, dann sind es die lokalen Märkte. Die haben die sowjetische Invasion genauso überstanden wie die Taliban oder die US-geführte Intervention. Aber diese Märkte sehen eben nicht so aus, wie sich westliche Augen das vorstellen.“ Zitiert aus: Schomerus (2023b); vgl. auch Schomerus (2023a).

⁷¹⁰ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 17; (2008a), S. 7.

⁷¹¹ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 77, 84; (2008a), S. 10, 93.

⁷¹² Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 17; (2008a), S. 75.

⁷¹³ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 75; (2008a), S. 12.

⁷¹⁴ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 84; (2008a), S. 8.

⁷¹⁵ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 137; (2008a), S. 11.

⁷¹⁶ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 79; (2008a), S. 45.

⁷¹⁷ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 84; (2008a), S. 7, 83 f.

⁷¹⁸ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 85.

⁷¹⁹ Vgl. Germany Trade & Invest (2009), S. 8. Der Ausgleich des Importüberschusses (z. B. Export von Gütern: 2013 0,7 Milliarden Euro, 2014 0,8 Milliarden Euro; Import von Gütern: 2013 9,2 Milliarden Euro, 2014 8,9 Milliarden Euro) erfolgte über internationale Finanzmittel. Vgl. Byrd (2016), S. 83; Ringel (2021).

⁷²⁰ Vgl. Fishstein und Amiryar (2015), S. 12.

⁷²¹ Vgl. Johnson und Leslie (2008), S. 186; del Castillo (2008), S. 177.

Aufgrund von investitionshemmenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren Investitionen in Afghanistan zur Zeit des internationalen Engagements weder für afghanische noch für internationale Unternehmen attraktiv. Deutsche Unternehmen beteiligten sich daher nicht am Wirtschaftsaufbau in Afghanistan. Für die deutsche Wirtschaft potenziell profitable Sektoren wie der Abbau fossiler Rohstoffe und Erze (Bergbausektor)⁷²², die Produktion und Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, der Sektor erneuerbarer Energien und Wasserkraft sowie die Teppichindustrie⁷²³ waren aufgrund des unsicheren Kontextes (Eigentumsrechte/fehlende Rechtssicherheit, Korruption⁷²⁴, Sicherheitslage⁷²⁵ etc.) wenig attraktiv für die Privatwirtschaft.⁷²⁶ Sie wurden entweder maßgeblich von anderen internationalen Akteuren (im Rohstoffsektor China, Indien) oder vor allem staatlichen Entwicklungsagenturen vereinnahmt. Ein investitionsmotivierendes wirtschaftliches Umfeld konnte in Afghanistan nicht etabliert werden.⁷²⁷ In seltenen Fällen gab es in späteren Phasen des Einsatzes konkrete Investitionsinteressen deutscher Firmen. Die deutschen Firmen Hochtief und Giesecke+Devrient sollen ein grundsätzliches Interesse gehabt haben, in Afghanistan zu investieren⁷²⁸, Siemens Energy plante z. B. ab 2020 die Etablierung eines nachhaltigen Energiesystems in Afghanistan.⁷²⁹ Gerade im letzten Punkt zeigte sich die Diskrepanz zwischen dem Anspruch, Afghanistan mit den geplanten Maßnahmen als Energiedrehscheibe in Zentralasien zu etablieren⁷³⁰ und den Alltagsrealitäten der Bevölkerung. Lediglich 28 Prozent der afghanischen Bevölkerung waren bis 2020 mit Elektrizität versorgt.⁷³¹ Weitere investitionshemmende Faktoren waren das weitgehende Fehlen einer logistischen und einer Verkehrsinfrastruktur⁷³², ungeregelte bzw. nicht durchsetzungsfähige Bodeneigentumsrechte⁷³³ sowie ein Mangel an einheimischen Fachkräften⁷³⁴ und deren gezielter Aus- und Fortbildung.⁷³⁵

Das BMZ unterstützte zwischen 2001 und 2004 den Aufbau der *Afghan Investment Support Agency* (AISA), welche privatwirtschaftliche Investitionen motivieren, fördern und unterstützen sollte⁷³⁶, sowie den Aufbau der *Export Promotion Agency Afghanistan* (EPAA) zur Stärkung des internationalen Exporthandels Afghanistans.⁷³⁷ Ein wichtiges Vorhaben im Bereich des wirtschaftlichen Aufbaus in den früheren Jahren der Intervention war die Etablierung des Afghanischen Kreditgarantiefonds. Dieser wurde durch die DEG (Tochtergesellschaft der KfW), gemeinsam mit USAID 2005 etabliert. Als Kreditversicherungsinstitution sollte dieser wirtschaftliche

⁷²² Ein systematisch durchgeführter Geologischer Survey durch die *U.S. Department of Defense Task Force for Business and Stability Operations* und den *Afghanistan Geological Survey* 2010 zeigte, dass Afghanistan neben den bekannten Vorkommen von Öl und Gas sowie Eisen und Kupfer signifikante Vorkommen an Lithium und Seltenen Erden aufweist. Vgl. Peters u.a.(hrsg.) (2011).

⁷²³ Vgl. Byrd, Enquete-Kommission (2023ad); Ringel (2021).

⁷²⁴ Vgl. Enquete-Kommission (2023ad); Fishstein und Amiryar (2015), S. 5, 6; Fishstein und Amiryar (2016), S. 102; Iyengar Plumb u.a. (2017), S. 28.

⁷²⁵ Die Sicherheitslage in Afghanistan schwankte über den Zeitraum der Intervention, war allerdings durchgehend instabil und unberechenbar. Vgl. Fishstein und Amiryar (2016), S. 101. Seit Mitte der 2000er-Jahre haben sich die Sicherheitsumstände in Afghanistan zunehmend verschlechtert.

⁷²⁶ Eine Ausnahme bildet der Telekommunikationssektor, der maßgeblich von Aga Khan (Roshan) und der VAE-basierten Firma Etisalat besetzt wurde. Vgl. Fishstein und Amiryar (2015), S. 5.

⁷²⁷ Vgl. Fishstein und Amiryar (2016), S. 100; Schrade, Enquete-Kommission (2023w); Shahalimi, Enquete-Kommission (2023p). Ein Weltbank-Papier schildert, wie die Reformen zur Privatsektorförderung in Postkonfliktländern auf Standardmodelle, die wenig auf den jeweiligen lokalen Kontext angepasst sind, zurückgriffen. So übernahm beispielsweise USAID die Verantwortung für Investitionsreformen in Afghanistan, woraufhin ein entsprechendes Gesetz von USAID-Consultants entworfen und mit einer geringen Zahl von afghanischen Regierungsvertretern/-innen abgestimmt wurde, mit nur minimalem Einbezug von Vertretern/-innen der Privatwirtschaft und beschränkt auf Kabul. Entsprechend kritisch wurde das Ergebnis von Angehörigen der Privatwirtschaft in Afghanistan bewertet, die beklagten, dass afghanische Realitäten völlig außen vor gelassen wurden, insbesondere der Kontext schwacher staatlicher Strukturen und korrupter Regierungsinstitutionen. Vgl. Peschka (2011), S. 31.

⁷²⁸ Vgl. Ringel (2021).

⁷²⁹ Vgl. Siemens Energy (2020).

⁷³⁰ Vgl. Ebd.

⁷³¹ Vgl. Ebd.; Fishstein und Amiryar (2015), S. 11.

⁷³² Vgl. Price (2021); Karokhail (2008), S. 3.

⁷³³ Vgl. Karokhail (2008), S. 2; Kreutzmann und Schütte (2010), S. 13. Der Monopolbildung lokaler Machthaber und dessen aktiver Aufrechterhaltung wurde so nicht effektiv entgegengesteuert (vgl. Minoia und Schrade [2018], S. 4), teilweise sogar noch durch den Abflussdruck öffentlicher Gelder seitens der Geberländer bestärkt (vgl. Fishstein und Amiryar [2016], S. 100–101, 104; Iyengar Plumb u.a. [2017], S. 28; Ringel [2021]; Siemens Energy [2020]).

⁷³⁴ Vgl. Fishstein und Amiryar (2016), S. 102. Vergleichsweise hohe Gehälter in afghanischen Behörden sowie in internationalen Organisationen, die finanziell gut ausgestattete internationale Projekte implementierten, verursachten eine Art „*brain drain*“ lokaler qualifizierter Fachkräfte zu diesen Einrichtungen und verstärkte den Fachkräftemangel auf dem afghanischen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt.

⁷³⁵ Vgl. Ebd., S. 105; Fishstein und Amiryar (2015), S. 2.

⁷³⁶ Die AISA verselbständigte sich allerdings mit der Zeit zu einer profitorientierten Agentur, dessen Verantwortungsbereiche sich zunehmend mit denen des Handelsministeriums überschnitten. Das Ziel, das mit dem Agenturaufbau verfolgt wurde, wurde nicht erreicht. Vgl. Enquete-Kommission (2023ad).

⁷³⁷ Vgl. Karokhail (2008), S. 2.

Investitionen afghanischer Akteure vor Ort motivieren. Der Fonds existiert, mittlerweile unabhängig von der DEG, bis heute fort. Abgesehen davon war die DEG, welche besonders mit der Privatsektorförderung im internationalen Kontext betraut ist, in Afghanistan kaum aktiv. Die Bundesregierung blieb in Bezug auf direkte Förderungen privater, sowohl deutscher als auch afghanischer Akteure für wirtschaftliche Investitionen in Afghanistan durch Investitionsgarantien oder andere Investitionsanreizinstrumente nach derzeitigem Kenntnisstand größtenteils inaktiv.⁷³⁸ Das Bundeswirtschaftsministerium mit seiner Abteilung zur Außenwirtschaftsförderung (Abt. V) wurde nicht aktiv, um die Hürden für Investitionsgarantien in sich im Aufbau befindenden Volkswirtschaften zu senken oder Außenwirtschaftsvorhaben zu fördern. Privatwirtschaftliche Akteure waren nicht Teil des Engagements zum zivilen Aufbau, da ihr Engagement einen förderlichen Kontext für Investitionsentfaltung und eine gewisse Risikoakzeptanz voraussetzt. Stattdessen setzte die Entwicklungszusammenarbeit einen Schwerpunkt auf nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsförderung, um die Schaffung eines investitionsfördernden Umfelds zu unterstützen.

Fazit

Der Ausgangskontext für das internationale Engagement in Afghanistan war gekennzeichnet durch fehlende strukturelle Voraussetzungen für wirtschaftliche Prosperität, gepaart mit einer hohen Abhängigkeit von internationalen Geldflüssen zur Aufrechterhaltung des Staatsapparates, die zur Herausbildung einer Hilfsökonomie führte. Dies wurde von den internationalen und deutschen Akteuren unzureichend verstanden und zu spät erkannt. Die ambitionierten Ziele für den Wirtschaftsstandort Afghanistan – u. a. eine auf dem Privatsektor gestützte exportorientierte Wirtschaft, die in der Lage sein würde, notwendige Staatseinnahmen zu generieren – standen in starkem Kontrast zu den skizzierten Ausgangsbedingungen. In der Folge wurden wirtschaftliche Reformprozesse angestoßen, die dem sozioökonomischen Kontext wenig angemessen waren. Der Landeskontext wurde von Beginn an nicht in die Planung und Zielformulierung einbezogen, im besten Fall wurde er grundlegend unterschätzt, im schlimmsten Fall komplett ignoriert. Die Bedarfe des Interventionslandes und seiner diversen Akteure wurden nicht wahrhaft ermittelt und weder mit deutschen Zielen und Strategien, noch international kohärent abgestimmt. Nicht intendierte Effekte dieses Kontextunverständnisses waren die Schaffung von Anreizen für die Entstehung von Parallelwirtschaften, durch ausländische Nachfrage generierte Immobilienblasen, komplexes Unterauftragnehmertum und Marktverzerrungen. Wirtschaftsentwicklungsmaßnahmen haben kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum befördert und keinen nachhaltigen Effekt auf die Minderung von Armut und Ungleichheit in Afghanistan erzielen können. Eine systematische Aufarbeitung von Sachständen im Hinblick auf den Kontext vor Ort, durch zum Beispiel Forschungsförderung an deutschen Universitäten und Forschungseinrichtungen, hat nicht stattgefunden und verhindert, dass auf der Grundlage von Wissen über tatsächliche Wirkungszusammenhänge realistisch, konfliktsensibel und in Übereinstimmung mit beabsichtigten Wirkungen geplant, gesteuert und vor Ort operiert wurde (zum Beispiel im Vergleich zur Praxis des Think Tank ODI im Vereinigten Königreich).

Für den Bereich des wirtschaftlichen Aufbaus ergeben sich daraus folgende Lehren: Es bedarf der gleichzeitigen Beachtung von makroökonomischen Weichenstellungen (FZ), strukturbildender Entwicklungszusammenarbeit (großangelegte Infrastruktur- und einkommensschaffende Maßnahmen und Ausbildungsinitiativen (TZ)) und von humanitären Bemühungen, zudem der Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Zum Beispiel können auf lokaler Ebene Nichtregierungsorganisationen Strukturen schaffen, die das Leben der Bevölkerung unmittelbar verbessern. Eine entsprechende Ausgewogenheit und Abstimmung (Strategie) kann besser auf die Gleichzeitigkeit von Anforderungen (humanitär, strukturell) in unterschiedlichen Gebieten eines Landes und deren Relevanz für diverse Gruppen reagieren. Die Existenz von Energieversorgung und Transportinfrastruktur ist neben ausreichender Sicherheit (staatliches Gewaltmonopol) und einem Arbeits- und Fachkräfteangebot eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung von Außenwirtschaftsvorhaben und Investitionen. Bei der Finanzierung von Vorhaben sollten die deutschen öffentlichen Auftraggeber sowie auch ihre Durchführungsorganisationen darauf achten, dass Aufträge zur lokalen Umsetzung öffentlich ausgeschrieben werden und der lokale privatwirtschaftliche Wettbewerb gefördert wird. Privatwirtschaftliche Investitionen einheimischer Akteure könnten beispielsweise durch FZ-Aktivitäten von der DEG oder durch anderweitige Investitionsabsicherungen unterstützt werden. Eine Weiterführung wirtschaftlicher Aufbaumaßnahmen sollte auch bei Veränderungen der Akteurskonstellationen künftiger Engagements, zum Beispiel dem Abzug des Militärs aus dem Einsatzland, erfolgen, sofern die Sicherheitslage und andere Kosten-/Nutzenerwägungen dies zulassen.

⁷³⁸ Vgl. Hagenlocher und Leidner (DEG & ACGF), Enquete-Kommission (2023an). Eigene Recherchen hierzu brachten keine Ergebnisse.

4.2.5.3.2 Wissens- und Aufmerksamkeitslücke: Das Dilemma der Umsetzung ohne afghanische Eigenverantwortung

Seit Abschluss der Petersberg-Konferenz 2001 dominierte unter Gebern und Umsetzungsorganisationen die Vorstellung, dass die Aufbaubemühungen der internationalen Gemeinschaft hin zu Frieden und Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der afghanischen Bevölkerung linear, im Sinne eines stetigen Fortschritts, verlaufen würden. Allen am deutschen Afghanistan-Engagement beteiligten Ressorts fehlten konkrete Lagebeurteilungen über die Situation im Land und daraus abzuleitende realistische Handlungsmöglichkeiten.⁷³⁹ Ausgehend von der fälschlichen Annahme, dass Afghanistan ein Post-Konfliktland und somit ein normales EZ-Land⁷⁴⁰ sei, wurde gerade in der Anfangsphase zu schnell und zu umfassend der Fokus auf strukturbildende Maßnahmen gelegt, ohne dass grundlegende humanitäre Bedarfe in Afghanistan nach 20 Jahren Krieg abgedeckt wurden.⁷⁴¹ Die ausländischen Hilfen ermöglichten ab 2002 zwar ökonomisches Wachstum (s. oben), den Ausbau des öffentlichen Sektors sowie Straßen- und Infrastrukturausbau, jedoch wirkte sich das Wirtschaftswachstum nicht armutsmindernd aus und schuf keine nachhaltigen Beschäftigungsstrukturen, stattdessen wuchsen sozioökonomische Ungleichheiten.⁷⁴² Außerdem wurde der Landeskontext durch viele internationale Akteure, auch Deutschland, als Agrarland, dessen Bewohner mehrheitlich von Subsistenzwirtschaft lebten, unterschätzt. Die Konzepte und Ansätze der internationalen Unterstützung für den Landwirtschaftssektor waren wenig kongruent mit den Vorstellungen und Zielen von Bauern, Bäuerinnen und lokalen Behörden wie auch der afghanischen Regierung zur Rehabilitation der Landwirtschaft.⁷⁴³ Die Vorstellung, man könne in einem Agrarland eine nachholende schnelle Modernisierung einleiten, indem anderswo bewährte Vorgehensweisen einfach übernommen werden⁷⁴⁴, stellte sich im Nachhinein als fehlgeleitet heraus.

Zudem wirkten sich die Hilfsabhängigkeit und der kontinuierliche bedingungslose Zufluss ausländischer Gelder grundlegend negativ auf Rechenschafts- und Verantwortungsstrukturen aus. Die afghanische Regierung fühlte sich vor allem internationalen Geldgebern verantwortungs- und rechenschaftspflichtig, weniger den Bürgerinnen und Bürgern Afghanistans.⁷⁴⁵ Kurze Projektlaufzeiten und Zielhorizonte für die Gewährung von Entwicklungszusammenarbeit sowie partikulare Geberagenden in einer fragmentierten Geberlandschaft setzten einen Kreislauf in Gang, in dem die afghanische Regierung stets erneut für weitere Hilfen lobbyieren musste. Dadurch gerieten langfristige Ziele und Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung aus dem Blick. Der afghanischen Regierung und den Partnerbehörden wurde zu lange keine Eigenverantwortung (*ownership*) übertragen.⁷⁴⁶ Ein fehlender Elitenkonsens erschwerte einerseits den Erfolg von komplexeren Projekten, weil die zerstrittenen Eliten kein gemeinsames Interesse an der Umsetzung von Reformen hatten. Andererseits beklagte die afghanische Seite, dass die meisten Geber eine eigene Agenda verfolgten und deren Kohärenz untereinander zu wünschen übrig ließ. Laut der afghanischen Regierung erklärte dies auch die geringe Eigenverantwortung der staatlichen Strukturen und Entscheidungsebenen.⁷⁴⁷

Deutsche öffentliche Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (von AA und BMZ) wurden maßgeblich über multilaterale Fonds als *off-budget*-Förderinstrumente, also außerhalb des afghanischen Staatshaushalts, eingesetzt. Zwischen 2002 und 2009 hat die internationale Gemeinschaft 82 Prozent (2015: 60 Prozent, 2016: 41 Prozent) ihrer in das Afghanistanengagement investierten Gelder außerhalb der afghanischen Etats abgewickelt, nur 18 Prozent (2015: 40 Prozent, 2016: 59 Prozent) über die afghanische Regierung (Kernbudget, *on-budget aid*).⁷⁴⁸ Das BMZ zahlte in den von der Weltbankgruppe verwalteten Fonds für Wiederaufbau ARTF (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*) allein zwischen 2012 und 2021 618 Millionen Euro ein.⁷⁴⁹ Hauptziel des ARTF war

⁷³⁹ Vgl. Schütt, Enquete-Kommission (2023n), S. 11.

⁷⁴⁰ So wurde die offizielle Darstellung, dass sich Afghanistan in der sogenannten Transformationsdekade 2014 bis 2024 aus einer Phase der Stabilisierung hin zu „Konsolidierung“ entwickeln und danach wieder ein „normales Entwicklungszusammenarbeit-Land“ sein würde, bis zuletzt nicht offen hinterfragt. Enquete-Kommission (2023z).

⁷⁴¹ Vgl. Donini (2004); Enquete-Kommission (2023t).

⁷⁴² Gut abzulesen anhand der beiden NRVA-Studien 2007 bis 2008 und 2011 bis 2012, vgl. World Bank und Ministry of Economy Islamic Republic of Afghanistan (2015).

⁷⁴³ Vgl. Christoplos (2004), S. 7–17.

⁷⁴⁴ Vgl. Pain und Huot (2018).

⁷⁴⁵ Vgl. Bizhan (2018).

⁷⁴⁶ Vgl. Zürcher (2020); Zia (Minister a. D.), Enquete-Kommission (2023aa); Haqbeen (ACBAR), Enquete-Kommission (2023ab).

⁷⁴⁷ Vgl. Preuß (2022), S. 11.

⁷⁴⁸ Zahlen für 2002–2009, vgl. Bizhan (2018), S. 154; für 2015 bis 2016: Ruttig und Bjelica (2018).

⁷⁴⁹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2022), S. 1 f. Die Weltbank wurde vom US-Afghanistan *auditor* SIGAR mehrfach kritisch hinsichtlich Effizienz und Effektivität des ARTF evaluiert, um besonders Defizite in

die Unterstützung Afghanistans beim Aufbau staatlicher Strukturen in unterschiedlichen Bereichen. So wurden daraus u. a. die Gehälter des öffentlichen Dienstes (inkl. Polizei) und soziale Dienstleistungen bezahlt. Erst die BMZ-Strategie 2014-2017⁷⁵⁰ enthielt das explizite Ziel, mindestens 50 Prozent der Gebermittel enger an den afghanischen Haushalt zu binden (*on-budget*), nachdem die internationalen Geber sich auf der Kabul-Konferenz 2010 für den Zeitraum ab 2012 darauf verständigt hatten.⁷⁵¹ Während der Transitionsperiode zu größerer afghanischer Verantwortungsübernahme (2010-14) sollte die afghanische Regierung notwendige Reformen zur Stärkung ihres öffentlichen Haushaltsmanagements umsetzen, Korruption eindämmen und den Zugriff auf öffentliche Einnahmen erhöhen.⁷⁵² Die Verlagerung von mehrheitlich *off-budget*- zu *on-budget*-Finanzierungen, unter Einbezug des afghanischen Staates, ist als Versuch zu bewerten, dem Dilemma zwischen zwei Ansprüchen Genüge zu tragen, nämlich der Erreichung von Effektivität auf der einen und von *ownership* durch die afghanischen Partner auf der anderen Seite. Während *off-budget*-Hilfen v. a. vor dem Hintergrund geringer Absorptionskapazitäten und dem Risiko der Zweckentfremdung bereitgestellter Gelder ersterer Rechnung trugen, waren *on-budget*-Finanzierungen die Grundlage dafür, dass afghanische Partnerbehörden die Gelder selbst verwalten und so Eigenverantwortung ausüben können würden. So befindet die Weltbank, dass *off-budget*-Hilfen maßgeblich in die Taschen korrupter, nicht am Gemeinwohl orientierter Akteure gelangte, was nicht nur die afghanische Regierung, sondern auch internationale Geber in den Augen der Bevölkerung delegitimierte und keine dauerhaften Wirkungen erlaubte.⁷⁵³

Problematisch war zudem, dass ein Großteil der bereitgestellten Gelder in die Geberländer zurückgeflossen ist⁷⁵⁴, Schätzungen zufolge zwischen 40 und 90 Prozent der Hilfen seit 2001.⁷⁵⁵ Die Weltbank gab für 2008 an, dass nur 38 Cents eines jeden US-Dollars die afghanische Wirtschaft erreichten.⁷⁵⁶ Laut einer Oxfam-Studie von 2008 wurde die Hälfte der Hilfgelder 2001-2008 an den Erwerb von Gütern und Leistungen der Geberländer gebunden. Dies ermöglichte Auftragnehmern (*contractors*) mit reiner Dienstleistungsorientierung Gewinnmargen von bis zu 50 Prozent.⁷⁵⁷ Dienstleistungs-Consultings sind zu einem eigenem Sektor geworden und stellten in Afghanistan eine Art „Zweitbeamtentum“, dessen ausländische Berater/-innen und Expertinnen und Experten (Kurzzeitkonsultantinnen und Kurzzeitkonsultanten; und afghanische Expertinnen und Experten bzw. Rückkehrer/-innen aus dem Ausland) einen Großteil des Geldes für den Wiederaufbau kosteten.⁷⁵⁸ Dies hat zu Spannungen zwischen afghanischen und ausländischen (auch zurückgekehrten afghanischen) Expertinnen und Experten geführt, die nie ausgewanderten Afghaninnen und Afghanen fühlten sich gehaltsmäßig diskriminiert.⁷⁵⁹

Die auf den internationalen Afghanistan-Konferenzen von der afghanischen Regierung vorgelegten Entwicklungspläne richteten sich stets nach verfügbaren Geldern aus dem Ausland.⁷⁶⁰ Im Finanzjahr 2017/18 wurde der afghanische Staatshaushalt zu 66 Prozent aus dem Ausland finanziert, nur 33 Prozent durch eigene Staatseinnahmen, obwohl sich diese seit 2009 verdreifacht hatten. 2018 finanzierten ausländische Finanzmittel 80 Prozent der öffentlichen Ausgaben des afghanischen Staatshaushalts (55 Prozent des BIP).⁷⁶¹ Die Höhe der bereitgestellten finanziellen Mittel führte zu einem hohen Mittelabflussdruck der Geber, dem stand aber eine geringe Absorptionskapazität der afghanischen Partner entgegen.⁷⁶² Zum einen gab es nicht die entsprechend hohe Zahl von Pro-

der Verwendung und Überwachung der ARTF-Mittel, die an die afghanische Regierung ausbezahlt wurden, und die Intransparenz gegenüber Gebern zu überkommen. Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2011); (2018); (2022a).
⁷⁵⁰ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2013). Das BMZ-Strategiepapier 2014 bis 2017 stellt die erste ausformulierte ressortspezifische Strategie des BMZ für sein Afghanistan-Engagement dar. Es basierte auf einem 2010 in Auftrag gegebenen und 2013 abgeschlossenen strategischen Portfolio-Review; vgl. Zürcher u.a. (2013).

⁷⁵¹ Vgl. International Crisis Group (ICG) (2011), S. i.

⁷⁵² Vgl. Ebd., S. 9.

⁷⁵³ Vgl. Haque u.a. (2023), S. 28.

⁷⁵⁴ Vgl. International Crisis Group (ICG) (2011), S. 14.

⁷⁵⁵ Vgl. Waldman (2008), S. 7.

⁷⁵⁶ Vgl. Ruttig und Bjelica (2018).

⁷⁵⁷ Waldman (2008), S. 5.

⁷⁵⁸ 2011 waren laut International Crisis Group (ICG) (2011), S. 14.; allein im afghanischen Innenministerium 282 ausländische Berater/-innen tätig, davon 120 Auftragnehmer (*contractors*), die zusammen 36 Millionen US-Dollar jährlich kosteten. In der Logistikabteilung des Innenministeriums betrug das Verhältnis von Beratern/-innen zu Beratern 45:14 (Waldman [2008], S. 5).

⁷⁵⁹ Vgl. Farhang (2005), S. 173, 189. Die direkt durch internationale Finanzmittel unterstützten privaten Einrichtungen erhielten aufgrund des Abflussdrucks der hohen öffentlichen Finanzmittel so viel finanzielle Unterstützung, dass diese im Kampf um qualifizierte Ortskräfte im Vergleich sehr hohe Gehälter anbieten konnten. Dies führte zu einer Art *brain drain* lokaler qualifizierter Fachkräfte zu diesen Einrichtungen und verstärkte den Fachkräftemangel auf dem afghanischen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt.

⁷⁶⁰ Vgl. Berlin-Konferenz (2004); Islamic Republic of Afghanistan (2005) (I-ANDS); Islamic Republic of Afghanistan (2008a) (ANDS).

⁷⁶¹ Vgl. Haque u.a. (2023).

⁷⁶² Vgl. Schwickert, Enquete-Kommission (2023a).

jekten, in die Mittel sinnvoll hätten gelenkt werden können. Dies hatte zum anderen mit den begrenzten Kapazitäten der afghanischen Verwaltung zu tun. Diese wurde lange überschätzt, da die afghanische Verwaltung zu großen Teilen vom sogenannten „Zweitbeamtentum“ geführt wurde.⁷⁶³ Hinzu kommt, dass Durchführungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen an hohen Projektvolumina durchaus Interesse haben, um ihre in fragilen Kontexten hohen strukturellen Kosten zu decken.⁷⁶⁴ Da in einem instabilen Umfeld wie Afghanistan aus Sicherheitsgründen aber Projekte häufig ganz ohne Präsenz des Projektpersonals vor Ort durchgeführt wurden, sind die finanziellen Mittel abgeflossen, ohne dass die geplanten Wirkungen erzielt oder auch nur die vereinbarten Leistungen erbracht wurden. Das reichte bis zu Phantomprojekten, die zwar abgerechnet, aber niemals durchgeführt wurden.⁷⁶⁵ Eine Folge hiervon war ein zunehmender Vertrauensverlust der Bevölkerung in die neu geschaffenen Verwaltungsstrukturen und gegenüber dem Engagement der internationalen Gemeinschaft.⁷⁶⁶

Erst ab 2010 versuchte die Bundesregierung, ihre Unterstützung zunehmend an Reformen zu binden, und setzte entsprechende Anreize und Bedingungen (Konditionalisierung)⁷⁶⁷ auf Grundlage der zwischen der Gebergemeinschaft und der afghanischen Regierung vereinbarten Reformagenda *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF, 2018) sowie des diesem vorausgehenden *Self Reliance and Mutual Accountability Framework* (SMAF, 2015). In Bereichen, in denen die Reformanstrengungen der afghanischen Partner hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, hat das BMZ Teile seiner Unterstützung gestrichen oder verringert. Wegen Nichterfüllung von Konditionen wurden 2016 beispielsweise 31 Millionen Euro einbehalten.⁷⁶⁸ 2017 wurden die Bedingungen erfüllt, so dass erst dann neue Zusagen für Wasser- und Energievorhaben getätigt wurden. Die Bundesregierung nannte als größte Reformhemmnisse in Afghanistan die volatile Sicherheitslage, den stockenden Friedensprozess, die unzureichenden personellen und administrativen Kapazitäten der Regierung sowie die schwierige Haushaltslage⁷⁶⁹ – größtenteils Hindernisse, die von der afghanischen Regierung vor dem Hintergrund der Hilfsabhängigkeit und strukturellen Faktoren nicht eigenverantwortlich hätten gelöst werden können. Trotz der punktuellen Blockade von Geldern (ihr Anteil am Gesamtvolumen der Entwicklungszusammenarbeit war gering) ist zu konstatieren, dass die ab 2012 eingeführten Konditionalisierungsbemühungen keine Wirkungen hervorbrachten. Zudem zielten sie nicht darauf ab, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Bevölkerung und die Adressierung afghanischer Bedarfe zu erhöhen:

„[... Die Hilfe] spiegelt eher die Erwartungen der Geberländer und das wider, was westliche Wähler als Wiederaufbau- und Entwicklungserfolge ansehen würden, als das, was die afghanischen Gemeinschaften wollen und brauchen. Die Projekte haben zu oft versucht, eine vorgefasste Vorstellung von Fortschritt durchzusetzen, anstatt die Fähigkeiten entsprechend den afghanischen Wünschen zu fördern, zu unterstützen und zu erweitern.“⁷⁷⁰

Nur gut ein Drittel der Zahlungen aus dem Ausland erfolgten zwischen 2012 und 2014 in Abstimmung mit den Nationalen Prioritätenprogrammen der Regierung, der Rest der Mittel wurde laut des Berichts der afghanischen Regierung zur Geberkoordinierung 2016 an Bedarfen und Prioritäten der Regierung vorbei alloziert.⁷⁷¹

Fazit

Ein fehlendes Kontextverständnis der deutschen und internationalen Akteure bedingte, dass die vielseitigen Interessen, Ziele und Bedarfe der afghanischen Bevölkerung nicht ausreichend in die Planung und Umsetzung des zivilen Aufbaus einbezogen wurden. Dies war mitverantwortlich dafür, dass *ownership* und Eigenverantwortung der Afghaninnen und Afghanen (Bevölkerung, Regierung, Partnerbehörden) begrenzt blieben. Umsetzungsbe-mühungen ohne afghanische Eigenverantwortung haben unbeabsichtigte Nebenwirkungen ausgelöst. Diese wollten deutsche wie andere internationale Akteure nicht sehen bzw. anerkennen, obwohl viele Indikatoren vorhanden waren, die auf Missstände und das Unterlaufen von Effektivität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen hindeuteten. Ausländische Budgethilfen für den zivilen Aufbau, anstelle von durch Zölle oder Steuern generierten Staatseinnahmen, haben zu einer Verzerrung des öffentlichen Finanzsektors geführt und negative

⁷⁶³ Vgl. Enquete-Kommission (2023t).

⁷⁶⁴ Vgl. Preuß (2022), S. 17.

⁷⁶⁵ Vgl. Broschk (2023), S. 8.

⁷⁶⁶ Vgl. Recker (2023), S. 4.

⁷⁶⁷ Vgl. Bundesregierung (2018), S. 6.

⁷⁶⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2019c).

⁷⁶⁹ Vgl. Ebd.

⁷⁷⁰ Waldman (2008).

⁷⁷¹ Vgl. Government of Afghanistan (2017a).

Wirkungen wie Hilfsabhängigkeit und Korruptionsanreize befördert. Weder wurden rechtzeitig ausreichend Anreizsysteme für die Schaffung von Staatseinnahmen geschaffen,⁷⁷² noch signifikante Mittel (*on-budget aid*) über den Staatshaushalt kanalisiert, um afghanische Eigenverantwortung zu fördern. Die Abstützung des zivilen Aufbaus in Afghanistan durch maßgeblich externe Finanzierung vergrößerte die Abhängigkeit des Staatsapparates von ausländischen Geldern. Fehlende Absorptionsfähigkeiten der zur Verfügung gestellten Mittel und das Fehlen effektiver Kontrollmechanismen für ihre Verwendung auf afghanischer Seite beförderten unbeabsichtigt Korruption. Eigenverantwortung wurde zudem durch einen unverhältnismäßig hohen Anteil ausländischer Berater/-innen sowie Expertinnen und Experten verhindert, die Umsetzungsprozesse dominierten und einen Großteil der für den zivilen Aufbau gedachten Gelder aufbrauchten. Es bestand ein Spannungsfeld zwischen angestrebter Eigenverantwortung und fehlenden Absorptionsfähigkeiten der afghanischen Akteure. Konditionalisierungsbemühungen der deutschen wie internationalen EZ-Akteure, die darauf abzielten, weitere Zahlungen an Reformfortschritte zu binden und damit eine stärkere Eigenverantwortung der afghanischen Partner zu erzeugen, fruchteten nicht. Konditionalisierung war in Afghanistan ein unzureichendes Mittel, um nachhaltige Reformen zu erwirken. Es sollte systematisch überprüft werden, ob, wann und unter welchen Umständen Konditionalisierung überhaupt sinnvoll und effektiv sein kann. Um der Entwicklung einer Hilfsökonomie entgegenzustehen, muss der Abflussdruck deutscher und internationaler Finanzmittel verringert werden und Transparenz in der Mittelzuweisung vorherrschen. Die Qualität der zugewiesenen Finanzhilfen muss über deren quantitativen Abfluss stehen, Auflagen für Finanzmittelzuweisungen im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sollten hohe Standards aufweisen und beachtet werden.

4.2.5.3.3 Die Umsetzungslücke zwischen Mikro- und Makroebene: Warum erzeugten Effekte von der lokalen Ebene keine Wirkungen auf übergeordneten Ebenen?

Entwicklungszusammenarbeit hat, anders als erwartet, in Afghanistan kaum zu Stabilisierungszielen, wie einer Verringerung von Gewalt, verbesserter Regierungsführung oder der Stärkung von Regierungskapazitäten, beigetragen.⁷⁷³ Humanitäre Hilfe wurde in der Praxis nicht immer klar von Entwicklungszusammenarbeit abgegrenzt. Angesichts des volatilen Sicherheitsumfelds, in dem die Regierung mit der Aufstandsbewegung um territoriale Kontrolle und die „Herzen und Köpfe“⁷⁷⁴ der Bevölkerung konkurrierte, konnte Entwicklungszusammenarbeit kaum stabilisierende Effekte hervorbringen. EZ-Maßnahmen wirkten nur dort stabilisierend, wo grundlegende Sicherheit herrschte und die Regierung Kontrolle ausübte.⁷⁷⁵ Wo die Sicherheitslage volatil war, konnte Entwicklungszusammenarbeit in der Regel keinen Beitrag zu Stabilisierung leisten und barg – ähnlich wie im Wirtschaftsaufbau – stattdessen das Potenzial, Korruption und bestehende Konflikte zu vergrößern.⁷⁷⁶ Bis 2007 korrelierte zwar „mehr EZ“ (gemessen an Projekten) statistisch gesehen mit einer besseren Bewertung der subnationalen Verwaltung durch die lokale Bevölkerung Nordostafghanistans⁷⁷⁷, allerdings war in diesem Zusammenhang kein kumulativer Effekt nachweisbar, der die Schlussfolgerung erlaubt, dass Entwicklungszusammenarbeit die Legitimität der afghanischen subnationalen Verwaltung und deren Leistungsfähigkeit in den Augen der lokalen Bevölkerung nachhaltig verbesserte.

⁷⁷² Das BMZ hatte zum Beispiel mit der afghanischen Regierung vereinbart, einen Teil der für den ARTF vorgesehenen Mittel bis zur Verabschiedung des Rohstoffgesetzes zu konditionalisieren. Ziel dieser Maßnahme war es, höhere Staatseinnahmen zu generieren.

⁷⁷³ Diese Erkenntnis, dass externe Hilfe (*aid*) in Kontexten anhaltender Gewaltkonflikte nicht zu Stabilisierung beiträgt, ist durch zahlreiche Studien in Bezug auf Afghanistan (Findley [2018]; Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR [2018]; Zürcher [2017]; Zürcher [2020]); und über Afghanistan hinaus durch eine international vergleichende Meta-Evaluation belegt (Zürcher [2022], die auf 15 Evaluationen in Afghanistan, 18 in Mali und 12 im Süd-Sudan basiert.). Zudem existiert eine umfangreiche akademische Evidenz dazu, dass externe Akteure kaum erfolgreich bei der Stärkung von Institutionen in sog. fragilen Staaten sind (Barnett und Zürcher (2008); Bliesemann De Guevara (2010); Chowdhury (2017); De Waal (2015); Englebert und Tull (2008); Gisselquist (2014); Ottaway (2002). Es gibt keine geeinte Definition oder Strategie, was unter Stabilisierung zu verstehen ist. Mit Stabilisierung werden sehr unterschiedliche Ziele und Ansätze von verschiedenen Akteuren assoziiert und verfolgt. Darüber hinaus gibt es gegensätzliche Meinungen dazu, ob und inwieweit Entwicklungszusammenarbeit zu Stabilisierung beitragen kann.

⁷⁷⁴ Der Ansatz, die „Herzen und Köpfe“ der Bevölkerung in der Interventionengesellschaft zu gewinnen, basiert auf der Annahme in militärischen und außenpolitischen Kreisen, dass Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiges Instrument im Sinne von „soft power“ ist, um Zustimmung zu gewinnen und die Stabilisierungs- und Sicherheitsziele zu fördern. Der Ansatz ist Teil der Doktrin der Aufstandsbekämpfung (COIN), die die Bedeutung von humanitärer und Wiederaufbauhilfe, oft in Form von *quick impact projects*, mit dem Ziel, „Herzen und Köpfe“ zu überzeugen, verknüpft. Vgl. Fishstein und Wilder (2012), S. 8; siehe auch: Beath u.a. (2012).

⁷⁷⁵ Beath u.a. (2012); Zürcher (2017).

⁷⁷⁶ Vgl. Sexton (2016); Zürcher (2020). Zur Potenzialität möglicher unbeabsichtigter Nebenwirkungen von Entwicklungszusammenarbeit, siehe unten.

⁷⁷⁷ Vgl. Koehler u.a. (2010), S. 28 f., 35; Böhnke u.a. (2015), S. 3.

Die Meta-Evaluation über Entwicklungszusammenarbeit in fragilen und konfliktiven Kontexten kommt zu dem Schluss, dass v. a. die besondere politische Ökonomie in fragilen Staaten, fehlende staatliche Kapazitäten, endemische Gewalt und die „Überambitioniertheit“ der Interventionen wichtige Gründe ausmachen, warum Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten in den Bereichen Stabilisierung, Kapazitäten-Aufbau der Regierungsbehörden und gute Regierungsführung nicht effektiv ist bzw. diese Ziele nicht erreicht.⁷⁷⁸ Die wissenschaftliche Evidenz belegt eindeutig, dass Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen und Konfliktkontexten und die in ihnen bestehenden wichtigsten Herausforderungen – Aufbau von Regierungskapazitäten, Qualität der Regierungsführung und Stabilitätsgewinn – nicht durch die Anpassung von Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit (z. B. durch bessere Anpassung an lokale Kontexte, Erhöhung der Mittel, langfristigeres Engagement) erhöht werden kann.⁷⁷⁹ Jedoch wurden gerade für Stabilisierung immense Mittel verausgabt. Bescheidenere Zielsetzungen des Einsatzes in Afghanistan wie ein Fokus auf Armutsbekämpfung und Resilienz-Stärkung vulnerabler Gruppen im Rahmen überschaubarer Projekte hätten ggf. die Grundlage dafür legen können, langfristig Stabilität zu erreichen.

4.2.5.3.3.1 Wirksamkeit und Nachhaltigkeit durch kleine, lokal verankerte Projekte und Priorisierung des Machbaren

In der Entwicklungszusammenarbeit erwiesen sich kleine, lokal eingebettete Projekte zur Basisversorgung der Bevölkerung als effektiver, resistenter und nachhaltiger als Projekte, die umfangreiche Investitionen beinhalteten oder auf strukturellen Wandel und Verhaltensänderungen abzielten. In Konfliktgebieten haben bescheidene, lokal eingebettete und partizipativ umgesetzte Projekte mit unmittelbarem, greifbarem Nutzen für die Bevölkerung am besten funktioniert.⁷⁸⁰ So konnten auch großflächige ländliche Entwicklungsprogramme wie das *National Solidarity Programme* (NSP), die durch neu begründete gemeindebasierte Entscheidungsgremien auf Gemeindeebene organisiert und implementiert wurden, zu einer Ausweitung kleinräumiger Infrastruktur beitragen. Dadurch wurde der Zugang zu Infrastruktur und Basisdienstleistungen (Straßen, Elektrizität, Bewässerungsinfrastruktur) verbessert, darüber hinausgehende Effekte für einen Wandel der Lebensverhältnisse auf dem Land, wie die Schaffung von Beschäftigungsstrukturen oder Förderung der Privatwirtschaft etc., wurden durch diese Maßnahmen nicht hervorgerufen.⁷⁸¹ Ähnlich verhielt es sich mit einer Reihe von Infrastrukturfonds, die auf deutsche Initiative hin im Norden auf Provinzebene aufgelegt worden sind.⁷⁸² Teilweise hatten Maßnahmen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, z. B. über die Zusammenarbeit mit lokalen Autoritäten, potenziell positive Effekte auf die lokale Stabilität.⁷⁸³

Es ist davon auszugehen, dass kleinere, lokal verankerte Projekte außerdem nachhaltigere Wirkungen davontragen, weil die jeweiligen Gemeinden Eigenverantwortung/*ownership* als Voraussetzung für den Bestand und die Weiterführung/-nutzung entwickelt haben oder auch Kapazitätswachse auf individueller Ebene langfristig andauern (z. B. junge Afghaninnen und Afghanen, die eine Berufsausbildung absolviert haben). Allerdings wird hierbei die Skalierbarkeit der Effekte auf die gesamtgesellschaftliche Ebene (*trickle-up*) bezweifelt. So stellt sich die Frage, wie die Transition von Effekten auf der Mikroebene auf die nationale Makroebene in fragilen Staaten gelingen kann.⁷⁸⁴ Die Meta-Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan kam zum Schluss, dass die meisten der ehrgeizigeren Ziele verfehlt wurden: „Die internationale Gemeinschaft hat wiederholt überschätzt, was sie selbst und ihre afghanischen Partner leisten können, um einen raschen sozialen Wandel herbeizuführen. Komplexe Projekte, die auf wirtschaftliche Entwicklung, Verhaltensänderungen, den Aufbau institutioneller Kapazitäten in der afghanischen Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte oder Geschlechtergerechtigkeit abzielten, waren seltener erfolgreich.“⁷⁸⁵ De facto hat die unrealistische Art und Weise der Planung und Durchführung von Projekten in diesen Bereichen die eigentlichen Ziele unterminiert. Die Bundesregierung

⁷⁷⁸ Vgl. Zürcher (2022), S. 23 f.

⁷⁷⁹ Vgl. Ebd., 2022:S. 26.

⁷⁸⁰ Vgl. Zürcher (2020); Schwickert, Enquete-Kommission (2023a).

⁷⁸¹ Vgl. Koehler u.a. (2010).

⁷⁸² Vgl. Zürcher u.a. (2013).

⁷⁸³ Vgl. Enquete-Kommission (2023t); Schwickert, Enquete-Kommission (2023a).

⁷⁸⁴ Vgl. Schrade, Enquete-Kommission (2023w).

⁷⁸⁵ Zürcher (2020).

bilanzierte 2018: Weiterhin war die afghanische Verwaltung nicht effektiv. Korruption, Flucht und Arbeitslosigkeit existierten immer noch.⁷⁸⁶ Die erreichten Erfolge seien unzureichend und nicht nachhaltig und bedürften noch länger andauernder externer Unterstützung, um Rückschritte zu verhindern.⁷⁸⁷

Angesichts wahrgenommener unendlicher entwicklungspolitischer (und humanitärer) Bedarfe in Afghanistan sahen die verantwortlichen Akteure wenig Anlass, relevante Maßnahmen und Programme mit den bestmöglichen Erfolgsaussichten zu priorisieren. Stattdessen wurden Bedarfe und Relevanz gleichgesetzt, basierend auf dem Missverständnis unter Gebern, dass alles und überall einzig Verbesserungen bewirken könne – so wurden Mittel und Projekte nach dem Gießkannenprinzip verteilt, was u. a. dazu führte, dass viele öffentliche Mittel für Vorhaben ausgegeben wurden, die weniger Aussicht auf Erfolg hatten, weil für sie dort keine explizite Nachfrage bestand (z. B. *business development services*, Kühlhäuser für Ernte, Industrieparks). Stattdessen hätte es eines kontextspezifischen Abwägens von Bedarfen und potenziell positiven Wirkungen bedurft.

4.2.5.3.3.2 Entwicklungszusammenarbeit braucht ein sicheres Umfeld

Die Konzentration von Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe in besonders konfliktbehafteten Regionen im Rahmen von so genannten *Quick-Impact*-Projekten durch die USA hat falsche Anreizstrukturen gesetzt und signalisiert, dass Unsicherheit und Gewalt belohnt werden⁷⁸⁸, während vergleichsweise friedliche Regionen mit hohen Armutsraten weniger oder keine internationalen Mittel bekamen. Die Durchführung von Projekten in von Taliban und Regierung umkämpften Gebieten hat potenziell mehr Gewalt verursacht, da Projekte entweder aufgrund von Gewaltandrohungen durch die Taliban beendet wurden oder durch die Taliban besteuert wurden. Dadurch waren sie zudem in der Lage, ihre Legitimität in der Bevölkerung zu erhöhen, weil sie Entwicklungsprojekte erlaubten.⁷⁸⁹ Deutschen Akteuren fehlte es an der grundlegenden Einsicht, dass jede entwicklungspolitische und humanitäre Intervention lokale Konfliktstrukturen beeinflusst. Das deutsche, wie das internationale Engagement in Afghanistan, war zu wenig konfliktsensibel und unzureichend an *Do-no-harm*-Prinzipien orientiert, um ungewollte Nebenwirkungen im Verlauf des Einsatzes effektiv und zeitnah zu vermeiden. Dazu gehören die Zusammenarbeit mit nicht legitimen Partnern auf lokaler und nationaler Ebene, die Bevorzugung bestimmter Gruppen in der Zusammenarbeit (*Warlords*, ethnische und politische Netzwerke), die bedingungslose Vergabe von Projekten und Mitteln an die Zentralregierung sowie die Vergabe an Akteure für kurzfristige politische Ziele ohne Berücksichtigung der langfristigen Konsequenzen, u. a. für die Legitimität der internationalen Akteure. Dies hat Korruption und Konfliktstrukturen befördert.⁷⁹⁰

Mögliche Zielkonflikte der Stabilisierungsbemühungen unterschiedlicher Ressorts bestehen für das AA zwischen inhärent politischen Stabilisierungsmaßnahmen und Humanitärer Hilfe.⁷⁹¹ Hinzuzufügen sind aber auch Zielkonflikte mit afghanischem Gemeinwohl versus Eliteninteressen sowie mit angestrebten (Langzeit-)Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit. So konnte das AA entwicklungspolitische Maßnahmen aus dem Stabilitätspakt als Anreize für politische Ziele einsetzen, z. B. den Bau einer Schule oder einer Krankenstation in einem Distrikt, um das Wohlbefinden des lokalen Distriktgouverneurs oder Polizeichefs zu erhöhen, ohne Rücksicht darauf, ob dieser Akteur von der Bevölkerung als legitim angesehen und die Infrastruktur dem Gemeinwohl unparteiisch zur Verfügung stellen würde. Zudem wurden entwicklungspolitische Maßnahmen in unsicheren Gebieten als kurzfristige Türöffner für sicherheitspolitische Zwecke (Wohlbefinden, Informationen) eingesetzt, beispielsweise im zivil-militärischen PRT-Ansatz (siehe unten). Bei solchen Einsätzen von humanitären und entwicklungspolitischen Projekten und Maßnahmen blieben EZ-Kriterien, wie Nachhaltigkeit und Wirksamkeit im Sinne der Verbesserung der Lebensbedingungen, sekundär, da „das kalkulierte Eigeninteresse der Interventen in lokaler Eigensicherung“ hier klar im Vordergrund stand.⁷⁹²

4.2.5.3.3.3 Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Praxis

Die Ressorts hatten unterschiedliche Positionen und Verständnisse hinsichtlich zivil-militärischer Zusammenarbeit, insbesondere BMZ versus BMVg. Ein Konflikt bestand deshalb vor allem auf der Umsetzungsebene, wo beispielsweise die Bundeswehr anfangs als Implementierer von Humanitärer Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen

⁷⁸⁶ Vgl. Bundesregierung (2018), S. 1.

⁷⁸⁷ Vgl. Ebd., S. 1.

⁷⁸⁸ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2018), S. 166–169.

⁷⁸⁹ Vgl. Zürcher (2022), S. 28.

⁷⁹⁰ Vgl. Zürcher (2020), S. 24 f.

⁷⁹¹ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2022a), S. 15.

⁷⁹² Vgl. Zdunnek und Zitelmann (2016), S. 201.

wahrgenommen wurde, weil sie Hilfsgütertransporte organisierte, Brunnen bohrte, Schulen baute und öffentliche Infrastruktur reparierte.⁷⁹³ Diese Maßnahmen gingen auf die zivil-militärischen (CIMIC-)Teams eines jeden PRT zurück und dienten auch dazu, die militärische Präsenz vor Ort zu legitimieren, Informationen zu gewinnen und sich Zugänge zur lokalen Bevölkerung zu schaffen bzw. offen zu halten. Zudem sah das Mandat der Bundeswehr vor, die Sicherheit für die zivilen Akteure zu gewährleisten – entlang der Vorstellung, dass Sicherheit die Grundvoraussetzung für „Entwicklung“ und Wiederaufbau sei. Im Gegensatz dazu wehrten sich viele Nichtregierungsorganisationen und ursprünglich auch das BMZ dagegen, dass staatlich geförderte Projekte als Mittel der Aufstandsbekämpfung dienen und der Sicherheitslogik der Bundesregierung untergeordnet werden sollten. Sie betonten die Orientierung an den Bedarfen der Afghaninnen und Afghanen und stellten die Absicht, Armut zu reduzieren und Menschenrechte zu wahren, als Beitrag zu menschlicher Sicherheit in den Vordergrund. In dieser Logik würden Sicherheit und „Entwicklung“ einander bedingen (*Security-Development Nexus*). Die Auseinandersetzungen um zivil-militärische Kooperation war seitens vieler Nichtregierungsorganisationen dadurch motiviert, dass sie fürchteten, als Helfer der sogenannten Aufstandsbekämpfung ins Visier der „Aufständischen“ zu geraten und ihre Arbeit nicht mehr ausführen zu können. Deshalb lehnten viele die Zusammenarbeit mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) mehr oder weniger kategorisch ab.⁷⁹⁴

Die Erwartungshaltung, dass Entwicklungszusammenarbeit zur Stabilisierung beiträgt, wurde durch den Stabilisierungsansatz des AA (vor 2017) bestärkt.⁷⁹⁵ Dieser setzte voraus, dass Zeithorizonte, Prioritäten und Umfang von Förderungen sowie die Personal- und Partnerwahl vor Ort politischen Zielen wie der Terrorismusbekämpfung untergeordnet werden, die nur bedingt deckungsgleich mit den Bedarfen der afghanischen Bevölkerung waren. Akteure, die sich solch einer Politisierung ihrer Ziele unterwarfen, riskierten einen Vertrauensverlust bei Partnern und Zielgruppen in Afghanistan durch die Unterminierung von gemeinwohlorientierten unter politische Zielsetzungen (oftmals deutscher Innenpolitik und außenpolitischer Bündnispolitik).⁷⁹⁶ An humanitären Prinzipien orientierte Nichtregierungsorganisationen gerieten allseits unter (Rechtfertigungs-)Druck⁷⁹⁷ und nicht selten übernahmen profitorientierte Umsetzungsfirmen (*contractors*) die Implementierung von Projekten und Programmen als Auftrag- und Unterauftragnehmer mit dem Versprechen, Gelder schnellstmöglich umzusetzen.

Angesichts der vom BMZ 2010 aufgelegten Fazität für Nichtregierungsorganisationen, die vorsah, dass Nichtregierungsorganisationen sich im Gegenzug für eine BMZ-Förderung in Abstimmungsrunden und Informationsaustausch mit der Bundeswehr eingliedern sollten, erfuhr die Debatte um vernetzte Sicherheit in Deutschland eine Zuspitzung.⁷⁹⁸ Deutsche Nichtregierungsorganisationen bemühten sich im Rahmen ihrer Vernetzung im Dachverband VENRO um eine Positionierung hinsichtlich der Unabhängigkeit versus Zusammenarbeit mit der Bundeswehr in Afghanistan⁷⁹⁹ und ein parallel eingeleiteter Klärungsprozess zu zivilmilitärischen Schnittstellen mit BMVg und AA führte 2013 zur Veröffentlichung von „Empfehlungen zur Interaktion von VENRO-Mitgliedsorganisationen mit der Bundeswehr“.⁸⁰⁰ Der Austauschprozess wurde von Vertreterinnen und Vertretern sowohl der zivilen als auch der militärischen Seite positiv gewertet. Bei Bundeswehroffizieren sei durch den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen die Einsicht zu den Grenzen des Militäreinsatzes gewachsen.⁸⁰¹ In der Folge gab es Nichtregierungsorganisationen, die sich weiter kategorisch vom Militär abgrenzten⁸⁰², wenn sie es sich finanziell leisten konnten, andere kooperierten mit der Bundeswehr und argumentierten, dass dies ihr Ansehen

⁷⁹³ Vgl. Listen Humanitäre Hilfe des AA 2001-2021 (Auswärtiges Amt - AA (2006); (2010a); (2014); (2022b). Daraus geht hervor, dass das BMVg im Zeitraum 01.03.-31.10.2002 sieben solcher Projekte mit einem Gesamtvolumen von 482.000 Euro implementiert hat. Vgl. auch: Schütt, Enquete-Kommission (2023n), S. 18.

⁷⁹⁴ Vgl. Recker und Röder, Enquete-Kommission (2023u), S. 20. Einige Organisationen, beispielsweise Kinderberg, pflegten einen pragmatischen Umgang mit der Bundeswehr.

⁷⁹⁵ Vgl. Schwickert, Enquete-Kommission (2023f).

⁷⁹⁶ Vgl. Harsch (2011). Ein Indikator der Unterschiede zwischen BMZ-Entwicklungs- und AA-Stabilisierungspolitik besteht beispielsweise in dem Umstand, dass BMZ-Maßnahmen mit dem Partnerland im Rahmen von Regierungskonsultationen regelmäßig sektoral verhandelt werden, während die AA-Stabilisierungsmaßnahmen nicht bilateral verhandelt, sondern vom AA vorgegeben wurden. Enquete-Kommission (2022a).

⁷⁹⁷ Nichtregierungsorganisationen wurden aufgefordert, sich politisch zu positionieren, indem sie die von Gebern vorgegebenen Rahmenbedingungen akzeptieren oder nicht für staatliche Förderung in Frage kommen. Vgl. Recker (2023).

⁷⁹⁸ Vgl. Ebd.; Enquete-Kommission (2023g); VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2013); (2012).

⁷⁹⁹ Vgl. VENRO (2012). VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2012).

⁸⁰⁰ VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2013).

⁸⁰¹ Vgl. Enquete-Kommission (2023x).

⁸⁰² Vgl. von Butler, Enquete-Kommission (2022b), S. 12.

in der lokalen Bevölkerung nicht kompromittieren würde, da letztendlich die Qualität und Kontinuität ihrer Arbeit in den lokalen Gemeinden für ihre Legitimität und Sicherheit entscheidend sein würden.⁸⁰³ An humanitären Prinzipien ausgerichtete Nichtregierungsorganisationen konnten sich teilweise im Vergleich mit staatlichen Durchführungsorganisationen freier im Land bewegen, wenn die Sicherheitslage kritischer wurde. Dies wurde zunehmend schwierig, wo private Sicherheitsfirmen und private Dienstleister mit der Bedienung von zivilmilitärischen Schnittstellen (zum Beispiel DAI, ehemals *Development Alternatives Inc.*) und der Umsetzung von beispielsweise *Quick-Impact*-Projekten beauftragt wurden.

Eine Studie fand heraus, dass Entwicklungszusammenarbeit keinen Einfluss auf die Akzeptanz der internationalen Streitkräfte bei der afghanischen Bevölkerung hatte und somit nicht zur Legitimierung dieser genutzt werden sollte. Die Einstellung gegenüber den Soldaten wurde vielmehr durch die Sicherheitslage bestimmt und so sank bei zunehmender Unsicherheit die Akzeptanz rapide.⁸⁰⁴ Allerdings hat die Existenz von PRTs lokale Repräsentanten und Gemeinden motiviert, sich direkt an PRTs zu wenden, um Projektziele zu realisieren. Im Zuge der auf Nachfrage reagierenden Planung und Durchführung von *Quick-Impact*-Projekten⁸⁰⁵ seitens der PRTs wurden einzelne PRT-Vertreter/-innen, insbesondere afghanische Übersetzer/-innen, unverhältnismäßig ermächtigt, indem sie gegenüber den Gemeinden eine außerordentliche Machtstellung erhielten und Zuwendungsentscheidungen beeinflussten.⁸⁰⁶ Die von PRTs durchgeführten Maßnahmen waren nicht mit lokalen staatlichen Behörden abgestimmt und haben diese ignoriert, was im besten Fall keine Effekte hatte, im schlimmsten Fall zu ihrer Unterminierung beitrug, weil parallele Strukturen zum Staat geschaffen wurden. Darüber hinaus hat die Zusammenarbeit der PRTs (unter anderem in Kunduz) mit einzelnen einflussreichen Kommandeuren, die in den Augen der Bevölkerung keine Legitimität besaßen, weil sie Kriegsverbrecher waren, dem Ansehen des internationalen Engagements geschadet. Zudem wurden diese Einflusspersonen weiter gestärkt, weil sie entweder als Vermieter/-innen von Liegenschaften für PRTs oder Standorte der Entwicklungszusammenarbeit am ausländischen Engagement gut verdienten oder im Gegenzug für „Sicherheitsgebühren“ die Präsenz der internationalen Helfer/-innen „schützten“ – und nicht minder gut daran verdienten und ihre Macht ausbauen konnten.⁸⁰⁷

4.2.5.3.3.4 Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Durchführungsorganisationen⁸⁰⁸

Die Arbeit lokaler (nicht-staatlicher) Durchführungsorganisationen folgte in der Regel dem Prinzip, sich durch kontinuierliche Präsenz vor Ort, den Aufbau von Vertrauen durch partizipative Umsetzung, Transparenz und Zusammenarbeit mit lokal akzeptierten Autoritäten (traditionelle Zivilgesellschaft) sowie qualitativ gute Arbeit, Sicherheit zu schaffen. Dies war eine Voraussetzung für die Arbeit im ländlichen Raum. Der unmittelbare Fokus der strukturbildenden Entwicklungszusammenarbeit auf die Schaffung langfristiger Strukturen und „Entwicklung“ ab 2002 sowie die Masse dafür verfügbarer Gelder hat für vormals Nothilfeleistende – und oftmals finanziell prekär aufgestellte Nichtregierungsorganisationen – einen hohen Ausführungsdruck bedeutet, der reflexive Partnerarbeit einerseits und lokale Bedarfe der afghanischen Bevölkerung in unterschiedlichen Landesteilen andererseits in den Hintergrund geraten ließ.⁸⁰⁹ Dies führte zu negativen Effekten, u. a. unzureichende Deckung humanitärer Bedarfe, und einer zunehmenden Skepsis gegenüber nicht-staatlichen Implementierungsorganisationen in der Bevölkerung. Deshalb haben zahlreiche Nichtregierungsorganisationen ab 2008-2010 damit begonnen, ihr Engagement zunehmend über lokale Mitarbeiter zu realisieren und dafür in vielfältige Fortbildungsaktivitäten der Mitarbeitenden über lange Zeiträume zu investieren.

VENRO thematisierte die Zusammenarbeit mit afghanischen zivilgesellschaftlichen Partnern ab etwa 2008 mit dem Ziel, eine resiliente Zivilgesellschaft aufzubauen, die unabhängig von internationalen Geldern sein würde.

⁸⁰³ Vgl. Enquete-Kommission (2023t).

⁸⁰⁴ Vgl. Böhnke u.a. (2015), S. 3.

⁸⁰⁵ Diese wurden von Soldaten in Uniform umgesetzt und waren von humanitären und/oder Entwicklungsprojekten nicht zu unterscheiden, weder in der Substanz noch in der Wahrnehmung der begünstigten Gemeinden. So ist es nicht verwunderlich, dass sich Nichtregierungsorganisationen in der Folge fortwährend dem Verdacht ausgesetzt sahen, mit dem Militär verbunden zu sein und somit nicht „neutral“ im Sinne des Gemeinwohls Projekte implementieren, sondern möglicherweise eine geheime Agenda verfolgen. Diese Ideen wurden mit der zunehmenden Zuspitzung der Sicherheitslage und dem Ausgreifen der Aufstandsbewegung („Talibanisierung“) in den ländlichen Räumen relevant.

⁸⁰⁶ Vgl. Sarari, Enquete-Kommission (2022d).

⁸⁰⁷ Zia, ehem. Minister MRRD, Enquete-Kommission (2023aa).

⁸⁰⁸ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

⁸⁰⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2023t). Die Nichtregierungsorganisationen waren 2002 trotz ihrer differenzierten Einschätzung der Bedarfe in der Bevölkerung gezwungen, sich auf strukturell ausgerichtete EZ-Projekte für Finanzierungen zu bewerben.

Dies war Teil der sogenannten Lokalisierungsdebatte, bei der es neben der Zusammenarbeit auch um die Partnerwahl ging. Wo private Träger im zivilen Bereich (von Nichtregierungsorganisation zu Nichtregierungsorganisation) durch kontinuierliche Präsenz langfristig Organisationsstrukturen und Kapazitäten von Mitarbeitenden in Partnerorganisationen und Vertrauen in der Bevölkerung aufgebaut haben, erwies sich dies bis 2021 vergleichsweise nachhaltiger als Projekte, die im Auftrag des BMZ von profitorientierten Umsetzungsorganisationen kurzfristig und einmalig implementiert wurden. Nichtregierungsorganisationen haben in der Regel die Ältestenräte konsultiert, um bedarfsorientiert zu arbeiten und die Sicherheit für die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu garantieren.⁸¹⁰ Die Zusammenarbeit mit lokal legitimierten Akteuren – die teilweise auch Verbindungen zur Schattenadministration der Taliban unterhielten – ermöglichte, dass diese Nichtregierungsorganisationen ihre Aktivitäten auch nach dem Abzug 2021 unverändert fortsetzen konnten.⁸¹¹ Allerdings wurde die durch partizipative Ansätze und Transparenz erreichte Nachhaltigkeit in vielen Fällen mit der Ausreise der meisten Mitarbeitenden einzelner deutscher Nichtregierungs- und Durchführungsorganisationen nach der Machtübernahme der Taliban im August 2021 hinfällig.⁸¹² Um insbesondere auf die Bedarfe an Nothilfe ab 2022 reagieren zu können, mussten diese Nichtregierungsorganisationen komplett neues Personal vor Ort rekrutieren.

Die afghanische Regierung sah Nichtregierungsorganisationen aus vielen Perspektiven skeptisch: Ihnen wurde vorgeworfen, Gelder außerhalb des nationalen Budgets umzusetzen für kurzfristige Projekte ohne Nachhaltigkeit und Eingebundenheit in einen kohärenten Rahmen. Zudem hätten sie neu geschaffene ländliche Entscheidungs- und Mitbestimmungsstrukturen (Gemeinderäte aka *Community Development Councils* [CDCs]) bei der Implementierung von Anschlussprojekten des *National Solidarity Programme* torpediert und grundlegend würden Maßnahmen von humanitär arbeitenden Nichtregierungsorganisationen zu Hilfsabhängigkeit⁸¹³, Missbrauch von Maßnahmen und Korruption einladen und humanitäre Hilfe die Taliban legitimieren.

Nachdem während der ersten Herrschaft der Taliban 1996-2001 die Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen die einzigen internationalen Organisationen waren, die humanitär aktiv waren, übernahmen ab 2002 internationale staatliche und nichtstaatliche Organisationen mit dem Geld von Gebern und multilateralen Finanzinstitutionen Entwicklungs- und Staatsaufbauinitiativen in Afghanistan, darunter 60 staatliche Geber, inklusive 47 truppenstellende Nationen, und Tausende neu engagierte internationale Nichtregierungsorganisationen (2000 in 2004).⁸¹⁴ Neben internationalen Nichtregierungsorganisationen haben internationale Consultingfirmen als reine Dienstleister sowohl in der Umsetzung (von Projekten und Programmen) als auch in der Unterstützung von Regierungsstellen (Kapazitäten-Entwicklung) gewirkt. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sehr schnell den Fokus auf strukturbildende Maßnahmen und Programme gelegt und über ihre beiden Durchführungsorganisationen GIZ (bis 2010 GTZ)⁸¹⁵ für technische Zusammenarbeit und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für finanzielle Zusammenarbeit implementiert. Zwischen beiden leidet, laut der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), die Effizienz aufgrund von fehlender Kooperation und den darunter liegenden Eigenlogiken sowie Rivalitäten. Zudem fehlten Anreizstrukturen für mehr Qualität statt Quantität in der Umsetzung von Programmen einerseits und eine ehrliche Berichterstattung andererseits.⁸¹⁶ Dass strukturbildende Entwicklungszusammenarbeit, die sowohl durch FZ- und TZ-Maßnahmen befördert wurde, nur unzureichend funktionierte und weit hinter den beabsichtigten Ergebnissen zurückblieb sowie angesichts der Hilfsabhängigkeit kaum nachhaltig war, blieb zu lange ohne Konsequenzen.

Seitens der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit und der Regierung wurden Partner im ländlichen Raum außerhalb der Städte oft nicht kontinuierlich eingebunden, sodass es zu wenig Engagement – bei weitem nicht flächendeckend – auf dem Land gab. Entwicklungszusammenarbeit konzentrierte sich größtenteils auf die Städte und somit auf Gebiete, welche bereits ein gewisses Maß an Sicherheit aufwiesen, um hier die angestrebten Wirkungen (Aufbau von Kapazitäten und guter Regierungsführung) zu erzielen. Dennoch nahm man zu wenig zur Kenntnis, dass mehr als drei Viertel der afghanischen Bevölkerung auf dem Land leben und nicht alle ruralen Gebiete gleich unsicher waren. Politikerinnen und Politiker aus Deutschland besuchten zudem am ehesten Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und die städtische Zivilgesellschaft, fast nie die ländliche Bevölkerung.⁸¹⁷

⁸¹⁰ Vgl. Ebd.

⁸¹¹ Vgl. Ebd.

⁸¹² Vgl. Ebd.

⁸¹³ Vgl. Ebd.

⁸¹⁴ Vgl. Bizhan (2018), S. 83.

⁸¹⁵ Vgl. 2011 fusionierten GTZ, DED und InWent zur GIZ mit dem Ziel der Effizienzsteigerung.

⁸¹⁶ Vgl. Erforth und Keijzer (2022).

⁸¹⁷ Vgl. Nachtwei (2022), S. 88–89.

Gründe hierfür waren das teilweise auftretende höhere Sicherheitsrisiko im ländlichen Raum sowie logistische Herausforderungen bei der Zugänglichkeit der Gebiete.⁸¹⁸

Fazit

Der Einsatz von EZ-Mitteln in Afghanistan für Stabilisierung, die Verbesserung von Regierungsführung und den Aufbau von Kapazitäten- für nationale und subnationale Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in fragilen und Konfliktkontexten war nicht effektiv und erreichte die angestrebten Ziele nicht. Die Annahme, dass wirtschaftliche Entwicklung – ausgedrückt in der bloßen Steigerung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, wie dem BIP oder BNE, ohne Beachtung von Umverteilung und Gleichheitsindikatoren – die Legitimität der Regierung stärkt, war eine Fehleinschätzung. Die Art und Weise der Planung und operativen Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit und Stabilisierungsmaßnahmen des Stabilitätspakts hat tendenziell Instabilität gefördert, statt, wie angestrebt, Staatsaufbau und Stabilität zu fördern. Konfliktsensibilität und *Do-no-harm*-Prinzipien – im Sinne von Bemühungen, den Interventionskontext in Afghanistan umfassend zu verstehen und entsprechend zu handeln, um negative Wirkungen zu minimieren und positive zu maximieren – sind weitgehend theoretische Konzepte geblieben und haben afghanische Realitäten und Vorstellungen in der Regel nicht oder zu wenig einbezogen.⁸¹⁹ Jenseits der Standardtools, wie projektbasierter Friedens- und Konfliktanalysen (PCAs) und Kontextanalysen, hat keine konkrete konfliktsensible Programmentwicklung und Umsetzungsbegleitung stattgefunden. Ebenso fehlten ressortübergreifende Konfliktanalysen und die Entwicklung ressortübergreifender Länderstrategien als Voraussetzung ressortgemeinsamen Handelns. Das sich im Laufe des Afghanistan-Einsatzes entwickelnde Verständnis von Stabilisierung wurde erst 2017 in den sog. Leitlinien⁸²⁰ als ressortgemeinsamer Ansatz festgeschrieben. Bis dahin dominierten insbesondere Zielkonflikte zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Stabilisierungsbemühungen, die sich im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit anhand des PRT-Konzepts und COIN zeigten. Die deutschen Auseinandersetzungen um zivil-militärische Zusammenarbeit waren für die beteiligten Akteure wichtig, hätten nach 2013 weiter kontinuierlich reflektiert werden müssen, wurden aber von den politischen Weichenstellungen (Ende der ISAF-Mission 2014) überholt. Das zivile Engagement wurde ab etwa 2006 weitgehend sicherheitspolitischen Prämissen untergeordnet. Als Element von Bemühungen um Sicherheitssektorreformen und zur Steigerung der Legitimität der afghanischen Regierung war es strategisch fehlgeleitet. Die Implementierungslogik nicht-staatlicher Durchführungsorganisationen folgte einem erweiterten Sicherheitsbegriff und ermöglichte die Umsetzung von Projekten auch außerhalb der Städte, während staatliche, strukturbildende Entwicklungszusammenarbeit den ländlichen Raum nicht ausreichend abdeckte. Da deren Hauptansprechpartner staatliche Akteure sind, waren sie größtenteils auf strukturbildende Entwicklungszusammenarbeit in den urbanen Zentren fokussiert. Die Anreizstruktur für Durchführungsorganisationen, Erfolg mit der Zahl der Projekte – Quantität statt Qualität – und umgesetzten Mittel zu belegen, war fehlgeleitet.

Für eine bessere Umsetzung lassen sich aus dem Afghanistan-Engagement zahlreiche Lehren ziehen: Entwicklungszusammenarbeit als Instrument kann am ehesten in sicheren Regionen zur Verbesserung der Grundbedürfnisse beitragen und sollte daher dort konzentriert sein.⁸²¹ Potenziell effektive Maßnahmen in den Erfolgssektoren Grundbildung, Gesundheitsversorgung und Kleinstinfrastruktur sind in hinreichend stabilen Kontexten nur dann nachhaltig, wenn sie auf lokaler Ebene finanzierbar sind. Sobald staatliche oder ausländische Unterstützung für die dauerhafte Basisversorgung notwendig ist, ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Effektivität und Nachhaltigkeit. Zukünftige entwicklungspolitische Strategien in sogenannten fragilen und Konfliktkontexten sollten demgegenüber Mittel für Maßnahmen und Projekte vergeben, die eine hohe Wirkungswahrscheinlichkeit in diesen Kontexten aufweisen. Dies sind v. a. Maßnahmen zur Versorgung mit Wohnraum, Grundbildung, verbessertem Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie zur Erhöhung von Ernährungssicherheit. Entwicklungszusammenarbeit kann potenzielle Wirkungen in Konfliktkontexten (sog. „fragile Staaten“) oder Krisensituationen am effektivsten und nachhaltigsten mit bescheideneren Ansprüchen und Projekten erreichen, die auf kleine, greifbare Erfolge auf lokaler Ebene abzielen. Dabei sollten die Kapazitäten der Partner nicht überschätzt, der Implementierungskontext berücksichtigt sowie Investitionen in potenziell wirksame Sektoren der Vorzug gegeben werden.

⁸¹⁸ Vgl. Enquete-Kommission (2023t); (2023f).

⁸¹⁹ Zu Zielkonflikten zwischen dem internationalen zivil-militärischen Vorgehen und afghanischen Realitäten und Wahrnehmungen, die weitgehend in Frustration und Unverständnis resultiert haben, vgl. Azarbaijani-Moghaddam u.a. (2008).

⁸²⁰ Vgl. Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Vgl. Bundesregierung (2017).

⁸²¹ Eine Ausnahme gibt es in der Regel bei Standorten, zu denen Sicherheitsprobleme zurückkehren. Hier können Maßnahmen über Ortskräfte per Fernsteuerung fortgesetzt werden. Dies funktioniert in einer Reihe von Standorten – sogar unter Einschluss des Straßenbauvorhabens Kunduz-Kholm.

Die Mittelvergabe sollte langsam und maßvoll erfolgen, um lokale Absorptionsfähigkeiten und Bedarfsorientierung zu beachten und negative Effekte wie Zweckentfremdung der Mittel oder die Legitimierung falscher Partner zu vermeiden. Ein ernstgemeinter Aufbau lokaler Partnerkapazitäten braucht Zeit und Ressourcen, gerade außerhalb der Städte, da hier – auch im Sinne der Nachhaltigkeit – mit den Partnern gearbeitet werden muss, die dort verwurzelt sind. Diese verfügen oftmals über geringe Kapazitäten und sind organisatorisch eher schwach aufgestellt, sodass strukturierte Zusammenarbeit erst wachsen muss. Programme und Förderstrukturen sollten dies ermöglichen.

Der Fokus deutscher und internationaler Akteure auf strukturbildende Wirkungen durch komplexe Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung, mit dem Ziel von Verhaltensänderungen (Rechtsstaatlichkeit, Geschlechtergerechtigkeit) hätte an den lokalen Realitäten ausgerichtet werden und ggf. bescheidener und im Einklang mit der gleichzeitigen Deckung humanitärer Bedarfe wie Bemühungen um Friedensförderung vorgenommen werden müssen. Es bedarf der Berücksichtigung von Konfliktsensibilität und *Do-no-harm*-Prinzipien – im Sinne von Bemühungen, den Interventionskontext in Afghanistan umfassend zu verstehen und entsprechend zu handeln, um negative Wirkungen zu minimieren und positive zu maximieren, konkreter konfliktsensibler Programmentwicklung und Umsetzungsbegleitung. Es sollten ressortübergreifende Konfliktanalysen durchgeführt und ressortübergreifende Länderstrategien als Voraussetzung ressortgemeinsamen Handelns entwickelt werden. Die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung sollten abgefragt werden und die Projektvorhaben diese Bedarfe ernst nehmen. Genauso sollte gegenüber lokalen Gemeinden klar kommuniziert werden, über welche Zeiträume die Unterstützung stattfindet. Von Anfang an sollten die Verantwortung und das Mitwirken der Zivilgesellschaft gefördert und dies über den gesamten Projektzyklus beibehalten werden mit dem Ziel, dass die lokale Bevölkerung Projekte langfristig eigenständig übernehmen kann. In informellen Runden mit lokalen Autoritäten sollten offene Gespräche geführt werden, um Kritik aus afghanischer Sicht zu erfahren. Die Strukturen einer Dorfgemeinschaft sollten hierfür genau studiert werden und hierbei auch weibliche Führungskräfte identifiziert und auf diese ein besonderer Fokus gelegt werden. Die afghanische Kultur und ihre stark religiös geprägten informellen Rechts- und Wertesysteme sollten in der deutschen Außenpolitik mehr Berücksichtigung finden.

Es bedarf grundsätzlicher Reflexionen, wie das Verhältnis von zivilem versus militärischem Engagement vor dem Hintergrund welcher strategischen Ziele aussehen sollte. Die Abstimmung der Mandate muss auf einer Verständigung über Ziele, Interessen und operative Konsequenzen erfolgen, zumal ein zivil-militärisches Vorgehen bei einer Naturkatastrophe anders gelagert ist als bei einem Post-Bürgerkriegs- oder Konfliktszenario, in dem die Bundeswehr in Teilen der Bevölkerung als Gegner wahrgenommen werden kann. Dies erfordert ein angemessenes Kontextverständnis, das nicht allein von militärischen Interessen im Einsatzumfeld geleitet und kompromittierbar sein sollte (zweifelhafte Kommandeure als Informationsquellen und Partner von CIMIC-Teams vor Ort). Die Nachhaltigkeit von Maßnahmen und mögliche Exit-Strategien sollten frühzeitig mit bedacht werden.

Die Lernerfahrung der staatlichen Durchführungsorganisationen aus Afghanistan war eine Anpassung ihrer Arbeit an sog. fragile und gewaltgeladene Kontexte mittels neuer Methoden und Instrumente. Vor dem Hintergrund der neuesten Erkenntnisse, dass die strukturbildende Entwicklungszusammenarbeit in ihren Stabilisierungsbemühungen (Gewaltreduktion, verbesserte Regierungsführung, erhöhte Legitimität der Regierung) trotz einer Fokussierung auf diese Ziele im volatilen Kontext Afghanistans nicht erfolgreich war (s. oben), ist die zukünftige Schwerpunktsetzung der staatlichen Durchführungsorganisationen in Bereichen der Dienstleistungserbringung und Projektumsetzung in „fragilen“ Kontexten mit den bisherigen Instrumenten grundsätzlich zu analysieren. Die jeweiligen Auftraggeber sollten ihre Steuerungsverantwortung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung und Erhöhung der Wirksamkeit der EZ durch eine engere Verzahnung von GIZ und KfW intensivieren.

4.2.5.3.4 Die Strategielücke: Die Abwesenheit ressortübergreifender Planung und Strategiebildung im Vernetzten Ansatz

Die Erfahrungen hinsichtlich ressortübergreifender Abstimmungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe liegen weit auseinander. Während sich die beteiligten Ressorts aus Sicht der GIZ und des BMZ Einzelaussagen zufolge gut miteinander abstimmten,⁸²² gaben befragte Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure an, dass die Kommunikation mit den Ressorts gut war, aber zwischen den Ministerien eher schlecht, und es an klaren Absprachen fehlte.⁸²³ Bis 2014 war das BMVg aufgrund seiner bereits etablierten Strukturen, Anzahl des Personals und der Möglichkeit, schnell finanzielle Mittel bereitstellen zu können, dem

⁸²² Vgl. Broschk (2023), S. 3; Hopp-Nishanka (2023b).

⁸²³ Vgl. NGO-Befragung (2023); Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023I), S. 8.

AA und BMZ gegenüber deutlich im Vorteil.⁸²⁴ Darüber hinaus gab es viele Reibereien und ausgelebte Rivalitäten zwischen dem BMZ und dem AA, da die Aufgabenteilung nicht klar geregelt und Wirkungslogiken unterschiedlich waren.⁸²⁵ Dies zeigte sich u. a. in unterschiedlichen Verständnissen zwischen den Ressorts zu Stabilisierung. Während aus den Wirkungsevaluierungen des BMZ ableitbar ist, dass entwicklungspolitische Stabilisierung als ein Endziel seiner strukturbildenden Bemühungen verstanden wurde – unterlegt durch die Indikatoren Gewaltreduktion, verbesserte Regierungsführung und erhöhte Kapazitäten der Regierung⁸²⁶ – waren die Maßnahmen des AA-Stabilitätspakts politischer Natur, um kurzfristig Situationen zu stabilisieren. Das BMVg verfolgte Stabilisierung über COIN und das PRT-Konzept im Sinne eines engen Sicherheitsbegriffs. Erst in den Leitlinien 2017 wurde Stabilisierung erstmals als ressortübergreifendes Konzept dokumentiert und definiert.⁸²⁷

In der Praxis waren humanitäre Hilfe, Projekte des Stabilitätspakts und Entwicklungszusammenarbeit nicht strikt getrennt⁸²⁸ und so war die Umsetzung der Mittel auch nicht eindeutig zugewiesen. Aus dem bereitgestellten Haushaltstitel des Stabilisierungspakts wurden Mittel so auch in Maßnahmen investiert, die sich mit dem Portfolio des BMZ überschneiden, beispielsweise wo in den Bau von Schulen und Krankenhäusern investiert wurde. Die Vermischung der Zuständigkeiten existierte bis zum Ende. Die interne Logik des AA war, schnell wirksame Maßnahmen, u. a. durch so genannte *quick impact projects*, umzusetzen. Dabei wurde nicht ausreichend geprüft, ob diese nachhaltig waren.⁸²⁹ Obwohl der Stabilitätspakt des AA ODA-Mittel nutzte, die, entsprechend der OECD-DAC-Kriterien⁸³⁰, Verwendung finden sollten, hat das AA mit Anschlussfähigkeit⁸³¹ einen eigenen Maßstab formuliert, der hinter dem Anspruch von Nachhaltigkeit – als Dauerhaftigkeit von Wirkungen – zurückbleibt. Im Idealfall kann Anschlussfähigkeit mit der Übergabe von Projekten und Einrichtungen an andere Geber die Voraussetzung für Nachhaltigkeit sein, diese ist aber nicht das Kriterium der Projektbewilligung und -bewertung.⁸³² Im Rahmen einzelner Stabilisierungsvorhaben wurden politische Projekte, wie der Bau von Schulen oder Krankenhäusern im Einflussbereich eines lokalen Machthabers, um dessen Rückhalt in der Bevölkerung zu stärken, als anschlussfähig deklariert.⁸³³

Deutsches Entwicklungsengagement bettete sich in internationale und afghanische Kontexte ein, die in den Geberkonferenzen vereinbart wurden. Politische Ziele und die Annahme eines undifferenzierten „viel Geld hilft viel“ – massive Hilfsinjektionen seien „irgendwie“ effektiv, ohne zu priorisieren – dominierten das internationale Engagement und hatten auch Auswirkungen auf Elemente des deutschen bilateralen Engagements in Afghanistan.

4.2.5.3.4.1 Monitoring und Evaluierung

Es gab weder in Deutschland, noch in Afghanistan eine offene Fehlerkultur, und so wurden Erkenntnisse über Misserfolge verschwiegen, aus denen hätte gelernt werden können. Ergebnisse von projektbezogenen Studien zeigen eine klare Verbesserung von *Output*-Indikatoren in den Sektoren Regierungsführung, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Wasserversorgung. Ein ähnliches Fazit auf *Output*-Ebene ziehen auch die meisten Evaluationen anderer bi- und multilateraler Geber. Jedoch gibt es kaum empirische Nachweise für die Wirkungen (*outcomes* und *impacts*) der Projekte der Entwicklungszusammenarbeit oder gar der Schwerpunktprogramme. Die vorliegenden Evaluationen sagen wenig darüber aus, ob durch die Projekte am Ende auch entwicklungspolitische Ziele erreicht wurden. Im Laufe des Afghanistan-Einsatzes fehlte es an abgestimmten Indikatoren, nach

⁸²⁴ Vgl. Enquete-Kommission (2022a); (2023t).

⁸²⁵ Vgl. Opitz, Enquete-Kommission (2023v), S. 13.

⁸²⁶ Vgl. Zürcher (2022).

⁸²⁷ Demnach dienen Stabilisierungsbemühungen „konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen.“ Vgl. Leitlinien, Bundesregierung (2017), S. 71. Dazu sollen diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt („vernetzt“) eingesetzt werden, was das Zusammenwirken von Aktivitäten aller Ressorts voraussetzt.

⁸²⁸ Vgl. Bundesministerium für Finanzen - BMF (2018), S. 7.

⁸²⁹ Vgl. Zürcher, Enquete-Kommission (2023s).

⁸³⁰ Vgl. OECD (2019).

⁸³¹ Das Kriterium der Anschlussfähigkeit wird für Maßnahmen in den Bereichen Krisenprävention/Stabilisierung/Konfliktnachsorge zugrunde gelegt. Vgl. Bundesrechnungshof (2020).

⁸³² Stattdessen bedurfte es gemäß Evaluierungskonzept des AA lediglich der Überprüfung, ob die Anschlussfähigkeit von AA-geförderten Projekten an längerfristige Maßnahmen anderer Akteure von Beginn an strategisch mitgedacht, geplant und bei entsprechender Gelegenheit umfassend kohärent umgesetzt und stetig angepasst wurde, vgl. DEval/ DHPol/ GFA (2023), S. 100.

⁸³³ Dazu heißt es in Bundesregierung (2017), S. 71.: „Stabilisierungsmaßnahmen können auch der Festigung legitimer politischer Autoritäten dienen, indem diese dabei unterstützt werden, der Bevölkerung ein überzeugendes und inklusives Angebot zu machen, das attraktiver ist als konkurrierende Modelle politischer Machtausübung.“

denen man Stabilität hätten bemessen können; infolgedessen gab es auch keine ressortübergreifenden strategischen (Wirkungs-)Evaluationen⁸³⁴ und es wurden keine Anreize gesetzt, Konkretisierungen und Anpassungen vorzunehmen. Monitoring- und Evaluationspraktiken waren quantitativ und qualitativ (wenig realistische Indikatoren)⁸³⁵ unzureichend und zu wenig kontextspezifisch ausgerichtet. Unbeabsichtigte Wirkungen wurden nicht systematisch erfasst.

Die meisten Evaluationen konzentrierten sich auf die *Output*-Ebene. Einerseits, weil die Ziele – z. B. der Entwicklungsoffensive – in *Outputs* ausgedrückt wurden. Andererseits, weil die prekäre Sicherheitssituation im Land feldstudienbasierte Wirkungsanalysen erschwerte. Ein weiterer Faktor ist, dass Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit erst nach längerer Zeit eine nachhaltige Wirkung erreichen. Zusätzlich war die große Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit gegenüber dem Afghanistan-Einsatz⁸³⁶ problematisch⁸³⁷ und hat zu einer kontinuierlichen Nachfrage nach Fortschrittsberichten geführt.⁸³⁸ Weil *Output*-orientierte Evaluierungen dominierten, wurden Effekte nachhaltiger Wirkungen, die durch diese nicht abgebildet werden können, wenig berücksichtigt.

Private Träger, Drittmittlempfänger und Nichtregierungsorganisationen haben regelmäßig Evaluationen ihrer Arbeit durchgeführt oder haben diese durchführen lassen. Herausforderungen bei der Evaluierung der Projekte von Nichtregierungsorganisationen ähnelten sich mit denen der öffentlichen Akteure, wie zum Beispiel: geringe Auswahl potenzieller Beraterinnen und Berater, die auch bereit waren, nach Afghanistan zu reisen; fehlende Kapazitäten für die Datenerhebung; Sicherheit vor Ort und Reisemöglichkeiten in rurale Gebiete; Zugang zu Projektstandorten (vor allem aufgrund von Infrastruktur und Witterungsbedingungen); erhöhte Mobilität der Begünstigten; Nachverfolgung bei kurzfristigen Nothilfeprogrammen und Kritik wird kulturell bedingt nur sehr vorsichtig geäußert.⁸³⁹ Es bleibt offen, weshalb deutsche Ressorts diese Evaluierungsebenen nicht analysierten. Ein Grund könnte sein, dass die Erfolgskontrolle der eigenen Projekte auf Geberseite schwieriger ist.

Die Bundesregierung gibt auf Anfrage im Jahr 2021 an, als „Ergebnis von Portfolio-Prozessen wurde die Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan kontinuierlich angepasst, unter anderem durch den weitgehenden Verzicht auf komplexe Neuvorhaben mit großen Umsetzungsrisiken“.⁸⁴⁰ Doch die ersten kritischen Evaluierungen kamen auch erst 2018. Ein Grund dafür war der sehr hohe Gruppenzwang unter den Gebern, gute Ergebnisse zu liefern. Außerdem wurden Evaluierungsberichte teils nicht an das BMZ weitergegeben oder vorab überarbeitet.⁸⁴¹ Dennoch gab es laut Nichtregierungsorganisationen durchaus ein klares Verständnis dafür, was funktionierte, und was nicht und demnach hat man seine Aktivitäten angepasst.⁸⁴² Zusätzlich war es für die Politik schwierig, der eigenen deutschen Bevölkerung zu verdeutlichen, dass man mit so vielen Soldatinnen und Soldaten vor Ort im Einsatz war, um beispielsweise Schulen zu bauen.⁸⁴³ Insgesamt fehlte es an einer offenen Fehlerkultur in Deutschland⁸⁴⁴ und auch unter den Nichtregierungsorganisationen nach außen, denn diese befanden sich in einem Wettbewerb um ähnliche Geldgeber. Dementsprechend waren alle eher zurückhaltend und Kritik wurde nicht nach außen kommuniziert, sondern es wurde „einfach weitergemacht“.⁸⁴⁵

⁸³⁴ Eine von Oppositionsfraktionen bereits 2010 geforderte Wirkungsanalyse der deutschen Beteiligung an ISAF und des deutschen und internationalen Engagements für den Wiederaufbau Afghanistans wurde nicht durchgeführt. Vgl. Deutscher Bundestag (2010e). Erst 2022-2023 kam die erste ressortübergreifende Evaluation des zivilen Engagements der Bundesregierung zustande.

⁸³⁵ Vgl. Zürcher (2022), S. 27 f.

⁸³⁶ Vgl. Schneiderhan, Enquete-Kommission (2023l), S. 10.

⁸³⁷ Zu dieser Aussage liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

⁸³⁸ Vgl. Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) und Kirsch (2014), S. 2.

⁸³⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2023t).

⁸⁴⁰ Deutscher Bundestag (2021c).

⁸⁴¹ Vgl. Enquete-Kommission (2023f).

⁸⁴² Vgl. Enquete-Kommission (2023t).

⁸⁴³ Vgl. Zürcher, Enquete-Kommission (2023s).

⁸⁴⁴ Vgl. Schetter, Enquete-Kommission (2022b), S. 26; Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023l), S. 8.

⁸⁴⁵ Enquete-Kommission (2023t).

4.2.5.3.4.2 Deutsche Förderstrukturen und -politik

Bürokratische Logiken der Mittelvergabe und Projektförderung deutscher Ministerien stellten nicht unwesentliche Hürden für eine effektive Wirkung des zivilen Engagements dar. Das Prinzip kurzer Förderzeiträume (Jährlichkeit bis zweijährige und in Ausnahmefällen auch dreijährige Projektlaufzeiten für AA-Förderungen)⁸⁴⁶ erschwerten Prozessförderung. Diese oft kritisch „Projektitis“ genannte haushälterische Projektsteuerung über kurze Zeiträume erwies sich im Nachhinein als hinderlich im Hinblick auf Afghanistan, weil langfristige Unterstützungsbedarfe bekannt waren („Generationenaufgabe“) und zudem eine Herausforderung darin bestand, nicht-lineare Entwicklungen unterstützend zu begleiten. Für Planung, Steuerung und Nachhaltigkeit hätte es einen großen Unterschied gemacht, wäre das AA an Afghanistan mit einem Zeithorizont von 20 Jahren oder auch zehn Jahren herangegangen versus maximal zehnmal für zwei Jahre.⁸⁴⁷ Aufgrund der kurzen Laufzeiten mit ein- bis zweijährigen Projektfinanzierungen (Verausgabungspflicht) befanden sich viele Nichtregierungsorganisationen in einer dauernden Ungewissheit darüber, ob Projekte weitergehen, Haushaltstitel und Programme der Entwicklungszusammenarbeit weiter bestehen würden.

Aufgrund fehlender Alternativen haben viele Nichtregierungsorganisationen entsprechend viele Projekte gleichzeitig implementiert, während sie ständig neue oder Anschlussfinanzierungen eruieren mussten, für die jeweils Innovationscharakter gegenüber der vorherigen Förderung nachzuweisen war. Dies führte zu einem Flickenteppich an Projektförderungen, die der Nachhaltigkeit von Maßnahmen und dem Ansehen der Nichtregierungsorganisationen im lokalen Umfeld nicht förderlich waren.⁸⁴⁸ Nichtregierungsorganisationen kritisieren, dass sie unter dem Fördertitel „Private Träger“ des BMZ bis 2021 keinen Zugang zu Mitteln der Übergangshilfe hatten. Zudem kam es im Zeitverlauf zu einer Verwässerung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, was im zunehmend gefährlichen Konfliktumfeld in Afghanistan (Kontrolle und Dominanz der Taliban in den ländlichen Räumen⁸⁴⁹) insofern problematisch war, als dass humanitäre Prinzipien (zum Beispiel Neutralität) schwer nach außen vermittelbar waren.

Weitere Kritikpunkte, die die These untermauern, deutsche Förderstrukturen und -politik wären mehr an innenpolitischen Bedarfen und bürokratischen Logiken ausgerichtet gewesen als an beabsichtigten Wirkungen, beziehen sich auf folgende Beobachtungen der Gesprächspartner in Hintergrundgesprächen⁸⁵⁰:

- ein gewisses Misstrauen der Förderseite gegenüber Maßnahmen, bei denen afghanische Partner Deutschland besuchen würden, weil befürchtet wurde, dass sie bei der Gelegenheit Asyl in Deutschland beantragen würden;
- die Konzentration der Förderung der lokalen Zivilgesellschaft auf Kabul und die großen wahrnehmbaren, registrierten Organisationen mit Audit- und Finanzabteilungen;
- die Schwerpunktverlagerung auf multilaterale Förderinstrumente (Fonds wie den Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), etc.) zu Ungunsten humanitär arbeitender Nichtregierungsorganisationen;
- komplizierte Antragstellungen und unattraktive Bedingungen für Nichtregierungsorganisationen im BMZ-Titel „Private Träger“ durch das Zwischenschalten von der Beratungsstelle für Private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit (Bengo);
- die Feststellung, dass Reflexionsformate für einen kritischen Austausch im Bereich Humanitäre Hilfe fehlen, da der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe durch den Förderer selbst (AA) maßgeblich geleitet wird.

Fazit

Es gab keine übergreifende Strategie der Bundesregierung für die Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung. Die Aufgabenteilung und Kommunikation zwischen den deutschen Ressorts (AA,

⁸⁴⁶ Die Förderung von Auslandsprojekten regelt das ursprünglich für Vergaben im Inland ausgelegte Zuwendungsrecht, definiert in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und weiteren Verwaltungsvorschriften. Der Bundesrechnungshof hat 2020 die zuwendungsrechtliche Vereinheitlichung der Bewilligungsprozedere zwischen AA und BMZ angemahnt, vgl. Bundesrechnungshof (2020). Das Förderkonzept des Stabilitätspakts Afghanistan 2017 ist zum 30.06.2022 ausgelaufen. Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2017). Seitdem fördert das AA auf der Grundlage der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, vgl. im: Gemeinsamen Ministerialblatt (2019).

⁸⁴⁷ Vgl. Enquete-Kommission (2022a).

⁸⁴⁸ Vgl. Enquete-Kommission (2023t).

⁸⁴⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2023f).

⁸⁵⁰ Vgl. Enquete-Kommission (2023ag).

BMZ und BMVg) war unzureichend und es fanden keine strategischen Diskussionen für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und ressortübergreifend anzustrebende Wirkungen statt. Die Abwesenheit einer offenen Fehlerkultur verhinderte, dass Erkenntnisse über Misserfolge weitergegeben und aus ihnen gelernt wurde. Monitoring- und Evaluationspraktiken waren quantitativ und qualitativ (im Sinne wenig realistischer Indikatoren) unzureichend und zu wenig kontextspezifisch ausgerichtet. Unbeabsichtigte Wirkungen wurden nicht systematisch erfasst. Weil *Output*-orientierte Evaluierungen dominierten, wurden Effekte nachhaltiger Wirkungen, die durch diese nicht abgebildet werden können, wenig berücksichtigt und der Anschein von Erfolg erweckt. Deutsche Förderstrukturen und -politik waren von eigenen bürokratischen Logiken und den sich daraus ergebenden Anforderungen geprägt und weniger an beabsichtigten Wirkungen ausgerichtet.

Daraus ergeben sich für den Bereich Strategiebildung und Lernen folgende Lehren: Es bedarf grundsätzlich der Definition von Zielgrößen für den zivilen Aufbau. Idealerweise sollten diese in einem kombinierten zivil-militärischen Mandat definiert sein und das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Mitteln sich daraus begründen. Der Mitteleinsatz einzelner Ressorts in einzelnen Krisenländern sollte auf einem gemeinsamen Lagebild und einer abgestimmten Strategie beruhen und zivilgesellschaftliche Partner vor Ort frühzeitig einbeziehen. Die Motive und Ziele eines Einsatzes sollten ehrlich und offen sowie ressortübergreifend bestimmt werden, mit einem realistischen Zeithorizont und bereits vorab festgelegter Exit-Strategie. Die Bundesregierung hätte von Anfang an ihr Ziel, über die Verbesserung der Lebensbedingungen indirekt zur Terrorbekämpfung beizutragen, souveräner gegenüber den USA kommunizieren können. Für ein effektives Monitoring bedarf es der klaren Definition von Indikatoren, um beispielsweise Stabilität oder auch Wirksamkeit, Effektivität und Nachhaltigkeit von Maßnahmen und Programmen zu messen. Nur so werden diese evaluierbar und ressortübergreifende strategische (Wirkungs-)Evaluationen können routinemäßig durchgeführt werden. Begleitendes Monitoring und Evaluationen sollten auf realistischen Indikatoren für Wirksamkeit basieren (quantitativ und qualitativ) und kontextspezifisch ausgerichtet sein, um auch unbeabsichtigte Wirkungen systematisch zu erfassen.

Finanzierungsinstrumente bedürfen der ständigen kritischen Evaluierung und Anpassung an sich ändernde Kontextbedingungen. Im Sinne einer verbesserten Partnerarbeit – und damit verbesserter Wirkungen und Nachhaltigkeit – sind mehrjährige Programmfinanzierungen mit jährlicher Fortschrittskontrolle zur Unterstützung von Prozessen, nicht nur Projekten, sinnvoll. Die Anforderung, dass Förderanträge zur Weiterführung von Maßnahmen im Vergleich zur vorherigen Förderung immer einen Innovationscharakter haben sollten, gilt es dringend zu überdenken. Im Sinne der zuvor genannten Notwendigkeit von Prozessförderungen bedarf es hier eines Vertrauensvorschlusses der Mittelgeber gegenüber den Umsetzern, dass die Mittel in der Fortführung ohne Beweis neuerlicher Innovation im Sinne der angestrebten Wirksamkeit eingesetzt werden. Für die Interventions- und Schwerpunktländer deutscher Entwicklungszusammenarbeit sollten kurzfristige Förderzeiträume zukünftig nicht praktiziert und haushälterisch neue Standards gesetzt werden. Sozialer Wandel findet nicht in engen Projektzeiträumen statt. Mit Revision der jährlichen Verausgabungspflicht könnte dem jährlich zum Jahresende erzeugten Mittelabflussdruck vorgebeugt werden. Dies könnte erfolgen durch eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung, einer Reformierung der Förderrichtlinien des BMZ und der allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung.

4.2.5.4 Bewertung

Die Motive und Ziele des Afghanistan-Einsatzes wurden nicht klar und eindeutig kommuniziert. Es gab von Anfang an unterschiedliche Mandate (ISAF, OEF) und Ansprüche: die USA priorisierten die Terrorismusbekämpfung, während die deutsche Herangehensweise war, über die Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung Unsicherheit und Terrorismus den Nährboden zu entziehen. Zudem war keine internationale Kohärenz auf Strategie- und Umsetzungsebene gegeben. Auf nationaler Ebene fehlte ressortübergreifend eine gemeinsame Strategieentwicklung und -anpassung im zivilen Bereich. Dies zeigte sich unter anderem in der unzureichenden Aufgabenteilung und Kommunikation zwischen den deutschen Ressorts (AA, BMZ und BMVg). Es bestand beispielsweise keine Klarheit darüber, wie Sicherheit, Entwicklung und Staatsaufbau miteinander zu verschränken sind und es fehlte eine abgestimmte Strategie zur Stabilisierung – auch die Leitlinien der Bundesregierung im Jahr 2017 enthielten keine spezifischen Aussagen zur Ausgestaltung des Stabilisierungsansatzes.

Hinsichtlich zivil-militärischer Zusammenarbeit hatten insbesondere das BMZ und das BMVg unterschiedliche Positionen und Verständnisse. Es gab keine zivilen oder explizit gemischten zivilen und militärischen Mandate und Zielgrößen, der zivile Aufbau wurde in den militärischen Mandaten mitbehandelt, aber in untergeordneter Weise. Dies hat Kritik an der Dominanz des Militärischen befördert und die Wahrnehmung, dass Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe grundlegend zur Legitimation des Militäreinsatzes betrieben wurden,

nicht als Selbstzweck. Strategisch nicht aufeinander abgestimmte Mandate und operative Programme haben nicht intendierte Nebenwirkungen hervorgerufen, beispielsweise Instabilität statt Stabilisierung. Konfliktsensibler Steuerung und der Berücksichtigung von *Do-no-harm*-Prinzipien wurden außerdem weder ressortspezifisch noch ressortübergreifend die notwendige Bedeutung beigemessen.

Die in Konzepten der Bundesregierung genannten Ziele und intendierten Wirkungen wurden auf Umsetzungsebene verfehlt. Die deutschen Bemühungen zum Aufbau der Wirtschaft und die Entwicklungszusammenarbeit konnten kaum Strukturen schaffen, die das Leben der Bevölkerung nachhaltig verbessert haben. Von Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, des Bildungssektors und guter Regierungsführung profitierten hunderttausende Afghaninnen und Afghanen. Es ist davon auszugehen, dass diese Kompetenzzuwächse auf individueller Ebene nachhaltig bedeutsam sind. Konditionalisierungsbemühungen der deutschen wie internationalen Akteure, die darauf abzielten, weitere Zahlungen an Reformfortschritte zu binden und damit eine stärkere Eigenverantwortung der afghanischen Partner zu erzeugen, fruchteten nicht. Die Lücke zwischen Zielen/intendierten Wirkungen und Mitteleinsatz für eine Verbesserung der Lebensbedingungen auf der einen Seite und dem Erreichten auf der anderen Seite, wirft die Frage nach den Gründen für das Scheitern im Großen und punktuelle Erfolge im Kleinen auf.

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan dienten in der Wahrnehmung zahlreicher Akteure zur Legitimierung und der Akzeptanzstärkung des militärischen Afghanistan-Einsatzes in Deutschland. Der zivile Mittelansatz lag weit unter dem des Militärs, das eine autarke Infrastruktur und schweres Gerät zu finanzieren hatte. Zudem waren Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit nicht strikt getrennt und so die Umsetzung der Mittel auch nicht eindeutig zugewiesen. Darüber hinaus war die Finanzierung nicht flexibel genug. Kleine, lokal eingebettete Projekte haben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit am besten funktioniert. Generell lag der Fokus hierbei aber zu sehr auf den Städten und man hat die ländlichen Gebiete vernachlässigt. Die Art und Weise der Planung und operativen Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit hat teilweise zudem bestehende Konfliktsituationen verschärft oder zu ihrer Verstärkung beigetragen und damit tendenziell Instabilität gefördert, statt wie angestrebt Staatsaufbau und Stabilität zu fördern.

Konfliktsensibilität und *Do-no-harm*-Prinzipien – im Sinne von Bemühungen, den Interventionskontext in Afghanistan umfassend zu verstehen und entsprechend zu handeln, um negative Wirkungen zu minimieren und positive zu maximieren – sind weitgehend theoretische Konzepte geblieben. Jenseits der Standardtools wie projektbasierte Friedens- und Konfliktanalysen (PCAs) sowie Kontextanalysen hat keine konkrete konfliktsensible Programmentwicklung und Umsetzungsbegleitung stattgefunden. Ebenso fehlten ressortübergreifende Konfliktanalysen und die Entwicklung ressortübergreifender Länderstrategien als Voraussetzung ressortgemeinsamen Handelns. Die Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit agierten entlang eigener Logiken, die einer effizienteren Verzahnung von Aktivitäten in den Bereichen technische und finanzielle Zusammenarbeit im Wege stehen. Da ihre Hauptansprechpartner zudem staatliche Akteure waren, waren sie größtenteils auf strukturbildende Entwicklungszusammenarbeit in den urbanen Zentren fokussiert. Die Anreizstruktur für Durchführungsorganisationen, Erfolg mit der Zahl der Projekte – Quantität statt Qualität – und umgesetzten Mittel zu belegen, war fehlgeleitet. Damit waren die staatlichen Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit, KfW und BMZ, stets bemüht, mehr Geld zu bekommen und umzusetzen. Dies hat auch eine Kultur der Positivberichterstattung über teilweise vermeintliche Erfolge gefördert. Dadurch gab es weder in Deutschland noch in Afghanistan eine offene Fehlerkultur, und so wurden Erkenntnisse über Misserfolge verschwiegen, aus denen hätte gelernt werden können. Evaluierungen waren meist auf Projektebene angelegt und nicht auf der strategischen Ebene. Darüber hinaus fehlte eine Exit-Strategie, die von Anfang an festlegt, wann und unter welchen Bedingungen das deutsche Engagement enden soll und wie die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und Projekte sichergestellt wird.

Die extreme Abhängigkeit von ausländischen Geldern, das Fehlen effektiver Kontrollmechanismen auf afghanischer Seite für ihre Verwendung sowie eine Diskrepanz zwischen afghanischen Bedarfen und Geberinteressen haben den Staatsaufbau in Afghanistan von Anfang an untergraben. Der hohe Mittelabflussdruck der Geber stand außerdem geringen Absorptionskapazitäten gegenüber, wodurch unbeabsichtigt Korruption befördert wurde. Deutsches Entwicklungsengagement richtete sich mehr nach internationalem und innenpolitischem Druck sowie organisationsinternen Rahmenbedingungen, als nach afghanischen Bedarfen. Dadurch wurden die Interessen, Ziele und Bedarfe der afghanischen Bevölkerung bei der Gestaltung von Projektvorhaben nicht ausreichend einbezogen. Die Eigenverantwortung (*ownership*) und der politische *buy-in* der afghanischen Seite (Bevölkerung, Regierung, Partnerbehörden) waren aufgrund verschiedener Faktoren begrenzt. Obgleich es wissenschaftliche Analysen zu Afghanistan auch in der deutschsprachigen Forschung gab, herrschte ein weitgehendes Kontextun-

verständnis über das Einsatzland und die Gesellschaften sowie grenzübergreifende Konfliktdynamiken. Das Konzept vernetzter Sicherheit im Rahmen des PRT-Ansatzes sowie von COIN erwies sich zudem aus Sicht vieler ziviler nichtstaatlicher Akteure als kontraproduktiv, da sie den Verlust von Vertrauen und Akzeptanz in der Bevölkerung wahrnahmen und somit ihre Eigensicherung verloren und Projekte in der Konsequenz gerade im ländlichen Raum einstellen mussten. Insgesamt war das deutsche Erwartungsmanagement bezüglich des Einsatzes nicht realistisch und Realitäten vor Ort sind außerdem unzureichend in die Öffentlichkeit wie auch an viele Beteiligte kommuniziert worden.

4.2.6 Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino zum Abschnitt 4.2 und 4.3⁸⁵¹

Die Kapitel 4.2 und 4.3 bieten wichtige Erkenntnisse, doch bedarf es nach unserer Einschätzung einer nuancierteren und differenzierten Betrachtung, um ein vollständigeres Bild der Thematik zu zeichnen, denn eine ausgewogene Beleuchtung der Rolle der Zivilgesellschaft im Kontext staatlicher Institutionen ist wesentlich, um sowohl ihre Stärken als auch mögliche Schwächen zu berücksichtigen.

Zivilgesellschaftliche Akteure leisten wichtige Beiträge, doch eine - zum Teil im Text erfolgte - unkritische Überhöhung ihrer Rolle gegenüber den staatlichen Akteuren ist problematisch. Wie die Befunde zeigen, agieren zivilgesellschaftliche Gruppen oft als Lobbygruppen mit eigenen Interessen. Die Übertragung eigentlich staatlicher Aufgaben auf diese Akteure, beispielsweise in Form von Daseinsvorsorge oder Sicherheitsdienstleistungen, birgt das Risiko des Kontrollverlusts und die Herausforderung, Partikularinteressen einzudämmen und Befangenheit zu vermeiden. Die Wirkung ist stark abhängig vom Kontext und der Qualität sowie der Nachhaltigkeit der bereitgestellten Mittel und Ressourcen. Deutschland sollte daher Art und Umfang seiner Ressourcenallokation in den Bereichen der Friedensförderung und -diplomatie, der Friedens- und Konfliktforschung, aber auch in Entwicklungs-, Wirtschafts- und Stabilisierungskontexten sorgfältig abwägen.

Ursächlich für diese Verzerrung der Perzeption könnten unter anderem sein:

Der Kontext, in dem die Verbesserung der Lebensbedingungen (HDI) stattgefunden hat, hätte differenzierter betrachtet werden müssen. Die Kritik an den Ergebnissen der Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Wirtschaftszusammenarbeit sollte die Bevölkerungsentwicklung und die zunehmende Instabilität im Lande berücksichtigen. Trotz der Verdoppelung der Bevölkerungszahl in Afghanistan im betrachteten Zeitraum ist eine Stabilisierung und teilweise Verbesserung des HDI-Wertes erzielt worden, was bemerkenswert ist.

Die Veränderungen in Gebieten, in denen vorrangig deutsche Akteure aktiv waren, insbesondere in den sechs Fokusprovinzen Nordafghanistans, wurden nicht ausreichend differenziert betrachtet. Eine detaillierte Analyse der Wirksamkeit und Auswirkungen spezifischer Instrumente der verschiedenen dort tätigen Akteure wäre für eine umfassende Bewertung unerlässlich gewesen.

Die Berücksichtigung von Kontextfaktoren wie Bevölkerungsentwicklung und Instabilität des Landes kommt in der Analyse zu kurz. Die Bevölkerungszunahme und die gleichzeitige Zunahme der Instabilität sind wesentliche Faktoren, die bei der Bewertung von Stabilisierungserfolgen und der Verbesserung des HDI-Wertes berücksichtigt werden müssten. Darüber hinaus wäre eine differenzierte Betrachtung der Veränderungen in den vor allem von deutschen Akteuren beeinflussten Gebieten notwendig.

Das BMZ hat über sein Personal vor Ort und die Durchführungsorganisationen intensiv mit Partnerorganisationen in den Distrikten, Provinzen und Partnerministerien interagiert, basierend auf durchgeführten Shuras mit der Zielgruppe sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum. Die verschiedenen staatlichen Förderinstrumente wie die humanitäre Hilfe und die Stabilisierungsansätze des AA und die Maßnahmen des BMZ in der Übergangshilfe, der Förderung privater Träger, der Unterstützung von Wirtschaft und Handel und der längerfristigen strukturellen Entwicklungszusammenarbeit wurden jedoch nicht ausreichend differenziert betrachtet. Die Forderungen der NGOs zielen auf eine Transformation hin zu einer Rolle der NGOs als Durchführungsorganisationen parallel zu GIZ oder KfW. Teilweise ist erkennbar, dass bei einigen NGO eine Tendenz zur Durchführung eigener Programme mit staatlicher Finanzierung ohne Beauftragung durch die Bundesregierung als erstrebenswert gesehen wird.

Eine realistische und differenzierte Darstellung von Entwicklungszusammenarbeit, des BMZ und Stabilisierungsansätzen sowie humanitärer Hilfe des AA ist wesentlich. Die unterschiedlichen Förderinstrumente und ihre

⁸⁵¹ Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

spezifischen Wirkungen sollten in ihrer Vielfalt und Komplexität bewertet werden, um ihre Effektivität realistisch einzuschätzen und künftige Strategien darauf aufzubauen.

Die Bewertung, dass Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zur Legitimation des Militäreinsatzes betrieben wurden und nicht als Selbstzweck, spiegelt eine Perspektive wider, die bereits während des Einsatzes von NGOs vertreten wurde. In der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit wurden Maßnahmen jedoch in enger Abstimmung mit Zielgruppen und Regierungspartnern entwickelt und umgesetzt. Der flexible und VE-basierte Mitteleinsatz in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sowie die Flexibilität der Mittel des Stabilisierungspaktes zeigen, dass eine differenziertere Betrachtung erforderlich ist. Der im Text postulierte Eindruck, dass Kleinprojekte im ländlichen Raum allein zu besseren Wirkungen geführt hätten, bedarf einer fundierten Evidenz.

4.2.7 Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.2.5.3.3.4 und Abschnitt 4.2.5.3.4.1

Sondervotum zu Abschnitt 4.2.5.3.3.4⁸⁵²

Laut der „Ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan“ wurden die Taliban „mit Ressourcen unterstützt und indirekt legitimiert.“⁸⁵³ Zwei „gut dokumentierte Mechanismen“ möchte die AfD-Bundestagsfraktion an dieser Stelle explizit festgehalten wissen:

1. Dort, wo Maßnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, also auch von der Bundesrepublik, umgesetzt wurden, erzielten die Taliban stets „höhere Steuereinnahmen“.
2. Als Gegenleistung „für Sicherheitsgarantien“ „trieben die Taliban von Implementierungsorganisationen eine informelle Registrierungsgebühr... ein.“ Interviews mit Beteiligten vor Ort deckten auf, dass die von deutschen Akteuren beauftragten lokalen Partner, etwa Baufirmen, „einen Teil ihrer (von Deutschland aus Steuermitteln finanzierten) Honorare als Schutzgelder an die Taliban zahlten.“⁸⁵⁴

Sondervotum zu Abschnitt 4.2.5.3.4.1⁸⁵⁵

Diese Formulierung ist mindestens irritierend. Nach Lektüre des hier als Fußnote angegebenen Wortprotokolls und den darin ersichtlichen Aussagen von General a.D. Wolfgang Schneiderhan (Generalinspekteur der Bundeswehr von 2002 bis 2009) möchte die AfD-Bundestagsfraktion, vielleicht auch im Sinne des Urhebers, klarstellen, dass eine „große Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit“ nicht nur „gegenüber dem Afghanistan-Einsatz“, sondern generell auf die deutsche Politik sehr zu begrüßen und keineswegs „problematisch“ ist.

4.3 Staats- und Regierungsaufbau

4.3.1 Entwicklung von Staatlichkeit in Afghanistan und Ausgangslage im Jahr 2001

Nach dem schnellen Fall der Taliban Ende 2001 rückten die Stabilisierung und der Aufbau des kriegszerrütteten Landes in den Fokus. Hierfür schuf das Petersberger Abkommen vom 5. Dezember 2001 das politische Gerüst. Deutschland hat mit der Ausrichtung der Petersberg-Konferenz in Bonn von Beginn an politische Verantwortung für den Aufbau des Landes übernommen. Schon während der Konferenz übte der grüne Außenminister Joschka Fischer entscheidenden Druck auf den Chef der afghanischen Nordallianz Burhānuddin Rabbāni aus, um ein

⁸⁵² Für den Inhalt des Sondervotums sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

⁸⁵³ Kommissionsdrucksache 20(28)38 „Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht Afghanistan_final_12.12.2023“, S.95.

⁸⁵⁴ Ebd., S.95f.

⁸⁵⁵ Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

Scheitern der Verhandlungen zu verhindern.⁸⁵⁶ Letztlich einigten sich die Konferenzteilnehmenden auf die Bildung einer Interimsregierung⁸⁵⁷ unter Hamid Karzai, welche Afghanistan als Souverän innen- und außenpolitisch vertreten sollte.⁸⁵⁸

Der eingeläutete Petersberg-Prozess beauftragte die afghanische Interimsregierung, mithilfe der Vereinten Nationen zentrale staatliche Institutionen wie Armee, Oberster Gerichtshof, Zentralbank, Menschenrechtskommission, Verwaltungsapparat sowie Behörden auf nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene aufzubauen und eine außerordentliche *Loya Jirga* zur Bestätigung Karzais als Präsidenten einzuberufen. Im Jahr 2004 verabschiedete eine *Constitutional Loya Jirga* die neue Verfassung des Landes. Die Verfassung sah ein zentralisiertes Präsidialsystem auf Grundlage demokratischer Prinzipien (Partizipation, Geschlechtergleichstellung, verantwortungsvolle Regierungsführung) im Einklang mit dem Islam und einem Zweikammer-Parlament (*Wolesi Jirga*, *Meschrano Jirga*) vor.⁸⁵⁹

Die internationale Aufbauunterstützung blieb zunächst auf Kabul begrenzt. Militärisch wurde sie durch die *International Security Assistance Force* (ISAF) abgesichert. Dabei stand die internationale Gemeinschaft von vornherein vor der enormen Herausforderung, den Staatsaufbau in Afghanistan als *failed state* zu unterstützen.⁸⁶⁰ Die deutsche Bundesregierung und der Bundestag haben den Ansatz eines militärisch gestützten Staats- und Regierungsaufbaus mehrheitlich von Anfang an unterstützt.

„Staatlichkeit“

„Staatlichkeit bezeichnet die Fähigkeit eines Staates zur (Durch-)Setzung verbindlicher Regeln und des Gewaltmonopols. Konsolidierte Staaten sind kontinuierlich dazu in der Lage, in diesem Sinne zu herrschen (Herrschaft). In historischer und globaler Perspektive ist das faktische Durchsetzungspotential der meisten Staaten jedoch begrenzt – [das heißt] eingeschränkt in Bezug auf Gebiete, Politikfelder oder soziale Gruppen. In diesen Fällen sprechen wir von Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zu unterscheiden ist Staatlichkeit im Übrigen von der internationalen Anerkennung. Diese prägt zwar allgemeine Erwartungen an den Staat, und sie hat auch einen Einfluss auf staatliche Machtmittel. Die internationale Anerkennung eines Staates ist aber analytisch unabhängig von seinem Vermögen zu herrschen“.⁸⁶¹

Diese Definition von Staatlichkeit ist abzugrenzen von dem in Afghanistan weit verbreiteten Staatsverständnis. Das Konzept des (National-)Staats nahm seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in Afghanistan Konturen an. Abdur Rahman (1880 bis 1901), der als Begründer des modernen Afghanistans gilt, definierte seine Herrschaft darüber, dass er sich als der „Hüter des Islam“ verstand. Aufgrund der gesellschaftlichen und kulturellen Diversität stellte der Islam den gemeinsamen kleinsten Nenner für alle Afghaninnen und Afghanen dar. Dieses Verständnis von staatlicher Herrschaft im Namen des Islam wurde während des 20. Jahrhunderts in Krisen- und Konfliktzeiten immer wieder erfolgreich ins Feld geführt und erfuhr eine Bestätigung. Dagegen stießen Staatsverständnisse, die sich auf ethnische Gruppen (vor allem Paschtuninnen und Paschtunen) oder gar auf den demokratischen Willen (das Volk) beriefen, immer wieder auf Gegenwehr. Bis heute verstehen daher viele Afghaninnen und Afghanen unter Staat in erster Linie die Herstellung einer politischen Ordnung im Namen Allahs.⁸⁶²

Zur Einordnung der deutschen Beiträge für den Staats- und Regierungsaufbau in Afghanistan ab 2001 ist es hilfreich, die Geschichte des Staates und von Staatlichkeit, die Ausgangslage in Afghanistan 2001 und vorangegangene Versuche eines externen *state building* vor 2001 zu skizzieren.

⁸⁵⁶ Vgl. Raijer (2001).

⁸⁵⁷ Die Begriffe Interimsregierung und Übergangsregierung markieren unterschiedliche Phasen. Ihre Bedeutungen leiten sich aus dem Petersberger Abkommen vom Dezember 2001 ab und werden auch in Mandatspapieren der Vereinten Nationen verwendet. Die Begriffe beinhalten demnach unterschiedliche Aufgaben, Personen und Legitimationen. Auf der Petersberg-Konferenz wurde eine so genannte Interimsregierung bis zur Abhaltung einer außerordentlichen *Loya Jirga* festgelegt. Diese große Versammlung verabschiedete eine Verfassung und bestimmte Hamid Karzai im Juni 2002 zum Präsidenten einer Übergangsregierung – die wiederum bis zu den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 im Amt blieb, vgl. Maaß (2002), S. 8.

⁸⁵⁸ Zu diesem Thema wurden auch VS-eingestufte Dokumente eingesehen, aus welchen jedoch gemäß der Geheimschutzordnung des Bundes weder direkt noch indirekt Inhalte wiedergegeben werden dürfen. Protokolle der Petersberg-Konferenz 2001 waren im politischen Archiv des AA nicht vorhanden.

⁸⁵⁹ Vgl. United Nations (2001); Maaß (2002), S. 9; Schetter (2020), S. 82–90.

⁸⁶⁰ Vgl. Maaß (2007), S. 10.

⁸⁶¹ Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ (2023).

⁸⁶² Vgl. Roy (1990). Ein großer Dank geht an dieser Stelle an Prof. Dr. Conrad Schetter für die Unterstützung bei der Definition des afghanischen Staatsverständnisses.

„State building“

„Das Vereinte Nationen- (VN-)Konzept des externen State Buildings „ist aus der westlichen Ideen- und Herrschaftsgeschichte hervorgegangen und orientiert sich an dem Modell des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaates. Diese normative Vorgabe suchen die VN-Friedensmissionen mit der Strategie ‚Frieden durch Demokratisierung, Liberalisierung und Marktbildung‘ umzusetzen. Der Ansatz beruht auf der Annahme, dass sich gesellschaftliche Konflikte entschärfen lassen, wenn Auseinandersetzungen nicht mehr mit Waffen, sondern mit dem politischen Mittel des Wahlzettels ausgetragen werden und die Kräfte des freien Marktes eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung fördern und dadurch soziale Spannungen vermindern“.⁸⁶³

4.3.1.1 Historische Entwicklung des Staates und von Staatlichkeit in Afghanistan

Die Geschichte von Staatlichkeit in Afghanistan ist geprägt von einer Verfassungstradition ab dem 20. Jahrhundert, die zwar mit staatlichen Zentralisierungs- und Einheitsbestrebungen einherging, jedoch immer wieder in Konflikt zu den de-facto-politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten im Land geriet, so dass afghanische Staatlichkeit vor 2001 nicht mit jener westlicher Nationalstaaten vergleichbar war und schon gar nicht mit der Idee eines „Anstaltsstaates“, also einem Verständnis von Staat als einer Ordnung schaffenden bürokratischen Organisation mit Gewaltmonopol.

Nach westlichem Verständnis war Afghanistan historisch von einer rudimentären Staatlichkeit gekennzeichnet. So erfolgte die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols in Aushandlung mit lokalen Gewaltakteuren und die Durchdringung staatlicher Regierungs- und Verwaltungsstrukturen reichte nie bis auf die lokale Ebene von Provinzen. Vielmehr stützte sich das Regierungsmodell auf Repräsentationsmechanismen, die zwar de jure parlamentarisch verfasst waren (Verfassung 1964), aber de facto von historisch gewachsenen personenbezogenen Netzwerken dominiert wurden. Trotzdem standen aufgrund von Modernisierungsbestrebungen in Politik und Gesellschaft seit den 1960er-Jahren Anknüpfungspunkte für den Aufbau eines neuen afghanischen Staates nach der 2001 begonnenen militärischen Intervention zur Verfügung, die im Folgenden umrissen werden.⁸⁶⁴

Die Wurzeln des heutigen Afghanistans gehen auf das Reich von Ahmad Khan Durrani zurück, welches dieser im Jahr 1747 gründete. Historisch war afghanische Staatlichkeit von imperialem Charakter, gekennzeichnet von fließenden Grenzen parallel zur Ausdehnung und Kontraktion von Einflussphären sowie indirekter Herrschaft, die aufgrund von Loyalität im Gegenzug für Unterstützungsleistungen funktionierte. So stieß seit Beginn des 19. Jahrhunderts die britische Weltmacht im Kampf der imperialistischen Mächte Großbritannien und Russland um die Vorherrschaft in Zentralasien (*The Great Game*) mehrfach an ihre Grenzen: Im ersten anglo-afghanischen Krieg wurden die britischen Kolonialtruppen 1842 verheerend geschlagen. Im zweiten anglo-afghanischen Krieg erlitten die britischen Truppen in der Schlacht von Maiwand bei Kandahar (1880) eine Niederlage, die bis heute im kollektiven Gedächtnis in Afghanistan sehr präsent ist. Eine eigenständige Rolle blieb den Afghaninnen und Afghanen somit lange verwehrt: Erst im Zuge der geopolitischen Abgrenzungsversuche zwischen Britisch-Indien und dem zaristischen Russland im 19. Jahrhundert entstand das Territorium des heutigen Afghanistans als britisches Quasi-Protektorat zwischen beiden Mächten. Abdur Rahman, den die Briten als Emir einsetzten, unterwarf innerhalb der von den Briten festgelegten Grenzen, die dem heutigen Staatsgebiet Afghanistans entsprechen, mit eiserner Hand opponierende Stämme und etablierte erste zentralstaatliche Strukturen.⁸⁶⁵

Unter König Amanullah (1919-1929) erwarb Afghanistan formale Unabhängigkeit und außenpolitische Souveränität und gab sich erstmals eine Verfassung. Wichtigster Partner von Amanullahs sozialer und politischer Modernisierungspolitik wurde Deutschland, mit dem 1926 ein Freundschaftsvertrag abgeschlossen wurde. König Zahir Shah (1933-1973) etablierte 1964 erstmals explizit eine konstitutionelle Monarchie.⁸⁶⁶ Politische Parteien blieben von Wahlen ausgeschlossen. Es entstanden in der Folge kommunistische und islamistische Parteien, die die Monarchie bekämpften und vor allem in den Städten an Zulauf gewannen. 1973 putschte sich der Cousin des Königs, Mohammad Daoud, im Verbund mit der marxistischen Demokratischen Volkspartei Afghanistans

⁸⁶³ Maaß (2007), S. 12; vgl. auch Paris (2004), S. 5–6.

⁸⁶⁴ Vgl. Ruttig (2008), S. 12.

⁸⁶⁵ Vgl. Gerber (2007), S. 17–19.

⁸⁶⁶ In der Literatur wird im Zusammenhang mit der afghanischen Verfassung von 1931 teilweise bereits von einer konstitutionellen Monarchie gesprochen. „Die Staatsform wurde (...) nicht direkt genannt, alles deutet aber auf eine konstitutionelle Monarchie hin.“ (Vgl. Ebd., S. 26.)

(DVPA) an die Macht. Zahir Shah ging ins Exil nach Italien. Armee und Wirtschaft wurden mit Hilfe sowjetischer Berater umgebaut. Die Verfassung von 1977 begründete Afghanistan als Republik.⁸⁶⁷

1978 stürzte die DVPA Daoud. Der Putsch markierte den Beginn jahrzehntelanger und blutiger Bürgerkriege in Afghanistan. Die UdSSR intervenierte 1979 nach einem DVPA-internen Gegenputsch auf Bitten der Kabuler Regierung, die sich allein nicht an der Macht halten konnte, in der Annahme, sie könnte die Lage innerhalb weniger Wochen stabilisieren.⁸⁶⁸ Afghanistan avancierte zu einem der zentralen Konfliktzonen im Kalten Krieg. Die USA, Saudia-Arabien und Pakistan unterstützten massiv den antikommunistischen Widerstand (sogenannte *Mujaheddin*). Eine breite Massenmobilisierung gegen die Kabuler Regierung und ihre sowjetischen Unterstützer war erfolgreich, da beide in Afghanistan als anti-islamisch betrachtet wurden. Aufgrund der Beharrlichkeit des Widerstands und des politischen Wandels in der UdSSR (Glasnost; Perestroika) regelte 1988 das Genfer Abzugsabkommen das Ende des sowjetisch-afghanischen Kriegs (Februar 1989). 1,3 Millionen afghanische Zivilpersonen und Kämpfer verloren ihr Leben in dem Krieg, auf sowjetischer Seite starben etwa 15.000 Soldaten. Die Hälfte der damals 15 Millionen Afghaninnen und Afghanen musste fliehen (circa drei Millionen nach Pakistan, circa zwei Millionen in den Iran).⁸⁶⁹

Die kommunistische Regierung in Kabul konnte sich bis 1992 an der Macht halten. Erst als Moskau die finanzielle Unterstützung des Kabuler Regimes einstellte, gelang es miteinander rivalisierenden *Mujaheddin*-Parteien und Kriegsfürsten im April 1994, die Hauptstadt einzunehmen. Die neuen Machthaber teilten das Land unter sich auf und bekämpften sich gleichzeitig vor allem in Kabul in einem zerstörerischen Bürgerkrieg (1992-1996). Um den Bürgerkrieg im Land zu beenden, formierte sich ab 1994 die sogenannte Taliban-Bewegung zuerst im Süden in der Region um Kandahar, bevor sie bis 1996 ihre Macht bis auf Kabul und fast das ganze Land ausdehnen konnten.

Der unumstrittene Führer seit den Anfängen der Bewegung war Muhammad Omar, der alle Gewalten des von den Taliban geführten Staates auf sich vereinte. Die in Kandahar ansässige Oberste Schura, die von engen Kampfgefährten Omars – meist Durrani-Paschtunen aus der Region Kandahar – dominiert wurde, bildete das wichtigste Entscheidungsorgan der Taliban. Die Kabuler Schura entwickelte sich unter der Führung von Mohammad Rabbāni zur De-facto-Regierung Afghanistans. Da diese der Obersten Schura unterstellt war, verfügte sie jedoch über wenig wirksame Regierungsmacht. Alle strategischen Entscheidungen wurden von Omar getroffen. Diese Entwicklung verfestigte sich im Oktober 1997, als die Taliban Omar durch die Umbenennung Afghanistans in ein islamisches Emirat als Amir al-Mu'minin (Oberster Führer der islamischen Gemeinschaft) auch formal zum Staatsoberhaupt ernannten. Der Taliban-Staat regierte mit einer unterdrückenden Politik vor allem gegenüber Frauen, die gekennzeichnet war von zahlreichen Dekreten sowie öffentlichen Auspeitschungen und Hinrichtungen. Innerhalb der Bürokratie ersetzten die Taliban hochrangige nicht-paschtunische Beamte durch unqualifizierte, aber loyale Paschtunen. Dadurch wurde die Arbeit der Ministerien und Behörden nahezu vollständig lahmgelegt. Religionspolizei und die Armee waren die einzigen funktionsfähigen Instanzen im Taliban-Staat.⁸⁷⁰

4.3.1.2 Gründe für die begrenzte afghanische Staatlichkeit

Das afghanische Staatsverständnis als islamische Ordnung unterscheidet sich vom westlichen Verständnis eines zentralisierten Staates, an dem sich die internationale Gemeinschaft in Afghanistan von Beginn an orientierte. Dabei lassen sich mehrere Gründe herausstellen, warum Zentralstaatlichkeit in Afghanistan historisch begrenzt war.

Zunächst ist Afghanistan ein Vielvölkerstaat, der sich durch kulturelle Vielfalt auszeichnet. Die größte Bevölkerungsgruppe gehört der Ethnie der Paschtunen an. Weitere große Bevölkerungsgruppen sind die Tadschiken, Usbeken und Hazara. Daneben gibt es viele kleinere Ethnien wie unter anderem Belutschen, Turkmenen, Kirgisen, Sikhs, mit eigener Sprache und jeweiligen Dialekten.⁸⁷¹ Die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung sind Sunnitinnen und Sunniten, die der hanafitischen Rechtsschule folgen. Die Hazara sind größtenteils Schiitinnen und Schiiten. Seit der Staatsgründung 1919 stellten die Paschtuninnen und Paschtunen die herrschende Volksgruppe dar. Es galt in Afghanistan als ungeschriebenes Gesetz, dass ein Paschtune – als König oder Präsident – über das Land herrschen muss.⁸⁷² Andere Ethnien sahen sich in Afghanistan deshalb lange benachteiligt. Im

⁸⁶⁷ Vgl. Ebd., S. 20–40.

⁸⁶⁸ Vgl. Schattenberg (2017), S. 535–536.

⁸⁶⁹ Vgl. Chiari (2020), S. 55–68.

⁸⁷⁰ Vgl. Rashid (2022), S. 158–188.

⁸⁷¹ Vgl. Gerber (2007), S. 15.

⁸⁷² Vgl. Schetter (2022c), S. 5.

Verlauf des Bürgerkriegs von 1989 bis 2001 kam es im Land zu einer „Politisierung der Ethnien“ und Radikalisierung im Namen des Islam. Beide ideologischen Strömungen förderten die Fragmentierung und Schwächung des afghanischen Staates. Daher stellten die ethnische sowie religiös-ideologische Zuordnung eine zentrale Konfliktlinie zu Beginn der internationalen Intervention 2001 dar.⁸⁷³

Neben der kulturellen Vielfalt ist Afghanistan historisch durch einen extremen Partikularismus gekennzeichnet. „Dörfer, Talschaften, Clans, Stammesgruppen und religiöse Gemeinschaften stellten in Afghanistan die wichtigsten Identitäts- und Handlungsbezüge dar, auf denen Patronage- und Klientelsysteme aufbauten.“⁸⁷⁴ Auch aus diesen lokalen Identitätsbezügen entwickelten sich immer wieder Autonomiebestrebungen und alternative Machtzentren, die einer zentralen Staatlichkeit in Afghanistan entgegenwirkten.

Ein weiterer Indikator für eine schwach ausgeprägte Staatlichkeit in Afghanistan liegt im Stadt-Land-Gegensatz, der auch als Spannungsfeld zwischen Tradition und Moderne beschrieben werden kann.⁸⁷⁵ So kristallisierte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts eine immer größer werdende Kluft zwischen Stadt und Land in Afghanistan heraus. Auf der einen Seite waren die urbanen Gebiete, welche die Modernisierung Afghanistans im 20. Jahrhundert vorantrieben und sich zu Zentren von Staatlichkeit entwickelten. Auf der anderen Seite stehen die ländlichen Distrikte und Provinzen, in denen es die zuständigen Verwaltungen nur geringfügig schaffen, bestehende Strukturen zu verändern.⁸⁷⁶ Die Wahrnehmung der Staatsverwaltungen als fremde und teilweise feindliche Größe beeinträchtigte die Entwicklung einer gesamtafghanischen Identität und baute keine Loyalität zum afghanischen Staat auf. Die Zentralisierungs- und Modernisierungsversuche der verschiedenen Regierungen in Afghanistan bedrohten regelmäßig die traditionellen Einflussbereiche des Klerus, der *Ulama*, in Afghanistan (Lebensweise, Rechtsprechung, Einfluss auf ländliche Gebiete) und führten immer wieder zu Konflikten mit Vertretern der *Ulama*.⁸⁷⁷ Die Machtübernahme der DVPA im Jahr 1978, verbunden mit dem Versuch, eine rasche Modernisierung in den ländlich, tribal und religiös geprägten Gebieten Afghanistans voranzutreiben, führte schließlich zu einem offenen Bruch zwischen der Kabuler Regierung und der Landbevölkerung.

Auch Konflikte um die geringen wirtschaftlichen Ressourcen erschwerten den Aufbau einer legitimen und effizienten Staatlichkeit in Afghanistan. Afghanistan ist größtenteils von kargen Hochgebirgen, Wüsten und Stepplandschaften durchzogen. Obgleich Afghanistan reich an Bodenschätzen ist, sind diese nicht einfach zugänglich. Gunsträume für landwirtschaftliche Nutzung sind Oasen und Flusstäler. „Aufgrund der Bedeutung, die die Landwirtschaft für das Überleben in dieser lebensabweisenden Region darstellt, drehen sich bis heute die meisten Konflikte in Afghanistan um den Zugang zu und den Besitz von Wasser, Land und Weiden. Trotz der ideologischen Aufladungen während der seit 1979 anhaltenden Afghanistankriege (unter anderem Kommunisten versus Mudschaheddin; Taliban versus westliche Interventen) bedingen Streitigkeiten um die lokale Ressourcenkontrolle und -verteilung die meisten gewaltsamen Konflikte.“⁸⁷⁸ Hieraus resultiert, dass der afghanische Staat aufgrund fehlender wirtschaftlicher Ressourcen immer Schwierigkeiten hatte, sein Gewaltmonopol durchzusetzen. Neben den Erschütterungen durch den Bürgerkrieg konnte durch mangelndes Steueraufkommen kein sich selbst tragender Staatsbildungsprozess im Land erwachsen. Im Laufe des 20. Jahrhunderts blieb Afghanistan ein Rentierstaat, der etwa im Jahr 1988 26 Prozent seiner Staatseinnahmen über Entwicklungsgelder von anderen Staaten bezog.⁸⁷⁹ Ab den späten 1980er-Jahren gewannen zudem schrittweise Wirtschaftsweisen in Afghanistan an Bedeutung, die von dem Fehlen staatlicher Kontrolle profitierten: sogenannte Bürgerkriegsökonomien wie Abholzung von Wäldern, Schmuggel und vor allem der Opiumanbau.⁸⁸⁰

Das Jahr 1979 und der Einmarsch der Sowjetunion zerschlugen das staatliche Gewaltmonopol in Afghanistan vollständig. Die ineffektive Armee wurde von *Warlords* abgelöst, die den bewaffneten Widerstand gegen die Sowjetunion führten. Dabei wechselten militärische Verbände je nach finanziellen Anreizen und politischer Lage ständig die Seiten und Afghanistan zerfiel in eine Vielzahl von Herrschaftsgebieten, die räumlich kaum fixierbar waren und bis Mitte der 1990er-Jahre von autonomen Machthabern und Kommandeuren kontrolliert wurden.⁸⁸¹

⁸⁷³ Vgl. Ebd., S. 5.

⁸⁷⁴ Schetter (2022b), S. 12.

⁸⁷⁵ Vgl. Schetter (2022c), S. 4.

⁸⁷⁶ Vgl. Schetter (2004), S. 8.

⁸⁷⁷ Vgl. Gerber (2007), S. 16.

⁸⁷⁸ Schetter (2022c), S. 4.

⁸⁷⁹ Vgl. Rubin (2020).

⁸⁸⁰ Vgl. Schetter (2004), S. 11.

⁸⁸¹ Vgl. Ebd., S. 12.

4.3.1.3 Ausgangslage und Machtverteilung in Afghanistan 2001

Im Jahr 2001 war die Infrastruktur des Landes infolge des jahrzehntelangen Bürgerkriegs komplett zerstört. Afghanistan galt als eines der ärmsten Länder weltweit. Die Lebenserwartung der Afghaninnen und Afghanen betrug 2001 durchschnittlich 55,8 Jahre (global: 68 Jahre). Der *Human Development Index* (HDI) des Landes lag 2001 mit 0,337 deutlich unter dem weltweiten Durchschnitt von 0,650 (vgl. Abschnitt 4.2.5.2.1). Außerdem verfügte Afghanistan zu dieser Zeit über kein nennenswertes Humankapital. 2001 betrug die durchschnittliche Länge der Schulbildung im Jahr 1,5 Jahre im Vergleich zu sieben Jahren im Rest der Welt.⁸⁸² In Folge besaß das Land eine überdurchschnittlich hohe Analphabetenrate.⁸⁸³

Nach vier Jahren Taliban-Regime galt Afghanistan 2001 aufgrund fehlender Sicherheits-, Wohlfahrts- und Rechtsstaatsfunktion als fragiler Staat.

„Fragiler Staat“

„Fragility, according to the OECD, is the combination of exposure to risk and insufficient coping capacities of the state, system and/or communities to manage, absorb or mitigate those risks. It occurs in a spectrum of intensity across six dimensions: economic, environmental, political, security, societal and human.“⁸⁸⁴

Trotz der historischen Schwäche des afghanischen Staates hatten 2001 dennoch Elemente und Traditionen von Staatlichkeit überdauert, an welche die internationalen und nationalen Akteure beim (externen) *state building* hätten anknüpfen können. Afghanistan besaß eine eigene Nationalsymbolik (Flagge, Hymne, etc.). Außerdem verfügte es mit Ausnahme der Paschtunistanfrage über ein unstrittiges Staatsgebiet und war international anerkannt sowie außenpolitisch handlungsfähig, wodurch eine äußere (völkerrechtliche) Souveränität des Landes gewährleistet war. Darüber hinaus waren in Afghanistan Reste einer Bürokratie vorhanden. Mit dieser hatten die wechselnden Regime der vorherigen Jahrzehnte versucht, Grundfunktionen des Staates für die Bevölkerung aufrechtzuerhalten. So behielten alle Bürgerkriegsparteien und staatlichen Akteure die historisch gewachsene Grundstruktur des Kabinetts⁸⁸⁵ und der Provinzen bei.

Neben den Bestrebungen, in Afghanistan einen demokratischen Staat nach westlichem Vorbild zu etablieren, wurde kurzzeitig auch eine Rückkehr des ehemaligen Königs Zahir Shah als Staatsoberhaupt in Erwägung gezogen. Bereits kurz nach Beginn des von den USA angeführten Krieges gegen das Taliban-Regime in Afghanistan bot sich der Ex-Monarch im Oktober 2001 als Vermittler an und gehörte zu den treibenden Kräften, die unter anderem durch die Einberufung einer *Loya Jirga* einen geordneten Neubeginn ermöglichten. Die Einsetzung einer parlamentarischen Demokratie mit Zahir Shah an der Spitze (der explizit nicht als Monarch wirken sollte) wurde letztlich durch die USA verhindert, obwohl eine Mehrheit der Delegierten der *Loya Jirga* die Rückkehr des Königs befürwortete.⁸⁸⁶

Nach dem Sturz der Taliban war die Macht in Afghanistan im Jahr 2001 auf mehrere (innerstaatliche) Akteure verteilt und stark zersplittert.

Die Taliban-Bewegung entstand Anfang der 1990er-Jahre im Süden Afghanistans rund um Kandahar. Viele dieser Taliban der ersten Stunde stammen aus der strikten, ländlichen, dörflichen Gesellschaft und kämpften vormals als *Mujaheddin* gegen die sowjetischen Besatzer.⁸⁸⁷ Vor allem Pakistan unterstützte die Taliban, die von 1996 bis zur internationalen Intervention Ende 2001 regierten. Die Taliban rekrutierten sich überwiegend aus der ländlichen paschtunischen Bevölkerung in Süd- und Ostafghanistan und beherrschten während dieser Zeit 90 bis 95 Prozent des Landes mit Ausnahme des Nordostens.⁸⁸⁸ Hinsichtlich staatlicher Funktionen fokussierten sich die

⁸⁸² Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2023b).

⁸⁸³ Vgl. Schetter (2004), S. 16.

⁸⁸⁴ OECD (2022), S. 11. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Die OECD definiert Fragilität als Kombination aus Risikoexposition und unzureichender Kapazität des Staates, des Systems und/oder der Gemeinschaften, diese Risiken zu bewältigen, aufzufangen oder zu mindern. Sie tritt in einem Intensitätsspektrum in sechs Dimensionen auf: Wirtschaft, Umwelt, Politik, Sicherheit, Gesellschaft und Mensch.]

⁸⁸⁵ Vgl. Ruttig (2008), S. 12.

⁸⁸⁶ Vgl. Ebd., S. 17.

⁸⁸⁷ Vgl. Enquete-Kommission (2023k), S. 2–3.

⁸⁸⁸ Vgl. Gerber (2007), S. 52.

Taliban vor allem auf Sicherheit und Justiz (Rechtsprechung) sowie eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsideo-logie.⁸⁸⁹

Die Entscheidung, die Taliban bei den Verhandlungen auf der Petersberg-Konferenz 2001 nicht miteinzubeziehen, hatte weitreichende Folgen und untergrub einen inklusiven Aufbau effizienter und legitimer staatlicher Institutionen.⁸⁹⁰

Der zweite zentrale Akteur im Staat Afghanistan waren 2001 die ehemaligen *Mujaheddin*, die im Bürgerkrieg teilweise zu *Warlords* mit eigenen Einflusszonen geworden waren (unter anderem Ahmad Schah Masoud, Ismail Khan, Atta Mohammad Noor) und sich im Widerstand gegen die Taliban zur sogenannten Nordallianz zusammenschlossen. Jeder *Warlord* befehligte seinen eigenen Kampfverband, welcher anhand ethnischer und konfessioneller Linien Gelegenheitskämpfer vereinte.⁸⁹¹ Diese Kriegsfürsten spielten eine zentrale Rolle bei der Petersberg-Konferenz zum Wiederaufbau Afghanistans im Jahr 2001 und erhielten wichtige Kabinettsposten in der Übergangsregierung. Diese Wiedereingliederung ehemaliger *Warlords* konterkarierte von Beginn an durch fehlende *transitional justice* das Ziel eines militärisch gestützten *state building* und den Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats.

Der Einfluss Pakistans, das während der 1980er-Jahre die Gelder und Waffen des Westens an den Widerstand der *Mujaheddin* in Afghanistan kanalisierte und diesen einen sicheren Rückzugsraum bot sowie in den 1990er-Jahren die Taliban-Bewegung unterstützte, war auch nach 2001 relevant, als Pakistan den Taliban nach anfänglicher Zurückhaltung ab 2005 Bewegungsfreiheit ermöglichte und diese weiter protegierte.⁸⁹²

Regionaler Kooperation und Sicherheit kam auch beim Staats- und Regierungsaufbau in einem nicht-konsolidierten Staat wie Afghanistan eine Schlüsselfunktion zu. Neben den zentralen Kompetenzen innerhalb der Staatsgrenzen (Gewalt-, Extraktions- und Rechtskompetenz) ist auch die Außenkompetenz und somit das politische Verhalten der Nachbarstaaten in seiner ganzen Bandbreite zentraler Bestandteil von Staatlichkeit. Das Versäumnis sowohl der afghanischen Übergangsregierung als auch der internationalen Gemeinschaft beim Aufbau einer solchen afghanischen Außenkompetenz war, dass neben Pakistan weitere Anrainerstaaten wie Indien, Iran oder China zu wenig in den langfristigen Unterstützungsprozess des afghanischen Staats- und Regierungsaufbau einbezogen wurden.⁸⁹³

Der Kopf der für die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 in den USA verantwortlichen Terrorgruppe Al-Qaida, Osama bin Laden, genoss das in der paschtunischen Stammestradition verankerte Gastrecht in Afghanistan und wurde trotz der Forderung der USA nach dem 11. September 2001 sowie bereits nach den Terroranschlägen von Al-Qaida in Ostafrika 1998 nicht ausgeliefert. Berichten zufolge erwog ein hochrangiger Taliban-Führer (Kabir) die Auslieferung von Bin Laden, auch nach Deutschland.⁸⁹⁴ Die USA jedoch verlangten unmittelbar nach den Anschlägen eine Auslieferung innerhalb von 24 Stunden. Die Taliban gaben an, aus logistischen Gründen dieser Forderung nicht nachkommen zu können.⁸⁹⁵ Dieser Schutz, der Al-Qaida durch die Taliban gewährt wurde, führte dann im Jahr 2001 zur Intervention in Afghanistan durch die von den USA geführte Antiterrorismus-Koalition. Der anfängliche Fokus vor allem der USA auf die Zerschlagung von Al-Qaida und der Taliban, aber auch eigene sicherheitspolitische Interessen der einzelnen internationalen Interventen kollidierten mit dem Ziel eines demokratischen Staatsaufbau in Afghanistan. Der Dissens zwischen militärischer Terrorbekämpfung auf der einen Seite (überwiegend durch die USA) und militärisch abgesicherter Aufbauunterstützung (VN und auch Deutschland) wurde beim externen *state building* zwischen den Verbündeten nicht aufgelöst.⁸⁹⁶

4.3.1.4 Externe Versuche eines Staats- und Regierungsaufbaus in Afghanistan vor 2001

Bereits vor 2001 und der Petersberg-Konferenz gab es internationale Initiativen zum Staats- und Regierungsaufbau in Afghanistan.

Der Grundstein für die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Europäischen Union (EU) beziehungsweise der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde bereits in den 1950er-Jahren gelegt und in den 1960er- und 1970er-

⁸⁸⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2023k), S. 3.

⁸⁹⁰ Vgl. Enquete-Kommission (2022c), S. 5, 14; Enquete-Kommission (2023l), S. 6.

⁸⁹¹ Vgl. Gerber (2007), S. 52 f.

⁸⁹² Vgl. Enquete-Kommission (2023k), S. 4 f.

⁸⁹³ Vgl. Wilke (2006), S. 385–386.

⁸⁹⁴ Vgl. Der Spiegel (2001b).

⁸⁹⁵ Vgl. Der Spiegel (2004).

⁸⁹⁶ Vgl. Rubin (2023), S. 6.

Jahren mit der *Common Agricultural Policy* und zunehmender Nahrungsmittelhilfe ausgeweitet.⁸⁹⁷ Der anfängliche Fokus der europäischen Unterstützung lag auf humanitärer Hilfe und Entwicklung im Rahmen der wirtschaftlichen Modernisierung. Diese Unterstützung wurde mit dem Einmarsch der Sowjetunion 1979 zurückgefahren. Nach Abzug der Sowjetunion nahm die EG beziehungsweise EU die Hilfsmaßnahmen und Entwicklungsprogramme zur Unterstützung Afghanistans wieder auf, wurde dabei aber wie andere internationale Akteure von der sich verschlechternden Sicherheitslage im Land in den 1990er-Jahren stark behindert.⁸⁹⁸

Auch die Vereinten Nationen (VN) hatten bereits vor 2001 politische Initiativen für einen inklusiven Friedensprozess in Afghanistan aufgelegt. Die *United Nations Special Mission to Afghanistan* (UNSMA) als Vorgängermission der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) hatte hierfür vor der von den VN organisierten Petersberg-Konferenz im November/Dezember 2001 bereits über zwei Jahre Vorarbeit geleistet. Mit ihrem Mandat und über Pendeldiplomatie hatte die VN-Mission versucht, die beiden Kriegsparteien Taliban und Nordallianz zu Friedensgesprächen zu bewegen. Nach dem Scheitern dieses Prozesses führte die UNSMA bereits vor dem 11. September 2001 *track-two*-Gespräche mit verschiedenen afghanischen politischen Kräften, um einen neuen innerafghanischen Friedensprozess zu befördern. Diese Vorarbeit für eine Friedenslösung unter Einbezug sämtlicher Konfliktparteien und der afghanischen Gesellschaft bildete das Grundgerüst für den Entwurf, den die VN auf der Petersberg-Konferenz unter Ausschluss der Taliban für das spätere Bonner Abkommen vorgelegt haben.⁸⁹⁹

Deutschland hatte sich zwar in den 60er- und 70er-Jahren umfassend unter anderem im Rahmen der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan engagiert, nutzte diese Erfahrungen aber zu wenig und fing mit Blick auf seine Aufbauunterstützung, die sich im Endeffekt an den Erfahrungen auf dem Balkan in den 1990er-Jahren orientierte, gewissermaßen bei „null“ an. Laut Michael Schmunck, deutscher Sonderbotschafter für Afghanistan und erster Afghanistanbeauftragter des Auswärtigen Amtes sowie Leiter des Sonderstabs Afghanistan im Auswärtigen Amt von 2002 bis 2004, musste man sich die Situation damals „wie ein[en] Prozess des Getriebenseins auf der Regierungsseite, auf der Seite des Parlaments, des Deutschen Bundestages [...] im Rahmen unserer engsten Alliierten und im Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen“⁹⁰⁰ vorstellen. Um ein politisches Vakuum durch den Sturz der Taliban zu verhindern, reagierte Deutschland im Verbund mit den Vereinten Nationen und initiierte auch auf Druck der USA die Petersberg-Konferenz.⁹⁰¹ Die deutsche Delegation versuchte, dass die afghanische Zivilgesellschaft stärker in die Verhandlungen auf dem Petersberg für eine Übergangsregierung einbezogen wurde.⁹⁰²

Die Ausgangslage für den Aufbau von Staats- und Verwaltungsstrukturen stellte sich 2001 für die afghanische Übergangsregierung und ihre internationalen Unterstützer kompliziert dar: Zum einen sollte ein zentralstaatliches System nach westlichem Vorbild installiert werden. Zum anderen war aufgrund der geringen lokalen Durchdringung die afghanische Übergangsregierung kaum in der Lage, die politischen Strukturen jenseits der Provinzhauptstädte anzutasten. Gleichzeitig untergrub der Ausschluss der Taliban aus dem politischen Prozess den Aufbau legitimer und effizienter Strukturen. Insgesamt ist die internationale Gemeinschaft in eine *Black Box* hineingegangen. Weder der Konflikt noch die Akteure und Strukturen in Afghanistan waren hinreichend bekannt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bedarfe der afghanischen Zivilgesellschaft trotz der Vermittlung der VN zu wenig für den Aufbauprozess berücksichtigt wurden. Damit fehlte es der afghanischen Übergangsregierung an einer gesellschaftlichen Basis.⁹⁰³

In den folgenden Abschnitten wird besonders der deutsche Beitrag für den Aufbau des Landes in den Bereichen Demokratieförderung und Politisches System, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, Rechtsdurchsetzung und Gewaltmonopol sowie Budget und Finanzen im Zeitraum von 2001 bis 2021 näher beleuchtet und bewertet.

⁸⁹⁷ Vgl. Hassan (2023), S. 5.

⁸⁹⁸ Vgl. Ebd., S. 5–6.

⁸⁹⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2022e).

⁹⁰⁰ Ebd., S. 3.

⁹⁰¹ Vgl. Ebd., S. 2–3.

⁹⁰² Vgl. Bauer (2001); Swiss Peace (2001).

⁹⁰³ Vgl. Enquete-Kommission (2022c), S. 7, 9.

4.3.2 Politisches System und Demokratieförderung

4.3.2.1 Einleitung

Die Bewertung des Erfolges von Maßnahmen zur Demokratieförderung hat für den Auftrag dieser Kommission sowohl in der Rück- als auch der Vorausschau zentrale Bedeutung. Argumente des Themenclusters Demokratieförderung nahmen (neben universellen Werten) in den Bundestagsdebatten zur Beteiligung am und Fortsetzung des Afghanistan-Einsatzes zwischen 2001 und 2011 durchweg eine dominante Rolle ein.⁹⁰⁴ Obwohl, insbesondere durch die Erfahrungen des Afghanistan-Einsatzes selbst, die diskursive Verknüpfung von Demokratieförderung und Auslandseinsätzen seither abgenommen hat, stellt „das Eintreten für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, menschliche Entwicklung und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen als Voraussetzung für nachhaltige Sicherheit“ weiterhin ein explizites Interesse der Bundesrepublik Deutschland dar.⁹⁰⁵ Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass Demokratieförderung auch zukünftig ein Handlungsimperativ der Außenpolitik der Bundesregierung bleiben wird und für den Vernetzten Ansatz zentral bleibt.

In einem engen Verständnis befasst sich die Beurteilung von Demokratisierungsmaßnahmen mindestens mit der Möglichkeit des demos, seinem Willen politisch Geltung zu verschaffen: „Der sichtbarste Ausdruck der repräsentativen Demokratie sind freie, faire und allgemeine Wahlen.“⁹⁰⁶ Folglich umreißt dieser Abschnitt die Unterstützung der Bundesregierung bei der Durchführung der afghanischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Aufgrund der begrenzten Bedeutung der Provinzratswahlen wird auf diese nicht im Detail eingegangen.⁹⁰⁷ Es soll argumentiert werden, dass die hohe Salienz von nationalen Wahlen teilweise zu einer zu geringen Aufmerksamkeit für andere Aspekte von Demokratieentwicklung, insbesondere demokratische Institutionen und die Ausprägung einer demokratischen Kultur geführt hat. Da dieses Grundproblem sich bereits weitestgehend im Petersberg-Prozess angelegt findet, fokussiert sich dieser Abschnitt auf die Weichenstellungen der Frühphase des deutschen Afghanistan-Engagements und umreißt die Entwicklungen nach 2014 nur rudimentär.

Es soll argumentiert werden, dass Fehlentscheidungen hinsichtlich des politischen Systems und der Demokratieförderung in Afghanistan maßgeblich auf einer Mischung aus einerseits mangelnder Kenntnis über das Land und die politisch-kulturell-gesellschaftlichen Gegebenheiten sowie andererseits fehlerhaften theoretischen Grundannahmen über Demokratieentwicklung basierten. Hierzu wird zunächst ein chronologischer Abriss über die wichtigsten Entscheidungen und Entwicklungen des politischen Systems und der Demokratieentwicklung in Afghanistan gegeben, dem sich eine Analyse anschließt.

4.3.2.2 Chronologie

4.3.2.2.1 Der Petersberg-Prozess

Mit der Einnahme Kabuls durch die Nordallianz im November 2001 und dem dadurch absehbaren Zusammenbruch der Talibanherrschaft stellte sich innerhalb kürzester Zeit die Frage nach einem politischen System, das an dessen Stelle treten könne. Auf Basis der Sicherheitsratsresolution 1378 (2001) mit ihrer nachdrücklichen Unterstützung für die Bildung einer Regierung, die „das gesamte afghanische Volk uneingeschränkt vertreten“ und „bei den internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus“ kooperieren solle,⁹⁰⁸ wurde vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 zur Afghanistan-Konferenz unter Leitung des VN-Sonderbeauftragten Lakdhar Brahimi auf dem Bonner Petersberg eingeladen. Die Einladung und Finanzierung der Konferenz durch Deutschland wurden insbesondere mit deren guten diplomatischen Beziehungen zu und Reputation bei allen Beteiligten sowie dem damaligen deutschen Vorsitz der *Afghanistan Support Group* begründet.⁹⁰⁹ Von außerordentlicher Bedeutung für das spätere politische System sollte sich die Auswahl der Konferenzteilnehmenden

⁹⁰⁴ Vgl. Müller und Wolff (2011), S. 207–209.

⁹⁰⁵ Bundesregierung (2023), S. 21.

⁹⁰⁶ Bundesregierung (2010c), S. 58.

⁹⁰⁷ Obwohl die Provinzräte theoretisch ein Gegengewicht zu der Zentralisierung des Präsidialsystems darstellen hätten können, hatten sie in der Praxis aus mehreren Gründen nur geringen Einfluss: Unter anderem war ihr verfassungsrechtlicher Auftrag unklar definiert, sie wurden sowohl durch den Präsidenten als auch das Parlament politisch bekämpft und sie waren finanziell von den Provinzgouverneurinnen und Provinzgouverneuren abhängig, vgl. Qaane und Ruttig (2015). Die geplante Überarbeitung des Gesetzes ab 2014/15 löste diese Probleme nicht, sondern führte im Gegenteil durch die damit verbundenen Machtkämpfe dazu, dass nach 2014 (durch wiederholte Verschiebungen) keine Provinzratswahlen mehr stattfanden, und die Ratsmitglieder deutlich über ihr Mandat hinaus im Amt blieben, vgl. Adili u.a. (2021).

⁹⁰⁸ Vereinte Nationen (2001c), Operative Clause 1.

⁹⁰⁹ Vgl. Meienberg (2012a), S. 99 f.

erweisen. Mit der Einladung der Nordallianz, der royalistischen Rom-Gruppe, der Iran-nahen Zypern-Gruppe sowie der Pakistan-nahen Peschawar-Gruppe wurde zwar ein Austausch zwischen unterschiedlichen afghanischen *Stakeholdern* ermöglicht. Zugleich waren innerafghanische Interessensgruppen, Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft sowie Stimmen von Afghaninnen⁹¹⁰ kaum vertreten. Darüber hinaus wurden die Taliban vollständig von der Konferenz ausgeschlossen.

Die Zusammensetzung und Verhandlungen der Konferenz stellten die Weichen für den darauffolgenden Petersberg-Prozess, jedoch in gewissem Maße auch für die gesamte politische Entwicklung Afghanistans der nächsten 20 Jahre. Deutschland hatte den Anspruch, sich im Rahmen der Konferenz bewusst politisch zurückzuhalten⁹¹¹ und nahm lediglich einen Beobachterstatus ein. Ihre Unterstützung „hinter den Kulissen“ wurde aber durch die VN gelobt.⁹¹² Trotz dieser Unterstützung ist ihr Einfluss als begrenzt zu bewerten. Eine der wichtigsten Weichenstellungen der Petersberg-Verhandlungen bestand in der Benennung Hamid Karzais als *Chairman* der Interimsverwaltung.⁹¹³ Die Rom-Gruppe, welche sich für eine Wiedereinführung von König Mohammed Zahir Shah als konstitutionelle Integrationsfigur aussprach, konnte sich letztlich nicht durchsetzen.⁹¹⁴ Obwohl das Petersberger Abkommen keine konkreten Festlegungen jenseits des Übergangsprozesses und bestimmter Prinzipien wie den Grundsatz afghanischer Eigenverantwortung festlegte,⁹¹⁵ bereitete es das spätere zentralisierte Präsidialsystem maßgeblich mit vor.

Konkret forderte das Petersberger Abkommen eine *Emergency Loya Jirga* sechs Monate nach Einsetzung der *Interim Administration*, zur Entscheidung über eine *Transitional Administration* (Absatz I. 4), welche fristgerecht am 13. Juni 2002 Hamid Karzai zum Übergangspräsidenten wählte. Deutschland leistete für die *Emergency Loya Jirga* wesentliche logistische und organisatorische Unterstützung.⁹¹⁶ Obwohl die Wahl der Teilnehmenden der *Emergency Loya Jirga* zu einem „beginnende[n] Bewusstseinswandel in der Bevölkerung“ führte, war sie dennoch geprägt von „allzu offensichtlichen Machtkungeleien“.⁹¹⁷ Neben Karzai gab es keine realistische Alternative für das Amt des Übergangspräsidenten.

Des Weiteren forderte das Petersberger Abkommen die Abhaltung einer verfassungsgebenden *Loya Jirga* spätestens 18 Monate nach Einsetzung der Übergangsregierung, welche auf der vorbereitenden Arbeit einer Verfassungskommission mit VN-Unterstützung aufbauen sollte (Absatz I. 6). Für die Interimszeit wurde die afghanische Verfassung von 1964 mit Ausnahmen wiedereingesetzt (Absatz II. 1). Die verfassungsgebende *Loya Jirga* nahm im Januar 2004 den Verfassungsentwurf der Übergangsregierung (welchen diese nach der Veröffentlichung eines Entwurfes durch die verfassungsgebende Kommission vorlegte) an, welcher maßgeblich auf Elementen der Verfassung 1964 basierte. Insbesondere sah die neue Verfassung ein starkes Präsidentenamt vor, welches die Befugnisse des früheren Königs- und Premierministersamtes in sich vereinte.⁹¹⁸ „This obviously resulted from the insistence of the President of the Transitional Administration, Hamid Karzai, and his allies that in the present unstable circumstances [...], Afghanistan cannot afford a weak and fragmented central authority.“⁹¹⁹ Vor diesem Hintergrund lässt sich eine direkte Entwicklungslinie zwischen der Einsetzung Karzais als *Chairman* und dem späteren politischen System ziehen.

Die beiden Höhepunkte des Petersberg-Prozesses stellten die in der neuen Verfassung vorgesehenen Wahlen des Präsidenten im Oktober 2004 und des Parlaments im September 2005 dar. Beide wurden international als großer Erfolg betrachtet. Als ausschlaggebend für den Erfolg der Präsidentschaftswahl wurde insbesondere „the com-

⁹¹⁰ An der Konferenz nahmen lediglich vier Frauen teil. Die Lage der Frauen wurde nach manchen Einschätzungen eher als „Nebenaspekt“ behandelt. Vgl. Ebd., S. 107.

⁹¹¹ Vgl. Ebd., S. 100.

⁹¹² Vgl. Kulick (2001).

⁹¹³ United Nations (2001), Annex IV.

⁹¹⁴ Das Ergebnis des Ringens um die Königsfrage fand mit der Formulierung einer höflichen Ablehnung des Interimsvorsitzes durch den König in das Petersberger Abkommen Eingang, vgl. Ebd., Abs. III A. 2.

⁹¹⁵ Vgl. Maaß (2002), S. 5 f.

⁹¹⁶ Vgl. Ebd., S. 8.

⁹¹⁷ Ebd., S. 12.

⁹¹⁸ Vgl. Grote (2004), S. 902–904.

⁹¹⁹ Ebd., S. 904. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Dies war offenkundig ein Ergebnis der beharrlichen Meinung des Präsidenten der Übergangsregierung, Hamid Karzai, und seiner Verbündeten, dass Afghanistan sich unter den derzeitigen instabilen Umständen [...] keine schwache und zersplitterte Zentralbehörde leisten könne.]

mendable degree of Afghan ownership“, „strong voter participation“ und „solid international support, particularly in providing security on election day“ gesehen.⁹²⁰ Neben einer Aufstockung des deutschen Truppenkontingents im Vorfeld der Wahl⁹²¹ unterstützte die Bundesrepublik diese mit 5,1 Millionen Euro, insbesondere bei Wählerregistrierung und Informationskampagnen.⁹²² Trotz oder gerade wegen des großen Erfolges der Präsidentschaftswahl wurde noch im selben Monat durch die OSZE darauf hingewiesen, dass die damit verbundenen hohen, teils unrealistischen Erwartungen der afghanischen Bevölkerung die Gefahr einer raschen Enttäuschung vom demokratischen System mit sich bringen können.⁹²³

Obwohl letztlich ebenfalls als Erfolg betrachtet, stellte die Durchführung der Parlamentswahlen eine größere Herausforderung dar. Ursprünglich für Juni 2004 angesetzt, musste die Wahl mehrmals verschoben werden, einerseits aufgrund von Sicherheitsbedenken,⁹²⁴ aber auch aufgrund von inhaltlichen und Verfahrensfragen wie etwa der Ausgestaltung der Wahlkreise.⁹²⁵ Im Kontrast zu rund 84 Prozent Wahlbeteiligung im Vorjahr, gaben nur knapp die Hälfte der registrierten Wählerinnen und Wähler ihre Stimme ab.⁹²⁶ Maßgebliche Kritik wurde ebenfalls am Wahlsystem selbst geübt. „Gegen den Rat der Europäer wurde ein System der faktischen Mehrheits- und Direktwahl (*single-non-transferable-vote-System*) eingeführt“, welches der Bildung von Parteien und Fraktionen vorbeugte und eine „Zersplitterung des Parlaments“ bedingte.⁹²⁷ Daneben wurde die Verwendung von Parteinamen und -symbolen bei der Wahldurchführung durch die afghanische Wahlaufsichtsbehörde verboten.⁹²⁸ Die Zersplitterung des Parlaments führte aufgrund der insgesamt schwach ausgeprägten demokratischen Tradition dazu, dass es seine institutionellen Funktionen als Gegengewicht zur Exekutive nur bedingt erfüllen konnte.⁹²⁹ Mit der erfolgreichen Durchführung der Parlamentswahlen galt der Petersberg-Prozess als abgeschlossen.

4.3.2.2.2 Afghanistan Compact

Die zweite Phase der internationalen Kooperation wurde mit dem auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar beziehungsweise Februar 2006 verabschiedeten *Afghanistan Compact* eingeläutet. Mit dem Untertitel *Building on Success* legte die afghanische Regierung (neben anderen Maßnahmen) im Bereich der Regierungsführung Pläne zur Reform der Zivilverwaltung, einer umfassenden Volkszählung, zur Stärkung des Parlaments sowie der Stärkung zukünftiger Wahlprozesse vor. Hinsichtlich letzterem sollten insbesondere eine verstärkte Eigenfinanzierung von Wahldurchführungen und die Etablierung eines zentralen Wählerregisters umgesetzt werden.⁹³⁰ Als wichtigste Einzelereignisse fallen in den Zeithorizont des *Afghanistan Compact* die zweite reguläre Präsidentschaftswahl zwischen August und November 2009, welche von umfassenden Irregularitäten begleitet war, sowie die zweite Parlamentswahl im September 2010.

Die Präsidentschaftswahl 2009 stellte sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht einen Rückschritt gegenüber 2004 dar. Die Wahlbeteiligung sank von zuvor circa 84 Prozent auf 39 Prozent,⁹³¹ was mit der Desillusionierung der Bevölkerung hinsichtlich demokratischer Prozesse aufgrund von Unsicherheit, Fällen von Betrug und Machtmissbrauch sowie Unkenntnis der Prozesse während der ersten Legislaturperiode zu erklären ist.⁹³² Im Vorfeld der Wahl schränkte die Regierung die Medienberichterstattung am Wahltag ein und intervenierte in die Arbeit der afghanischen *Independent Election Commission* (IEC).⁹³³ Aufgrund von Unklarheiten der Auszählung

⁹²⁰ Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2004), Paragraph 7. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Als ausschlaggebend für den Erfolg der Präsidentschaftswahl wurden insbesondere das „lobenswerte Maß an afghanischer Eigenverantwortung“, die „hohe Wahlbeteiligung“ und die „breite internationale Unterstützung, insbesondere bei der Gewährleistung der Sicherheit am Wahltag“ gesehen.]

⁹²¹ Vgl. Deutsche Welle (2004).

⁹²² Vgl. Bundesregierung (2004b).

⁹²³ Vgl. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2004), Paragraph 9.

⁹²⁴ Noch während der letztlichen Durchführung der Wahl im September wurden 34 Provinzen von der EU als zu unsicher für die Entsendung von Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern eingestuft. Vier Kandidaten wurden im Vorfeld Opfer von Attentaten. Vgl. Werkhäuser (2005).

⁹²⁵ Vgl. Synovitz (2005).

⁹²⁶ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a), S. 24.

⁹²⁷ Khalatbari und Ruck (2007), S. 78–79.

⁹²⁸ Vgl. National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (2006), S. 8.

⁹²⁹ Vgl. Khalatbari und Ruck (2007), S. 79.

⁹³⁰ Vgl. United Nations Peacekeeper(hrsg.) (2006), S. 7.

⁹³¹ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a), S. 24.

⁹³² Vgl. Akbar und Akbar (2011), S. 2.

⁹³³ Vgl. France 24 (2009).

der ersten Wahlrunde forderte die VN-geführte *Electoral Complaints Commission* (ECC) eine Neuauszählung.⁹³⁴ Hieraus folgend erklärte sie das durch die IEC veröffentlichte Ergebnis (welches eine absolute Mehrheit für Hamid Karzai verkündete) für ungültig,⁹³⁵ was eine Stichwahl erforderlich machte. Bevor diese durchgeführt werden konnte, trat der Herausforderer Abdullah Abdullah zurück, wodurch Karzai am 2. November 2009 ohne zweite Wahlrunde zum Sieger erklärt wurde.⁹³⁶ Als Konsequenz für das politische System ging Präsident Karzai mit gestärkter Position aus der Wahl heraus, allerdings auf Basis seines persönlichen Patronatssystems.⁹³⁷ Offizielle Institutionen verloren im Vergleich an Bedeutung: „Personalities rather than enduring and credible national institutions dictate the course of politics.“⁹³⁸

Die Parlamentswahl 2010 litt weitestgehend unter demselben Legitimitätsdefizit und Vertrauensmangel der Bevölkerung wie die Präsidentschaftswahl im Vorjahr.⁹³⁹ Anfang 2010 versuchte Präsident Karzai mithilfe einer Wahlgesetzanpassung den Einfluss internationaler Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter, insbesondere innerhalb der ECC, zu beschneiden, und verstärkten Regierungseinfluss auf die Zusammensetzung der IEC zu nehmen. Trotz ursprünglicher nahezu einstimmiger Ablehnung des Gesetzes durch die *Wolesi Jirga* konnte Karzai es unter Berufung auf die afghanische Verfassung durchsetzen.⁹⁴⁰ Die Wahlbeteiligung lag mit knapp 35 Prozent⁹⁴¹ ähnlich niedrig wie die des Vorjahres. Das Ergebnis der Wahl führte zu einer Neubesetzung von zwei Dritteln des Unterhauses und entsprechenden Protesten gegen die IEC vonseiten der abgewählten Abgeordneten. Die reine Persönlichkeitswahl im Rahmen des *single non-transferable vote* wurde für die Parlamentswahl beibehalten. Eine Parteienlandschaft hatte sich entsprechend nicht ausgebildet.⁹⁴²

Zur Unterstützung der Parlamentswahl stellte die Bundesregierung neun Millionen Euro für das VN *support program* ELECT zur Verfügung sowie 2,5 Millionen Euro für die afghanische Wahlbeobachtungs-NGO FEFA.⁹⁴³ Darüber hinaus finanzierte sie politische Stiftungen sowie Programme zur Ausbildung von unabhängigen Journalistinnen und Journalisten, um eine breite demokratische Kultur in der afghanischen Gesellschaft zu fördern.⁹⁴⁴

4.3.2.2.3 Kabul-Prozess und fortfolgend

Trotz der Irregularitäten der Parlamentswahl wurde positiv betont, dass es sich hierbei um die erste vollkommen eigenständig organisierte nationale Wahl Afghanistans handelte.⁹⁴⁵ Der an den *Afghanistan Compact* anschließende Kabul-Prozess war durch das Thema Autonomie und vollständige Souveränität geprägt. Im Bereich der Demokratieförderung sah das Abschlusscommuniqué der Kabul-Konferenz insbesondere innerhalb von sechs Monaten einen umfassenden Wahlrechtsreformprozess vor. Zusätzlich sollte durch verschiedenste Maßnahmen die Vergabe von Regierungsämtern und die Ausbildung von Beamtinnen und Beamten modernisiert werden,⁹⁴⁶ was langfristig Korruption und den politischen Einfluss von informellen Netzwerken reduzieren sollte.

Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die Bundesregierung fokussierten sich im Kontext der auf der London-Konferenz 2010 beschlossenen Übergabe der Sicherheitsverantwortung zunehmend auf die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte. Im Bereich Demokratieförderung wurde ein zunehmend minimalistischer Ansatz gewählt. So äußerte sich die damalige Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel folgendermaßen: „Wir haben keine Illusionen hinsichtlich bestimmter Demokratievorstellungen nach unseren Kriterien.“⁹⁴⁷ Ebenso lässt sich dies durch die Regierungserklärung im Dezember 2010 des damaligen Außenministers Westerwelle auf den Punkt bringen, wonach man sich realistischerweise mit *good enough governance* abfinden müsse.⁹⁴⁸

⁹³⁴ Vgl. Electoral Complaints Commission (ECC) und Independent Election Commission of Afghanistan (IEC) (2009).

⁹³⁵ Vgl. Electoral Complaints Commission (ECC) (2009).

⁹³⁶ Vgl. Boone und Tran (2009).

⁹³⁷ Vgl. Humayoon (2010), S. 35.

⁹³⁸ Vgl. Ebd., S. 35. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Nicht beständige und glaubwürdige nationale Institutionen bestimmen den politischen Kurs, sondern Personen.]

⁹³⁹ Vgl. Akbar und Akbar (2011), S. 3.

⁹⁴⁰ Vgl. Democracy International (2011), S. 17 f.

⁹⁴¹ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a), S. 24.

⁹⁴² Vgl. Khalatbari (2010), S. 4 f.

⁹⁴³ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2010b).

⁹⁴⁴ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 60.

⁹⁴⁵ Vgl. Ebd., S. 59.

⁹⁴⁶ Vgl. The University of Edinburgh (2010), S. Absatz 9.

⁹⁴⁷ Merkel (2010), S. 5.

⁹⁴⁸ Vgl. Westerwelle (2010), S. 1 f.

Die Präsidentschaftswahl 2014 sollte als Indikator des politischen Systems nochmals Bedeutung erlangen, da sie die erste friedliche Machtübergabe seit Vertreibung der Taliban darstellte. Präsident Karzai trat aufgrund der konstitutionellen Amtszeitbegrenzung nicht nochmals zur Wahl an. Die Wahl fand auf Basis einer angepassten Wahlgesetzgebung statt, welche insbesondere die ECC stärkte.⁹⁴⁹ Die Bundesregierung, welche keine aktive Unterstützung mehr bei der Durchführung der Wahl leistete, attestierte ihr „deutliche Fortschritte gegenüber vergangenen Wahlgängen.“⁹⁵⁰ Dennoch kam es erneut zu umfassenden Fällen von Wahlbetrug oder Vorwürfen dessen.⁹⁵¹ Die Wahlbeteiligung lag mit circa 39 Prozent im niedrigen Trend der vorherigen Wahlen.⁹⁵² Erstmals kam es zur Durchführung einer Stichwahl zwischen den Kandidaten Abdullah Abdullah und Ashraf Ghani Ahmadzai. Aufgrund der Drohung des zweitplatzierten Abdullah, das Ergebnis nicht anzuerkennen, vermittelte Präsident Karzai letztlich ein *Government of National Unity* mit Ghani als Präsident und Abdullah als *Chief Executive*. Diese irreguläre Vermittlungslösung verdeutlicht nochmals die damalige Schwäche demokratischer Institutionen: „Afghanistan’s 2014 presidential election led to a peaceful transfer of power to a new president, but not through a democratic process.“⁹⁵³

Die ursprünglich für 2015 vorgesehenen Parlamentswahlen wurden aufgrund des Übereinkommens der Nationalen Einheitsregierung, welches eine umfassende Wahlrechtsreform noch vor der Wahl vorsah,⁹⁵⁴ mehrmalig verschoben. Die 2017 verabschiedete Reform stärkte unter anderem die Befugnisse der IEC in der Zuschneidung von Wahlkreisen und sah eine Ablösung des SNTV durch ein *first-past-the-post*-System vor.⁹⁵⁵ Zusätzlich zur mehrmaligen Verschiebung wurde das Ergebnis der im Oktober 2018 abgehaltenen Parlamentswahl aufgrund vielfältiger Irregularitäten erst knapp sieben Monate nach dem Urnengang verkündet, was das Urteil eines Scheiterns der Wahlrechtsreform untermauerte.⁹⁵⁶ Die Wahlbeteiligung lag bei circa 45 Prozent.⁹⁵⁷

Quantitativ stellte die Präsidentschaftswahl 2019 mit circa 19 Prozent Wahlbeteiligung⁹⁵⁸ die größte Niederlage des Demokratisierungsprozesses dar. Eine detaillierte Betrachtung dieser Wahl soll an dieser Stelle ausgeklammert werden, da sie bereits von den Doha-Verhandlungen und einer sich deutlich verschlechternden Sicherheitslage überschattet wird.

4.3.2.3 Analyse

4.3.2.3.1 Mangelnde Information

„Das, was es an Wissensbeständen gab, wurde also nicht einbezogen, und eigentlich hat man sich bis heute nie bemüht, gezielt Wissensbestände zu Afghanistan aufzubauen.“⁹⁵⁹

Eine Kernschwäche des deutschen Engagements bestand in der Unterschätzung des eigenen Informationsbedarfs. Wissen wurde bedarfsmäßig, jedoch kaum systematisch sowie aus nur einer begrenzten Zahl an Quellen bezogen. Dies führte nicht nur zu einer Unkenntnis über „Land und Leute“, sondern zusätzlich zu einem mangelnden Bewusstsein für diese Unkenntnis.

Vorangegangene Versuche hin zu einer Demokratie wurden nicht tiefgehend genug analysiert und daher falsch interpretiert

Trotz der Dominanz des Paradigmas von Afghanistan als „leerem Raum“⁹⁶⁰ bestand ein Bewusstsein dafür, dass die Etablierung einer liberalen Demokratie nur unter Berücksichtigung der Geschichte und kollektiven Erfahrungen Afghanistans Erfolg haben könne. Die historisch größte Nähe zum modernen Verfassungsstaat bestand in der afghanischen Verfassung von 1964, welche entsprechend 2001 annähernd unverändert als Interimsverfassung

⁹⁴⁹ Vgl. Ahmad (2013).

⁹⁵⁰ Bundesregierung (2014b), S. 7.

⁹⁵¹ Für eine ausführliche Ausführung siehe Bundesregierung (2014d), S. 7.

⁹⁵² Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a), S. 24.

⁹⁵³ Byrd (2015), S. 2. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Die Präsidentschaftswahlen in Afghanistan von 2014 bewirkten eine friedliche Machtübergabe an einen neuen Präsidenten, die allerdings nicht durch einen demokratischen Prozess zustande kam.]

⁹⁵⁴ Vgl. van Bijlert (2015).

⁹⁵⁵ Vgl. Adili und van Bijlert (2017).

⁹⁵⁶ Vgl. Adili (2019).

⁹⁵⁷ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a), S. 24.

⁹⁵⁸ Vgl. Ebd., S. 24.

⁹⁵⁹ Schetter, Enquete-Kommission (2022b), S. 19.

⁹⁶⁰ Vgl. Enquete-Kommission (2023u), S. 6.

eingesetzt wurde.⁹⁶¹ Dies ignorierte jedoch die Entwicklungen zwischen 1964 und 2001, insbesondere die politisch-militärisch-gesellschaftlichen Strukturen, welche sich in Reaktion zum sowjetischen Einmarsch gebildet und im Bürgerkrieg der 90er-Jahre fortgesetzt hatten. Diese umfassten neue Machtakteure, welche die Zentralgewalt herausfordern konnten und somit eine Bedrohung für jegliche staatliche Strukturen darstellten.⁹⁶² Die Interims-Einsetzung der Verfassung von 1964 ist folglich als mindestens stark optimistisch zu beurteilen. Obwohl sie einen nützlichen Ausgangspunkt darstellte, hätten ihre Vorteile, aber auch ihre Grenzen im neuen Kontext stärker reflektiert werden müssen. Da dies nur begrenzt geschah, richtete sich der Fokus der Demokratisierung in Afghanistan zu sehr auf die städtische Elite, basierte auf Erfahrungen von Exilgruppen im Ausland, welche das Land seit Jahrzehnten nicht betreten hatten und ignorierte weitestgehend die Lebensrealität der ländlichen Bevölkerung. Hierdurch entstanden Parallelen zu historischen Versuchen einer politischen Modernisierung „von oben“, weshalb eine Akzeptanz in der Fläche des Landes und der Gesellschaft nicht zustande kam, und es zunehmend sogar zu einer Gegenreaktion in Teilen der Gesellschaft führte.⁹⁶³

Die vorherrschende Lage und gesellschaftliche Struktur wurden 2001 nicht ausreichend analysiert

Die Analyse der ethnischen, kulturellen und gesellschaftlichen Aspekte sowie der Sozialstruktur und des Stadt-Land-Gefälles war unzureichend, um daraus ein Konzept zur Demokratisierung Afghanistans zu entwickeln.⁹⁶⁴ Die Auswahl der zu hörenden afghanischen Akteurinnen und Akteure (vor allem das Gewicht der afghanischen Diaspora) schränkte die Sicht auf die vorherrschende Situation stark ein (siehe Abschnitt 4.3.2.2.1). Weite Teile der afghanischen Zivilgesellschaft, insbesondere die Interessen von Afghaninnen, wurden nicht ausreichend berücksichtigt.⁹⁶⁵ Die Vernachlässigung der Zivilgesellschaft setzte sich in den Folgejahren fort. Hierunter verstanden westliche Staaten zuvorderst NGOs. Im afghanischen Kontext, insbesondere im ländlichen Raum, drückte sich die „traditionelle Zivilgesellschaft“ jedoch vielmehr durch „Ältestenräte, Schuras, Jirgas, aber auch Moscheesysteme“ aus.⁹⁶⁶ Da sich die Zusammenarbeit überwiegend auf NGOs beschränkte,⁹⁶⁷ wurde nicht nur die Bevölkerung im ländlichen Raum nicht erreicht, sondern darüber hinaus auch in innerafghanische Verteilungskonflikte eingegriffen. In vielen Fällen dienten NGOs in erster Linie einem klientelistischen Zugriff auf Finanzmittel.⁹⁶⁸ Letztlich wurden derartige gesellschaftliche Konfliktlinien und Besonderheiten durch den deutschen Blick auf Afghanistan nicht ausreichend berücksichtigt. Entsprechend konnte der vermeintliche Erfolg nicht nachhaltig sein.

Die Ziele, welche anfänglich für die Demokratisierung beziehungsweise den Staatsaufbau gesteckt wurden, waren unrealistisch

Die im Petersberg-Prozess formulierten Ziele hätten eine grundlegende Reform des Verhältnisses von Bürger, Staat und Gesellschaft in Afghanistan bedeutet sowie eine deutlich stärkere staatliche Durchdringung des gesellschaftlichen Lebens vorausgesetzt. Die Kenntnisse über die afghanische Sozialstruktur waren hierfür schlichtweg nicht ausreichend. Unabhängig des tatsächlich vorhandenen Potentials für demokratische Strukturen, war die von den internationalen Verbündeten erhoffte Demokratisierung in dem angestrebten Zeithorizont und in ihrer Ambition nicht erreichbar.⁹⁶⁹ Ebenso konnte der afghanische Staat mittelfristig wesentliche staatliche Funktionen nicht hinreichend erfüllen.⁹⁷⁰ Eine intensivere Analyse der Rolle, die staatliche Institutionen in der afghanischen Gesellschaft vor der Intervention 2001 hatten, hätte diese Überambitioniertheit möglicherweise aufgedeckt. Zusätzlich hätte sie verdeutlicht, dass das politische und militärische Engagement in keinem Verhältnis zu den Ambitionen stand.⁹⁷¹ Der nüchterne Blick, mit dem die Bundesregierung in die London-Konferenz 2010 ging (vgl.

⁹⁶¹ Vgl. Ruttig (2008), S. 16.

⁹⁶² Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 21.

⁹⁶³ Vgl. Ebd., S. 21 f.

⁹⁶⁴ Vgl. Schetter (2022c), S. 4.

⁹⁶⁵ Als Beispiel für diese Vernachlässigung kann die kurzfristige Planung der VN-Zivilgesellschaftskonferenz, welche die Petersberg-Konferenz begleiten sollte, dienen. Diese wurde lediglich acht Tage vor Veranstaltungsbeginn initiiert und dementsprechend durch Expertinnen und Experten als „after-thought“ bezeichnet. Vgl. Enquete-Kommission (2022c), S. 34.

⁹⁶⁶ Vgl. Ebd., S. 7.

⁹⁶⁷ Es gab zwar durchaus Kontaktansätze zur traditionellen Zivilgesellschaft. Diese wurden jedoch selbst wiederum teils durch NGO-Strukturen geführt. Beispielhaft hierfür kann die vom Auswärtigen Amt geförderte NGO Tribal Liaison Office/The Liaison Office gesehen werden, welche unter anderem die Arbeit von Schuren in den Provinzen förderte. Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 46.

⁹⁶⁸ Vgl. Enquete-Kommission (2022c), S. 33.

⁹⁶⁹ Vgl. Ebd., S. 8.

⁹⁷⁰ Vgl. Dodge (2011), S. 70.

⁹⁷¹ Vgl. Von Hauff (2021), S. 605.

Abschnitt 4.3.2.2.3), lässt sich vor diesem Hintergrund entweder als Kurskorrektur oder aber als Ernüchterung deuten.

Methodologisch ist für das Verständnis zentral, dass Umstände herausgearbeitet werden, welche sich strukturell außerordentlich negativ auf die Entwicklung einer Demokratie in Afghanistan auswirkten. Eine Veränderung dieser Umstände allein hätte jedoch eine positive Entwicklung nicht garantiert. Insbesondere die in diesem Abschnitt thematisierte bessere Kenntnis Afghanistans wird als zwingend notwendiger, jedoch nicht als für sich allein hinreichender Faktor des Erfolgs gesehen.

4.3.2.3.2 Analytische Schwächen

„Die Loya Jirga ist Teil der Kultur Afghanistans. [...] Aber wenn wir über die zivile Modernisierung in der ganzen Welt nachdenken, dann hätte es auch mehr auf der Grundlage von Gesetzen als der Kultur stattfinden können.“⁹⁷²

Die Entscheidung für ein deutsches Engagement in Afghanistan und über die Ausgestaltung dieses Engagements ist nicht ohne den ideengeschichtlichen Kontext zu verstehen, in dem sie getroffen wurde. Die 90er- und frühen 2000er-Jahre waren geprägt durch eine „vierte Welle der Demokratisierung“⁹⁷³, in der manche bereits einen endgültigen „Siegeszug der Demokratie“⁹⁷⁴ sahen. Das damit einhergehende Vertrauen in sich selbst und in die Stärke demokratischer Institutionen hatte weitreichende Auswirkungen auf das konkret in Afghanistan angewandte Konzept von Demokratisierung und *state building*.

Die Demokratieförderung fokussierte sich zu oberflächlich auf die positive afghanische öffentliche Meinung und zu wenig auf demokratische Institutionen

Das deutsche Afghanistanengagement ging davon aus, solange ein hinreichender Anteil der Bevölkerung und *Stakeholder* die Demokratisierungsbemühungen unterstützt, würden diese letztlich erfolgreich sein. Es wurde ein großer „Wille der Afghanen zur Demokratie“ wahrgenommen,⁹⁷⁵ die mit Demokratie jedoch zuallererst „Frieden“ und „Freiheit“ assoziierten, und nur sekundär konkrete demokratische Strukturen.⁹⁷⁶ Dieser oberflächliche Zuspruch bedingte einen analytischen Optimismus, durch den das Bewusstsein für den institutionellen Rahmen in den Hintergrund trat. Sobald konkrete Interessenskonflikte einzelner Gesellschaftsgruppen hervortraten, konnten diese aufgrund der institutionellen Mängel nicht befriedigend zum Ausgleich gebracht werden.⁹⁷⁷ Somit wurde das politische System mittelfristig von der Bevölkerung weder als Ausdruck des gesamtgesellschaftlichen Interesses gesehen, noch als Schutz vor der Dominanz einzelner Akteure, sondern schlichtweg als neue Ressource, welche die bestehenden Interessensgruppen zu kontrollieren versuchten.⁹⁷⁸

Es wurde zu wenig Aufmerksamkeit auf Mechanismen zur Beschränkung und Teilung politischer Macht gelegt

Im Kontext des ausgehenden gewaltsamen Konfliktes wurde 2001 der Befriedung und Stabilität Afghanistans ein besonderes Gewicht beigemessen. Entsprechend wurde auf eine starke Interimsregierung gesetzt, welche militärische Akteure der Nordallianz besonders berücksichtigte. Durch diese Fokussierung auf einen starken Staat, der die Taliban abwehren und ethnische Fragmentierung verhindern konnte, kam der Beschränkung staatlicher Macht zu wenig Aufmerksamkeit zu.⁹⁷⁹ Im Rahmen des konstituierenden Prozesses entstand somit „eine Verfassung, die [...] den Interessen der Elite diene.“⁹⁸⁰ Die implizite Annahme, wonach sich *checks and balances*

⁹⁷² Dr. Habiba Sarabi, in: Enquete-Kommission (2022c), S. 6.

⁹⁷³ Von Beyme (2014), S. 83.

⁹⁷⁴ Arenhövel (2002), S. 161.

⁹⁷⁵ Beispielsweise durch die hohe Wahlbeteiligung 2004 und 2005; Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 58.

⁹⁷⁶ So versprochen sich die Befragten erst an fünfter Stelle ein „Govt. of the people“ als wichtigste Veränderung durch Demokratie. Vgl. The Asia Foundation (2006), S. 38.

⁹⁷⁷ Beispielhaft zeigt sich dies am Nachspiel der Präsidentschaftswahl 2014 und dem *Government of National Unity*. Um größere politische Instabilität zu verhindern, musste Abdullah Abdullah kurzerhand mit der Schaffung eines neuen Regierungsamtes zufriedengestellt werden.

⁹⁷⁸ Beispielhaft hierfür lässt sich anführen, dass *Government Ministers* mit Werten von circa 55 Prozent, später unter 50 Prozent, fast durchweg von verschiedenen abgefragten Institutionen das geringste Vertrauen der Bevölkerung genossen. Vgl. Hopkins (2014), S. 89. Ebenso wurde „Administrative corruption“ 2010 an erster Stelle (noch vor „Insecurity“) als „most important failure of the central government“ genannt. Vgl. Rene (2010), S. 78. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Ebenso wurde „Korruption in der Verwaltung“ 2010 an erster Stelle (noch vor „Unsicherheit“) als „größtes Manko der Zentralregierung“ genannt.]

⁹⁷⁹ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b), S. 21.

⁹⁸⁰ Enquete-Kommission (2022c), S. 9.

nachträglich ergänzen ließen, erwies sich als verfehlt. Einerseits konnte sich die Regierung der Unterstützung der westlichen Staatengemeinschaft sicher sein, andererseits erhob sie den Anspruch, im Sinne des neuen politischen Systems durch Wahlen legitimiert den Willen des Volkes zu vertreten. Die Notwendigkeit zur Einbindung anderer Akteure wurde durch die Regierung somit kaum wahrgenommen.⁹⁸¹

Die Legitimation staatlicher Institutionen beziehungsweise einer Regierung wurde mit der Durchführung von Wahlen gleichgesetzt

Der Fokus des frühen Demokratisierungsprozesses lag auf der Durchführung von Wahlen, nicht zuletzt aufgrund deren leichter Wahrnehmbarkeit und Vorzeigbarkeit. Entsprechend wurden insbesondere die ersten Parlamentswahlen 2005 als großer Erfolg betrachtet.⁹⁸² Über die vereinfachte „logistische Übung von Wahlen“⁹⁸³ wurden jedoch andere Legitimationsquellen einer jungen Demokratie nicht ausreichend berücksichtigt.⁹⁸⁴ Die Schwächen dieses Konzeptes zeigten sich spätestens in der Präsidentschaftswahl 2009. Sowohl die gesunkene Wahlbeteiligung als auch die qualitativen Mängel der Wahl (siehe Abschnitt 4.3.2.2.2) unterminierten die Legitimität der neuen Regierung. In den vorangegangenen Jahren hätten weitere demokratische Institutionen etabliert (und demokratische Kräfte gestärkt) werden müssen, welche möglicherweise unscheinbarer als Wahlen wären, jedoch ebenso essenziell sind.⁹⁸⁵

Die Stabilität neu etablierter Demokratien wurde insgesamt überschätzt

Das Zusammenspiel der fälschlichen demokratietheoretischen Annahmen in Kombination mit dem Optimismus des Petersberg-Prozesses führte zu einem übermäßigen Vertrauen in die Stabilität der jungen Demokratie. Als primäres Hindernis der Demokratisierung wurde die instabile Sicherheitslage wahrgenommen, hierüber jedoch die mangelnde Kooperationswilligkeit der verschiedenen gesellschaftlichen Partikulargruppen vernachlässigt. Durch unzureichendes Erwartungsmanagement an den Demokratisierungsprozess konnten theoretisch mögliche Selbstverstärkungsmechanismen junger Demokratien nicht greifen. Die Überführung von traditionellen Interessenskonflikten in demokratische Aushandlungsprozesse unterblieb. Dagegen blieb die Bedeutung von autonomen Machtbasen außerhalb des politischen Systems bestehen, da diese Machtbasen in der Regel im Namen einer Inklusion unerlässlicher Akteure mit Einfluss innerhalb des politischen Systems belohnt wurden.⁹⁸⁶ Insgesamt wurden die Erwartungen zu vieler Akteure nicht erfüllt und darüber hinaus dieser Mangel mit dem neuen politischen System assoziiert. Es ist jedoch fraglich, ob lediglich ein anderes Vorgehen im eng gefassten Bereich des politischen Systems unter *ceteris paribus* des sonstigen Entwicklungsengagements dieses Problem hätte lösen können. Nicht alle Erwartungen waren politischer Natur. Ein großer Fokus der Bevölkerung lag auf der unmittelbaren „Verbesserung ihrer Existenzbedingungen [...] – also eine[r] schnelle[n] Friedensdividende.“⁹⁸⁷ Hier hätte der Vernetzte Ansatz stärker zum Tragen kommen können.

4.3.2.3.3 Konkrete Fehler

„Wenn sich Deutschland nach der guten Initiative, die Petersberg-Konferenz zu hosten, hingesetzt und die Like-Minded-Countries zusammengenommen hätte, die wir auch später im EU-Rahmen immer als Unterstützung hatten: die Skandinavier, Kanada, als EU-Plus sozusagen, hätte man sicher einige Dinge anders machen können.“⁹⁸⁸

Die in Abschnitt 4.3.2.3.1 thematisierte Unkenntnis über Afghanistan verband sich mit den in Abschnitt 4.3.2.3.2 genannten naiven Vorstellungen über die Entwicklung von Demokratien und führte so zu Mängeln innerhalb des

⁹⁸¹ Vgl. Ebd., S. 17.

⁹⁸² Vgl. Khalatbari (2005), S. 5.

⁹⁸³ Enquete-Kommission (2022c), S. 8.

⁹⁸⁴ Vgl. Starr (2006), S. 109. „[I]t [the international community, Anm. d. Verf.] believed that the main and essential measure needed to establish legitimacy was the holding of national elections. [...] Most Afghans also disagreed about elections. [...] [T]heir role was not so much to create legitimacy as to confirm it.“ [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Sie [die internationale Gemeinschaft, Anm. d. Verf.] war der Auffassung, dass die wichtigste und unerlässliche Maßnahme zur Herstellung von Legitimität die Durchführung nationaler Wahlen sei. [...] Die meisten Afghanen waren zudem uneins über Wahlen. [I]hre Rolle bestand weniger darin, Legitimität zu schaffen, als sie zu bestätigen.]

⁹⁸⁵ Vgl. Rüttig (2008), S. 30.

⁹⁸⁶ Siehe hierzu etwa die Ausführungen zum „Inklusionsdilemma“ bei Meienberg (2012b), S. 135 f.

⁹⁸⁷ Wulf (2014), S. 195.

⁹⁸⁸ Thomas Rüttig, in: Enquete-Kommission (2022c), S. 25.

dazugehörigen Entscheidungsprozesses. Es resultierte eine Vielzahl konkreter Fehlentscheidungen des anfänglichen Afghanistan-Engagements, sowohl auf internationaler als auch auf deutscher Seite.

Wahlen wurden zu früh durchgeführt – Stabilisierung und Legitimation hätten zunächst anders als durch Wahlen gewährleistet werden müssen

Zur Stärkung der gesellschaftlichen Kohäsion und zur Stabilisierung der Regierung sollte diese möglichst bald durch die Durchführung von nationalen Wahlen legitimiert werden. Es wurde davon ausgegangen, dass eine formale Ausweitung von Partizipationsrechten das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen stärken würde. Der im Petersberg-Prozess gewählte Zeitansatz war zwar im Kontext der Priorisierung einer baldigen afghanischen Selbstbestimmung nachvollziehbar (vgl. Abschnitt 4.3.2.2.1), jedoch vor dem Hintergrund der mangelnden administrativen Infrastruktur und politischen Struktur zu ambitioniert. So lässt sich etwa die einmalig hohe Wahlbeteiligung der Präsidentschaftswahl 2004 teilweise auf eine nicht vollständige Wählerregistrierung zurückführen,⁹⁸⁹ trotz der Unterstützung der Bundesregierung hierbei (vgl. Abschnitt 4.3.2.2.1). Insgesamt waren die Wahlen nicht nachhaltig: „As an event the election was a success. [...] The enthusiasm and high turnout indicated that Afghans supported the nascent transition. As a vehicle of advancing that transition, however, the elections were less successful“, so Scott Smith.⁹⁹⁰

Das System der Transferzahlungen der Verbündeten an afghanische Eliten behinderte den Aufbau demokratischer Institutionen

Die monetäre Unterstützung von afghanischen *Stakeholdern* durch ausländische Akteure erlaubte es Eliten, sich dem Demokratisierungsprozess zu entziehen.⁹⁹¹ Durch die eigene finanzielle Basis bestanden keine Notwendigkeit zur Kooperation mit der afghanischen Zentralregierung und kein Anreiz zum Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen. Anstatt der gewählten Vorgehensweise hätte die finanzielle Unterstützung stärker an die Bedingung einer Integration in das demokratische System erfolgen müssen. Dies ordnet sich ein in ein Gesamtbild, wonach Finanzmittel schlichtweg zu unsystematisch und „ohne Prüfung gewährt“⁹⁹² wurden. Letztendlich blieb hierdurch das politische System Afghanistans die demokratische Fassade eines Systems der Patronage.

Der Einfluss Deutschlands auf die Auswahl der Staatsform bei der Petersberg-Konferenz war gering

Obwohl Deutschland den Veranstaltungsort bereitstellte, sollte die eigene Position zum Verhandlungsprozess der Petersberg-Konferenz bewusst zurückhaltend ausfallen.⁹⁹³ Es bestand die Annahme, dass ein möglichst geringer Einfluss auswärtiger Akteure zur Stärkung des Demokratisierungs- und Selbstbestimmungsprozesses Afghanistans beitragen würde.⁹⁹⁴ Über diese politische Grundlinie bestand jedoch ein mangelndes Bewusstsein für die indirekte, aber nicht weniger starke Einflussnahme, welche andere Akteure auf den Prozess ausübten. Im Zuge der Verhandlungen wurde man mit neuen Tatsachen konfrontiert und gewissermaßen kalt erwischt, als Hamid Karzai durch telefonische Zuschaltung als zentrale Bezugsperson und erfolgreicher Kämpfer am Boden präsentiert wurde.⁹⁹⁵ Dieses *Framing* und die Dominanz der Nordallianz stellten die Weichen für das später beschlossene Präsidialsystem (vgl. Abschnitt 4.3.2.2.1), worauf im Nachhinein kaum noch Einfluss genommen werden konnte.

⁹⁸⁹ Siehe hierzu die Datenlage bei Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a), S. 24. Lediglich circa zwei Drittel der Wahlberechtigten Bevölkerung wurde demnach erfasst.

⁹⁹⁰ Smith (2012), S. 19. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Als Ereignis war die Wahl ein Erfolg. [...] Die Begeisterung und hohe Wahlbeteiligung zeigten, dass die Afghanen den beginnenden Übergang unterstützten. Als Mittel zur Förderung dieses Übergangs waren die Wahlen jedoch weniger erfolgreich.]

⁹⁹¹ Für eine ausführliche Ausführung der schädlichen Effekte unkoordinierter internationaler finanzieller Unterstützung, insbesondere einer „elite capture of aid“ und der damit verbundenen Förderung von Klientelismus und Korruption, siehe Hassan (2023), S. 34–38.

⁹⁹² Enquete-Kommission (2022c), S. 16.

⁹⁹³ Vgl. Meienberg (2012a), S. 100.

⁹⁹⁴ Aus der Rede Außenministers Fischers zur Eröffnung der Konferenz: „Eine Voraussetzung für eine solche Entwicklung ist aber der Verzicht aller anderen Staaten darauf, die Konkurrenz unterschiedlicher nationaler Interessen auf dem Rücken und auf Kosten der Afghanen auszutragen.“ Fischer (2001).

⁹⁹⁵ Vgl. Meienberg (2012a), S. 113 f.

Die Einführung eines zentralistischen Präsidialsystems auf Drängen der internationalen Staatengemeinschaft berücksichtigte nicht die Interessen afghanischer *Stakeholder*

Durch die höhere Salienz der afghanischen Diaspora wurde diese in der Entscheidungsfindung des Petersberg-Prozesses über die zukünftige Staatsform besonders berücksichtigt. Darüber hinaus führten die Sicherheits- und Stabilitätsinteressen der internationalen Staatengemeinschaft, sowie der USA im Besonderen, zu einem massiven Einfluss der Nordallianz. Dies schlug sich letztlich in der Entscheidung für einen starken Zentralstaat mit Präsidialsystem nieder (vgl. Abschnitt 4.3.2.2.1). Aufgrund dieser unterschiedlichen Einflüsse wurden die Interessen innerafghanischer *Stakeholder* ohne eigene militärische Machtbasis nicht genug berücksichtigt. Insbesondere wurden Maßnahmen zur Machtbeschränkung der dominanten Akteure im politischen System unzureichend verankert. Ebenso erstreckten sich demokratische Mechanismen kaum auf die subnationalen Ebenen. Beispielsweise wurden Provinzgouverneurinnen und Provinzgouverneure nicht gewählt, sondern zentral aus Kabul heraus bestimmt.⁹⁹⁶ Hierdurch wurde eine neue Struktur der Ämterpatronage beziehungsweise eine korrupte „politische Ökonomie in dem Land etabliert“.⁹⁹⁷ Das Vorgehen der Zentralregierung war weder vertrauensstiftend noch administrativ effizient, da eine „Blockade zwischen der Zentralregierung und den subnationalen Strukturen“⁹⁹⁸ entstand. Entsprechend ließ sich die Entscheidung für das zentralistische Präsidialsystem im Rückblick noch nicht einmal durch deren integratives Potential rechtfertigen.

Aufgrund des politischen Systems und einer konstanten Bedrohungslage konnte keine nachhaltige Parteienlandschaft entstehen

Die angestrebte Entwaffnung und Integration von nichtstaatlichen Gewaltakteuren konnte im angestrebten Zeitraum nicht umgesetzt werden,⁹⁹⁹ wodurch die politische Landschaft von einem latenten Gewaltniveau geprägt war. In diesem war es demokratischen Parteien nur begrenzt möglich, gefahrlos ihre Anliegen zu formulieren.¹⁰⁰⁰ Darüber hinaus behinderte die Gesetzeslage die Arbeit von Parteien. Die Verfassung sowie das Parteiengesetz von 2009 boten keinen ausreichenden Schutz vor Übergriffen der Exekutive oder hatten unverhältnismäßige bürokratische Auflagen.¹⁰⁰¹ Das Wahlgesetz, insbesondere das System des *single non-transferable vote*, untergrub Parteien ebenso, da es hierdurch für Kandidierende keinerlei strukturellen Anreiz gab, sich in solchen zu organisieren, während die Festlegung auf eine Parteilinie die Kandidierenden im Nachgang der Wahl in ihrer politischen Handlungsfreiheit beschränkte.¹⁰⁰² Die ungünstigen Startbedingungen für Parteien lassen sich teilweise mit dem zweifelhaften Ruf begründen, den Parteien historisch in Afghanistan hatten, da diese früher selbst häufig als partikuläre Gewaltakteure (zum Beispiel Kommunisten, *Mujaheddin*) wahrgenommen wurden.¹⁰⁰³ Aufgrund der mangelnden Kenntnisse der afghanischen Geschichte bestand kein ausreichendes Bewusstsein für diese Vorbelastung.

4.3.2.4 Bewertung

Wie die Analyse herausstellen sollte, litt das deutsche Engagement zur Demokratieförderung unter strukturellen Mängeln, insbesondere im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit der afghanischen Gesellschaftsstruktur und Lebenswirklichkeit. Dies soll keineswegs heißen, dass die geleistete Unterstützung keine positiven Auswirkungen hatte, wie etwa die logistische Unterstützung bei der Durchführung von nationalen Wahlen gezeigt hatte. Ebenso wenig soll dies heißen, dass manche positiven Auswirkungen nicht auch nachhaltig hätten sein können, sofern jüngere Entwicklungen anders verlaufen wären. Das Scheitern des Engagements zur Demokratieförderung ist stets im Kontext des Gesamtscheiterns des Afghanistan-Engagements durch den Sieg der Taliban zu sehen. Dennoch fehlte der Demokratisierungsförderung von Beginn ein systematischer Umgang mit relevanten Informationen, eine Herausarbeitung der zentralen Bedingungen für langfristigen Erfolg sowie ein realistisches Bewusstsein für die Beschränkungen der eigenen Ziele. Auf vorhandenes Wissen wurde kaum systematisch zugegriffen und zu wenige Strukturen geschaffen, um Neues zu generieren. Das eigene Engagement war anfänglich

⁹⁹⁶ Vgl. Ebd., S. 166.

⁹⁹⁷ Enquete-Kommission (2022b), S. 16.

⁹⁹⁸ Ruttig (2008), S. 25.

⁹⁹⁹ Vgl. Wulf (2014), S. 198.

¹⁰⁰⁰ Vgl. National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (2011), S. 44.

¹⁰⁰¹ Vgl. Ebd., S. 36–38.

¹⁰⁰² Vgl. Ebd., S. 39 f.

¹⁰⁰³ Vgl. Ebd., S. 45.

geprägt von übertriebenem Optimismus und fokussierte sich auf Aspekte, die man selbst mit erfolgreicher Demokratie assoziierte, die jedoch im konkreten Anwendungsfall Afghanistan geringere oder andere Bedeutungen hatten. Obwohl die Förderung von Wahlen im Rahmen jeder Demokratieförderung zentral sein muss, hätten andere Institutionen ebenfalls stärker in den Blick genommen werden müssen. Zuletzt mangelte es insgesamt an Konsistenz im Handeln. Die Vielzahl an Förderung war nur begrenzt aufeinander abgestimmt. Ebenso standen unterschiedliche Teilziele der Demokratieförderung zueinander im Konflikt (beispielsweise kurzfristige politische Stabilität einerseits und größtmögliche gesellschaftliche Partizipation andererseits, was sich in der Frage um das Präsidialsystem niederschlug) und behinderten sich so gegenseitig.

4.3.3 Der Justizaufbau in Afghanistan 2001 bis 2021

4.3.3.1 Einleitung

Nach der Invasion der Sowjetunion (1979-1989), dem afghanischen Bürgerkrieg (1992-1996) und der Herrschaft der Taliban (1996-2001) war der afghanische Staat stark zerfallen.¹⁰⁰⁴ Sowohl die Bürgerkriegsparteien als auch die Taliban hatten eine Herrschaft auf der Grundlage des islamischen Rechts angestrebt beziehungsweise realisiert. Einen demokratischen Rechtsstaat, der Sicherheit und Wohlfahrt garantiert, hatte es in Afghanistan auch historisch nicht gegeben. Nach dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 mangelte es nicht nur an einer legitimen Regierung, sondern auch an einer funktionierenden Verwaltung. Soweit es überhaupt Richter gab, wandten sie zumeist Normen des islamischen Rechts (Scharia) an, die sie an religiösen Einrichtungen (Medressen) erlernt hatten. Ein großer Teil der Streitschlichtung erfolgte zudem auf der Grundlage von Gewohnheitsrecht in Ältesten- und Stammesräten (*Jirgas* beziehungsweise *Schuras*)¹⁰⁰⁵, also außerhalb der staatlichen Justiz.

Von Beginn an wurde dieses heterogene Rechtsverständnis in der Förderung der internationalen Geber wenig berücksichtigt. Zwar betonte das Petersberger Übereinkommen von Dezember 2001 nicht nur Rechtsstaatlichkeit als Ziel des Wiederaufbaus des afghanischen Staates,¹⁰⁰⁶ es enthielt auch ein ausdrückliches Bekenntnis zur Berücksichtigung der kulturellen Gegebenheiten und historischen Erfahrungen. In der Umsetzung lag der Fokus des Justiz-(Wieder-)Aufbaus jedoch auf der Errichtung staatlicher Strukturen zur Rechtsprechung und zur Rechtsdurchsetzung.¹⁰⁰⁷ Die Dominanz dieses sogenannten Institutionenansatzes stand im Kontrast dazu, wie die afghanische Gesellschaft traditionell funktionierte, die viel stärker von Beziehungen zwischen Personen und traditionellen Normen geprägt war als von staatlichen Institutionen und abstrakten Regelungen. In der Geberperspektive dominierte die westliche Rechtsstaatskonzeption weitgehend ohne Anpassung an die kulturellen Gegebenheiten unter der Annahme, dass traditionelle Konfliktschlichtungsstrukturen grundsätzlich eher illegitim seien als das Justizsystem eines demokratischen Rechtsstaates.

Deutschland war während der Intervention nach den USA die zweitgrößte Gebernation für den zivilen Wiederaufbau des Landes.¹⁰⁰⁸ Die Planung und Steuerung der deutschen Beiträge erfolgte in Staatssekretärsrunden der Ressorts, die monatlich stattfanden. Ab 2009 wurden sie durch die Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan koordiniert. Mehrere Ressorts der Bundesregierung unterstützen den Justizaufbau mit unterschiedlichen Zielen. Während das Auswärtige Amt die Stabilität und das Bundesministerium des Innern die Ausbildung der zivilen Polizei in den Vordergrund stellten, fokussierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf nachhaltige Entwicklung. Eine gemeinsame Ausrichtung der deutschen Beiträge und eine ressortübergreifende Kooperation im Bereich Justizaufbau kam nur gelegentlich zu Stande, etwa bei einer vorübergehenden Zusammenarbeit des Rechtsstaatsprojekts der GIZ und des Polizeiprojekts des BMI zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei in ausgesuchten Provinzen.¹⁰⁰⁹ Evaluierungen von Zwischenzielen der deutschen Beiträge für den Justizaufbau fehlten. Mit der sukzessiven Ausweitung des Engagements der ISAF-Mission auf Gesamtafghanistan und der Übernahme der Verantwortung Deutschlands für den Norden des Landes 2006 wurden die deutschen Beiträge für Justiz und Polizei zunehmend

¹⁰⁰⁴ Conrad Schetter spricht von einem „leeren“ Raum, als welchen die Interventen Afghanistan ab 2001 wahrnahmen, vgl. Schetter (2022c), S. 9.

¹⁰⁰⁵ Vgl. Hellali (2022), S. 157 f. Bekannt ist der paschtunische Ehrenkodex (Paschtunwali), aber auch andere ethnische Volksgruppen (Usbeken, Tadschiken, Hazara und so weiter) verfügen über eigene, traditionelle Regeln.

¹⁰⁰⁶ Vgl. Petersberger Konferenz (2001).

¹⁰⁰⁷ Vgl. Enquete-Kommission (2023a), S. 3, 10.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Hellali (2022), S. 156.

¹⁰⁰⁹ Vgl. Plesmann und Tilmann (2022), S. 78.

auf den eigenen Verantwortungsbereich begrenzt. Sie endeten oftmals an den Provinzgrenzen¹⁰¹⁰ und konterkarierten damit die Zielsetzung der Rechtsstaatsförderung und des Justizaufbaus in Afghanistan, die von einem *Top-Down-Prinzip* geprägt waren: staatliche Strukturen und Institutionen sollten „von oben“ zentralstaatlich etabliert werden.¹⁰¹¹ So sollten, ausgehend von der Zentralregierung in Kabul und später mithilfe der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in den Provinzen staatliche Strukturen und Institutionen ausgeweitet sowie die lokale Verwaltungs- und Rechtsdurchsetzung gefördert werden. Der Aufbau gestaltete sich von Beginn an schwierig. Unterschiedliche Rechtsstaatskonzeptionen, differierende Vorstellungen über die Ausgestaltung des Rechtssystems sowohl zwischen den Gebern als auch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der afghanischen Regierung und der internationalen Partner sowie zwischen Kabul und dem Rest des Landes bildeten von Beginn an Konfliktlinien, die den Aufbau einer effektiven Justiz erschwerten und einer nationalen Integration und Versöhnung im Wege standen.¹⁰¹² Auch die Frage, welche Aufgaben Justiz und Polizei übernehmen sollen und, damit verbunden, auf welchem Verständnis das neue Rechtssystem basieren sollte – Strafverfolgung, ausgleichende Streitschlichtung oder Mittel zur Aufstandsbekämpfung – wurde von den internationalen Gebern unterschiedlich beantwortet. An diesem Beispiel zeigt sich bereits eine weitere Hauptproblematik für den Justizaufbau: zwischen den internationalen und nationalen Partnern gab es keine funktionierende Abstimmung und effektive Gesamtkoordinierung der Förderung.¹⁰¹³ Zusätzliche Schwierigkeiten für den Justizaufbau bereitete die sich stetig verschlechternde Sicherheitslage durch Taliban und andere Aufständische.

2021 übernahmen die Taliban erneut die Herrschaft in Afghanistan. Einer der Gründe für den „Erfolg“ der Taliban war, dass es in 20 Jahren nicht gelungen ist, ein funktionierendes Rechts- und Justizsystem aufzubauen, das sich an den Bedürfnissen und Gerechtigkeitsvorstellungen der afghanischen Zivilbevölkerung orientiert hätte.¹⁰¹⁴ Das Justizsystem, das aufgebaut wurde, war zudem schnell von einer weitreichenden und gravierenden Korruption erfasst, die das historisch geringe Vertrauen in neue Institutionen während des gesamten Zeitraumes weiter verringerte. Auch die afghanische Nationalpolizei, deren Aufbaukoordinierung anfangs in der alleinigen Verantwortung Deutschlands lag, war kein funktionierendes Instrument der Rechtsdurchsetzung, sondern in den Augen vieler Afghaninnen und Afghanen eine dysfunktionale, ineffiziente und korrupte Behörde, die nicht zur Strafverfolgung genutzt werden konnte, sondern paramilitärisch für die Aufstandsbekämpfung ausgebildet und eingesetzt wurde.

Im Folgenden wird der Frage nach den wesentlichen Gründen nachgegangen, warum der Justizaufbau in Afghanistan zwischen 2001 bis 2021 scheiterte.

4.3.3.2 Der Justizaufbau in Afghanistan von 2001 bis 2021 – Entwicklungen

4.3.3.2.1 Petersberg-Prozess (2001-2005)

Die internationale Unterstützung für den Justizaufbau in Afghanistan begann mit der Konferenz auf dem Petersberg in Bonn (27. November-5. Dezember 2001) und dem damit eingeläuteten Petersberg-Prozess (2001-2005). Das Abschlussdokument war ein Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen (sogenanntes Petersberger Abkommen beziehungsweise *Bonn Agreement*)¹⁰¹⁵ und bildete die Grundlage für die Unterstützung zum Staatsaufbau Afghanistans auf der Basis eines Rechtspluralismus. Es basierte auf vier normativen Grundlagen für die Rechtsreform: islamische Grundsätze, internationale Menschenrechtsvorschriften, Rechtsstaatlichkeit und afghanische Rechtstraditionen.¹⁰¹⁶ Die Interimsregierung setzte mit Unterstützung der Vereinten Nationen eine Justizkommission ein, um das innerstaatliche Justizsystem wiederaufzubauen. Laut Petersberger Abkommen sollte das Justizwesen unabhängig und mit einem Obersten Gerichtshof ausgestattet sein, „in Einklang mit islamischen Prinzipien, internationalen Standards, dem Rechtsstaatsprinzip und afghanischen Rechtsstaatstraditionen“.¹⁰¹⁷

¹⁰¹⁰ Vgl. Enquete-Kommission (2023o), S. 18.

¹⁰¹¹ Vgl. Schetter (2022c), S. 9.

¹⁰¹² Vgl. Glatzer (2003), S. 5 f.

¹⁰¹³ Vgl. Röder (2023a), S. 5.

¹⁰¹⁴ Vgl. Ebd., S. 3.

¹⁰¹⁵ Vgl. United Nations (2001).

¹⁰¹⁶ Vgl. Suhrke (2011), S. 14 f.

¹⁰¹⁷ Krempel (2010), S. 6.

Auf der Geberkonferenz für Afghanistan in Tokio (*International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan*) im Januar 2002 wurden die Zuständigkeiten für die Koordinierung der fünf Säulen der Sicherheitssektorreform (SSR) zugeordnet.¹⁰¹⁸ Italien wurde *lead nation* und damit verantwortlich für die Koordinierung des Aufbaus eines rechtsstaatlichen Justizwesens.

Im Juni desselben Jahres erfolgte die Gründung der Unabhängigen Menschenrechtskommission Afghanistans (*Afghanistan Independent Human Rights Commission* (AIHRC)). Die AIHRC war „eine nationale Menschenrechtsinstitution, die im Bereich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte tätig ist. Sie wurde auf Grundlage des Bonner Abkommens [von 2001], eines Präsidialdekrets sowie des Artikels 58 der späteren Verfassung Afghanistans eingerichtet [...]“.¹⁰¹⁹ Ihre Gründung war ein wichtiger erster Schritt im Aufarbeitungsprozess der Bürgerkriegsverbrechen und sollte einen Versöhnungs- und Friedensprozess in Afghanistan einläuten. Deutschland war von Beginn an an einem *Transitional-Justice*-Prozess in Afghanistan interessiert und unterstützte die Kommission durch das Auswärtige Amt über das BHKMR und die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) (2004–2011: 750.000 Euro). Außerdem förderte die Bundesregierung von der AIHRC durchgeführte Projekte zu Frauenrechten (2011: 150.000 Euro) und der Zivilgesellschaft (2012: 21.000 Euro).¹⁰²⁰

Im Jahr 2003 ratifizierte Afghanistan das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und fiel somit unter dessen Jurisdiktion, aber erst für ab 2003 begangene Verbrechen. Somit wurden einige der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen, die zwischen 1978 und 2001 begangen wurden, nicht untersucht und verfolgt.¹⁰²¹

Auf Wunsch der afghanischen Regierung – und begleitet von der Forderung nach mehr Sicherheit von knapp 80 NGOs¹⁰²² – wurde das Operationsgebiet der *International Security Assistance Force* (ISAF) im Herbst 2003 ausgeweitet, um auch außerhalb von Kabul für Sicherheit und Stabilität sorgen zu können. Deutsche Soldatinnen und Soldaten übernahmen auf Grundlage eines entsprechenden Bundestagsmandats das von den USA errichtete PRT in der nordafghanischen Provinz Kunduz. Im Zuge der weiteren Ausweitung des ISAF-Mandates betrieb die Bundeswehr ab Sommer 2004 ein weiteres PRT in Faizabad. Die deutschen PRTs waren, anders als die britischen und US-amerikanischen, die einzigen Wiederaufbau-Teams mit einer zivil-militärischen Doppelspitze.¹⁰²³ Mit der Übernahme der beiden PRTs verlagerte sich auch der deutsche Beitrag zum Justizaufbau zunehmend auf die nordafghanischen Provinzen.

Mit zunehmender Gewalteskalation zunächst im Süden und Osten des Landes und spätestens ab 2007 beziehungsweise 2008 auch im deutschen Verantwortungsbereich, konnten die PRTs ihrer Stabilisierungsaufgabe immer weniger gerecht werden. In der Anfangsphase erhöhten sie in bestimmten Landesteilen noch die Stabilität, erleichterten abhängig von der Ausstattung logistisch die Umsetzung von Entwicklungsprojekten und stellten dafür auch selbst Ressourcen und Finanzierungen bereit. Mit der sukzessiven Verschlechterung der Sicherheitslage dienten PRTs zunehmend als Stützpunkte der Aufstandsbekämpfung, was eine Zusammenarbeit mit NGOs größtenteils unmöglich machte.¹⁰²⁴

Die Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in den neu aufzubauenden afghanischen Staat und seine Strukturen war wesentlich für die nationale Integration und Aussöhnung und sollte durch verschiedene Programme vorangetrieben werden. Das Programm zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (englisch: *Disarmament, Demobilization and Reintegration*, DDR) von 2003 bis 2005 war der erste Versuch einer Wiedereingliederung von ehemaligen Kämpfern in Afghanistan. Die Wiedereingliederungskomponente des Programms wurde allerdings schlechter geplant und durchgeführt als die Entwaffnungs- und Demobilisierungsphase. Infolgedessen wurden die Ex-Kombattanten nicht mit den notwendigen Mitteln ausgestattet, um sich in eine Wirtschaft zu integrieren, die ohnehin schon wenig Möglichkeiten bot.¹⁰²⁵

Die innerafghanische Grundlage für einen Rechtsstaat bildete die neue afghanische Verfassung von 2004. Diese gründet in ihrer Präambel zentral auf Rechtsstaatlichkeit und erkannte die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an.¹⁰²⁶ Jedoch enthielt die Verfassung von Beginn an eine eklatante Schwäche. Sie verankerte eine Machtfülle in den Befugnissen des Präsidentenamtes. Damit knüpfte sie an die

¹⁰¹⁸ Das *Lead-Nation*-Konzept wurde im April 2002 auf der G8-Geberkonferenz in Genf für Afghanistan umgesetzt, vgl. Bundesregierung (2014d), S. 42.

¹⁰¹⁹ European Country of Origin Information Network (2020); vgl. auch Afghanistan Independent Human Rights Commission (2023).

¹⁰²⁰ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2023).

¹⁰²¹ Vgl. Sevastik (2019), S. 2.

¹⁰²² Vgl. AG Friedensforschung (2003).

¹⁰²³ Vgl. Hett (2005), S. 3.

¹⁰²⁴ Vgl. Röder (2023a), S. 2.

¹⁰²⁵ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2019), S. 14.

¹⁰²⁶ Vgl. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2004), S. 945.

monarchische Verfassung von 1964 an. Zu diesem Zeitpunkt konnte bereits auf eine vielfältige afghanische Rechtskultur zurückgeblickt werden. In den 1950er- und 1960er-Jahren hatte das afghanische Rechtssystem eine Modernisierung durchlaufen, indem staatliches Recht und nicht die Scharia Hauptquelle der Rechtsprechung wurde. Nach dem Militärputsch 1978 versuchte die sozialistische Regierung ein Rechtssystem nach sowjetischem Vorbild einzuführen. Diese Änderungen wurden jedoch abgelehnt, bevor sie sich verfestigen konnten. Die nachfolgende *Mujaheddin*-Regierung berief sich wieder auf die Scharia als Grundlage des Staates, welche die Taliban weiter ausweiteten und vertieften, während sie an der Macht waren. Auch wenn diese unterschiedlichen Regime die Rechtssysteme politisch nutzten, trugen sie trotzdem zu einer vielfältigen Rechtskultur bei.¹⁰²⁷ Auf der anderen Seite hatten die Instrumentalisierungen der Rechtssysteme für politische Zwecke – und die oftmals damit verbundene Korruption – die fatale Folge, dass sich die Bevölkerung vom Staat und von einem formalen Justizsystem entfremdete. Das im Aufbau befindliche Justizsystem hatte somit von Beginn an Legitimitätsprobleme.¹⁰²⁸

Formell bestand das Justizwesen aus dem Justizministerium mit der politischen Verantwortung für den Justizsektor, dem Amt des Generalanwalts mit unabhängigen, staatsanwaltschaftlichen Befugnissen und dem Obersten Gerichtshof als höchste Gerichtsinstanz des Landes.¹⁰²⁹ Die Verbindung von staatlich gesetztem Recht und islamischem Recht ist Praxis in fast allen muslimischen Ländern. Der Versuch, in der afghanischen Verfassung von 2004 modernes, staatlich gesetztes Recht und islamisches Recht miteinander zu vereinbaren, hätte zu einer größeren Legitimation des neuen Rechtssystems führen können. Zumal die Verfassung innerhalb des islamischen Rechts die Berücksichtigung der hanafitischen Rechtsschule sowie – wo angemessen – die Beachtung der schiitischen Ja'afari Rechtsschule forderte. Formal folgte die Verfassung den Grundzügen liberal-demokratischer Verfassungsstaaten nach westlichem Vorbild. Unabhängige Justiz, Menschen- und Bürgerrechte sind in ihr verankert. Die Unschuldsvermutung (Artikel 25) und das Zeugnisverweigerungsrecht (Artikel 29/30) sind einige prominente Beispiele für rechtsstaatliche Standards zur Durchsetzung von Menschen- und Bürgerrechten. Die Gerichte wurden zur Anwendung der staatlichen Gesetzgebung (Artikel 130 f.) verpflichtet. Der Einbezug des islamischen Rechts hatte zwei Funktionen. Erstens sollten Regierung und Parlament sicherstellen, dass Gesetze nicht dem Glauben und den Bestimmungen des Islam widersprachen (Artikel 3). Zum anderen durften Gerichte islamische Regelungen subsidiär anwenden, wenn in den vorhandenen Gesetzen eine Norm fehlte, die zur Entscheidung eines Gerichtsfalls gebraucht wurde (Artikel 130).¹⁰³⁰

Dennoch blieben normative Konflikte bestehen. So war die gesamte staatliche Gewalt gemäß Artikel 7 der Verfassung auch an die Menschenrechte gebunden.¹⁰³¹ Dies stellte vor allem die Gesetzgebung vor erhebliche Herausforderungen. Der Justiz gelang es schon deshalb kaum, das Recht einheitlich anzuwenden, weil die Richterinnen und Richter entweder in islamischem oder staatlichem Recht ausgebildet waren und dementsprechend die Bestimmungen des einen oder des anderen Rechtskorpus bevorzugt anwendeten. Dementsprechend war die Rechtsanwendung inkonsistent und fragmentiert.¹⁰³²

Nicht nur an diesem Beispiel wird deutlich, wie wichtig es gewesen wäre, innerhalb der afghanischen Gesellschaft die Rolle und Bedeutung des Islam so fortzuentwickeln, dass sie zu moderner Staatlichkeit gepasst hätte. Dies gelang von Beginn an keiner Regierung. Insbesondere hätten moderate Religionsgelehrte (*Ulama*) dazu bewegt werden können, eine Idee für einen nicht-jihadistischen afghanischen Islam zu entwickeln. Dies wäre entlang historischer und religiöser Traditionen, aber auch mit Hilfe von religiösen Wohlfahrtsakteuren und Analysen der Radikalisierungsprozesse im pakistanischen Exil und in Flüchtlingslagern durchaus möglich gewesen. Stattdessen wurde kein einheitliches Curriculum verfasst und die *Ulama*-Ausbildung wurde mehrheitlich Akteuren außerhalb Afghanistans überlassen, vorwiegend in den Grenzregionen Pakistans.¹⁰³³

Innenpolitisch wurde die Umsetzung einer islamisch geprägten und menschenrechtskonformen Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Teil von Gerichten und vom Parlament verhindert. So blockierte beispielsweise eine parlamentarische Mehrheit religiös-fundamentalistischer Kräfte die reformorientierten Vorstöße. Die Umsetzung der afghanischen Verfassung, die durch die Vereinigung zweier Rechtsauffassungen ein durchaus anspruchsvolles Vorhaben war, wurde somit durch politische Entscheidungen beziehungsweise fehlende juristische Kontrolle

¹⁰²⁷ Vgl. Wardak (2004), S. 319.

¹⁰²⁸ Vgl. Ebd., S. 338.

¹⁰²⁹ Vgl. Krempel (2010), S. 11.

¹⁰³⁰ Vgl. Röder (2023a), S. 1.

¹⁰³¹ Vgl. Hellali (2022), S. 157.

¹⁰³² Vgl. Ebd., S. 158.

¹⁰³³ Vgl. Borchgrevink (2013), S. 74–76.

erschwert und zum Teil jahrelang verhindert.¹⁰³⁴ Hinzu kam, dass die prägende Rolle von traditionellen Rechtsstrukturen und der Religion für die Rechtspraxis (einschließlich Gewohnheitsrecht) in Afghanistan für die Reform des Rechts- und Justizsektors zu wenig berücksichtigt wurden. Chancen zur Verbindung unterschiedlicher Rechtskulturen (Menschenrechte und Islam) wurden vertan. Zudem wurde der Integration traditioneller Streitbeilegungsmechanismen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁰³⁵ Das hatte weitreichende Folgen für die Legitimation des Justizsektors in der Bevölkerung.

In Bezug auf den Justizaufbau wurde diese Phase von der Amtszeit des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes Fasl Hadi Schinwari geprägt. Während seiner Amtszeit sorgte Schinwari für Aufsehen, da er gezielt Richter mit rein islamischer Ausbildung einstellte. Zudem schürte Schinwari bis zu seiner Ablösung immer wieder den Konflikt zwischen konservativen und fortschrittlichen Kräften durch seine provokanten Äußerungen und Entscheidungen (zum Beispiel zur Polygamie und zur Kinderehe). 2006 wurde Schinwari durch den afghanisch-amerikanischen Juraprofessor Abdul Salam Azimi ersetzt. Azimis Amtszeit war geprägt von Reformen innerhalb der Richterschaft und stärkerer Unterstützung für die weiteren Justizinstitutionen.¹⁰³⁶

Praktisch übernahm Italien 2004 als *lead nation* die Verantwortung für die Koordinierung des Justizwiederaufbaus in Afghanistan. Das Justizprojekt war personell schwach besetzt und nur begrenzt funktionsfähig. Dieses Vakuum füllten teilweise internationale Organisationen und ab 2008 die national geführten PRTs. Allgemein konzentrierte sich die internationale Gemeinschaft darauf, den Einfluss des Justizsystems national auszuweiten. Dabei wurde die Existenz pluraler Rechtssysteme auf lokaler Ebene weitestgehend ignoriert.¹⁰³⁷

Die PRTs waren ein wichtiges Werkzeug des Wiederaufbaus. Die Tatsache, dass die PRTs nicht gleichmäßig, sondern – abhängig vom jeweiligen Kommando der jeweiligen teilnehmenden (NATO-)Streitmacht – mit unterschiedlichen Mitteln und Ressourcen ausgestattet wurden und wirken konnten, sorgte für eine Ungleichverteilung der Wiederaufbaumaßnahmen. Zusätzlich hatten die PRTs klar abgegrenzte, geografische Zuteilungen und wurden selten über ihre Provinzgrenze hinaus tätig. Eine überregionale, nachhaltige und institutionalisierte Koordinierung der PRT-Ressourcen und des Personals fand im Bereich des Justizaufbaus nicht statt.¹⁰³⁸

Im Bereich Justiz lag der Fokus der internationalen Gemeinschaft, wie bereits erwähnt, auf dem Aufbau staatlicher Institutionen, in den mehr als 80 Prozent der Mittel flossen. Es wurden Gerichte auf Distrikts- und Provinzebene sowie ein Oberster Gerichtshof installiert, der ein Kassationsrecht, die Hoheit über das Budget sowie die Besetzung der Richterstellen hatte. Der Oberste Gerichtshof war zudem zuständig für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Die wichtigsten staatlichen Institutionen im Bereich Recht und Justiz waren die formell unabhängige Gerichtsbarkeit, die dem Justizministerium unterstellte Staatsanwaltschaft, das dem Justizministerium unterstellte Gefängniswesen, die *huquq*-Einheiten des Justizministeriums (mit Notars- und Mediationsfunktionen), die dem Innenministerium unterstellte (Kriminal-)Polizei, zusätzliche spezielle Organe zur Strafverfolgung in den Bereichen Antikorruption, Terrorismus, Militärjustiz sowie die unabhängige, außerhalb des Staates organisierte Anwaltschaft.¹⁰³⁹

Der innerafghanische *Transitional-Justice*-Prozess mündete in der Verkündung des Aktionsplans für Frieden, Gerechtigkeit und Versöhnung der afghanischen Regierung im Juni 2005. Deutschland (AA) beteiligte sich im Jahr 2007 finanziell mit 150.000 Euro für die Umsetzung von Teilaspekten dieses Plans.¹⁰⁴⁰ Zu seinen wichtigsten Zielen gehörten die Aufarbeitung und Dokumentation von Menschenrechtsverbrechen und die Entfernung der Täter aus staatlichen Institutionen.¹⁰⁴¹ Nichts davon erfolgte.

4.3.3.2.2 Afghanistan Compact (2006-2011)

Mit der Londoner Konferenz im Januar und Februar 2006 und dem darin verabschiedeten *Afghanistan Compact* begann eine neue Phase bei der internationalen Unterstützung für den Justizaufbau in Afghanistan (2006-2011). Der *Afghanistan Compact* war eine politisch bindende Vereinbarung zwischen Afghanistan und der internatio-

¹⁰³⁴ Vgl. Röder (2023a), S. 1.

¹⁰³⁵ Vgl. Hellali (2022), S. 158.

¹⁰³⁶ Vgl. Röder (2023b), S. 6–7.

¹⁰³⁷ Vgl. Barfield (2008), S. 350.

¹⁰³⁸ Vgl. Enquete-Kommission (2023o), S. 9.

¹⁰³⁹ Vgl. Röder (2023b), S. 4.

¹⁰⁴⁰ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2023).

¹⁰⁴¹ Vgl. Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2005), S. 8.

nenal Gemeinschaft hinsichtlich wichtiger sicherheits-, innen- und entwicklungspolitischer Ziele für die folgenden fünf Jahre.¹⁰⁴² Die afghanische Regierung verpflichtete sich, eine effizientere, rechenschaftspflichtige und transparente Verwaltung auf allen Regierungsebenen zu schaffen (Reform der öffentlichen Verwaltung) und zum koordinierten Aufbau funktionsfähiger Institutionen – einschließlich Zivilverwaltung, Polizei, Gefängnissen und Justiz – in allen afghanischen Provinzen. Die Maßnahmen sollten den Abschluss von Gesetzesreformen für den öffentlichen und den privaten Sektor, den Aufbau der Kapazitäten der Justizeinrichtungen und des Justizpersonals, die Förderung der Menschenrechte und des Rechtsbewusstseins und die Wiederherstellung der Justizinfrastruktur umfassen. Außerdem sollte der Aktionsplan für Frieden, Gerechtigkeit und Versöhnung der afghanischen Regierung umgesetzt werden.

Der Friedens- und Aussöhnungsprozess wurde ab 2005 durch das Programm *Disbandment of illegal Armed Groups* (DIAG) als Nachfolgeprogramm des DDR-Programms fortgesetzt. Parallel wurde von 2005 bis 2010 das *Program-e Tahkim-e Sulh (Strengthening Peace Programme)* (PTS) ins Leben gerufen.¹⁰⁴³ Neben der erneuten Vernachlässigung der Reintegrationskomponente blieben Ausstrahlung und Teilnehmerzahlen begrenzt. Teilweise trugen auch diese beiden Programme unbeabsichtigt zu einer weiteren Militarisierung der afghanischen Gesellschaft und Vertiefung von Konflikten auf lokaler Ebene bei.¹⁰⁴⁴

Ein zentrales Ereignis im Aufbau eines Rechtsstaates und im *Transitional-Justice*-Prozess in Afghanistan stellt das 2007 vom afghanischen Parlament verabschiedete Amnestiegesetz (*National Reconciliation, General Amnesty and National Stability Law*) dar, welches im Dezember 2009 in Kraft trat. Das Gesetz stellte in Aussicht, dass für Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen der letzten drei Jahrzehnte (kommunistische Ära, Bürgerkrieg von 1992–1996, radikal-islamisches Taliban-Regime) Straffreiheit gelten soll, mit der parlamentarischen Begründung, einen nachhaltigen Frieden in Afghanistan schaffen zu wollen. Dieses Gesetz beeinträchtigte die Entwicklung der Menschenrechte in Afghanistan und untergrub einen der wichtigsten universellen Grundsätze von Rechtsstaatlichkeit, nämlich dass die Regierung, ihre Beamteninnen und Beamten, Vertreterinnen und Vertreter sowie Einzelpersonen und private Einrichtungen vor dem Gesetz rechenschaftspflichtig sind.¹⁰⁴⁵ Die afghanische Regierung rechtfertigte dieses Gesetz damit, das Prinzip *peace before justice* zu verfolgen, obwohl die Regierung zu diesem Zeitpunkt einen offiziellen Friedensprozess ablehnte.

Die Problematik des Amnestiegesetzes und der unzureichenden Bemühungen in Hinsicht auf *transitional justice* wird beim Blick auf die Wahl der afghanischen Partner vonseiten der deutschen Verantwortlichen besonders deutlich. Wie zu Beginn beschrieben, waren die Jahrzehnte vor 2001 von Kriegen, Gewalt und unzähligen Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen geprägt. Vor allem die Zivilbevölkerung war schutzlos gegenüber diesen Verbrechen, die von den Akteuren aller beteiligten Konfliktparteien begangen wurden. Es gab einzelne Überlegungen und mahnende Forderungen, aber nie konkrete Ansätze, geschweige denn abgeschlossene Prozesse in Fragen der öffentlichen Verurteilung, der juristischen Aufarbeitung und einer möglichen Aussöhnung dieser Verbrechen. Folgeschwer wurde bereits auf dem Petersberg 2001 versäumt, einen verbindlichen *Transitional-Justice*-Prozess zu vereinbaren. Die Folgen der Straflosigkeit vieler Gewaltakteure und der fehlenden, öffentlichen Akzeptanz wurden in Verbindung mit der zweifelhaften Wahl einiger zentraler afghanischer Partner zu Beginn des Einsatzes besonders deutlich.¹⁰⁴⁶

Die Frage der politischen Neuordnung Afghanistans war ein zentrales Thema der Petersberg-Konferenz im Dezember 2001. Neben „politischen“ Eliten aus dem Exil nahmen Gewalteliten in Form afghanischer *Warlords* der verschiedenen Fraktionen der Nordallianz an dieser Konferenz teil, die zuvor in ihrem Kampf gegen die Taliban und bei der vorzeitigen Einnahme der Hauptstadt Kabul vonseiten der USA militärtechnisch unterstützt wurden. Der überwiegende Teil der militärischen Aktionen in Afghanistan wurde bis 2001 von Verbänden der Nordallianz geführt, die als unhinterfragte Sieger auf dem Petersberg die Mehrheit der Kabinettsposten erhielt. Auf diese Weise konnten sich *Warlords* – ehemalige Bürgerkriegskommandeure und Milizanführer – als Hauptakteure in der initialen, politischen Neuordnung platzieren. Sie dominierten ebenfalls die verfassungsgebende Große Ratversammlung (*Loya Jirga*) und wurden von den ersten Entscheidungen an in den Aufbauprozess involviert.¹⁰⁴⁷ Trotz der nachfolgenden Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprogramme ab 2002 konnten diese *Warlords* ihre privaten Armeen informell erhalten, auch wenn sie teilweise in die staatlichen Polizei- und

¹⁰⁴² Vgl. United Nations Peacekeeper (2006), S. 2.

¹⁰⁴³ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2019), S. 14.

¹⁰⁴⁴ Vgl. Ebd., S. 92–93.

¹⁰⁴⁵ Vgl. Sevastik (2019), S. 8.

¹⁰⁴⁶ Vgl. Wardak (2004), S. 331; Schetter (2022c), S. 11.

¹⁰⁴⁷ Vgl. Schetter (2022c), S. 11.

Militärstrukturen eingegliedert wurden. So untergruben Mitglieder der afghanischen Regierung aktiv und fortwährend das staatliche Gewaltmonopol und förderten Rechtsdurchsetzung im Sinne eines „Recht des Stärkeren“, was eines der größten Probleme für den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit barg.¹⁰⁴⁸

Der Einbezug vieler so genannter *Warlords* in den Wiederaufbau des neuen afghanischen Staates ohne einen Aufklärungs- oder Aussöhnungsprozess beziehungsweise einen Prozess der *transitional justice* war eine der weitreichendsten Fehlentscheidungen der internationalen Gemeinschaft. Doch nicht nur zu Beginn, sondern auch im Verlauf des kompletten Einsatzes wurden *Warlords* mit unklaren politischen Motiven als Partner gewählt und falsche Kompromisse getroffen, die sich negativ auf den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit auswirkten. Auch im deutschen Verantwortungsbereich der PRTs Kunduz und Faizabad kam es zu Kooperationen mit *Warlords* aus der Bürgerkriegszeit, die sich zum Vorteil der lokalen Machtstrukturen und zum Nachteil der afghanischen Bevölkerung entwickelten.¹⁰⁴⁹ Die Entscheidung zum Einbezug von *Warlords* aus dem afghanischen Bürgerkrieg wurde von den Verantwortlichen bei der Petersberg-Konferenz 2001 getroffen. Im praktischen Wiederaufbau zeigte sich deutlich, dass dieses Handeln im Interesse von Sicherheit und Stabilität zu nicht-intendierten Konsequenzen führte.¹⁰⁵⁰ Diese doppelten Standards der Verantwortlichen in Hinsicht auf afghanische *Warlords* wurden von weiten Teilen der afghanischen Bevölkerung deutlich wahrgenommen und erschwerten den Wiederaufbau ab der ersten Stunde. Es konnte schlichtweg nicht genug kritische Masse der Bevölkerung für die Unterstützung eines neuen Rechtssystems mobilisiert werden, wenn sich dieses System in Teilen auf die Schultern nachweislicher Kriegsverbrecher und deren Truppen stützte.¹⁰⁵¹

Ein 2007 vom *United Nations Development Programme* (UNDP) veröffentlichter Bericht konstatierte, dass 80 Prozent der Konflikte im Land von Ältestenräten (*Schuras/Jirgas*) bearbeitet wurden.¹⁰⁵² Teilweise delegierten die *huquq*-Büros des Justizministeriums an sie Fälle zur Konfliktschlichtung auf die lokale Ebene. Staatliche Institutionen, in die fast alle Ressourcen der internationalen Geber flossen, waren weiterhin nicht hinreichend auf Provinz- und Distriktebene vorhanden. Wenn doch, wurden sie von der Bevölkerung vielfach als ineffektiv, korrupt und fremd wahrgenommen.¹⁰⁵³

Auf der Rom-Konferenz im selben Jahr wurden daher konkrete Maßnahmen für den Justizaufbau in Afghanistan festgelegt, die auch die subnationale Ebene – zuvorderst die Provinzen – berücksichtigten.¹⁰⁵⁴ Bis Ende des Jahres sollte ein umfassendes nationales Justizprogramm unter der Leitung des Obersten Gerichtshofs, des Justizministeriums und der Generalstaatsanwaltschaft in Kraft gesetzt und durch den *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) der Weltbank finanziert werden. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zahlte von 2001 bis 2021 aus BMZ-Mitteln rund eine Milliarde Euro im Rahmen von 21 Tranchen in den ARTF-Fond ein.¹⁰⁵⁵ Darüber hinaus wurde auf der Konferenz ein Prozess zur Unterstützung der afghanischen Regierung bei der wirksamen Verknüpfung der koordinierten Geberunterstützung mit dem nationalen Justizprogramm geplant. Zudem einigte man sich auf ein koordiniertes Vorgehen in zentralen Bereichen sowie in der Provinzebene durch die Einrichtung eines *Provincial Justice Coordination Mechanism*. Für die Einrichtung eines *Rule-of-law*-Feldbüros in Kunduz sowie eine Justizreformberatung für die afghanische Provinzregierung stellte das AA in Zusammenarbeit mit dem UNDP beziehungsweise mit UNAMA im Jahr 2008 500.000 Euro zur Verfügung.¹⁰⁵⁶

Im Jahr 2008 verabschiedete die afghanische Regierung ihre *Afghan National Justice Sector Strategy*.¹⁰⁵⁷ Damit sollten die Qualität der afghanischen Justiz, aber auch die institutionelle Kapazität zur Erbringung nachhaltiger Justizdienstleistungen sowie die Koordination des Justizsystems intern und mit anderen staatlichen Institutionen verbessert werden.

Die staatlichen Institutionen im Bereich Recht und Justiz wiesen erhebliche Schwächen auf. In vielen Distrikten gab es keine erstinstanzlichen Gerichte und *huquq*-Büros, die für die Bürgerinnen und Bürger besonders wichtig waren. Der Zugang zu Recht war so für große Teile der dort lebenden Bevölkerung erheblich beeinträchtigt.¹⁰⁵⁸

¹⁰⁴⁸ Vgl. Jensen (2011), S. 936.

¹⁰⁴⁹ Vgl. Münch (2013), S. 65.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Nachtwei (2022), S. 89.

¹⁰⁵¹ Vgl. Enquete-Kommission (2023a), S. 9.

¹⁰⁵² Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2007).

¹⁰⁵³ Vgl. Röder (2023a), S. 1.

¹⁰⁵⁴ Vgl. Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten, Frankreich (2023).

¹⁰⁵⁵ Vgl. Clausen (2023).

¹⁰⁵⁶ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2023); Bundesregierung (2018), S. 23.

¹⁰⁵⁷ Vgl. Islamic Republic of Afghanistan (2008b), S. 13 f.

¹⁰⁵⁸ Vgl. Röder (2023b), S. 4.

Hinzu kam, dass die Strafjustiz im Mittelpunkt der internationalen Rechtsstaatsförderung stand. Auch bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität und Korruption wurde das Strafrecht als zentrales Instrument verwendet. Der Ansatz, auch bei kleineren Verstößen strafend gegen Individuen vorzugehen, stand jedoch im Gegensatz zu der afghanischen Tradition, über Konflikte in Ältestenräten zu beraten und sie möglichst im Konsens durch einen Ausgleich zwischen den Beteiligten beizulegen.

4.3.3.2.3 Kabul-Prozess (2011-2014)

Auf der Konferenz in Kabul im Jahr 2010 wurde der sogenannte Kabul-Prozess (2011-2014), die dritte Phase der Unterstützung zum Staats- und Justizaufbau in Afghanistan, beschlossen.¹⁰⁵⁹ Dieser löste den *Afghanistan Compact* ab und verfolgte eine zunehmende afghanische Eigenverantwortung. Auf der Konferenz wurde neben einer generellen Verbesserung des Zugangs zu Justiz für die Afghaninnen und Afghanen, auch eine Strategie zur Verknüpfung von nationaler Justiz mit der informellen, traditionellen Justiz in Afghanistan entworfen.

Die Abschlussdokumente der internationalen Konferenzen in Bonn (2011)¹⁰⁶⁰ und London (2014)¹⁰⁶¹ betonten beide die Relevanz eines fortschreitenden afghanischen Friedens- und Aussöhnungsprozesses und lenkten die Aufmerksamkeit auf die sich verschlechternde Sicherheitslage im Land. Wie im Doha-Prozess ab 2014 ersichtlich, brachten beide Konferenzen aber kaum neue konkrete Schritte zur Unterstützung des Justizaufbaus in Afghanistan.

4.3.3.2.4 Doha-Prozess (ab 2014)

Das *Afghanistan Peace and Reintegration Programme* (2010-2016) war eine der wenigen verbliebenen, konkreten Maßnahmen zur Unterstützung des Justizaufbaus. Es stellte das Folgeprogramm des gescheiterten DDR-Programms dar und einen neuen Versuch, *transitional justice* im Land zu fördern. Es war ein international unterstütztes und von der afghanischen Regierung geleitetes Programm zur Förderung von Versöhnung und Sicherheit durch die Wiedereingliederung ehemaliger Aufständischer – darunter auch Taliban. Deutschland förderte dieses Programm über das AA und in Zusammenarbeit mit dem UNDP mit zehn Millionen Euro.¹⁰⁶² Ähnlich den vorherigen DDR-Programmen entfaltete auch das APRP nicht die beabsichtigte Wirkung.¹⁰⁶³

Die innenpolitische Landschaft wurde auch von der Rückkehr des Anführers der *Hizb-e Islami*-Partei, Gulbuddin Hekmatyar, im September 2016 beeinflusst. Nach der Unterzeichnung einer Friedensvereinbarung zwischen der Regierung der Nationalen Einheit und *Hizb-e Islami* kehrte Hekmatyar im Mai 2017 aus dem zwanzigjährigen Exil nach Kabul zurück. Die afghanische Regierung inszenierte den Friedensschluss trotz der militärischen Bedeutungslosigkeit der Gruppe als Auftakt einer umfassenden nationalen Versöhnung.¹⁰⁶⁴ Das Friedensabkommen mit Hekmatyar geht auf die Frieden-vor-Gerechtigkeit-Debatte (*peace before justice*) zurück, die in Bonn geführt wurde und in der Generalamnestie der Regierung für Kriegsverbrecher im Jahr 2007 gipfelte. Die Unterstützung eines innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozesses war zentrales Ziel der deutschen und europäischen Afghanistanpolitik in dieser Zeit. Die in Afghanistan umstrittene Hekmatyar-Vereinbarung wurde von der Bundesregierung positiv hervorgehoben und als Signal für einen fortschreitenden Friedensprozess in Afghanistan gewertet.¹⁰⁶⁵

Die letzte große Afghanistan-Konferenz fand 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie virtuell in Genf statt.¹⁰⁶⁶ Im Abschlussdokument verpflichtete sich die internationale Gemeinschaft, die afghanische Regierung bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung und der Rechtsstaatlichkeit weiter zu unterstützen. Diese Maßnahmen schlossen die Übergangsjustiz als wesentlichen Bestandteil des laufenden Friedensprozesses, des Haushaltsvollzugs und der Korruptionsbekämpfung im ganzen Land mit ein.

¹⁰⁵⁹ Vgl. The University of Edinburgh (2010).

¹⁰⁶⁰ Vgl. The University of Edinburgh (2011).

¹⁰⁶¹ Vgl. Foreign, Commonwealth & Development Office (2023).

¹⁰⁶² Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2023).

¹⁰⁶³ Vgl. Selber (2017), S. 40–44.

¹⁰⁶⁴ Vgl. BBC News (2016).

¹⁰⁶⁵ Vgl. Bundesregierung (2018), S. 23.

¹⁰⁶⁶ Vgl. Ministry for Foreign Affairs of Finland (2020).

4.3.3.2.5 Akzeptanz und Resonanz

Trotz der mittlerweile jahrelangen Bemühungen im Justizaufbau wandten sich laut einer Umfrage der *Asia Foundation* aus dem Jahr 2019 noch immer 46,6 Prozent der Befragten in Fragen der Streitbeilegung an Ältestenräte (Schuras/*Jirgas*).¹⁰⁶⁷ Dies hatte zum einen formale Gründe: Es war gängige Praxis und von der Regierung vorgegeben, dass Streitschlichtungen und Entscheidungen in weniger bedeutenden Konfliktfällen auf die Gemeindeebene zurückdelegiert wurden, da vor Ort besseres Kontextwissen vorhanden war. Zum anderen waren die staatlichen Gerichte und Justizorgane überlastet.

Vor allem hatte die Bevölkerung auch 2019 noch größeres Vertrauen in die Streitbeilegung durch traditionelle Ältestenräte als in die Entscheidungen staatlicher Gerichte. Mehrheitlich (66 Prozent) gaben die Befragten in einer Bevölkerungsbefragung der *Asia Foundation* zwar an, dass die staatlichen Gerichte fair und vertrauenswürdig seien.¹⁰⁶⁸ Mehr als die Hälfte (57 beziehungsweise 53 Prozent) war zudem überzeugt, dass staatliche Gerichte die Normen und Werte berücksichtigen beziehungsweise effektiv arbeiten würden.¹⁰⁶⁹ Wesentlich mehr der Befragten (81,2 Prozent) waren jedoch der Auffassung, dass die lokalen Schuras beziehungsweise *Jirgas* fair und vertrauenswürdig seien. Als Grund für die Präferenz einer Streitbeilegung durch Ältestenräte nannte die große Mehrheit (74,7 Prozent), dass Schuras beziehungsweise *Jirgas* lokale Normen und Werte mehr beachten würden.¹⁰⁷⁰

Ziel der informellen Art der Streitbeilegung durch Schuras und *Jirgas* war es, unter Ausgleich der Interessen beider Parteien, Lösungen innerhalb der lokalen Gemeinschaft zu finden. Dies ermöglicht es den Beteiligten, nach der Beilegung eines Konfliktes weiter miteinander, also zum Beispiel in demselben Dorf, zu leben. Die informelle Streitbeilegung war in Afghanistan weit verbreitet, hatte aber zwei maßgebliche Probleme: Erstens hatten Frauen kaum Zugang und Einfluss auf die Ältestenräte, und zweitens verletzten die Rechtsprechungen vereinzelt die individuellen Rechte der Betroffenen, da sie nicht auf internationalem oder staatlichem Recht beruhten.¹⁰⁷¹ In Bezug auf die Streitbeilegungsinstitutionen des Staats und den formalen Justizsektor hingegen gaben die Befragten an, dass sie sie als korrupt und von der Politik beeinflusst wahrnahmen und dass die Verfahren zu lange dauerten.¹⁰⁷²

Die Taliban wussten das Vertrauensdefizit des formalen Rechts innerhalb der Bevölkerung für sich zu nutzen. Sie implementierten ein paralleles Justizsystem, das von vielen Afghaninnen und Afghanen als fair, legitim, frei von Bestechung und schnell wahrgenommen wurde. Die Rechtsdurchsetzung der Taliban, zum Beispiel in Form mobiler Taliban-Gerichte, konnte somit bieten, was das staatliche Rechtssystem nicht zu leisten vermochte: es war effektiv, für die Bevölkerung leicht zugänglich und es wurde als rechtmäßig anerkannt.¹⁰⁷³ Die staatlichen Gerichte gaben aus Sicht der Bevölkerung im Vergleich zum Rechtssystem der Taliban kein gutes Bild ab. Sie blieben für die Menschen kaum erreichbar, waren aufgrund eines oft fehlenden Gerichtsvollzuges nicht effektiv und wendeten Regeln an, die nicht einmal das Justizpersonal verstand. Hinzu kam, dass sie zunehmend durch Korruption durchsetzt und beschädigt wurden.¹⁰⁷⁴ Bevölkerungsumfragen zufolge gehörten Richterinnen und Richter zu den korruptesten Elementen innerhalb eines ohnehin korrupten Staates.¹⁰⁷⁵

Eine parlamentarische Debatte über den Justizaufbau in Afghanistan fand im Deutschen Bundestag während des zwanzigjährigen Afghanistan-Einsatzes nicht statt. Zu den Themen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in Afghanistan legten Fraktionen des Bundestages drei kleine Anfragen im Jahr 2008 und eine weitere im Jahr 2010 vor.¹⁰⁷⁶ Große Anfragen beschränkten sich auf den Wiederaufbau insgesamt (2007)¹⁰⁷⁷ und die deutsche Unterstützung für den Polizeiaufbau in Afghanistan (2010)¹⁰⁷⁸. Über parlamentarische Anfragen hinaus gab es Anträge

¹⁰⁶⁷ Vgl. Akseer und Rieger (2019), S. 32.

¹⁰⁶⁸ Die oben genannte Umfrage ist mit Blick auf die Akzeptanz des Justizsystems in der Bevölkerung aussagekräftig, da *The Asia Foundation* seit 2004 wiederholt Befragungen zur öffentlichen Meinung in Afghanistan durchgeführt hatte. Bis 2019 wurden mehr als 129.000 Afghaninnen und Afghanen in allen 34 Provinzen befragt.

¹⁰⁶⁹ Vgl. Akseer und Rieger (2019), S. 146 ff.

¹⁰⁷⁰ Vgl. Ebd., S. 146 ff.

¹⁰⁷¹ Vgl. Röder (2023b), S. 4.

¹⁰⁷² Vgl. Akseer und Rieger (2019), S. 146 ff.

¹⁰⁷³ Vgl. Swenson (2017), S. 121.

¹⁰⁷⁴ Vgl. Röder (2023a), S. 6.

¹⁰⁷⁵ Vgl. Braithwaite und Wardak (2019), S. 174.

¹⁰⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2008a); (2008e); (2008h); (2010d).

¹⁰⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2007a).

¹⁰⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2010b).

zur Stärkung der Menschenrechte in Afghanistan¹⁰⁷⁹ im Jahr 2004 sowie einen Antrag zum Polizei- und Justizaufbau in Afghanistan im Jahr 2007¹⁰⁸⁰.

4.3.3.3 Deutsche Beteiligung am Justizaufbau

Deutschland war nach den USA zweitgrößter Geber (85 Millionen Euro seit 2004) für den Justizaufbau in Afghanistan.¹⁰⁸¹ Wie bereits erwähnt, kam es durch die PRTs faktisch zu einer regionalen Aufteilung der Zuständigkeiten mit dem deutschen Fokus auf den Norden Afghanistans. Eine detailliertere Auflistung der durchgeführten Maßnahmen von AA (für den Zeitraum von 2004 bis 2021) und BMZ (für den Zeitraum von 2002 bis 2021), der eingesetzten Mittel und der Projektzeiträume im Bereich Staatsaufbau wurde den Mitgliedern der Projektgruppe zur Verfügung gestellt.

Das deutsche Engagement reichte von der Instandsetzung und dem Bau von Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden über die Ausbildung von Richterinnen und Richter und der Verbesserung des Zugangs zu Recht bis zur Unterstützung der Erstellung von Rechtstexten. Es wurde sowohl die staatliche als auch die zivilgesellschaftliche Seite unterstützt. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Ausarbeitung und Etablierung des zuvor in Afghanistan unbekannten Verwaltungsrechts. Insgesamt waren Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Beiträge aber begrenzt. Deutschland hat mit der Etablierung eines Verwaltungsrechts oder der Ausbildung von Richterinnen und Richter zwar wichtige Einzelbeiträge zur Förderung staatlicher Strukturen im Justizbereich geleistet, die stärker auch lokale Partner und Bedarfe berücksichtigten, jedoch wurde zu kurzfristig gedacht. Einem komplexen und langfristigen Prozess wie dem Aufbau eines Rechtssystems wurden diese Einzelbeiträge nicht gerecht.¹⁰⁸² Es fehlte an einer gemeinsamen Zielsetzung und Abstimmung der Programme und Priorisierung der Fähigkeiten und Mittel der beteiligten Ressorts. Dadurch wurden Unterstützungs- und Wirkungschancen der deutschen Beiträge leichtfertig vertan.

Allgemein verfolgten BMZ und AA mit ihren Maßnahmen und Projekten für den Justizaufbau eigene Strategien und Planungen, arbeiteten mit eigenen Partnerinnen und Partnern und hatten Zugriff auf eigene Ressourcen. Die Ministerien hatten eine unterschiedliche Handlungslogik, die sich auch in der Förderpraxis niederschlagen konnte: So konnte die Implementierung kurzfristiger Aufbauprojekte in Gegensatz geraten zur Finanzierung von NGO-Initiativen, die grundsätzlich mit längerfristigen Zeithorizonten und mit eher offenen Rechtsstaatskonzepten arbeiteten und sich beispielsweise mit der afghanischen Streitbeilegung durch *Schuras* und *Jirgas* befassten.¹⁰⁸³ Unterschiedliche Ressort-Logiken sind zwar nicht grundsätzlich zu kritisieren, jedoch verschlechterten mangelnde Abstimmung von Zielvorgaben und fehlende Koordinierung der Beteiligten die Wirksamkeit der deutschen Beiträge für den Justizaufbau. In der Umsetzung zeigte sich dies durch die Förderung von vielen zersplitterten Maßnahmen und Projekten, deren Durchführende teilweise nicht einmal voneinander wussten.¹⁰⁸⁴ Neben Fragen der Zuständigkeit führte das dazu, dass erfolgreiche, vom AA finanzierte Projekte zur Rechtsstaatsförderung nicht zur Fortsetzung an das BMZ übergeben wurden.¹⁰⁸⁵ Operativer Dissens und institutionalisierte Insuffizienz in Form von unterschiedlich langen Projektlaufzeiten und thematischen Schwerpunktsetzungen führten dazu, dass Projekte des jeweils anderen Ressorts selten übernommen wurden. Gleichzeitig bestand wenig Interesse daran, die Maßnahmen und Programme untereinander zu koordinieren und zu harmonisieren.¹⁰⁸⁶ Mit Blick speziell auf die deutschen Beiträge durch AA, BMI und BMZ konnte keine nachhaltige Koordinierung der Maßnahmen und Projekte zum Rechtsstaatsaufbau festgestellt werden. Trotz einzelner, lokaler Erfolge trugen die Maßnahmen nicht dazu bei, dass sich ein afghanischer Rechtsstaat langfristig etablieren konnte.

4.3.3.3.1 Bewertungen¹⁰⁸⁷

Die afghanische Verfassung von 2004 bot für die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit im westlichen Verständnis zwar ein solides Fundament; neben unterschiedlichen Rechtsvorstellungen in der Praxis waren die Erwartungen

¹⁰⁷⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2003).

¹⁰⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2007f).

¹⁰⁸¹ Hellali (2022), S. 156; Auswärtiges Amt - AA (2023).

¹⁰⁸² Vgl. Enquete-Kommission (2023o), S. 24.

¹⁰⁸³ Vgl. Röder (2023a), S. 4f.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Enquete-Kommission (2023o), S. 27.

¹⁰⁸⁵ Vgl. Ebd., S. 26.

¹⁰⁸⁶ Ebd., S. 26 f; vgl. auch Plesmann und Tilmann (2022), S. 79.

¹⁰⁸⁷ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

an den Justizaufbau in einem so fragilen und zerklüfteten Kontext wie Afghanistan jedoch von Beginn an unrealistisch. Die Streichung eines zunächst vorgesehenen Verfassungsgerichtes aus den Verfassungsentwürfen verhinderte eine nachhaltige Versachlichung und Entschärfung politischer und ideologischer Konflikte zwischen Regierung und Parlament.

Mit Blick auf das internationale und deutsche Engagement für den Aufbau der Justiz muss festgestellt werden, dass schon von Beginn an eine vertiefte Analyse der Rechtswirklichkeit und Bedarfe in Afghanistan fehlte. Als Folge wurde die Herausforderung parallel vorherrschender Rechtssysteme für den Justizaufbau unterschätzt. Dies hatte weitreichende Auswirkungen auf die Anschlussfähigkeit der Verfassung innerhalb der afghanischen Bevölkerung und der Durchsetzung und Legitimation des Rechtsstaats und des Justizsystems. So gelang es nicht, die Ansprüche, die in der Verfassung formuliert wurden, nämlich die Harmonisierung von liberal-modernen Rechtsvorstellungen mit islamischem Recht und gewohnheitsrechtlichen Stammes Traditionen, mit der Lebenswirklichkeit der Mehrheit der Bevölkerung zu vereinen. Stattdessen war die afghanische Verfassung zu sehr an westlichen Vorbildern ausgerichtet. Aus diesem Grund vermochte es die Verfassung nicht, dem Gerechtigkeitsbedürfnis der afghanischen Bevölkerung zu entsprechen. Unbeantwortet bleibt die Frage, ob und wenn ja, wie diese unterschiedlichen Weltanschauungen in Einklang gebracht werden können. Die mangelnde Koordination der Maßnahmen für den Justizaufbau wurde durch ein Nicht-Erkennen beziehungsweise Nicht-Einbeziehen dieser Konfliktlinien noch erschwert.¹⁰⁸⁸ Darüber hinaus war Rechtsstaatlichkeit zu sehr auf einen *Law-and-Order*-Ansatz verengt und Strafrecht stand in einem größeren Fokus als Zivilrecht. Der afghanische Staat wurde von der Bevölkerung so als überwiegend sanktionierend und regulierend wahrgenommen, was die Akzeptanz rechtsstaatlicher Institutionen in der afghanischen Gesellschaft weiter unterminierte.

Auf internationaler Ebene fand ebenfalls keine strukturierte und systematische Zusammenarbeit statt. Die Geber koordinierten ihre Maßnahmen zum einen nicht wirksam untereinander, zum anderen gab es zu wenig Koordination zwischen den internationalen und nationalen Akteuren. Stattdessen wandelte sich der zentralisierte Ansatz der Justizsektorreform mit der Zeit in einen regionalen „Flickenteppich“ unterschiedlicher Förderungspraxen, der in seiner Zersplitterung ein abgestimmtes und kohärentes Vorgehen beim Aufbau des Justizsektors und der Rechtsstaatsförderung unterminierte. Eine Verknüpfung relevanter Ressorts in Deutschland sowie der Austausch und die Zusammenarbeit der Akteure im Bereich Justizaufbau geschahen eher sporadisch vor Ort und aufgrund des Engagements von Einzelpersonen.

Hinzu kommt, dass außerhalb des Strafrechtes nur wenige Afghaninnen und Afghanen überhaupt mit dem Rechtsstaat in Berührung kamen, was neben der Korruption in Polizei und Justiz dazu beitrug, dass die Bevölkerung kein Vertrauen in staatliche Institutionen aufbaute und sich stattdessen weiterhin eher auf Verwandtschaftsbeziehungen und informelle Autoritäten verließ. Durch das Ausklammern bereits bestehender Rechtskulturen bei der Rechtsstaatsförderung und dem Aufbau des Rechtssystems wurde die Chance verpasst, die kulturelle Kluft zwischen zentralistischem Staat und Regionen, urbanen und ländlichen Gebieten zu überwinden.¹⁰⁸⁹ Viele Menschen sahen die Implementierung eines formalen Rechtssystems als Oktroyierung der zentralstaatlichen Autorität an.¹⁰⁹⁰

Ein weiterer Grund für das Legitimitätsproblem des formalen Rechtssystems von Beginn an war, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse und Anforderungen der diversen Bevölkerungsgruppen an den Rechtsstaat und ihre verschiedenen Rechtsverständnisse nicht bei der Formulierung der Gesetze berücksichtigt wurden. Die Afghaninnen und Afghanen sollten Gesetze befolgen, in deren Entstehung sie nicht einbezogen worden waren und die sie nicht verstanden. Infolgedessen hatten sie von Beginn an kein Vertrauen in das Justizsystem. Die grassierende Korruption in Justiz und Polizei tat ihr Übriges.¹⁰⁹¹

Afghanische Frauen wurden in der Rechtspraxis in besonderem Maße marginalisiert. Insbesondere die Delegation von Konfliktschlichtungsprozessen in Familien- und Erbrechtsangelegenheiten auf die lokale Ebene, wo Älteste und religiöse Autoritäten als Mitglieder von Schuras die Rechtsprechungsfunktion übernahmen, wirkte sich für Frauen nachteilig aus. Sie erfuhren in der Regel kaum Gerechtigkeit. Mit der Betonung lokaler, tribaler Organisations- und Ordnungsformen im Zuge der Hinwendung internationaler Programme und Geber zu *Traditional-Justice*-Formaten, wurde die rechtliche Diskriminierung von Frauen insbesondere auf dem Land noch einmal verstetigt. Dies erkannten internationale Geber erst sehr spät nach einer Evaluierung diverser Programme durch UNDP. Erst im Laufe des Wiederaufbaus wurden Anstrengungen unternommen, den größtmöglichen Teil

¹⁰⁸⁸ Vgl. Enquete-Kommission (2023a), S. 7.

¹⁰⁸⁹ Vgl. Hellali (2022), S. 158.

¹⁰⁹⁰ Vgl. Barfield (2008), S. 348.

¹⁰⁹¹ Vgl. Ebd., S. 350.

der afghanischen Bevölkerung im Aufbau des Rechtssystems zu repräsentieren, beispielsweise durch die Einrichtung von Schuras für Frauen.¹⁰⁹² Dies war ein wichtiger Schritt hin zu mehr Akzeptanz. Für ein funktionierendes und legitimes Rechtssystem kam diese Steuerung aber zu spät.

4.3.3.4 Zusammenfassung und Lehren

Der Aufbau der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des über zwanzigjährigen Einsatzes war eine Mammutaufgabe: Neben einer neuen Verfassung mussten die nötige Infrastruktur in Form von Gerichtsgebäuden aufgebaut und Richterinnen und Richter, Polizei- sowie anderes Justizpersonal ausgebildet und eingesetzt werden. Diese Anstrengungen auf der nationalen wie subnationalen Ebene wurden unterstützt und finanziert von einer Vielzahl verschiedener internationaler Akteure. All das geschah vor dem Hintergrund einer schwierigen Sicherheitslage, die von Terrorismus und Aufstandsbekämpfung geprägt war. Bei der genaueren Betrachtung des Rechtsstaatsaufbaus werden Probleme deutlich, die grundsätzlicher Natur sind: Zu Beginn des Einsatzes waren die kulturellen Gegebenheiten „vor Ort“ und die Komplexität der afghanischen Gesellschaft und ihrer Traditionen weder den deutschen und internationalen Entscheidungsträgern noch den meisten Entsandten hinreichend bekannt. Die parallelen Rechtssysteme, die seit Jahrhunderten in der afghanischen Gesellschaft verankert und von islamischen, gewohnheitsrechtlichen und Stammestraditionen geprägt waren, wurden nicht ausreichend berücksichtigt und ihre Harmonisierung mit liberal-modernen Rechtsvorstellungen zu spät oder gar nicht in Maßnahmen und Initiativen für den Justizaufbau eingebunden. Erschwerend hinzu kam ein gravierender Konflikt zwischen dem Fokus auf das Strafrecht gegenüber einem Bedürfnis nach ausgleichender Streitbeilegung, wie es in der afghanischen Bevölkerung weit verbreitet ist.

Das trug mit dazu bei, dass sich ein Großteil der afghanischen Bevölkerung nicht mit dem Rechtssystem nach Vorbild von liberal-demokratischen Verfassungsstaaten identifizieren konnte und dieser Rechtsstaat zum Teil als illegitim aufgefasst wurde. Die Straffreiheit für ehemalige *Warlords* und das Ausbleiben einer gesellschaftlichen und juristischen Aufarbeitung der Kriegsverbrechen dürfte einen gesellschaftlichen Neuanfang von Beginn an untergraben haben. Auch die Wahl der Partner für den Justizaufbau wurde nicht hinreichend reflektiert. Durch die Besetzung wichtiger Posten in Justiz und Polizei mit *Warlords*, die teilweise durch massive Gewalt ihre Machtbasis geschaffen hatten, wurden die Partizipation und Akzeptanz der afghanischen Bevölkerung zugunsten vermeintlicher Stabilität beeinträchtigt.

4.3.4 Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors

4.3.4.1 Ausgangslage

4.3.4.1.1 Sachstand

Funktionierende staatliche Institutionen hätten in Afghanistan langfristig nur aufgebaut und die nationale Sicherheit nur unter der Voraussetzung gewährleistet werden können, dass die Regierung das staatliche Gewaltmonopol besaß und durchsetzen konnte. Dafür musste der afghanische Sicherheitssektor von Grund auf reformiert werden. Deutschland übernahm anfangs eine führende Rolle im zivilen Bereich der Sicherheitssektorreform – beim Polizeiaufbau, hat diese Aufgabe aber nie für ganz Afghanistan ausgeführt. Das nachfolgende Kapitel beschäftigt sich deshalb zunächst schwerpunktmäßig mit diesem Thema. Die Unterstützung des militärischen Aufbaus durch die Bundeswehr wird im nachfolgenden Abschnitt dargestellt.

Die internationale Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Sicherheitsinstitutionen wurde auf einem Treffen der G8-Geber im Frühjahr 2002 in Genf vorbereitet. Es wurde die Grundlage für ein Geberprogramm aus fünf Säulen geschaffen, die jeweils von einem federführenden Geberland (*lead nation*) betreut werden sollten: Militärreform (USA), Polizeireform (Deutschland), Drogenbekämpfung (Großbritannien), Justizreform (Italien) und Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer (Japan und *United Nations Assistance Mission for Afghanistan*, UNAMA). Eine sektorübergreifende Strategie für den Aufbau der afghanischen Sicherheitsinstitutionen gab es zu diesem Zeitpunkt nicht, sie wurde auch später nicht entwickelt. Zu Beginn war ein sogenannter *light-footprint*-Ansatz für den Sicherheitssektor leitend: die afghanischen Institutionen würden eigenständig für die Sicherheitsgewährleistung im Land zuständig sein. Gleichzeitig würden sich die internationalen Geber darauf beschränken, auf Einladung der afghanischen Regierung Unterstützung für den Aufbau und das Training der unterschiedlichen Rechts- und Sicherheitsinstitutionen in einem als grundlegend

¹⁰⁹² Vgl. Enquete-Kommission (2023a), S. 15.

freundlich wahrgenommenen Umfeld zu leisten. Ein so weitreichendes Mandat wie beispielsweise das der vorausgegangenen VN-Mission in Osttimor sollte vermieden werden.¹⁰⁹³

Die Ausgangssituation für die internationale Unterstützung war denkbar schlecht. Der Zustand der afghanischen Sicherheitsinstitutionen nach über 20 Jahren Krieg, Misswirtschaft, Personalmangel und zerstörter Infrastruktur war miserabel. Zahlreiche Milizen und bewaffnete Gruppen spielten zentrale Rollen, deren Loyalität allerdings nicht dem Zentralstaat, sondern regionalen Machthabern galt.¹⁰⁹⁴ Vorliegende Schätzungen beziffern beispielsweise die afghanische Polizei im Jahr 2001 als eine bis zu 150.000 Personen starke Polizeitruppe, die vielfach aus Soldaten, *Mujaheddin* und Milizen bestand, die in das informelle Machtsystem Afghanistans der *Warlords* eingebunden waren.¹⁰⁹⁵ In der gesamten afghanischen Regierung war zudem Korruption weit verbreitet. Seit Afghanistan 2007 in den *Corruption Perceptions Index* aufgenommen wurde, wurde der Staat stets als einer der zehn korruptesten Staaten der Welt eingeschätzt.¹⁰⁹⁶ Gerade im Sicherheitssektor hatte dies im Verlauf des internationalen Engagements schwerwiegende negative Folgen für den Aufbau der afghanischen Sicherheitsinstitutionen.¹⁰⁹⁷

Eine erste *fact finding mission* Deutschlands im Januar 2002 benannte zentrale Probleme: es fehle der afghanischen Polizei an allen Einsatzmitteln; systematischen Unterricht habe es seit circa 20 Jahren nicht gegeben, so dass eine gesamte Generation ausgebildeter Polizeibeamter fehle; es mangle an Fortbewegungs- und Kommunikationsmitteln, technischer Ausrüstung und Waffen.¹⁰⁹⁸ Daneben trugen zerstörte polizeiliche Infrastrukturen, ein fehlendes Besoldungssystem sowie das ausgesprochen schlechte Verhältnis zur afghanischen Bevölkerung zum desolaten Eindruck der afghanischen Polizei (*Afghan National Police*, ANP) bei.¹⁰⁹⁹ Auch der Zustand der afghanischen Armee (*Afghan National Army*, ANA) war im Jahr 2001 durch schlechte Ausrüstung, Ausbildung und mangelnde Motivation der Soldaten geprägt.¹¹⁰⁰

Deutschlands Rolle beim Aufbau des afghanischen Gewaltmonopols war insofern eine besondere, als es langjähriges Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – Afghanistan war seit den 1970er-Jahren Schwerpunktland der deutschen EZ – und historisches Engagement für den afghanischen Sicherheitssektor aufweisen konnte. Zuletzt in den 1950er- und 1960er-Jahren war eine nationale Polizei mit externer Hilfe und nach dem Vorbild europäischer Staatsstrukturen – unter anderem mit Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik – aufgebaut worden. Auch diese Unterstützung blieb wenig erfolgreich. Diese Polizeistrukturen brachen nach der sowjetischen Invasion Afghanistans zusammen.¹¹⁰¹ In diesem Kontext waren zahlreiche afghanische Polizeioffiziere in der Bundesrepublik Deutschland ausgebildet worden.¹¹⁰² Nach der Machtübernahme der Sowjetunion wurde die Bundesrepublik in diesem Feld von der DDR abgelöst.¹¹⁰³ Freundschaftliche Beziehungen zwischen Deutschland und Afghanistan reichen aber bereits in die Zeit des deutschen Kaiserreichs zurück. Bereits im späten 19. Jahrhundert entsandte Kaiser Wilhelm II. deutsche Polizisten nach Afghanistan, um dort beim Aufbau einer Zentralpolizei mitzuwirken.¹¹⁰⁴ Als Folge dieser gewachsenen historischen Beziehungen war Deutschland von Anfang an ein zentraler Akteur für den Aufbau insbesondere der afghanischen Polizei und war durch die *Afghan Interim Authority* (AIA) aufgefordert worden, eine führende Rolle im Aufbau der Polizei zu übernehmen.¹¹⁰⁵ Auch die Führung der afghanischen Polizei, weitere Staaten und die VN (Schreiben vom VN-Sondergesandten für Afghanistan Lakhdar Brahimi an Außenminister Joschka Fischer vom 2. Januar 2002) gingen laut des Berichts der *fact finding mission* von einer *leading role* Deutschlands aus.¹¹⁰⁶

¹⁰⁹³ Vgl. Bundesregierung (2003a), S. 1; Perito (2009), S. 2; Maaß (2007), S. 11.

¹⁰⁹⁴ Siehe u. a. Sedra (2004), S. 1.

¹⁰⁹⁵ Siehe u. a. Murray (2007); Murray (2009); Wilder (2007), S. vii.

¹⁰⁹⁶ Vgl. Hassan (2023), S. 36.

¹⁰⁹⁷ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2016), S. 10. Ein Teil der Korruption innerhalb der *Afghan National Police* konzentrierte sich auf den Drogenhandel. Andere Formen der Korruption erstreckten sich unter anderem auf den Verkauf von Dienstposten in der Polizei, den Verkauf von Lieferverträgen mit dem Innenministerium und die Existenz der sogenannten Geisterpolizei, bei der Polizeikräfte zwar in den Personalkarten (*Tashkil*) eingetragen sind, aber nicht zur Arbeit erscheinen, vgl. Perito (2009), S. 7; Giustozzi und Isaqzadeh (2015), S. 37.

¹⁰⁹⁸ Vgl. Fact Finding Mission Afghanistan (2002), S. 6–7.

¹⁰⁹⁹ Siehe u. a. Plank (2003), S. 6.

¹¹⁰⁰ Vgl. Murray (2009), S. 188.

¹¹⁰¹ Vgl. Sedra (2003), S. 32.

¹¹⁰² Vgl. Permianseder (2013), S. 28–29.

¹¹⁰³ Vgl. Burchard (2009), S. 32.

¹¹⁰⁴ Vgl. Eckhard (2015), S. 60.

¹¹⁰⁵ Vgl. Caldwell und Finney (2010), S. 122.

¹¹⁰⁶ Vgl. Fact Finding Mission Afghanistan (2002), S. 14.

4.3.4.1.2 Bewertung

Zentrale Grundvoraussetzungen für den Erfolg internationaler Unterstützung für den Aufbau afghanischer Sicherheitsinstitutionen waren in Afghanistan nicht gegeben. Die Schwäche des afghanischen Staates, die Verbreitung von Patronage und Korruption sowie der schlechte Zustand der afghanischen Sicherheits- und Streitkräfte waren zentrale Faktoren, die dazu beitrugen, dass das deutsche Engagement für den Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors erfolglos blieb. Die Ziele der internationalen Geber waren von ambitionierten, aber letztlich unrealistischen Erwartungen hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten und der Wirksamkeit externer Unterstützungsmaßnahmen in Afghanistan geprägt.

Auch der eingangs gewählte *light-footprint*-Ansatz der Gebernationen trug zum Scheitern des Engagements bei: Neben dem unzureichenden Mittel- und Personalansatz für die weitreichenden Ziele internationaler Geber im Sicherheitssektor führte auch der *Lead-Nation*-Ansatz der Genfer Geberkonferenz 2002 von Beginn an zur Versäulung der unterschiedlichen Ziele und Programme und zu mangelnder Absprache und Kooperation zwischen den Gebernationen. Eine säulenübergreifende Führung und Kontrolle der Aufbauunterstützung gab es nicht.

Zivile Aspekte des Aufbaus des afghanischen Justiz- und Sicherheitssektors (zum Beispiel Justizreformen, Aufbau einer zivilen Polizei, Minenräumung, Demobilisierung und Reintegration) wurden zugunsten militärischer Operationen nachrangig behandelt. Internationale Unterstützung war charakterisiert durch ein Ungleichgewicht bei der Ausstattung des militärischen und des zivilen Sektors.¹¹⁰⁷ Diese Vernachlässigung ziviler Aspekte von Reformen des Sicherheitssektors war im weiteren Verlauf eine „große Bürde für die Transition in Afghanistan“¹¹⁰⁸.

4.3.4.2 Aufbau der Afghan National Police

4.3.4.2.1 Sachstand

Der Polizeiaufbau in Afghanistan wurde von verschiedensten bi- und multilateralen Programmen und Missionen unterstützt. Zwischen 2002 und 2005 waren circa 25 Länder und internationale Organisationen beteiligt,¹¹⁰⁹ im Gesamtzeitraum bis circa 2014 variieren die Zahlen von 37¹¹¹⁰ bis über 40 aktive internationale Akteure¹¹¹¹. Zentrale Jahre für den Aufbau waren die Jahre 2002-2013. Nach 2014 nahm die Zahl der beteiligten Akteure stark ab. Relevanteste Geber waren die USA, Deutschland, die Europäische Union (EUPOL Afghanistan) und die NATO (*NATO Training Mission-Afghanistan*, NTM-A). Als weitere Staaten waren unter anderem Australien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Kanada, Norwegen und die Türkei beteiligt.¹¹¹²

4.3.4.2.1.1 Mandat, Organisation und Umfang des deutschen Engagements¹¹¹³

Im Jahr 2002 übernahm Deutschland auf Grundlage der Beschlüsse der Petersberg-Konferenz eine Rolle als *lead nation* im Polizeiaufbau, mit dem Ziel der Unterstützung der „geordneten Neustrukturierung“ der afghanischen Polizei.¹¹¹⁴ Grundlage für die deutsche Unterstützung der afghanischen Polizei bildete ein Sitz- und Statusabkommen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Innenministerium der afghanischen Interimsregierung.¹¹¹⁵ Der in diesem Dokument festgelegte Aufgabenbereich Deutschlands war insbesondere die „1. Beratung der afghanischen Sicherheitsbehörden beim Aufbau einer rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Beachtung der Menschenrechte verpflichteten afghanischen Polizei und bei der Bekämpfung des Drogenanbaus, der -verarbeitung sowie des -handels; 2. Unterstützung bei der Ausbildung von Polizeirekruten im Lichte der unter 1. festgelegten Grundsätze; 3. Hilfeleistung bei der Errichtung einer Polizeiakademie; 4. Umsetzung der bilateralen

¹¹⁰⁷ Siehe unter anderem: International Crisis Group (ICG) (2007), S. 6; Stapleton und Keating (2015), S. 1.

¹¹⁰⁸ Overhaus und Paul (2012), S. 8; siehe auch Murray (2007), S. 116; Sedra (2006), S. 94 ff.

¹¹⁰⁹ Vgl. Wilder (2007), S. 18.

¹¹¹⁰ Vgl. European Court of Auditors (2015), S. 19.

¹¹¹¹ Vgl. Bundesregierung (2014d), S. 14.

¹¹¹² Siehe European Court of Auditors (2015), S. 18; International Police Coordination Board of Afghanistan (IPCB) (2023).

¹¹¹³ Aufgrund der lückenhaften öffentlich verfügbaren Informationen und dem Fehlen einschlägiger Evaluationsberichte kann hier nur ein kursorischer Überblick über zentrale deutsche Polizeiaufbaumaßnahmen gegeben werden, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben. Die erste umfassende Evaluation der deutschen Polizeiaufbauhilfe wird aktuell erstellt, sie liegt zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Papiers noch nicht vor.

¹¹¹⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 2–3; Ritter (2011), S. 1.

¹¹¹⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 1.

polizeilichen Ausstattungshilfe und 5. Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Aufbau der afghanischen Polizei.“¹¹¹⁶

Auf Basis des Sitz- und Statusabkommens wurde 2002 das Projektbüro Polizei Kabul eingerichtet, um dieses umfangreiche Mandat umzusetzen. Das Projektbüro nahm bereits im April 2002 seine Arbeit mit einer Besetzung von zwölf Polizeivollzugsbeamten (sechs Länder, vier BKA, zwei BGS) und einem Budget von jährlich zwölf Millionen Euro auf und legte den Grundstein für das deutsche Polizeiprogramm in Afghanistan. Daran anschließend entstand noch im gleichen Jahr das *German Police Project Office* (GPPO), welches ab 2007, mit dem Start von EUPOL, als *German Police Project Team* (GPPT) firmierte.¹¹¹⁷ Schwerpunkt der Arbeit war zunächst Hilfe bei der Errichtung einer Polizeiakademie und die Ausbildung afghanischer Auszubildenden und Führungskräfte in der Polizei, ergänzt durch begleitende Ausstattungsleistungen.¹¹¹⁸ Initial konzentrierte sich die Arbeit – auch aufgrund der geringen finanziellen und personellen Ausstattung – auf die Region um Kabul. In den Folgejahren beteiligte sich Deutschland zusätzlich an der EU-Polizeimission EUPOL (ab 2007) und entsandte bilaterale Polizeiberaterinnen und Polizeiberater (ab 2008) an vier Standorte (Kabul, Mazar-e Sharif, Kunduz, Faizabad).¹¹¹⁹ Die Zahl der anfänglich zwölf in Afghanistan tätigen deutschen Polizisten erhöhte sich bis zum Jahr 2006 auf bis zu 40 Beamtinnen und Beamte im GPPO. Im Jahr 2008 waren zehn deutsche Polizeikräfte beim bilateralen GPPT tätig, bei EUPOL waren es um die 30 deutsche Beamtinnen und Beamte. Im Jahr 2010 wuchs das deutsche Kontingent auf bis zu 200 Beamtinnen und Beamte auf, dies beinhaltete aber auch Kurzzeittrainerinnen und Kurzzeittrainer, die zur Vermittlung spezifischer Ausbildungsinhalte eingesetzt wurden. Das GPPT war damit im Jahr 2010 das zweitgrößte bilaterale Polizeiprojekt in Afghanistan nach dem der USA.¹¹²⁰ In die Arbeit involviert waren Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei, des BKA und fast aller Landespolizeien.¹¹²¹ Das GPPT bestand danach mit zunehmend sinkender Anzahl von Beamtinnen und Beamten bis zum Jahr 2021 fort.¹¹²²

In den Jahren 2013 bis 2021 beliefen sich die eingesetzten Haushaltsmittel des BMI für Afghanistans Polizeiaufbau auf 109.199.447,43 Euro, im Zeitraum 2002 bis 2012 investierte Deutschland etwa 337 Millionen Euro in den Aufbau der ANP.¹¹²³ Das Afghanistan-Engagement Deutschlands für den Polizeiaufbau ruhte auf zwei Finanzsäulen. Die erste bestand aus Mittelzuweisungen des Auswärtigen Amtes an das BMI aus dem Stabilisierungs-Pakt AFG an den BMI-Titel 0501 687 28 (Höhe insgesamt für die Jahre 2013 bis 2021: 72.658.242,97 Euro), die zweite aus eigenen Mitteln des BMI (Weiterleitung an BPOL 73) mit dem Titel 532 04 für auslandsbedingte Personalmehrkosten (Höhe insgesamt für 2013 bis 2021: 36.541.204,46 Euro). Bei der zweiten Finanzsäule ist zu beachten, dass neben Mitteln für das GPPT auch die Auslandsbesoldung des Leiters oder der Leiterin des GPPT sowie zwischen 2013 und 2016 auch Aufwendungen für EUPOL bereitgestellt wurden.¹¹²⁴

Insgesamt bildete Deutschland zwischen 2002 und 2014 nach Angaben des BMI mehr als 73.000 afghanische Polizistinnen und Polizisten aus und fort.¹¹²⁵ Bis 2021 waren es mehr als 80.000 aus- und fortgebildete afghanische Polizeikräfte.¹¹²⁶ Hier gilt zu beachten, dass die Erfassung der von Deutschland aus- und fortgebildeten Polizistinnen und Polizisten mit der Übergabe der Aus- und Fortbildungseinrichtungen in afghanische Verantwortung endete.¹¹²⁷ Mit der Übergabe in afghanische Verantwortung des Polizei-Trainingszentrums (*Police Training Center*) Faizabad in 2012, dem PTC Kunduz in 2013 und dem *Sergeant Training Centers* (STC) in Mazar-e Sharif in 2014 wurde die Ausbildung der afghanischen Polizei durch deutsche Polizistinnen und Polizisten weitestgehend beendet. Aber auch nach 2014, mit dem Ende von ISAF und der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Regierung und dem folgenden Start der NATO-Mission *Resolute Support* (RSM), war das GPPT weiterhin in Afghanistan tätig. RSM sollte die afghanischen Sicherheitskräfte weiterhin durch einen *Train, Advise and Assist*-Ansatz fördern,¹¹²⁸ ein Ansatz, der sich auch in der deutschen Polizeiaufbauhilfe wiederfand. So umfasste das GPPT im Jahr 2016 noch 54 Beraterinnen und Berater von Bund und Ländern,

¹¹¹⁶ Bundesministerium des Innern - BMI (2008), S. 287–288. Die zweite Fassung des Sitz- und Statusabkommens aus dem Jahr 2006 wich nicht weitreichend von den Zielen des ersten Abkommens ab.

¹¹¹⁷ Siehe u. a. Permanseder (2013), S. 29; Perito (2009), S. 3.

¹¹¹⁸ Vgl. Auswärtiges Amt - AA (2002), S. 6; Bundesregierung (2002a), S. 10.

¹¹¹⁹ Vgl. Innenausschuss (2008), S. 13.

¹¹²⁰ Vgl. Ritter (2011), S. 2.

¹¹²¹ Vgl. Ebd., S. 2.

¹¹²² Vgl. Enquete-Kommission (2023m), S. 12.

¹¹²³ Vgl. Permanseder (2013), S. 31.

¹¹²⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2023).

¹¹²⁵ Vgl. Bundesregierung (2018), S. 13.

¹¹²⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2021); Bundesministerium des Innern - BMI (2023).

¹¹²⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2023).

¹¹²⁸ Vgl. NATO (2022); siehe auch Deutscher Bundestag (2014b), S. 4.

wovon 43 in Kabul und elf in Mazar-e Sharif arbeiteten. Im Jahr 2018 waren bis zu 50 Polizistinnen und Polizisten vor Ort, die Arbeit konzentrierte sich auf die Polizeiakademie in Kabul und das STC in Mazar-e Sharif sowie auf die afghanische Grenzpolizei, Trainings im Bereich Flughafensicherheit, die Begleitung der Partnerschaftsprojekte der Polizeiakademie mit der Bundespolizeiakademie Lübeck sowie der Bundespolizei am Flughafen Düsseldorf mit dem Flughafen in Mazar-e Sharif und dem Flughafen Köln-Bonn mit dem Flughafen in Kabul; der Beratung des afghanischen Innenministeriums und der Kriminalpolizei (CID).¹¹²⁹ Außerdem finanzierte Deutschland damals in allen 34 Provinzen weiterhin Projekte für die Alphabetisierung der afghanischen Polizei und zur Förderung von bürgernaher Polizeiarbeit und war hier einziger internationaler Geber nach dem Ausscheiden von UNICEF.¹¹³⁰ Nach fast 20 Jahren bilateraler Polizeiunterstützung verließen die letzten 22 deutschen Polizistinnen und Polizisten im April 2021 Afghanistan.¹¹³¹

4.3.4.2.1.2 Umsetzung des deutschen Mandats: Polizeiarbeit in der Praxis

Ein Kernprojekt des deutschen Polizeiengagements war von Beginn an der Aufbau der Polizeiakademie in Kabul sowie die Entwicklung und Durchführung dortiger Lehrgänge. Der Aufbau der Akademie verlief nach Aussagen von Beobachterinnen und Beobachtern schnell, gut und sichtbar und wurde weithin als Leuchtturmprojekt deutscher wie internationaler Unterstützung wahrgenommen, in dem die eingesetzten Polizistinnen und Polizisten durchgängig hohes persönliches Engagement gezeigt hätten.¹¹³² Auch die Arbeit des Technischen Hilfswerks (THW) in den Anfangsjahren des Einsatzes in Afghanistan wird sehr positiv bewertet, dessen fünf bis sechs Mitarbeitende unter anderem die Akademie in Kabul mit Hilfe von mehr als 500 Beschäftigten in kürzester Zeit aufbauten.¹¹³³ Das THW war im Auftrag des BMI mit einem eigenen Ingenieurs- und Planungsbüro zur bautechnischen Unterstützung vor Ort am Wiederaufbau der Polizei beteiligt. Auch das Gebäude, in dem das Büro des deutschen Polizeiprojektes angesiedelt war, wurde durch das THW errichtet.¹¹³⁴

Die Lehrgänge der Polizeiakademie waren explizit nicht auf Rekrutinnen und Rekruten, sondern auf die höheren Dienststränge der afghanischen Polizei ausgerichtet. Insbesondere fokussierte die deutsche Unterstützung auf den „Personenkreis [...], der bereits über eine [deutsche] polizeiliche Ausbildung verfügt, deren Wissensstand jedoch dem von 1970 entspricht. Dieser [...] Personenkreis soll im Wege von Seminaren mit dem Ziel fortgebildet werden, die Ausbildung der Rekruten vollständig übernehmen zu können.“¹¹³⁵ Die Trainingskurse für afghanische Polizistinnen und Polizisten der Laufbahnen *saran* („gehobener Dienst“, drei + zwei Jahre, zunächst 1.500 Kadetten) und *satanman* („mittlerer Dienst“, ein Jahr)¹¹³⁶ waren grundsätzlich auf die Vermittlung ziviler polizeilicher Fähigkeiten und Kompetenzen ausgerichtet. Als Grundlage für die Kurse „dienten die OSCE-Ausbildungspläne für die Einsätze in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo“.¹¹³⁷

Ein weiteres Ziel der Reformaktivitäten war die Integration von Frauen in die afghanische Polizei: unter anderem der Bau eines Gebäudes für den Aufenthalt von Frauen in der Polizeiakademie und die Einsetzung eines beziehungsweise einer Genderbeauftragten in der Akademie war Ausdruck davon.¹¹³⁸ In den Ausbildungszentren in Kabul und Mazar-e Sharif wurden Kinderbetreuungseinrichtungen geschaffen.¹¹³⁹ Die Zahl der in Afghanistan eingesetzten Polizistinnen stieg in den Jahren 2005-2013 von 180 auf 1551, es wurden also zumindest quantitative Fortschritte in diesem Feld gemacht. Insgesamt waren von 157.000 Polizeikräften im Jahr 2013 trotzdem weniger als ein Prozent Frauen.¹¹⁴⁰ Zudem fällt die Bewertung der tatsächlichen Wirksamkeit dieser Maßnahmen kritischer aus.¹¹⁴¹ Weitere Projekte der praktischen Polizeiarbeit wurden vor Ort durch das Engagement des Polizeibüros entwickelt, unter anderem die Partnerschaftsprojekte zwischen den Polizeiakademien Lübeck und Kabul und zwischen den Flughäfen Köln/Bonn, Düsseldorf, Mazar-e Sharif und Kabul. Zudem war Deutschland an weiteren Bau- und Infrastrukturprojekten sowie an Ausstattungsprojekten beteiligt.¹¹⁴²

¹¹²⁹ Siehe ausführlich Bundesregierung (2018), S. 13–14.

¹¹³⁰ Vgl. Ebd., S. 14.

¹¹³¹ Vgl. Nachtwei (2023), S. 131.

¹¹³² Siehe u. a. Enquete-Kommission (2023h); Enquete-Kommission (2023i).

¹¹³³ Siehe u. a. Nachtwei (o. J.), S. 6; Wilder (2007), S. 19.

¹¹³⁴ Vgl. Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW).

¹¹³⁵ Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 4.

¹¹³⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2005b), S. 11.

¹¹³⁷ Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 3.

¹¹³⁸ Vgl. u. a. Enquete-Kommission (2023j).

¹¹³⁹ Vgl. Oxfam Deutschland (2013a), S. 19.

¹¹⁴⁰ Vgl. Oxfam Deutschland (2013b).

¹¹⁴¹ Vgl. Ebd.

¹¹⁴² Vgl. Innenausschuss (2008), S. 13.

Neben der Polizei beteiligte sich auch die GTZ beziehungsweise GIZ an der Polizeiausbildung, in dem sie die Polizeiausbildung mit Alphabetisierungskursen begleitete, vor dem Hintergrund, dass die Mehrheit (circa 70 Prozent, Datenqualität unklar) der afghanischen Polizistinnen und Polizisten Analphabeten waren. So legte die GIZ beispielsweise ein Alphabetisierungs- und Grundbildungsprogramm für Polizistinnen und Polizisten auf und bot im Jahr 2012 Alphabetisierungskurse in allen 114 Distrikten in den neun Provinzen des Regionalkommandos Nord an.¹¹⁴³ Im späteren Verlauf des Einsatzes waren auch die Bundeswehr-Feldjäger am Polizeiaufbau beteiligt. Ein Fortbildungsprojekt mit Unterstützung der Bundeswehr wurde durch die Außenstelle des Projektbüros in Kunduz verfolgt, in dem mit Unterstützung der Bundeswehr-Feldjäger des PRT Kunduz afghanische Polizistinnen und Polizisten (spätere Multiplikatorinnen und Multiplikatoren) in polizeilichen Standardmaßnahmen geschult wurden.¹¹⁴⁴ Die Ausbildung durch die Feldjäger ergänzte die Maßnahmen der seit 2007 aktiven Europäischen Polizeimission (EUPOL) und der sonstigen bilateralen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.¹¹⁴⁵ Die deutsche Polizei und die Feldjäger beteiligten sich ebenfalls am deutschen Engagement innerhalb der *Focused District Development*-Programme (FDD) unter dem *lead* des *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A, siehe unten) nach 2007. Im Rahmen des FDD sollten auf der Ebene der 400 Distrikte Afghanistans Polizeieinheiten zwei Monate lang in regionalen Trainingszentren geschult und ausgebildet werden.

Seit 2006 hatte sich insbesondere im Norden Afghanistans die Sicherheitslage im deutschen Verantwortungsgebiet so verschlechtert,¹¹⁴⁶ dass der Schutz des nach Afghanistan entsandten Personals Priorität bekam. Das Erstarken aufständischer Kräfte und deren wachsende Unterstützung durch eine von der schwachen Leistung der afghanischen Regierung enttäuschte Bevölkerung¹¹⁴⁷ erschwerte nicht nur die praktische Umsetzung der deutschen Polizeiaufbauanstrengungen, sondern verschob auch den Fokus der internationalen Unterstützung auf die Aufstandsbekämpfung zu Lasten der Bereitstellung polizeilicher Dienstleistungen für die Bevölkerung.¹¹⁴⁸

4.3.4.2.1.3 Internationale Polizeiaufbauunterstützung¹¹⁴⁹

Wichtigster Geber im Feld des afghanischen Polizeiaufbaus waren lange die USA. Parallel zur deutschen Leitung des Polizeiaufbauprogramms begann bereits 2003 das amerikanische Engagement im Polizeisektor aufzuwachsen. Frustriert über den deutschen Ansatz, aber nicht bereit, ihn direkt zu kritisieren, rief das US-Außenministerium 2003 ein eigenes Polizeireformprogramm ins Leben, heißt es in einem Evaluationsbericht des *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR). Dieses Programm hatte allerdings von Anfang an mit Schwierigkeiten zu kämpfen, da das *State Department* zwar federführende Behörde war, aber nicht über ein eigenes Expertenteam für Polizeiaufbau verfügte. Stattdessen lagerte es diese Aufgabe an private Sicherheitsdienstleister aus und ließ Fortschritte kaum oder gar nicht kontrollieren.¹¹⁵⁰ Während das deutsche Engagement auf höhere Ränge abzielte, wurden durch das *State Department* (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL) insbesondere die niedrigeren Ränge der afghanischen Polizei trainiert. Bereits 2004 stellte die finanzielle und materielle Hilfe der USA das gründliche, aber langsame bilaterale deutsche Polizeiprogramm deutlich in den Schatten. Im April 2005 wechselte – auf Drängen von *Secretary of Defense* Donald Rumsfeld¹¹⁵¹ – die Federführung für die Ausbildung und Umstrukturierung der ANP vom INL zum Pentagon. Federführend bei der Polizeiausbildung wurde das *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A), das ein eher militärisch orientiertes Ausbildungsziel verfolgt.¹¹⁵² Das CSTC-A bildete sowohl die ANP als auch die ANA aus, wobei der Begriff *Afghan National Security Forces* (ANSF) semantisch die Vermischung von Polizei und Militär zum Ausdruck bringt. Das US-Engagement beschleunigte die Polizeiausbildung erheblich, so dass zwischen 2003 und 2008 fast 150.000 afghanische Polizistinnen und Polizisten ausgebildet wurden.¹¹⁵³ Implementiert wurde die Polizeiausbildung dabei primär von der privaten Sicherheitsfirma DynCorp, die bereits ähnliche Aufträge auf dem Balkan übernommen hatte.

¹¹⁴³ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012b), S. 1.

¹¹⁴⁴ Vgl. unter anderem Deutscher Bundestag (2006b), S. 62.

¹¹⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2008d), S. 33.

¹¹⁴⁶ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 9.

¹¹⁴⁷ Vgl. Ebd., S. 12.

¹¹⁴⁸ Vgl. Murray (2011), S. 44–45; Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021b), S. 66.

¹¹⁴⁹ Da die hier vorliegende Ausarbeitung die weitere internationale Beteiligung am Aufbau der ANP nicht ausführlicher abhandeln kann, sei auf die einschlägigen und qualitativ hochwertigen Publikationen des *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR), aktuell John F. Sopko, der US-Regierung hingewiesen.

¹¹⁵⁰ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022c), S. xii.

¹¹⁵¹ Vgl. Ebd., S. xiii.

¹¹⁵² Vgl. Deutscher Bundestag (2010g), S. 1.

¹¹⁵³ Vgl. Friesendorf (2011), S. 85.

Daneben verfolgte auch die *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-A, seit 2009) ein Gesamtkonzept zum Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte, bestehend aus Armee und Polizei. Konkret koordinierte NTM-A die Polizeiausbildung auf Distriktebene (*Focused District Development, FDD*).¹¹⁵⁴ CSTC-A war dabei teilweise in die NTM-A integriert, da der Befehlshaber von NTM-A gleichzeitig der Kommandeur beziehungsweise die Kommandeurin von CSTC-A war.¹¹⁵⁵ Im Rahmen des FDD beteiligte sich auch Deutschland an der Aus- und Fortbildung der afghanischen Polizistinnen und Polizisten in den Distrikten. Hier betreuten *police mentoring teams*, die aus je bis zu vier Polizistinnen und Polizisten, bis zu vier Feldjägern, einer Schutzkomponente und zwei Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern bestanden, über jeweils ein Jahr Distrikte oder Stadtteile in den Provinzen Balkh und Badakhshan.¹¹⁵⁶ Seit Oktober 2011 waren deutsche Polizistinnen und Polizisten nicht mehr am FDD beteiligt.¹¹⁵⁷

Neben dem parallelen und massiven Aufwuchs einer primär militärisch orientierten Ausbildung der Polizeikräfte durch die USA und die NATO-Mission übernahm die EU-Polizeimission EUPOL Afghanistan ab 2007 die Koordination des zivilen internationalen Polizeiaufbaus von der deutschen Polizeimission. EUPOL war bis Ende 2016 im Einsatz, verfügte über keine exekutiven Kompetenzen und war ab dem Übergang zu RSM 2015 wie das GPPT beratend und unterstützend tätig. Mit (nach Plan) zunächst bis zu 220 Personen, davon 160 Polizistinnen und Polizisten, sollte EUPOL die zivilen Polizeireformaktivitäten der europäischen Staaten unter einen gemeinsamen Schirm bringen und diese harmonisieren. Schwerpunktbereiche waren zudem der Aufbau der Kriminalpolizei, die Korruptionsbekämpfung und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. In der Mission waren bis zu 400 Experteninnen und Experten tätig, davon etwa zwei Drittel Polizistinnen und Polizisten und ein Drittel Rechtsexpertinnen und -experten.¹¹⁵⁸ Übergeordnetes Ziel war es, zur Schaffung tragfähiger und effizienter Strukturen der Zivilpolizei unter afghanischer Eigenverantwortung beizutragen, die ein angemessenes Zusammenwirken mit dem weiter gefassten System der Strafrechtspflege sicherstellen.¹¹⁵⁹ Allerdings hatte EUPOL – wie bei GSVP-Missionen zu dieser Zeit üblich – kein eigenes Budget und war daher auf die Implementierung operativer Aufgaben und Unterstützung durch andere Geber angewiesen: „Alle Projekte, die wir anregen, anschieben, die wir mentoren, die wir dann begleiten und zu einem Abschluss bringen, werden durch bilaterale Unternehmungen finanziert. Ein wesentlicher Partner ist hier das deutsche bilaterale Projekt, das die Projekte letztendlich finanziert und auch mit Experten unterstützt.“¹¹⁶⁰

Zusätzlich war der von UNDP verwaltete Treuhandfonds für Recht und Ordnung in Afghanistan (*Law and Order Trust Fund for Afghanistan*, LOTFA) für die Koordinierung der Unterstützung für Polizeigehälter zuständig. Die internationale Gemeinschaft finanzierte über den LOTFA die Gehälter der Polizistinnen und Polizisten und der Justizangestellten in den Gefängnissen. Die Europäische Kommission (EK) war der größte Einzelgeber für Polizeigehälter und steuerte zwischen 2002 und 2006 fast die Hälfte der von den Gebern über den LOTFA geleiteten 330 Millionen US-Dollar bei.¹¹⁶¹ Deutschland war hier mit jährlich rund 60 Millionen Euro der viertgrößte Geber nach den Vereinigten Staaten, Japan und der Europäischen Union.¹¹⁶²

4.3.4.2.1.4 Aufbau der politischen Kontrolle und Aufsicht über die Polizei

Die Förderung der Kontrolle des afghanischen Sicherheitssektors war keine Priorität internationaler Geber. Internationale Unterstützung war von Beginn an auf die Stärkung der operativen Fähigkeiten und Kapazitäten der Polizei und der Streitkräfte ausgerichtet, nicht aber auf die Stärkung und Reform der relevanten Ministerien. Gerade die für die Kontrolle der Sicherheitsagenturen relevanten Ministerien (Innenministerium, Ministerium der Verteidigung) waren von Durchsetzungsschwäche, Patronage und Korruption geprägt. Vereinzelte internationale Versuche, interne Reformprozesse zu unterstützen oder externe Reformbemühungen in Gang zu bringen, konnten diesen schlechten Zustand nicht grundlegend verändern.

¹¹⁵⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2010g), S. 7.

¹¹⁵⁵ Vgl. Ebd., S. 2.

¹¹⁵⁶ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 28.

¹¹⁵⁷ Vgl. Nachtwei (o. J.), S. 14.

¹¹⁵⁸ Vgl. Bundesregierung (2013).

¹¹⁵⁹ Vgl. European Court of Auditors (2015), S. 11.

¹¹⁶⁰ Innenausschuss (2008), S. 11–12.

¹¹⁶¹ Vgl. Wilder (2007), S. vii–viii.

¹¹⁶² Vgl. Bundesregierung (2018), S. 12–13.

Erste Schritte zur Stärkung der politischen Kontrolle über den Sicherheitssektor waren die Einrichtung eines *National Security Council* (NSC) und eines *National Security Advisor* (ONSA) im Jahr 2002. Die Autorität dieser Gremien war jedoch sehr beschränkt und wurde zunehmend marginalisiert. Im Jahr 2004 machte eine neue Verfassung den Präsidenten der Republik zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Das Parlament bekam das Recht, Ministerinnen und Minister in Sicherheitsfragen zu befragen,¹¹⁶³ parlamentarische Kontrollmechanismen über die Sicherheitsagenturen blieben rudimentär ausgestattet und wenig effektiv¹¹⁶⁴. Insgesamt wurde der Aufbau von Regierungsstrukturen im Sicherheitsbereich stark von operativen Zielsetzungen dominiert.¹¹⁶⁵ In der Folge blieben Bemühungen um die Reform des afghanischen Innenministeriums (*Ministry of the Interior*, MoI) weit hinter den Bemühungen um die Ausbildung und Ausrüstung der afghanischen Polizei zurück. Politischer Widerstand gegen die Reform des MoI vonseiten der afghanischen Regierung und mangelnde Geberkoordination trugen zum Misserfolg bei.¹¹⁶⁶ Das MoI war in der Frühphase der Einsätze eine „[...] weitgehend dysfunktionale Institution, die in Bezug auf Korruption und Missmanagement nur mit dem Verteidigungsministerium konkurrieren kann. Nach den vorliegenden Personalstatistiken beschäftigt das Ministerium landesweit 93.000 Mitarbeitende, verfügt jedoch über kein kohärentes Gehaltszahlungssystem, keine Grundausrüstung und keine kohärenten Organisationsstrukturen.“¹¹⁶⁷

Dieser Zustand änderte sich in den darauffolgenden Jahren kaum. Noch 2010 fehlten klare Vorstellungen über den strukturellen Aufbau der Polizei, Strukturen und Prozesse zur Kontrolle der afghanischen Polizei (Dienstaufsicht, Verhaltenskodex) sowie eine Trennung zwischen Polizeiaufgaben und ministeriellen Aufgaben.¹¹⁶⁸ Anekdotische Evidenz zeigt, dass im Jahr 2003 beziehungsweise 2004 zumindest ein deutscher Berater im Innenministerium tätig war, genaue Angaben zur Arbeit des GPPO beziehungsweise GPPT mit dem MOI liegen nicht vor.¹¹⁶⁹ Bekannt ist aber beispielsweise, dass ebenfalls im Jahr 2003 beziehungsweise 2004 Deutschland und die USA parallele Programme zur Reform des Innenministeriums entwickelten,¹¹⁷⁰ wobei es von keiner Seite eine klare Vorstellung dazu gab, wie sich die Vorschläge zueinander verhalten sollten und wie die vorgeschlagenen Reformen zu bewerkstelligen seien.¹¹⁷¹ Solche schlecht abgestimmten Initiativen unterschiedlicher Geber zu ähnlichen Themen waren kein Einzelfall.

4.3.4.2.1.5 Internationale Geberkoordination durch Deutschland

Ein weiterer zentraler Aspekt der deutschen Führungsrolle im Feld des Polizeiaufbaus war die Koordination internationaler Unterstützung. Seit 2002 nahm Deutschland eine tragende Rolle in der internationalen Koordination ein. Die Koordination lag zunächst in der Verantwortung des Projektbüros Polizei Kabul¹¹⁷² und im weiteren Verlauf beim GPPO. Zu Beginn koordinierte ein/-e Sonderbotschafter/-in der deutschen Botschaft Kabul die internationale polizeiliche Zusammenarbeit durch wöchentliche Treffen aller Polizeikräfte vor Ort, der UNAMA sowie anderen in Kabul ansässigen Botschafterinnen und Botschaftern.¹¹⁷³ Später wurde die *Inter-agency Police Coordinated Action Group* (IPCAG) durch Deutschland eingerichtet, die als wichtigstes politisches und diplomatisches Gremium für Fragen der Polizeireform fungierte und die internationale Koordination verbessern sollte. Unter dem Vorsitz Deutschlands traf sich die IPCAG alle drei Wochen und wurde von Vertretern der LOTFA-Geber, der EU und der UNAMA besucht. Italien, das Vereinigte Königreich und Japan nehmen ebenfalls teil, um Verbindungen zu den anderen Säulen der Sicherheitsunterstützung herzustellen.¹¹⁷⁴ Nach der Einsetzung der EUPOL-Mission der EU im Jahr 2007 gingen Koordinationsrolle und *Lead-Nation*-Rolle Deutschlands in dieser Mission auf. Die deutsche Führungsrolle in der Koordination beschränkte sich daher auf die ersten Jahre des Afghanistaneinsatzes bis 2007. Nach seiner Gründung im Jahr 2007 sollte die Geberkoordination zudem im Rahmen des *International Police Coordination Board* (IPCB) stattfinden. Operativ wurde die internationale Geberkoordination ab 2009 maßgeblich durch die *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-

¹¹⁶³ Vgl. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2011), S. 5.

¹¹⁶⁴ Vgl. Sedra (2013), S. 378.

¹¹⁶⁵ Vgl. Overhaus und Paul (2012), S. 25.

¹¹⁶⁶ Vgl. Perito (2009), S. 12.

¹¹⁶⁷ Sedra (2004), S. 10; ähnlich Wilder (2007), S. 52.

¹¹⁶⁸ Vgl. Overhaus und Paul (2012), S. 25.

¹¹⁶⁹ Vgl. Giustozzi und Isaqzadeh (2013), S. 49.

¹¹⁷⁰ Vgl. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022c), S. 60.

¹¹⁷¹ Vgl. Giustozzi und Isaqzadeh (2013), S. 140–141.

¹¹⁷² Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 13.

¹¹⁷³ Vgl. Enquete-Kommission (2023i).

¹¹⁷⁴ Siehe u.a. Wilder (2007), S. 25.

A)/CSTC-A (dort CTAG-P) übernommen.¹¹⁷⁵ Externe Einschätzungen sehen die Arbeit des IPCB als unterschiedlich erfolgreich und eher auf den Austausch von Informationen als auf wirkliche Koordinierung begrenzt.¹¹⁷⁶ In der Praxis hat sich der Einfluss des IPCB mit der Übernahme der Führungsrolle im Bereich der Polizeientwicklung durch NTM-A/CSTC-A im Jahr 2009 erheblich verringert.¹¹⁷⁷ Mehrere Beamtinnen und Beamte des GPPT wurden über die Jahre in verschiedenen Positionen von NTM-A/CSTC-A eingesetzt, dies soll die Kommunikation und Koordination zwischen den deutschen und amerikanischen Komponenten des Polizeiaufbaus verbessert haben.¹¹⁷⁸

4.3.4.2.1.6 Entsendung, Steuerung und Koordinierung der Polizeiarbeit in Deutschland

Die Arbeit des Projektbüros Polizei Kabul – und später des GPPO/GPPT – wurde durch das Bundesministerium des Innern in gemeinsamer Federführung mit dem Auswärtigen Amt begleitet und unterstützt.¹¹⁷⁹ Das deutsche Polizeiprojekt war operativ in der Polizeiabteilung, später Bundespolizeiabteilung (Referat B4), aufgehängt.¹¹⁸⁰ Sein Personal wurde durch die zum BMI gehörige Geschäftsstelle der Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (GS AG IPM) rekrutiert und verwaltet.¹¹⁸¹ Im Auswärtigen Amt wurde die Position eines Polizeibotschafters mit Dienstort Kabul geschaffen, der in den Jahren 2002-2007 aktiv war und dem Auswärtigen Amt berichtete. Im BMI wurde eine Projektgruppe „Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan“ als Koordinierungsstelle für Bundeskriminalamt (BKA) und Bundesgrenzschutz (BGS) sowie als Verbindungsstelle zwischen dem Kabuler Projektbüro und den Bundesländern, anderen Staaten sowie den VN eingerichtet.¹¹⁸² Die Leitung des GPPT oblag einem Angehörigen oder einer Angehörigen des höheren Dienstes der Bundespolizei, diese/-r hatte in einer Doppelfunktion zusätzlich eine Rolle als Leitender Polizeiberater beziehungsweise Leitende Polizeiberaterin in der Deutschen Botschaft Kabul¹¹⁸³, allerdings gab es diese Position nur bis zum Jahr 2013.

Das deutsche Polizeiprojekt war durch die gewählte Konstruktion an zwei Ressorts gebunden und daher für seine Arbeit auf deren Zusammenarbeit angewiesen. Während über die Kooperation vor Ort fast durchweg positive Äußerungen vorliegen, sind Berichte über den Austausch und die Stimmung zwischen den Ressorts BMI und AA – und später auch dem BMVg – in Berlin gemischt.¹¹⁸⁴ Die Rolle des Deutschen Bundestags in Aufsicht und Kontrolle des Einsatzes war begrenzt: Am 9. November 2007 debattierte der Deutsche Bundestag erstmalig zum Polizeiaufbau in Afghanistan, zugleich war dies die erste Bundestagsdebatte zu polizeilichen Auslandseinsätzen überhaupt.¹¹⁸⁵ Der Innenausschuss des deutschen Bundestags befasste sich zuerst im Dezember 2008 mit dem Thema Polizei in Afghanistan und wurde nach eigener Aussage nicht systematisch mit den zur Verfügung stehenden Zwischen- und Fortschrittsberichten zu Fortschritten im Polizeiaufbau versorgt.¹¹⁸⁶ Das öffentliche Interesse an der Arbeit der deutschen Polizei in Afghanistan war insgesamt gering.

Auf Grundlage der Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeibeamtinnen und -beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen wurde Personal für die Arbeit in Afghanistan ausgewählt und ihre Entsendung vor- und nachbereitet.¹¹⁸⁷ Neben einer zweiwöchigen Basisvorbereitung für Auslandseinsätze, wurden deutsche Polizistinnen und Polizisten in bis zu vierwöchigen Seminaren auf den Einsatz in Afghanistan vorbereitet.¹¹⁸⁸ Diese Trainings fanden an der Bundespolizeiakademie Lübeck statt, die als eine von drei deutschen polizeilichen Trainingseinrichtungen für die Vor- und Nachbereitung von Auslandsverwendungen zuständig ist.¹¹⁸⁹ Die Gewinnung von Landes- und Bundespolizistinnen und -polizisten, die sich freiwillig für den Einsatz in Afghanistan melden mussten, war dabei von Beginn an eine zentrale Herausforderung für den deutschen Polizeieinsatz. Zum einen hat sich unter den deutschen Polizistinnen und Polizisten die Einschätzung beziehungsweise Wahrnehmung durchgesetzt, dass ein Auslandseinsatz – trotz der damit verbundenen hohen finanziellen Anreize – eher negativ

¹¹⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2010g), S. 10.

¹¹⁷⁶ Siehe u.a. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022c), S. 48.

¹¹⁷⁷ Vgl. Hughes (2014), S. 7.

¹¹⁷⁸ Vgl. Wilder (2007), S. 26; Ritter (2011), S. 4.

¹¹⁷⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 8.

¹¹⁸⁰ Siehe u. a. Enquete-Kommission (2023j); Ritter (2011), S. 2.

¹¹⁸¹ Vgl. Ritter (2011), S. 2.

¹¹⁸² Vgl. Bundesministerium des Innern - BMI (2003), S. 2.

¹¹⁸³ Vgl. Ritter (2011), S. 2.

¹¹⁸⁴ Siehe u. a. Löwenstein (2008) in einem Artikel der FAZ; Nachtwei (o. J.), S. 17.

¹¹⁸⁵ Vgl. Nachtwei (2017a), S. 137.

¹¹⁸⁶ Vgl. Innenausschuss (2008), S. 42–43.

¹¹⁸⁷ Vgl. Wehe (2008), S. 1.

¹¹⁸⁸ Vgl. Feilke (2022), S. 8.

¹¹⁸⁹ Vgl. Ebd., S. 7.

für die Karriereentwicklung zuhause sei.¹¹⁹⁰ Zum anderen gab es teils massive Probleme bei der Rekrutierung und Entsendung von Polizei insbesondere aus den Länderpolizeien, die in Deutschland über das Gros des Polizeipersonals verfügen.¹¹⁹¹ Obwohl die Länder im Rahmen von Innenministerkonferenzbeschlüssen und auch auf Grundlage der oben erwähnten Leitlinien eingewilligt haben, bis zu einer Anzahl von 450 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zwei Drittel des zu entsendenden Personals für Auslandsmissionen bereitzustellen (aufgeteilt nach Königsteiner Schlüssel), entsandten einige Länder (zum Beispiel Bayern, Brandenburg, Hessen) zumindest zeitweise kein Personal für Verwendungen in Afghanistan. So entschied beispielsweise der damalige brandenburgische Innenminister, mit Verweis auf Aussagen des damaligen Außenministers, im Jahr 2010 keine weiteren Landespolizistinnen und Landespolizisten nach Afghanistan zu entsenden, da dort Krieg herrsche.¹¹⁹²

4.3.4.2.1.7 Wirksamkeit der Polizeiaufbauhilfe

Die Bewertung der kurz- wie langfristigen Wirksamkeit des deutschen Engagements für den Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors wird durch das Fehlen einschlägiger Quellen behindert. Schwierigkeiten in der Analyse des deutschen Einsatzes treten bereits bei der Zusammenstellung der unterschiedlichen Ressourcen (*Input*) auf, die für die deutsche Polizeiarbeit in Afghanistan eingesetzt wurden. Wenige – und in den Zahlen nicht immer kongruente – Berichte liegen zu quantitativen Ergebnissen der deutschen Polizeiarbeit vor (*Output*): unter anderem, wie viele Polizistinnen und Polizisten trainiert, welche Gebäude gebaut, welche Lehrgänge angeboten, und wie viele Frauen in die Lehrgänge aufgenommen wurden. Über die Frage, ob diese konkreten, zählbaren Ergebnisse den intendierten Nutzen und langfristige Wirkung (*Outcome, Impact*) entfalten konnten, wird in den vorliegenden Berichten der Bundesregierung nicht reflektiert. Das vollständige Fehlen umfassender Evaluationen – die über die Jahre nicht zuletzt immer wieder durch die Friedens- und Konfliktforschung, aber auch nur als ein Beispiel durch polizeiliche Sachverständige bei einer Anhörung im Innenausschuss des Bundestags 2008 gefordert wurden,¹¹⁹³ trägt zu dieser Problematik bei.

Gerade über die entscheidenden Indikatoren für die kurz- wie langfristige Wirksamkeit deutschen Engagements liegen keine belastbaren Berichte vor: insbesondere fehlen zuverlässige Daten über Einsatz, Verbleib und Akzeptanz der durch Deutschland trainierten Sicherheitskräfte: Wo wurden die Kräfte eingesetzt, welche Wirkung konnten sie entfalten, wie sah die afghanische Zivilbevölkerung – als primäre Zielgruppe der Reformaktivitäten – die Entwicklung der ANP? Anekdotische Beobachtungen weisen zum einen darauf hin, dass durch Deutschland ausgebildete Polizistinnen und Polizisten zwar eine gute Ausbildung in ziviler Polizeiarbeit erhielten, später aber „sehr häufig eben nicht für ihre klassischen Polizeiaufgaben eingesetzt“ wurden.¹¹⁹⁴ Zum anderen gibt es die Einschätzung, dass man zur Verbesserung der Sicherheit eher mehr Soldatinnen und Soldaten oder Gendarmerie hätte ausbilden sollen.¹¹⁹⁵

Die ANP hatte zudem von Beginn an sehr hohe Opferzahlen zu beklagen. Während das Faktum an sich unumstritten ist, liegen auch hier keine vollständig validierbaren Zahlen vor. Für den Zeitraum von 2001 bis 2021 geht beispielsweise das *Costs-of-War*-Projekt von (abgerundet) 69.000 toten Polizistinnen und Polizisten und Soldatinnen und Soldaten aus.¹¹⁹⁶ Andere Quellen gehen für den Zeitraum von 2007 bis 2020 von 69.800 bis 73.800 getöteten afghanischen Sicherheitskräften (ANA und ANP) aus.¹¹⁹⁷ Ab 2017 sind diese Zahlen nur Schätzungen, da sie ab diesem Zeitpunkt der Geheimhaltung unterlagen. Eine genaue Angabe, die sich nur auf die Opfer der ANP bezieht, konnte nicht gefunden werden. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass die Opferzahlen auf Seite der ANP deutlich höher waren als auf Seiten der ANA: In einem Bericht aus dem Jahr 2007 wird von einer 25-mal höheren Opferrate der ANP gesprochen.¹¹⁹⁸ Im Vergleich mit den avisierten Zahlen der deutschen Polizeiausbildung verweist ein Beobachter darauf, dass Deutschland zu Beginn seines Einsatzes etwa 1.400 angehenden Polizistinnen und Polizisten eine Ausbildung ermöglichen konnte. Im gleichen Zeitraum von 2002 bis 2003 wurden etwa genauso viele Polizistinnen und Polizisten im Dienst getötet.¹¹⁹⁹

¹¹⁹⁰ Vgl. Neubauer (2022), S. 13.

¹¹⁹¹ Vgl. Thomas de Maizièrre in Enquete-Kommission (2023am).

¹¹⁹² Vgl. Friesendorf u.a. (2013), S. 25.

¹¹⁹³ Vgl. Innenausschuss (2008), S. 19–20.

¹¹⁹⁴ Vollmer, Enquete-Kommission (2023m), S. 10.

¹¹⁹⁵ Vgl. Jördening, Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2023).

¹¹⁹⁶ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 283; siehe auch Bateman (2022).

¹¹⁹⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 276–277.

¹¹⁹⁸ Vgl. Nachtwei (2007).

¹¹⁹⁹ Vgl. Enquete-Kommission (2023m), S. 5.

Häufig ohne angemessene Ausbildung, Ausrüstung oder Schutz in der Aufstandsbekämpfung eingesetzt, lag die *rate of attrition* der ANP bereits 2009 bei jährlich circa 20 Prozent aufgrund von Verlusten, Desertion, Krankheit oder anderen Ursachen.¹²⁰⁰ Als Hauptziel von Anschlägen waren ANP-Angehörige extrem gefährdet. In den Worten eines senior ANP Offiziers: „the ANP is trained ‘to go to war and be killed’“.¹²⁰¹ Unter diesen Bedingungen zögerten deutsche Polizistinnen und Polizisten, sich auf eingebettete Partnerschaften am Einsatzort einzulassen,¹²⁰² wie es beispielsweise das *Focused District Development Programme* vorsah.¹²⁰³ Selbst in den relativ sicheren Distrikten (hier: Balkh) erschienen – als nur ein Beispiel – von den rund 90 von Deutschland ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten über ein Dutzend nicht mehr zum Dienst. Weitere ausgebildete Polizistinnen und Polizisten waren vom Provinzgouverneur oder von der Provinzgouverneurin als Bodyguards abgestellt worden und für den Distrikt daher verloren.¹²⁰⁴

Die Wirksamkeit des Polizeiaufbaus sollte sich insbesondere bei der zentralen Zielgruppe des deutschen Engagements zeigen: der afghanischen Zivilbevölkerung, deren Schutz im Zentrum eines zivilen Polizeimodells steht. Auch hier liegt wenig Wissen vor, und die Aussagefähigkeit der wenigen vorliegenden Bevölkerungsumfragen ist umstritten. Ein Hauptquelle, der *Survey of the Afghan People* der Asia Foundation, zieht ein vergleichsweise positives Resümee im Jahr 2007, in dem die Öffentlichkeit der ANP genauso wie der ANA gegenüber positiv eingestellt ist.¹²⁰⁵ In den Jahren danach verschlechtert sich diese Einschätzung: Die Zahl der Befragten, die voll und ganz zustimmen, dass die ANP zur Verbesserung der Sicherheit in Afghanistan beiträgt, fiel mit 36,4 Prozent auf den niedrigsten Stand seit 39,3 Prozent im Jahr 2018 und lag etwa 25 Prozent niedriger als im Jahr 2007.¹²⁰⁶ Der *Police Perception Survey* von UNDP stellt die Situation im Jahr 2011 positiver dar: „Eine beträchtliche Mehrheit von 74 bis 81 Prozent der Afghanen steht der ANP positiv gegenüber.“¹²⁰⁷ Insgesamt müssen diese Zahlen mit großer Vorsicht betrachtet werden, denn gleichzeitig gibt es Aussagen, dass jeweils eine Mehrheit der befragten Afghaninnen und Afghanen ihre Polizei weiterhin als korrupt, unprofessionell und schlecht ausgebildet wahrnahm.¹²⁰⁸

4.3.4.2.2 Bewertung

In der Gesamtschau des deutschen Engagements für den afghanischen Polizeiaufbau wird deutlich, dass dieses keine langfristige und nachhaltig positive Wirkung auf die Entwicklung der afghanischen Polizei hatte. Während quantitative Indikatoren über die Zahl der trainierten Polizistinnen und Polizisten und den Aufbau polizeilicher Infrastrukturen (*Output*) und Berichte über die Qualität des deutschen Polizeiengagements durchaus positiv ausfallen und unter anderem auf die große Motivation der deutschen Auszubildenden und die generell hohe Qualität der deutschen Ausbildung verweisen (*Input*), blieb das übergeordnete Ziel, zum Aufbau einer rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Beachtung der Menschenrechte verpflichteten afghanischen Polizei beizutragen, außer Reichweite.¹²⁰⁹ Die intendierte Wirkung des Engagements (*Outcome, Impact*) konnte somit nicht erreicht werden. Eine Kombination von Faktoren trug dazu bei:

- **Personal- und Ressourcenansatz:** Deutschland konnte sein ambitioniertes Ziel, zu einer geordneten Neustrukturierung der afghanischen Polizei beizutragen, langfristig nicht umsetzen. Als ein zentraler Faktor trug der viel zu niedrige Personal- und Ressourcenansatz (eingangs zwölf Polizisten und zwölf Millionen Euro jährliche Mittel) zum Scheitern der ambitionierten deutschen Ziele bei. Fehlende politische Aufmerksamkeit für das Feld des Polizeiaufbaus insbesondere nach dem Beginn des Irak-Kriegs im Jahr 2003 und vor der Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan ab 2006 führte dazu, dass der Bereich des Polizeiaufbaus in zentralen Jahren ein Nischendasein führte. Zwar war auf operativer und Ministerialebene weithin bekannt, dass der Einsatz mehr Gelder und Personal benötigte, die politischen Entscheidungen der Bundesregierung gaben dies jedoch nicht her. Daneben gab es sehr große Herausforderungen bei der Rekrutierung

¹²⁰⁰ Vgl. Perito (2009), S. 9.

¹²⁰¹ International Crisis Group (ICG) (2008), S. 8. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Die ANP ist darin ausgebildet, „in den Krieg zu ziehen und getötet zu werden“.]

¹²⁰² Vgl. Friesendorf (2011), S. 88.

¹²⁰³ Ebenfalls kritisch dazu die polizeilichen Stimmen in einer Medienberichterstattung von 2010: „FDD heißt: sterben gehen“, Der Spiegel (2010).

¹²⁰⁴ Vgl. Friesendorf und Krempel (2010), S. 27.

¹²⁰⁵ Vgl. The Asia Foundation (2007), S. 37.

¹²⁰⁶ Vgl. Akseer und Rieger (2019), S. 65.

¹²⁰⁷ United Nations Development Programme - UNDP Afghanistan (2011), S. 3.

¹²⁰⁸ Overhaus und Paul (2012), S. 17.

¹²⁰⁹ Das Ziel, „buchstäblich“ aus Ruinen „eine dem demokratischen Rechtsstaat verpflichtete Polizei aufzubauen, die gut ausgebildet zivilpolizeilich agieren würde [...] ist nie erreicht worden“, Jördening, Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2023).

von Polizistinnen und Polizisten für den Auslandseinsatz. Deutschlands Auftrag, als *lead nation* zum Aufbau einer funktionierenden Zivilpolizei beizutragen, war vor diesem Hintergrund illusorisch und hat sich nie auf Afghanistan als Ganzes ausgewirkt.

Dennoch haben sich auch unter diesen sehr schwierigen Ausgangsbedingungen viele Beteiligte auf afghanischer, internationaler und deutscher Seite mit großem Engagement der komplexen Aufgabe des Polizeiaufbaus gewidmet. Wie es der ehemalige GPPT-Leiter Peter Jördening ausdrückte, hat „das mit dem deutschen Engagement verbundene Angebot an die afghanische Seite, den Polizeiaufbau personell und materiell mit Fachexpertise zu begleiten, [...] über den gesamten Einsatzraum bestanden. [...] Diese Kontinuität und Verlässlichkeit des deutschen Engagements haben unsere afghanischen Partner explizit beim Abschiedszeremoniell Ende April 2021 herausgestellt.“¹²¹⁰

- **Koordination der Arbeit internationaler Geber:** Deutschland konnte sein Mandat, die anderen Gebernationen als *lead nation* im Polizeiaufbau zu koordinieren, nicht umsetzen. Es gab keine effektive und effiziente Koordination der vielfältigen internationalen Polizeiaufbaubemühungen auf strategischer Ebene.¹²¹¹ Auch im operativen Einsatz fehlten gemeinsame Ansätze und Koordination der Gebernationen. Das operative Geschäft des Polizeitrainings und -mentoring wurde durch unterschiedliche Akteure mit heterogenen Polizeireformansätzen wahrgenommen, die häufig aneinander vorbei arbeiteten oder nicht voneinander wussten.¹²¹² Die Umsetzung sehr unterschiedlicher Ansätze durch deutsche und amerikanische Programme der Polizeihilfe trug zur weiteren Fragmentierung des Sicherheitssektors bei. Während Deutschland lange ausschließlich auf zivile Polizeiarbeit setzte, führte das paramilitärische amerikanische Polizeitraining zu einem Fokus auf Aufstandsbekämpfung, nicht aber zu ziviler Polizeiarbeit, verstanden als Unterstützung der Bevölkerung in der Fläche. Diese kurzfristigen Bedarfe verdeckten den langfristigen Reformbedarf und die eigentlichen Bedarfe der afghanischen Polizei und Bevölkerung.¹²¹³
- **Angemessenheit des deutschen zivilpolizeilichen Ansatzes:** Die deutsche Unterstützung verfolgte einen dezidiert zivilpolizeilichen Ansatz, der sich in zentralen Aspekten von den Unterstützungsmaßnahmen anderer Geber, insbesondere den USA, unterschied. Im Kontext der sich verschlechternden sicherheitspolitischen Lage in Afghanistan war die am deutschen zivilen Polizeimodell orientierte Ausbildung über die Jahre nicht mehr angemessen für die schwierige Situation der afghanischen Polizistinnen und Polizisten vor Ort. Die deutsche Polizei konnte die afghanische Polizei nicht in die Lage versetzen, robust gegen die vorhandene Bedrohungslage vorzugehen.¹²¹⁴ Die immens hohen Opferzahlen der ANP machen dies deutlich. In einem durch Analphabetismus und schlechte Sicherheitsbedingungen geprägten Umfeld war es zudem sehr schwer, genügend qualifiziertes Personal für die ambitionierte dreijährige Ausbildung in der deutschen Polizeiakademie zu finden. Insgesamt war das deutsche zivile Polizeimodell als Grundlage deutschen Engagements im afghanischen Sicherheitssektor nicht ausreichend an die Bedarfe vor Ort angepasst.
- **Politische Führung und Erfolgskontrolle:** Dem deutschen Polizeiengagement in Afghanistan fehlte es an einer ehrlichen und laufenden Erfolgskontrolle und Wirkungsbewertung. Die fehlende Evaluationspraxis

¹²¹⁰ Jördening (2023), S. 6–7.

¹²¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2010g), S. 1; European Court of Auditors (2015), S. 19.

¹²¹² “One former police advisor described a chaotic situation: It was very difficult to ever synchronize or coordinate. Most of the time we would be at the police station, doing our mentoring, and the German [military police] would show up, the [European Union Police Mission] guys would show up, even our [DynCorp personnel]. State Department people would just show up. And it was just frustrating on the Afghan side as well, because an Afghan police chief told me, ‘You know, I’ve got Americans trying to tell me what to do, I’ve got Germans showing up telling me what to do, I’ve got German civilians showing up telling me what to do. I’ve got [DynCorp] telling me what to do, and they’re all telling me different things. Who do I listen to and what do I do?’ ... You listen to us, of course. And since we could live there for three, four, five, six days at a time, we were basically able to elbow everybody else out. But it was not easy. The minute we would leave to refit for a couple, three days, the Germans would start to show up again.”, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022c), S. 102. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Ein früherer Polizeiberater beschrieb eine chaotische Situation: Es war stets sehr schwierig, sich zeitlich abzustimmen oder zu koordinieren. Meistens waren wir auf dem Polizeirevier, um unsere Mentoring-Aufgaben wahrzunehmen, und dann kam die deutsche [Militärpolizei], die Leute von der [EU-Polizeimission] kamen, sogar unsere [DynCorp-Mitarbeiter]. Die Leute vom Außenministerium kamen einfach so zu uns. Auch auf afghanischer Seite war es frustrierend, denn ein afghanischer Polizeichef sagte mir: „Wissen Sie, hier sind Amerikaner, die versuchen, mir zu sagen, was ich tun soll, Deutsche, die kommen und mir sagen, was ich tun soll, deutsche Zivilisten, die kommen und mir sagen, was ich tun soll. [DynCorp]-Mitarbeiter, die mir sagen, was ich tun soll, und jeder sagt mir etwas anderes. Auf wen soll ich hören und was soll ich tun?“ ... Natürlich hören Sie auf uns. Und da wir dort drei, vier, fünf, sechs Tage am Stück leben konnten, waren wir im Prinzip in der Lage, alle anderen hinauszudrängen. Allerdings war es nicht einfach. Sobald wir uns für zwei, drei Tage zum Neuaufstellen zurückzogen, tauchten die Deutschen wieder auf.]

¹²¹³ Vgl. Murray (2011), S. 45.

¹²¹⁴ Vgl. Enquete-Kommission (2023m), S. 9.

jenseits individueller Einschätzungen der täglichen Praxis trug dazu bei, dass es keine strategische Gesamtschau über die Herausforderungen bei der Erreichung der ambitionierten deutschen Ziele gab. Eine realistische Analyse fehlte, dass unter den vorgefundenen Bedingungen vor Ort auch ein höherer Mittelansatz und eine besser koordinierte internationale Strategie bei weitem keine hinreichenden Bedingungen für den Erfolg des Aufbaus der afghanischen Polizei gewesen wären. Insgesamt mangelte es an klar zugewiesener politischer Verantwortung und konzeptioneller Führung für einen von Beginn an sehr schwierigen Einsatz. Das Wirken der deutschen Polizei in Afghanistan konnte damit letztlich nicht nachhaltig sein. Lediglich die getätigten Investitionen in Beton haben bislang – zum besseren oder schlechteren – überdauert.¹²¹⁵

4.3.4.3 Aufbau der Afghan National Army

4.3.4.3.1 Sachstand

„In Afghanistan herrschte seit dem Einmarsch sowjetischer Truppen im Jahr 1979 Jahrzehnte Krieg und Bürgerkrieg, gefolgt von fünf Jahren der Talibanherrschaft. Vormalige bestehende staatliche Strukturen wurden entweder komplett zerstört oder in einem völlig dysfunktionalen Zustand hinterlassen. Vor Beginn des internationalen Engagements gab es damit weder auf nationaler noch auf subnationaler Ebene funktionierende Regierungs- und Verwaltungsstrukturen.“¹²¹⁶

Diese Beschreibung traf in den Jahren 2001 bis 2003 auch uneingeschränkt auf die afghanischen Streitkräfte zu. Zum Ende der Petersberg-Konferenz 2001 gab es de facto neben den Kräften der *Warlords* und anderen *local militias* keine afghanischen Streitkräfte. Der Aufbau musste neu erfolgen. Dazu wurde entschieden, dass die Streitkräfte künftig aus Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten bestehen sollten. Die Standard-Dienstzeit für den regulären Soldaten beziehungsweise die reguläre Soldatin sollte drei Jahre betragen. Da das die Masse der Soldatinnen und Soldaten war, bedeutete das, dass rund alle drei Jahre der überwiegende Teil der regulären Soldatinnen und Soldaten ausgetauscht und damit vollständig neu ausgebildet werden musste. Die Stärke wurde zunächst auf circa 50.000 Soldatinnen und Soldaten festgesetzt. Die Mehrheit der Soldatinnen und Soldaten waren Analphabetinnen und Analphabeten (circa 52 Prozent). 2007 wurde die Sollstärke annähernd erreicht und kurze Zeit später wegen der gesteigerten Aktivitäten der Taliban auf circa 100.000 erhöht, die nach der „Strategischen Analyse“ der NATO und Stanley McChrystals als COMISAF erneut auf dann circa 140.000 heraufgesetzt wurde wegen des COIN-Ansatzes.

Während in den ersten Jahren von 2002 bis einschließlich 2005 die Ausbildung der ANA fast vollständig durch die USA als *lead nation* für die Ausbildung der Streitkräfte betrieben wurde, wurde mit der Erweiterung der NATO/ISAF-Mission auf ganz Afghanistan auch ein Großteil der Ausbildung auf die im jeweiligen Regionalbereich verantwortlichen Nationen übertragen. Dabei ging es in den *Regional Commands* vor allem darum, die Stäbe und Truppenteile in der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Operationen gegen die Taliban zu unterstützen und zu ertüchtigen. In der Regel arbeitete ein *Regional Command* mit seinem Personal auf den verschiedenen Ebenen mit einem afghanischen Korpsstab und seinem unterstellten Bereich in allen Ausbildungs-, Planungs-, Führungs-, und Durchführungsfragen eng zusammen und ging auch mit den afghanischen *kandaks* (Bataillone) in die Gefechte. COMISAF, General (US) David McKiernan (2008/2009) und COMISAF, General (US) Stanley McChrystal (2009/2010) hatten für eine erfolgreiche militärische Entwicklung für die Stabilisierung des Landes zusätzliche Truppen gefordert. Diese wurden in zwei Schritten durch Präsident Obama zugestanden. Bei der Ankündigung des zweiten Aufwuchses am 1. Dezember 2009 kündigte der Präsident gleichzeitig den beginnenden Abzug ab Juli 2011 an.

Während in der Zeit von April 2006 bis September 2009 die Truppenausbildung – durch CSTC-A strukturiert – und vor allem durch intensive Ausbildung auf den unteren Ebenen und *partnering* gefördert wurde, übernahm die NTM-A diese Aufgabe ab Anfang Oktober 2009 einschließlich wesentlicher Anteile der Ausbildung der Polizei aufgrund des personellen Aufwuchses der ISAF-Mission mit bis zu 8.000 Mann Personal unter anderem auch mit der Beteiligung der *Gendarmerie* (Frankreich), der *Guardia Civil* (Spanien), der *Carabinieri* (Italien) und der *Marechaussee* (Niederlande). Bei diesem Wechsel der Verantwortung verblieben die Ausbildung des

¹²¹⁵ Die letzten verfügbaren Berichte über den Verbleib der durch Deutschland aufgebauten Infrastruktur nach der Übernahme der Taliban verweisen darauf, dass die Polizeiakademie in Kabul weiterhin für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte verwendet wird. Auf Fotos von März 2022 ist zu sehen, wie der Innenminister der aktuellen afghanischen Regierung und gleichzeitig Führer des terroristischen Haqqani-Netzwerkes, Siradschuddin Haqqani, seinen allerersten öffentlichen Auftritt bei einer Graduiertenzeremonie der Polizeiakademie in Kabul absolvierte, Der Spiegel (2022).

¹²¹⁶ Hopp-Nishanka (2023a), S. 6.

Afghan National Army Air Corps (ANAAAC) und der afghanischen Spezialkräfte bei CSTC-A beziehungsweise bei den USA. Die Entscheidung des US-Präsidenten für den *surge* und den 18 Monate später beginnenden Abzug war bei NATO-Militärs und auch bei US-Militärs¹²¹⁷ umstritten und leitete zum Teil den Abbau der Unterstützung für die afghanischen Sicherheitskräfte ab Juli 2011 bis zum Übergang zur *Resolute Support Mission* ab Januar 2015 aus innenpolitischen Gründen der Teilnehmerstaaten ein. Dabei hatten gerade die Jahre 2010 und 2011 in der Ausbildung der ANA aufgrund des COIN-Konzepts (*shape – clear – hold – build*) in Verbindung mit engem *partnering* mit den ANA-Einheiten und besserem Kontakt zur Bevölkerung durchaus erste Erfolge gezeigt. *Partnering* war nach dem beginnenden Truppenabbau ab 2012 und mit dem Wechsel zu den Truppenstärken bei der *Resolute Support Mission* (RSM) schlicht nicht mehr möglich und das Konzept für *train, advise and assist* kam für die afghanischen Streitkräfte trotz der eingeleiteten Übernahme der Verantwortung (*Transition*) zu früh.

4.3.4.3.2 Personal, Besoldung und Ausbildung

Die afghanischen Streitkräfte begannen 2002 in fast allen Belangen bei „null“. Auch wenn die USA im April 2002 bei der Konferenz in Genf die Rolle der *lead nation* für die afghanischen Streitkräfte übernahmen, bedeutete das nicht, dass damit strukturelle Vorgaben, Pläne oder Zeitabläufe vorgelegen und umgesetzt hätten werden können. Die USA waren in dieser Zeit in erster Linie Geldgeber für die Kosten der afghanischen Streitkräfte vom Personal (einschließlich Besoldung) bis zum Material. Bis 2005 einschließlich überschritt die Personalstärke der ANA die 30.000 nicht. Parallel zur Ausdehnung der NATO auf ganz Afghanistan erfolgte die Aufstellung der ANA-Korps mit jeweils einem Korpsstab und zwei bis drei Brigaden mit jeweils maximal vier infanterie-starken *kandaks* (Bataillone). An Korpsstäben wurden aufgestellt: 201. Korps im *Regional Command* (RC) *Capital*, 203. Korps im *RC East*, 205. Korps im *RC South*, 207. Korps im *RC West* und 209. Korps im *RC North*. Die für diese Verbände zu rekrutierenden, regulären Soldatinnen und Soldaten wurden für drei Jahre eingestellt. Das bedeutete, dass außer den einzelnen Offizierinnen und den Offizieren und wenigen Unteroffizierinnen und Unteroffizieren die Masse des Personals alle drei Jahre geworben, eingestellt und ausgebildet werden musste. Auch die Erstellung guter Ausbildungsvorschriften war dabei wenig hilfreich, da die Mehrheit des jeweils neu eingestellten Personals weder lesen noch schreiben konnte. CSTC-A führte daher ab 2007 Lese- und Schreibkurse ein und schaltete diese der eigentlichen militärischen Grundausbildung voraus. Da es weiterhin Rekrutierungsprobleme gab, wurde 2007 die Besoldung der afghanischen Soldatinnen und Soldaten durch die USA in Absprache mit dem Verteidigungsministerium deutlich angehoben und erhielt eine dienstgradbezogene Staffelung. Damit gingen die Bewerberzahlen für die ANP zurück, da sie mit diesem Level nicht mithalten konnte.

Die Zahlen der Ist-Stärken der ANA stimmten fast nie mit den Soll-Stärken überein. Das hatte zwei Ursachen: Zum einen gab es Soldatinnen und Soldaten, die de facto nicht existierten, deren Sold wurde in der Regel durch die jeweiligen Vorgesetzten an sich genommen. Zum anderen gab es immer eine zum Teil beträchtliche Zahl von Soldatinnen und Soldaten, die *absent without leave* (AWOL) waren. Deren Zahlen erreichten, insbesondere wenn die Soldatinnen und Soldaten weit von ihren Heimatorten einberufen worden waren, da dort das Aufkommen an Freiwilligen nicht ausreichend war, bis zu 20 Prozent der Gesamtstärke. Dabei spielten auch die ethnischen und stammesmäßigen Beziehungen von Vorgesetzten und Untergebenen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

¹²¹⁷ Petraeus, David to Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021b), S. 30. „The timeline was just sprung on us. We had no discussion of that during the process. Two days before the president made the [announcement] ... we all got called and were told to be in the Oval Office that night for the president to lay out what he would announce two evenings later. And he laid it out, there it is. Take it or leave it. He said, we're going to begin the drawdown in the summer of 2011. None of us had heard that before. And we were then asked, are you all okay with that? He went around the room and everyone said yes. And it was take it or leave it. Until that point in the review, nobody ever thought this was going to last forever, but nobody presumed we would begin drawing down in July 2011.“ [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Der Zeitplan wurde uns einfach übergestülpt. Darüber haben wir während des Prozesses nicht gesprochen. Zwei Tage, bevor der Präsident sein Vorhaben [ankündigte], ... erhielten wir alle einen Anruf mit der Aufforderung, uns am selben Abend im Oval Office einzufinden. Der Präsident wolle das, was er zwei Tage später ankündigen würde, erläutern. Und das tat er auch. So und nicht anders wird es ablaufen. Er erklärte, wir würden im Sommer 2011 mit dem Abzug beginnen. Das war uns allen neu. Und dann wurden wir gefragt: Seid ihr alle damit einverstanden? Er ging von einem zum anderen, und alle stimmten zu. Wir hatten keine Wahl. Bis zu diesem Zeitpunkt der Besprechung dachte niemand, dass dieser Zustand ewig andauern würde, doch niemand erwartete, dass wir im Juli 2011 mit dem Abzug beginnen würden.]

Die *Regional Commands* und hier insbesondere die dort verantwortlichen Leitnationen übernahmen bei der Einheits- und Verbandsausbildung die führende Rolle. Da oberhalb dieser Ebene keine gemeinsame Führung und/oder Ausbildung stattfand, waren und blieben die Rollen des afghanischen Verteidigungsministeriums und des afghanischen Generalstabs zweifelhaft. Allerdings waren in beiden immer eine relativ hohe Anzahl ausländischer Beratenden verschiedener Nationen tätig. Erst beim fortschreitenden Aufbau der afghanischen Streitkräfte ab 2007 konzentrierte man sich neben der infanteristischen Ausbildung und den dafür erforderlichen Planungstätigkeiten auch auf den Aufbau von Fähigkeiten im Bereich der Kampfunterstützung, der Pioniere und der Logistik. In allen genannten Bereichen beteiligte sich auch die Bundeswehr.

4.3.4.3.3 Bewertung

- Der Aufbau afghanischer Streitkräfte vom „Nullpunkt“ 2001 wurde in den ersten Jahren (bis circa 2005) fahrlässig vernachlässigt. Erst mit der Aufstellung CSTC-A und des *ANA Training Command* (beide 2006) begann eine zielgerichtetere und strukturiere Ausbildung der regulären Soldatinnen und Soldaten und des Führungspersonals (vier verlorene Jahre). Die Bedingungen vor Ort wurden nicht berücksichtigt und in ihrer Bedeutung unterschätzt.
- Erst mit dem Abschluss der Ausdehnung der durch den UNSCR der NATO übertragenen ISAF-Mission zum 1. Oktober 2006 hatten auch die staatlichen Organe Zugriff auf 31 von 34 afghanischen Provinzen, während UNAMA zu diesem Zeitpunkt erst in 24 Provinzen präsent war. Erst ab diesem Zeitpunkt hätte man von dem Versuch der Etablierung eines Gewaltmonopols der afghanischen Regierung überhaupt reden, geschweige es vorher anwenden beziehungsweise durchsetzen können.
- Nur aufgrund der Unterstützung der afghanischen Streitkräfte durch Planung, Führung, Kampf- und logistische Unterstützung wurden diese in die Lage versetzt (zum Beispiel *partnering*, *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLTs)), innerhalb ihres Verantwortungsbereichs (*Regional Command*) Operationen zu führen. Dabei spielten hinsichtlich der Einsatzbereitschaft und der Moral die begleitenden ausländischen Soldatinnen und Soldaten eine entscheidende Rolle. Diese Möglichkeiten wurden ISAF aufgrund des innenpolitisch in den Entsendestaaten begründeten Truppenabbaus ab Juli 2011 bereits zum Teil und bis etwa 2013 vollständig genommen. Der Aufbau der ANA ist ein Beispiel dafür, wie man keine effektiven Sicherheitskräfte in Krisenstaaten aufbaut.
- Die Korruption innerhalb der ANA, auf Ebene des Verteidigungsministeriums, aber auch in den Kommandosträngen, wurde unterschätzt, obwohl es dafür viele Anzeichen gab. So wurden Gelder für die Ausrüstung der ANA bereits auf höchster Ebene „abgezweigt“. Aber auch Kommandeure und Kompaniechefs prellten „ihre“ Soldatinnen und Soldaten um ihren Sold oder zwangen sie, ihnen einen Teil ihres knappen Soldes abzugeben. Neben der gewollten ethnischen Durchmischung, die zu mehr Spannungen führte, war dies keine Grundlage für eine „vertrauensvolle Beziehung“ zwischen Untergebenen und ihren Kommandeurinnen beziehungsweise Kommandeuren.
- Die offiziell angegebenen Stärken der ANA insgesamt, aber auch in den Truppenteilen wurden nie erreicht. Ursache dafür war die hohe Personalfuktuation aufgrund des Zeitsoldatensystems (drei Jahre), aber auch „Schattensoldatinnen und Schattensoldaten“, die es nicht gab und deren Sold Vorgesetzte einstrichen sowie die ständig hohe Zahl (zwischen 10 und 20 Prozent) der ohne Urlaub abwesenden Soldatinnen und Soldaten (AWOL).
- Es wurde zu wenig beachtet, dass in großen Teilen Afghanistans keine ausreichende Identifikation mit dem Zentralstaat existierte, was zu Lasten der Einstellung der Soldatinnen und Soldaten, ihrer Moral und damit verbunden der Einsatzbereitschaft der Truppe ging. Diese Tatsache und enge Verbindungen zu den Taliban führten wahrscheinlich auch 2021 zu dem überraschend schnellen Zusammenbruch der afghanischen Streitkräfte während des Vormarsches der Taliban.
- In den Jahren 2010 und 2011 führten enge Begleitung, *partnering* und gemeinsame Operationen auch mit den lokalen afghanischen Kräften zu Erfolgen, die allerdings nach dem rasanten Truppenabzug¹²¹⁸ bis 2014 und insbesondere mit den Stärken der *Resolute Support Mission* nicht mehr möglich waren und zu einer Isolierung auch der afghanischen Sicherheitskräfte aufgrund mangelnder Präsenz geführt haben. Dieses Defizit konnte auch durch die Wiedereinführung lokaler Milizen,¹²¹⁹ die David Petraeus als COMISAF in der

¹²¹⁸ Schroeder (2013), S. 30.

¹²¹⁹ Ebd., S. 32.

zweiten Hälfte 2010 erneut begann, nicht ausgeglichen werden. Dieser Weg war im Sinne des vorangegangenen DDR-Prozesses eher kontraproduktiv.

- Insgesamt muss man feststellen, dass die Ausbildung der ANA zu spät mit der erforderlichen Intensität begonnen wurde. Erst ab 2006 wurde sie mit zu schwachen Kräften durch CSTC-A, das *ANA Training Command* und die Ausweitung des NATO/ISAF Einsatzes auf ganz Afghanistan sowie die Umstellung auf den COIN-Ansatz ab Oktober 2009 so aufgestellt, dass die erforderlichen Erfolge hätten erzielt werden können. *Clear – shape – hold – build* und *partnering* hätten das richtige Konzept für eine erfolgreiche Ausbildung der ANA werden können, wenn der Truppenabbau der ISAF nicht bereits Mitte 2011 dazu geführt hätte, dass sich dieses Konzept wegen zu geringer Stärken der Truppenteile der ISAF Mission nicht mehr durchhalten ließ. Die noch geringeren Truppenstärken der *Resolute Support Mission* ab 2015 ließen die erforderliche Unterstützung der ANA in der Fläche dann nicht mehr zu.¹²²⁰

4.3.5 Budget und Finanzen

4.3.5.1 Einleitung

Die Voraussetzungen für den Staatsaufbau in Afghanistan waren aus vielerlei Gründen schwierig.

Afghanistan ist ein Binnenstaat, in dem sich infolge der Kriegswirren seit der sowjetischen Invasion 1979 eine Kriegsökonomie herausgebildet hatte, die nach der US-amerikanischen Intervention auf das Land 2001 wieder florierte.¹²²¹ Die Produktion ziviler und militärischer Güter konkurrierte um dieselben knappen Ressourcen (Personal, Geld, Waffen, Bodenschätze etc.). Der Krieg selbst war der wichtigste Wirtschaftsfaktor; die Drogenökonomie wurde zur wichtigsten Finanzquelle des Landes.¹²²²

Der Aufbau formeller Strukturen wurde durch Korruption konterkariert. Versuche, die Korruption einzudämmen, gab es schon seit 2002. Sie führten zu keinen großen Erfolgen. Die Korruptionsproblematik wird in einem von der Enquete-Kommission beauftragten Gutachten im Detail erläutert. Näheres dazu findet sich auch in Abschnitt 5.8.

Der zwanzigjährige Konflikt erschwerte die Entwicklung einer sich selbst tragenden Wirtschaft und verhinderte insbesondere eine Erschließung der Rohstoffe Afghanistans in nennenswertem Ausmaß. Der Staat blieb mangels ausreichender Steuereinnahmen auf internationale Zahlungen angewiesen und die Motivation, dies zu ändern, war seitens eines großen Teils der politischen Elite gering (siehe unten).

Erschwerend kam hinzu, dass die Zielsetzung insbesondere der NATO-Staaten in Afghanistan nicht scharf definiert war und sich über die Zeitachse veränderte. Hiervon betroffen war auch die Frage innerhalb der internationalen Gemeinschaft, inwieweit der Aufbau eines modernen afghanischen Staats überhaupt ein Ziel sein sollte (siehe unten).

Parallel zu dem von der amerikanisch geführten Allianz ins Leben gerufenen und gestützten afghanischen Staat existierten die Machtstrukturen der Taliban die 20 Jahre der internationalen Präsenz hindurch teilweise weiter; zunächst punktuell und dann zunehmend auch in der Fläche.

In Afghanistan gab es daher – vereinfacht gesprochen – nicht einen, sondern wenigstens drei „öffentliche“ Haushalte: den offiziellen Staatshaushalt, den in Afghanistan nicht-budgetierten Haushalt der internationalen Direkt-hilfen, über den ein beträchtlicher Teil der zivilen und militärischen Leistungen in Afghanistan bezahlt wurde und die Haushalte der Schattenregierungen der bewaffneten Opposition mit ihren eigenen Steuersystemen.

Um in dem Dickicht aus Konflikt, Kriegs- und Drogenökonomie, Korruption und paralleler Haushalte die gewünschten Veränderungen zu erwirken, wurden enorme Summen für den Afghanistaneinsatz mobilisiert. Die amerikanische Regierung hat Berechnungen der *Brown University* zufolge von 2001 bis 2021 insgesamt 2,313 Billionen US-Dollar für den Afghanistaneinsatz ausgegeben.¹²²³ Das entspricht fast einem Vielfachen des

¹²²⁰ So auch auf Nachfrage General (a. D.) David Petraeus bei der Anhörung in der Enquete-Kommission (2023ac).

¹²²¹ Vgl. Hippler (2001); Ruttig (2022b).

¹²²² Vgl. Information Service Vienna (2006); Maaß (2010).

¹²²³ Vgl. Watson Institute for International and Public Affairs (2021).

Bruttoinlandprodukts von Afghanistan im Jahr 2002 in Höhe von 4,37 Milliarden US-Dollar.¹²²⁴ Rund zwei Billionen US-Dollar gingen an die fünf größten amerikanischen Rüstungsunternehmen Lockheed Martin, Raytheon, General Dynamics, Boeing und Northrop Grumman.¹²²⁵

Die Gesamtkosten des deutschen Afghanistaneinsatzes gibt die Bundesregierung mit 17,3 Milliarden Euro an. Auch hier entfiel mit 12,3 Milliarden Euro der überwiegende Teil auf das Verteidigungsministerium.¹²²⁶

4.3.5.2 Geographische und ökonomische Merkmale Afghanistans: Ein gering entwickelter Staat

Die geographischen Gegebenheiten Afghanistans (Hindukusch, Binnenstaat) haben die wirtschaftliche Entwicklung des Landes seit jeher erschwert. Seit 1957 stammten mehr als 40 Prozent der Staatseinnahmen von auswärts, zum Großteil aus der Entwicklungszusammenarbeit.¹²²⁷ Nach dem zehnjährigen bewaffneten Konflikt von 1979–1989 lag die Wirtschaft des Landes am Boden. Der folgende Bürgerkrieg hat sein Übriges getan. Als die Taliban 1996 die Macht übernahmen, war die afghanische Wirtschaft im Wesentlichen eine sich selbst tragende Subsistenzwirtschaft.¹²²⁸ Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen, um einen sich im Wesentlichen selbst tragenden modernen Staat zu entwickeln, waren 2001 auch aufgrund der zerstörten Infrastruktur nicht gegeben.

Hinzu kam eine herausfordernde geopolitische Lage zwischen Regional- und Großmächten mit teils deutlich divergierenden Interessen. Um Afghanistan wirtschaftlich zu entwickeln, hätte es frühzeitig mit allen relevanten regionalen Akteuren eng abgestimmte Regionalkonzepte geben müssen. Dies ist im Fortschrittsbericht der Bundesregierung vom Dezember 2010 auch erkannt worden: „Eine dauerhafte regionale Stabilisierung erfordert eine konstruktive Einbindung der Nachbarstaaten und aller in der Region einflussreichen Akteure.“¹²²⁹ Gleichzeitig folgt auch im neunten Jahr der internationalen Präsenz die sicherlich richtige Erkenntnis: „Dazu gibt es bisher nur Ansätze.“¹²³⁰ Zu nennen wäre hier beispielhaft die Kabul-Deklaration über gute nachbarschaftliche Beziehungen von 2002 (unterzeichnet von Afghanistan, China, Iran, Pakistan, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan). Auch bereits vorhandene oder entstehende Strukturen – wie die Afghanistan-Kontaktgruppe der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit – wurden zu wenig genutzt.

2010 wurde angedacht, mit der Bildung eines Regionalforums einen ersten Schritt in Richtung eines regionalen Ansatzes zur Konfliktlösung zu unternehmen.¹²³¹ Eine konkrete Entwicklung hin zu mehr regionaler Koordination gab es auf afghanisch-türkische Initiative von 2011 an mit dem *Heart of Asia – Istanbul Process*. Deutschland unternahm in Vorbereitung der Bonn-Konferenz im Dezember 2011 Anstrengungen, Nachbarstaaten Afghanistans stärker einzubinden. Regionale Initiativen entwickelten sich nur langsam. Deutschland unterstützte beispielsweise die *Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan* (REECA). 2017 wurde ein trilateraler Mechanismus auf Ministerebene zwischen China, Afghanistan und Pakistan vereinbart. 2018 gab es eine Übereinkunft über den Bau einer Transitverbindung von Afghanistan in die Türkei: den Lapis Lazuli Korridor. 2020 wurde das Konzept des Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India-Gaspipeline-Projektes (TAPI) freigegeben. Andere wichtige Initiativen sind das Stromprojekt *Central Asia South Asia* (CASA 1000) oder die Anbindung Afghanistans an den Hafen von Gwadar (Pakistan). Die USA banden bei ihren Verhandlungen mit den Taliban für die Region wichtige Staaten in den Formaten *Extended Troika*, *Quadrilateral Coordination Group* und *Moscow Format dialogues* mit ein. Aber die Entwicklungen kamen zu spät, um die im Wesentlichen von Amerikanern und Europäern gestützte afghanische Regierung stabilisieren zu können.

4.3.5.3 Der Rohstoffreichtum des Landes konnte nicht genutzt werden

Die *US Task Force for Business and Stability Operations* schätzte den Wert der mineralischen Ressourcen Afghanistans 2010 auf fast eine Billion US-Dollar. Auch wenn nicht alle Ressourcen wirklich erschlossen werden könnten, würden die Vorräte an Kupfer, Eisenerz, Gold, Silber, Chrom, Zink, Blei, Uran, Edelsteinen, Kohle, Öl

¹²²⁴ Vgl. Statista (2023a).

¹²²⁵ Vgl. Semler (2021).

¹²²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2021c), S. 29.

¹²²⁷ Vgl. Schetter (2004), S. 13.

¹²²⁸ Vgl. Khan (2021).

¹²²⁹ Bundesregierung (2010c), S. 5–6.

¹²³⁰ Ebd., S. 5–6.

¹²³¹ Vgl. Ebd., S. 5–6.

und Gas ausreichen, um das von Kriegen gezeichnete Land zu einem wichtigen Rohstofflieferanten zu machen.¹²³² Auch die deutsche Bundesregierung erkannte, dass langfristiges Potenzial für afghanische Exporte und für die afghanische Wirtschaftsentwicklung insgesamt im Bergbausektor besteht.¹²³³ Sie sah in ihrem Fortschrittsbericht 2010 die größten Chancen im Kupfer- und Eisenbergbau.¹²³⁴ So beriet das BMZ das Bergbaumministerium unter anderem im Rahmen der „Förderung guter Regierungsführung im Rohstoffsektor Afghanistans“.¹²³⁵ Mit dem damals für 2013 erwarteten Beginn der Kupferförderung in der Aynak-Mine durch eine chinesische Firma wurden „400 bis 450 Millionen US-Dollar an jährlichen Konzessionsgebühren für den afghanischen Fiskus erwartet, plus erhebliche zusätzliche Steuereinnahmen durch den Bergbau und nachgelagerte Wirtschaftszweige.“¹²³⁶

In der Praxis wurde nur ein sehr geringer Teil der vorhandenen mineralischen Rohstoffe wirtschaftlich erschlossen. Der gering stattfindende Bergbau war zum größten Teil informell und illegal.¹²³⁷ In den letzten Jahren der internationalen Präsenz hatten Einnahmen aus mineralischen Rohstoffen mit jährlich durchschnittlich 42 Millionen US-Dollar einen Anteil von weniger als zwei Prozent an den Staatseinnahmen insgesamt. Im Gegensatz zur afghanischen Regierung war der Bergbau für die Taliban einigen Quellen zufolge nach dem Drogenhandel die wichtigste Einnahmequelle.¹²³⁸ Nach VN-Schätzungen hätte der afghanische Staat im Jahr 2017 insgesamt 123 Millionen US-Dollar aus dem Abbau von Mineralien einnehmen können, wenn es gelungen wäre, allein den informellen Bergbau und die aus ihm gewonnenen Exporte zu besteuern.¹²³⁹ Gründe für die geringe Entwicklung dieses potentiell wichtigen Wirtschaftszweiges waren hohe Risiken, die durch die Kampfhandlungen für Leib und Leben, aber auch für Investitionsgüter ausgingen¹²⁴⁰, gepaart mit hoher Korruption und schwacher Staatlichkeit und damit einhergehender mangelnder Rechtssicherheit und Risiken für Kapitalvermögen. Sie haben sowohl nationale als auch internationale Investitionen in die afghanische Wirtschaft in großen Teilen verhindert. Dort, wo sie stattfanden, musste den Investorinnen und Investoren ein hoher Risikoabschlag in Form von sehr geringen Preisen für Bergbaulizenzen gewährt werden.

4.3.5.4 Der internationale Rahmen

In Afghanistan involvierte ausländische Staaten sagten zu, dem Land bei der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, der Aufstellung eines aus eigenen Mitteln finanzierten Haushalts und der Entwicklung von Kontrollmechanismen für die öffentliche Verwaltung zu unterstützen. 2010 verpflichtete sich die afghanische Regierung auf den Konferenzen in London und Kabul zu verstärkten Anstrengungen in den Bereichen Finanzverwaltung, Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung und erhielt im Gegenzug von den über 70 Teilnehmerstaaten Zusagen über langfristige Unterstützung. In Aussicht gestellt wurde, dass die zugesagte Unterstützung bei erfolgreicher Umsetzung der zugesagten Maßnahmen zusehends durch den afghanischen Staatshaushalt laufen sollte. Afghanistan profitierte von mehreren Schuldenerlassen. So wurden dem Land beispielsweise im März 2010 im Rahmen der *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* eine Milliarde US-Dollar erlassen. Auf der Bonn-Konferenz im Dezember 2011 bekräftigte die internationale Gemeinschaft den besonderen Status Afghanistans, das von den Gebern im Rahmen der Übergangs- und Transformationshilfe in größerem Umfang unterstützt wurde als andere Länder in ähnlicher Lage.¹²⁴¹ 2012 wurden im Rahmen des *Tokyo Mutual Accountability Frameworks* Benchmarks für die Verwaltung öffentlicher Finanzen vereinbart. Auf der Brüsseler Afghanistan-Konferenz im Oktober 2016 bekräftigten die teilnehmenden Staaten, ihre zivile Unterstützung für Stabilisierung, Wiederaufbau und Entwicklung Afghanistans fortzuschreiben.

2016 verabschiedete die afghanische Regierung den *Fiscal Performance Improvement Plan*. Eine gemeinsame Untersuchung der öffentlichen Finanzen Afghanistans unter anderem durch die Weltbank und die Europäische Union konstatierte 2018 zwar erhebliche Verbesserungen in der öffentlichen Finanzverwaltung Afghanistans, insbesondere durch „die Schaffung des rechtlichen, institutionellen und operativen Rahmens für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und ihrer Nebenaufgaben sowie die Einführung moderner Haushaltsinstrumente und

¹²³² Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2020), S. 3.

¹²³³ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 85.

¹²³⁴ Vgl. Ebd., S. 85.

¹²³⁵ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012a).

¹²³⁶ Bundesregierung (2010c), S. 85.

¹²³⁷ Vgl. United Nations Development Programme - UNDP (2020), S. 3.

¹²³⁸ Vgl. Ebd., S. 5.

¹²³⁹ Vgl. Ebd., S. 4.

¹²⁴⁰ Vgl. Enquete-Kommission (2023am), S. 19.

¹²⁴¹ Vgl. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade (2012), S. Punkt 3.

automatisierter Zahlungen“¹²⁴², kritisierte aber auch „die geringe Glaubwürdigkeit des Haushalts, die unvollkommene Offenlegung der öffentlichen Finanzen, die schlechte Verwaltung von Aktiva und Passiva, Anomalien im Haushaltsvollzug, der niedrige Standard der Finanzberichterstattung und die mangelnde Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung.“¹²⁴³ Die Vorhersehbarkeit des Flusses der Gebermittel untergrabe die Glaubwürdigkeit des Haushalts insgesamt, was sich in den hohen Ausgabenabweichungen zeige. Die Regierung habe kaum Kontrolle über die von ausländischen Geldgebern finanzierten und durchgeführten Projekte. 2018 vereinbarten die Weltbank und die Regierung Afghanistans ein Unterstützungsprogramm für das FPIP, das Zuschüsse in Höhe von insgesamt 100 Millionen US-Dollar vorsah, um den Vollzug des Entwicklungshaushalts zu verbessern, die Steuereinnahmen zu erhöhen und die Kapazitäten der Regierung zu stärken.¹²⁴⁴

4.3.5.5 Der deutsche Beitrag

Zur Unterstützung des Aufbaus des afghanischen Staatswesens entsandte Deutschland von 2002 an Beraterinnen und Berater in afghanische Ministerien.¹²⁴⁵ Jeweils im September der Jahre 2003, 2006, 2007 und 2008 sowie im November 2009 hat die Bundesregierung Konzepte zur Afghanistan-Politik verabschiedet. Von 2004 an stellte Deutschland aus dem Stabilitätspakt Afghanistan Gelder für den Aufbau des afghanischen Justizwesens bereit. Von 2010 an förderte das Auswärtige Amt die Entsendung von deutsch-afghanischen Fachkräften auf Schlüsselstellen in allen Ebenen der afghanischen Verwaltungsbehörden und Ministerien. Durchführungsorganisation war das Centrum für internationale Migration (CIM).¹²⁴⁶

„Die projektbezogene vernetzte Zusammenarbeit zwischen BMZ und AA verlief am Anfang schleppend. Dies besserte sich jedoch dann ab etwa 2011 substanziell. Vorbildlich war die Überführung des AA-finanzierten SPNA in das BMZ-finanzierte DDF-Programm. Hierzu gab es vier Workshops zwischen AA, BMZ, KfW und GIZ. Auch der Einstieg des BMZ in den vom AA und der KfW gegründeten Pakistan Afghanistan Tadjikistan Regional Fund (PATRIP) war ein Erfolgsschritt.“¹²⁴⁷

Auf der Afghanistan-Konferenz 2016 in Brüssel sagte Deutschland zusätzliche Mittel von bis zu 1,7 Milliarden Euro bis 2020 für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan und den zivilen Stabilitätspakt Afghanistan zu.

Über die Zeitachse nahm die Konditionierung deutscher Zahlungen an Afghanistan zu. Direkte Zahlungen an den afghanischen Staatshaushalt wurden beispielsweise an Verbesserungen in der Finanzverwaltung, der Regierungsführung oder Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung geknüpft. Ab 2016 bildete hier die mit der afghanischen Regierung vereinbarte Reformagenda *Self-reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF) eine Messlatte. Es zeigte sich aber, dass diese Forderungen nur sehr lückenhaft oder gar nicht erfüllt wurden. Von einer wirksamen Korruptionsbekämpfung seitens der afghanischen Regierung kann keine Rede sein (zumal Zahlungen gegen politisches Wohlverhalten auch von den Interventionsmächten, allen voran den USA, systematisch eingesetzt wurden). Die afghanische Finanzverwaltung und die Regierungsführung im Allgemeinen mussten stets auf die finanziellen Interessen der in Kabul regierenden Elite Rücksicht nehmen. Am Beispiel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zeigt sich, dass die deutsche Mittelverwendung und Dispositionsfonds von Wirtschaftsprüfern überprüft wurden.

Durch eine finanzielle Beteiligung am Afghanistan Wiederaufbaufonds der Weltbank (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* – ARTF) hatte Deutschland durch das BMZ und die KfW indirekten Anteil am Staatsaufbau in Afghanistan. Ein erfolgreiches informelles Koordinierungsformat war das sogenannte fünf + drei-Format der großen Geldgeber. Die Positionen der EU-Mitgliedstaaten wurden über die Delegation der Europäischen Union in Kabul koordiniert.

¹²⁴² Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (2018), S. 10–11.

¹²⁴³ Ebd., S. 10–11.

¹²⁴⁴ 25 Millionen US-Dollar von der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), dem Fonds der Weltbankgruppe für die ärmsten Länder, und einen Zuschuss in Höhe von 75 Millionen US-Dollar aus dem Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans (ARTF), der von der Weltbank im Namen von 34 Gebern verwaltet wird, The World Bank (2018).

¹²⁴⁵ Vgl. Bundesregierung (2010c), S. 43.

¹²⁴⁶ Vgl. Ebd., S. 49.

¹²⁴⁷ Clausen (2023), S. 6.

Die Gesamtkosten des deutschen Afghanistaneinsatzes gibt die Bundesregierung mit 17,3 Milliarden Euro an.¹²⁴⁸ Der weit überwiegende Teil entfiel mit 12,3 Milliarden Euro auf das BMVg, davon auf die *Operation Enduring Freedom* (OEF) 1,076 Milliarden Euro, auf die *International Security Assistance Force* (ISAF) 9,059 Milliarden Euro und auf die *Resolute Support Mission* (RSM) 2,212 Milliarden Euro.¹²⁴⁹ Die Kosten für das Auswärtige Amt gab die Bundesregierung mit 2,477 Milliarden Euro, für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit 2,464 Milliarden Euro an.¹²⁵⁰ Für Projekte des Bundesernährungsministeriums mit der *Food and Agriculture Organization* und der Bundeswehr hat die Regierung 33 Millionen Euro ausgegeben.¹²⁵¹ Die von der Bundesregierung angegebenen Kosten beziehen sich allerdings nur auf die „einsatzbedingten Zusatzausgaben“ (BMVg) beziehungsweise die „projektbezogenen Personal- und Sachkosten“ (AA).¹²⁵² Dass die tatsächlichen Kosten des Afghanistan-Einsatzes höher sind, legte bereits 2010 eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) nahe. Das DIW kritisierte, dass die Kosten der Kriegsführung kaum Eingang in die öffentliche Diskussion fänden. Nur wenn dies geschehe, könne es aber eine sachliche Debatte darüber geben, was Deutschland bereit sei, an Finanzmitteln für einen internationalen Einsatz und eine Befriedung des Konflikts bereitzustellen. Das offizielle Afghanistanbudget der Bundesregierung für das Jahr 2010 habe 1.059 Millionen Euro betragen. Ausgaben verschiedener anderer Ressorts, wie Finanzierungskosten, Beratungskosten, Opportunitätskosten durch unterbliebene Investitionen, seien in den offiziellen Zahlen nicht enthalten.¹²⁵³

Eine umfassende Evaluation des deutschen Engagements in Afghanistan, die 2014 vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) durchgeführt wurde, belegte unter anderem, dass nicht weniger als 40 Prozent der deutschen Entwicklungszusammenarbeitsszahlungen sich auf den Bereich *governance* bezogen und darin wiederum besonders auf den Aufbau der Justiz- und Verwaltungsbehörden.¹²⁵⁴ In dem DEVal-Bericht wurde dem vom BMZ bevorzugten Bereich des *Capacity Developments* (CD) eine geringe dauerhafte Wirkung solcher Programme sowie geringe Nachfrage nach CD seitens der afghanischen Eliten bescheinigt. Dies bestätigten dem Bericht zufolge auch Erfahrungen anderer Geberländer.¹²⁵⁵

„In den deutschen EZ- und Stabilisierungsschwerpunkten „Energie, städtische Wasserver- und -entsorgung, subnationale Regierungsführung und Gesundheit (Hospitäler)“ wurden große sektorale Fortschritte erzielt. 2021 gab es im großen Unterschied zu 2001 in den Städten Nord-Afghanistans und in Kabul weitgehend gute Schulen und qualifizierte Lehrerinnen und Lehrer, Strom-, Wasserver- und -entsorgung, Stadt- und überregionale Landstraßen, trainierte Regierungsangestellte und Hospitäler.“¹²⁵⁶

4.3.5.6 Die öffentlichen Ausgaben des afghanischen Staates

Als Konsequenz der vorangehend beschriebenen Entwicklungen waren die öffentlichen Ausgaben im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt und zu anderen Ländern mit niedrigem Einkommen extrem hoch und nicht aufrechtzuerhalten.¹²⁵⁷ Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages konstatierten, dass es über den gesamten Zeitraum der ausländischen militärischen Präsenz in Afghanistan eine hohe Finanzierungslücke des afghanischen Staatshaushaltes gegeben habe. Im Finanzjahr 2005 beziehungsweise 2006 deckten die Staatseinnahmen mit 377 Millionen US-Dollar nur 34 Prozent der Ausgaben – den Entwicklungshaushalt noch nicht einmal mit eingerechnet.¹²⁵⁸ 2018 haben Zuschüsse mehr als 75 Prozent aller öffentlichen Ausgaben¹²⁵⁹ ausgemacht. Den Staatsausgaben von elf Milliarden standen staatliche Eigeneinnahmen von rund 2,5 Milliarden US-Dollar entgegen.¹²⁶⁰ Im

¹²⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2021c), S. 28 f.

¹²⁴⁹ Vgl. Ebd., S. 28 f.

¹²⁵⁰ Vgl. Ebd., S. 28 f.

¹²⁵¹ Vgl. Ebd., S. 28 ff.

¹²⁵² Vgl. hierzu auch die Information BMVg von 2021 in: Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2021); Deutscher Bundestag (2021c).

¹²⁵³ Vgl. Brück u.a. (2010).

¹²⁵⁴ Vgl. Kirsch (2014), S. X, 14 ff.

¹²⁵⁵ Vgl. Ebd., S. 40.

¹²⁵⁶ Clausen (2023), S. 6.

¹²⁵⁷ Vgl. Haque (2019), S. 6.

¹²⁵⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 305.

¹²⁵⁹ Öffentliche Ausgaben: “Public expenditure is spending made by the government of a country on collective or individual needs and wants of public goods and public services, such as pension, healthcare, security, education subsidies, emergency services, infrastructure, etc.” nach: Akran (2011). [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Öffentliche Ausgaben sind Ausgaben, die von der Regierung eines Landes auf der Grundlage von kollektiven oder individuellen Bedürfnissen und der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und öffentlichen Dienstleistungen, zum Beispiel Renten, Gesundheitsversorgung, Sicherheit, Ausbildungsbeihilfen, Katastrophenschutz, Infrastruktur und so weiter getätigt werden.]

¹²⁶⁰ Vgl. Haque (2019), S. 6.

Finanzjahr 2020 beziehungsweise 2021 habe der afghanische Staat nur 40 Prozent seiner Kosten aus eigener Kraft decken können. Der Rest sei von ausländischen Geldgebern ausgeglichen worden, wobei Deutschland, die USA, Großbritannien und Japan zwischen 2015 bis 2019 die wichtigsten Geldgeber gewesen seien. Deutschland sei nach den bis 2019 vorliegenden Zahlen über die Einsatzzeit drittgrößter Geldgeber gewesen, Afghanistan mit insgesamt 3,5 Milliarden Euro über den Zeitraum 2001-2021 größter Empfänger deutscher Entwicklungszusammenarbeit.¹²⁶¹ Die nominellen öffentlichen Ausgaben haben von 2010 bis 2018 um 150 Prozent zugenommen. Die öffentlichen Ausgaben betrugen 2018 circa 58 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und waren damit weitaus höher als in anderen Ländern mit geringem Einkommen, bei denen der Anteil circa 10-30 Prozent ausmachte.¹²⁶² Allein die offizielle Entwicklungszusammenarbeit soll 2011 zwei Drittel des afghanischen BIP ausgemacht haben.¹²⁶³ Es gab aufgrund des hohen Anteils der Ausgaben außerhalb des regulären Budgets und einer Anzahl an staatlichen Geldgebern im höheren zweistelligen Bereich keine Gesamtübersicht über die insgesamt zur Verfügung stehenden Gelder. Eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufteilung der Ausgaben wurde dadurch erschwert, das Risiko der politischen Fragmentierung erhöht.¹²⁶⁴

Einer stärkeren wirtschaftlichen Entwicklung des Landes stand auch entgegen, dass der Sicherheitsapparat rund ein Drittel der gesamten Staatsausgaben in Anspruch nahm. Der Anteil der Ausgaben für den Sicherheitssektor war (wohl im Durchschnitt der Jahre 2010-2018) mit 30 Prozent vom Staatshaushalt zehnmal so hoch wie in anderen Ländern mit geringem Einkommen (drei Prozent). Von umgerechnet 135 US-Dollar öffentlicher Ausgaben für jede Einwohnerin beziehungsweise jeden Einwohner Afghanistans entfielen 50 US-Dollar auf den Sicherheitssektor. Die Ausgaben für Infrastruktur betrugen 21 US-Dollar, für Bildung 17 und für Gesundheit acht US-Dollar pro Kopf.¹²⁶⁵ Auch wenn in den letzten Jahren der amerikanischen und europäischen Präsenz in Afghanistan eine Verlagerung der Ausgaben vom Sicherheitssektor in den Bereich Infrastruktur erkennbar war, wurde hier im Wesentlichen ein Fehler der Sowjetunion wiederholt, der im Fortschrittsbericht der Bundesregierung 2010 auch richtig erkannt worden war: „Die sowjetische Besatzung (1979-1989) hatte erfolglos versucht, den Staat nach ihrem Modell umzugestalten, einschließlich eines rund 400.000 Mann starken Sicherheitsapparats. Diese aufgezwungene Ordnung zerfiel spätestens 1992 nach dem Untergang der Sowjetunion, als die nach dem Abzug zunächst weiter geleistete finanzielle und materielle Unterstützung aus Moskau ausblieb. Polizei und Armee lösten sich innerhalb kürzester Zeit in konkurrierende Lager unterschiedlicher ethnischer und politischer Zugehörigkeit auf.“¹²⁶⁶

Die Relation von Ausgaben für Polizei und Militär zu anderen Ausgaben wird noch deutlicher, wenn man beachtet, dass laut einem von der Weltbank im Jahr 2019 veröffentlichten Bericht 66 Prozent der afghanischen Sicherheitsausgaben (und 34 Prozent der zivilen Ausgaben) von internationalen Geldgebern am afghanischen Haushalt vorbei ausgegeben wurden.¹²⁶⁷ Allerdings war es eine politische Entscheidung – auch im Rahmen der NATO- und VN-Einsätze –, der Terrorbekämpfung und damit dem Sicherheitsansatz höchste Priorität zu geben. Die so genannte COIN-Strategie (*counterinsurgency*) der Amerikaner, also der Ansatz, 80 Prozent der Aufwendungen für den zivilen Bereich und 20 Prozent für die Sicherheits- und militärischen Aufgaben einzusetzen, hätte erst nach dem 1. Oktober 2009 (Strategiewechsel) greifen können. Dieses Ziel wurde aber nie erreicht, da die Personal- und Materialkosten für die ANA weiter nahezu vollständig von den USA bezahlt wurden.

4.3.5.7 Finanzen als Mittel der Intervention

Die gewaltigen Summen, die in Form von internationalen Geldern für Truppenstationierungen, Budgethilfe, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe jedes Jahr nach Afghanistan flossen, haben die wirtschaftlichen Absorptionsfähigkeiten der afghanischen Wirtschaft bei weitem überschritten. Dadurch wurden Inflation und Kapitalflucht de facto zuungunsten der wirtschaftlichen Lage der einkommensschwachen Bevölkerung induziert. Berichten von zurückgekehrten amerikanischen Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern zufolge wurden von den USA große Summen für Projekte ausgegeben, die nicht benötigt wurden – mit üppigen Margen für Vertragsunternehmerinnen und Vertragsunternehmer, Beamtinnen und Beamte.¹²⁶⁸ Craig Whitlock beschreibt in den *Afghanistan Papers*, wie die US-amerikanische Armee 2009 ein Handbuch mit dem Titel *Commander's*

¹²⁶¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 305.

¹²⁶² Vgl. Haque (2019), S. 6.

¹²⁶³ Vgl. International Crisis Group (ICG) (2011), S. 1.

¹²⁶⁴ Vergleiche dazu Verheijen u.a. (2022), S. 7.

¹²⁶⁵ Vgl. Haque (2019), S. 2.

¹²⁶⁶ Bundesregierung (2010c), S. 19.

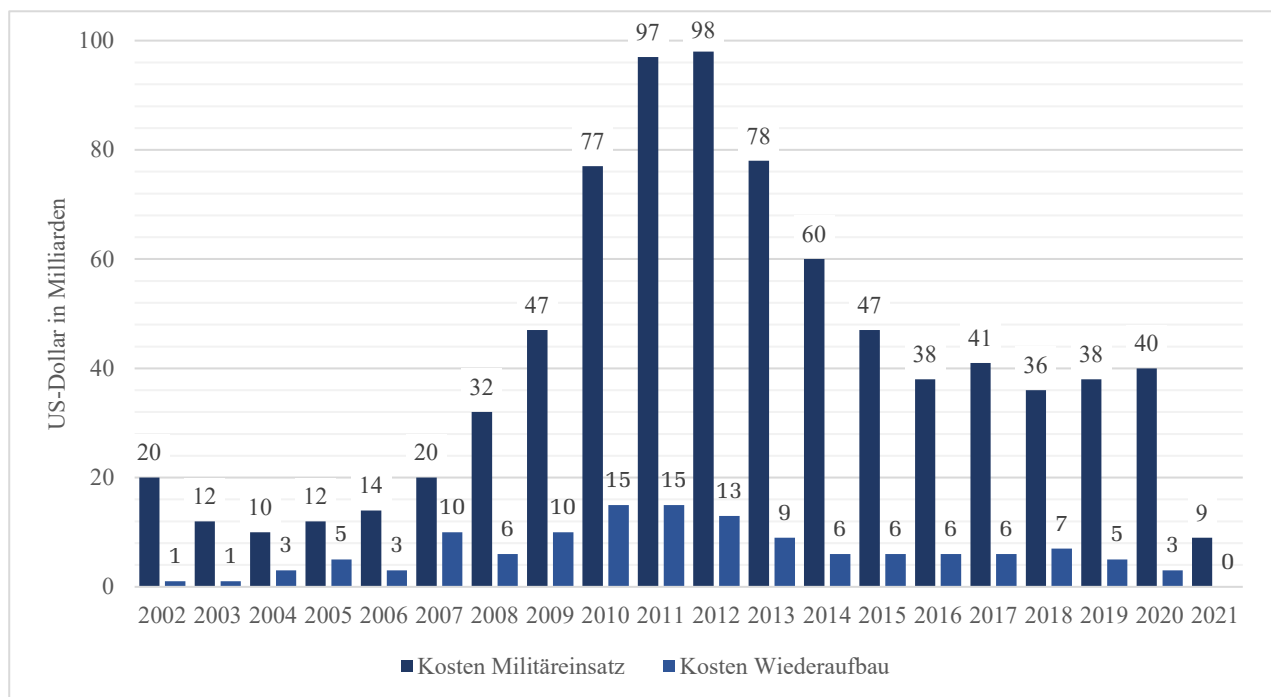
¹²⁶⁷ Vgl. Haque (2019), S. 8.

¹²⁶⁸ Vgl. Whitlock (2021), S. 211.

Guide to Money as a Weapons System (Praxishandbuch Geld als Waffensystem) veröffentlichte, in dessen Einleitung General Petraeus zitiert wird: „Geld ist die wichtigste Munition in diesem Krieg.“¹²⁶⁹ Das nominale BIP Afghanistans entwickelte sich zwischen 2002 und 2020 in US-Dollar bewertet von rund 4,3 Milliarden auf 20,1 Milliarden US-Dollar. Es ist ein flaches Wachstum bis circa 2006 auf rund sieben Milliarden US-Dollar zu erkennen, welches in ein steileres bis 2012 auf rund 20 Milliarden US-Dollar übergeht, um dann bis 2020 nach leichtem Abfall bei rund 20 Milliarden US-Dollar zu stagnieren. Darüber hinaus lässt sich annehmen, dass die Transferleistungen der Geberländer und die direkten Ausgaben der ausländischen Militärs und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern sowie deren Dienstleister in Afghanistan einen erheblichen Einfluss auf den nominalen Anstieg des BIP bis 2012 und den Verbleib auf dem Plateau von rund 20 Milliarden US-Dollar in der Zeit danach hatten. Dass die Annahme einer solchen Korrelation nicht ganz von der Hand zu weisen ist, wird deutlich, wenn man sich zum Beispiel die Entwicklung des BIP pro Kopf und der Anzahl der US-Truppen in Afghanistan anschaut.

Das gleiche ergibt sich, wenn man die US-Ausgaben (militärisch und zivil) in Korrelation zum BIP und BIP pro Kopf setzt. Ein gewisser, wenn auch relativ kleiner Prozentsatz der Ausgaben für militärische Operationen und Wiederaufbau, die in der Spitze bis zu 112 Milliarden US-Dollar betrugen, scheint in der afghanischen Wirtschaft verblieben zu sein und das BIP entsprechend parallel zum zur Bevölkerungsentwicklung von rund vier Milliarden US-Dollar im Jahr 2001 auf 20 Milliarden US-Dollar im Jahr 2012 erhöht zu haben.

Abbildung 9: US-Ausgaben für Militäreinsatz und Wiederaufbau in Afghanistan 2002 bis 2021

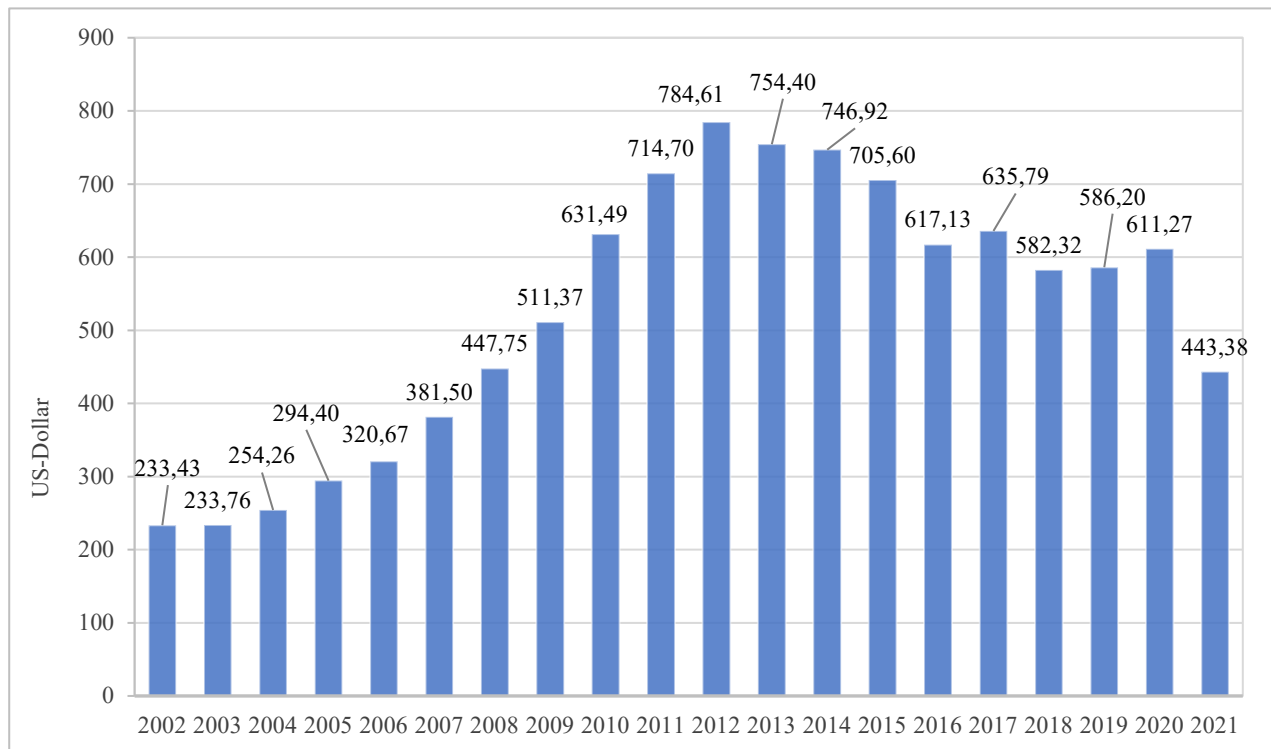


Quelle: U.S. Cost of War and Reconstruction in Afghanistan.¹²⁷⁰

¹²⁶⁹ Ebd., S. 217–218.

¹²⁷⁰ Gefunden in: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022b), S. 37.

Abbildung 10: **Afghanistan: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 2002 bis 2021 (in US-Dollar)**¹²⁷¹



Die Inflationsrate sank seit der Intervention in Afghanistan zwar zunächst von 35 Prozent auf 6,8 Prozent, stieg dann jedoch im Zuge der massiven Truppen- und Wiederaufbaugeld-Aufstockungen auf 26,4 Prozent im Jahr 2008 und pendelte sich dann bei fünf Prozent pro Jahr ein. Der Vergleich der Inflationsrate Afghanistans mit der in westlichen Industriestaaten, wo eine Inflationsrate von bis zu zwei Prozent als geldwertstabil gilt und eine Inflationsrate von fünf Prozent im Schnitt hingegen als instabil und wirtschaftsschädigend, ist natürlich nur bedingt aussagekräftig. Verglichen mit den Inflationsraten von Schwellen- und Entwicklungsländern insbesondere in der Region waren die genannten Schwankungen hoch.¹²⁷²

Das teils starke nominale Wachstum wurde daher durch die hohe Inflation zum Teil wieder stark abgeschwächt. Gleichzeitig stieg die Bevölkerung Afghanistans mehreren Quellen zufolge von 2001 bis 2021 von rund 20 Millionen Menschen auf rund 40 Millionen Menschen an.

Entsprechend hat sich das reale BIP pro Kopf trotz massiver ausländischer Geldzuflüsse nur relative flach entwickelt. In Afghani, der afghanischen Landeswährung gerechnet, also die Wechselkursentwicklung zum US-Dollar bereinigend, dürfte das BIP Afghanistans in der Landeswährung Afghani fakturiert durchaus gemäß der Bevölkerungsentwicklung stetig angestiegen sein. Während man im Jahr 2010 rund 43.000 Afghani für einen US-Dollar erhielt, waren es 2020 schon rund 78.000 Afghani. Bei der hohen Inflation und hohen Kapitalflucht aus dem Land bestand offensichtlich ein kontinuierlicher Abwertungsdruck auf die afghanische Landeswährung.

4.3.5.8 Bankensystem und Zahlungsverkehr

Die Situation des afghanischen Bankensystems vor der erneuten Machtübernahme der Taliban stellte sich laut einem UNDP-Bericht vom November 2021 wie folgt dar:

„Afghanistan’s financial system continues to be underdeveloped, in the context of its growth over the last 15 years. At the end of 2020, the total assets to GDP ratio was approximately 22 percent. The banking industry dominates the financial system, with 12 banks: six private commercial banks, one private Islamic bank, three state-owned banks, and two foreign bank branches. There are over

¹²⁷¹ Vgl. Statista (2023a).

¹²⁷² Vgl. dazu z. B. Bangladesch Länderdaten.info; oder Pakistan macro trends.net.

400 branches, the majority of which are in Kabul, Herat, and Mazar-e-Sharif. While private domestic banks had roughly 67 percent of overall banking sector assets as of the end of 2020, state-owned banks held around 27 percent. The banking system's activities were primarily focused on money transfers and deposit collection. Despite the international credit guarantee plan, the overall loan to GDP ratio was around 3 percent, the lowest in the world. The total loans to banking system assets ratio was only 13.4 percent at the end of the first quarter of 2021. In 2019 and 2020, the return on equity was around 4.5 percent, but in the first quarter of 2021, it was approximately zero. The banking system's capital adequacy ratio, on the other hand, was roughly 27 percent, which is quite high by worldwide standards. Demand deposits are the banking system's primary liability. The loan-to-deposit ratio was only around 17 percent at the end of the first quarter of 2021. The banks hold most of their liquidity with the Central Bank (DAB) in the form of necessary reserves, free deposits, or capital notes purchased from the DAB.¹²⁷³

Dies ist ein weiterer Beleg, dass die afghanische Wirtschaft für Anleger/-innen und Investoren/-innen nicht hinreichend vertrauenswürdig war. Afghanische Banken haben kaum für den Aufbau einer sich selbst tragenden Wirtschaft benötigte Kredite vergeben und die afghanische Währung Afghani wurde im Wesentlichen nur für Transaktions- und Recheneinheitszwecke, jedoch nicht für Wertaufbewahrungszwecke verwendet. Dass die Währung nicht konvertierbar war, stellt allerdings keine afghanische Besonderheit dar, dies galt und gilt auch für etliche andere Länder. In Afghanistan aber führte das ausländische Engagement und die damit verbundene Einführung des US-Dollars als Parallelwährung dazu, dass Teile der afghanischen Elite ihr Geld aus Sicherheitsgründen lieber im Ausland, vornehmlich in Umgebungen mit Steuervorteilen und am Persischen Golf anlegten und sich traditioneller, auf Bargeldtransaktionen basierender Finanzintermediationskanäle (*Hawala-Banking*, Kurierdienste, etc.) bedienten. Kapitalflucht war die Folge.

Statt im eigenen Land zu investieren, wurden also von Angehörigen der afghanischen Eliten legal und illegal immense Devisenbeträge ins Ausland transferiert. Diese im großen Stil organisierte Kapitalflucht stellte gleichzeitig eine außerordentliche Geldwaschmaschine für illegale Geldflüsse dar. Allein die im Jahr 2011 offiziell am Kabuler Flughafen deklarierten Kapitalexporte bezifferten sich auf 4,6 Milliarden US-Dollar und damit auf beinahe so viel wie der gesamte Staatshaushalt.¹²⁷⁴ Es wurde so ein Rentierstaat fortgeschrieben, dessen Eliten vielfach nicht an einer selbsttragenden Entwicklung interessiert waren. Dies verursachte immense volkswirtschaftliche Schäden und stärkte den Rückhalt der Taliban in der Bevölkerung. Ein prominentes Beispiel für eine solche Selbstbedienung durch die afghanischen Eliten war die *New Ansari Money Exchange*, eines der größten Finanzinstitute Afghanistans. Die afghanische Antikorruptionsbehörde, die 2010 eine Durchsuchung durchgeführt hatte, berechnete, dass Geldkuriere für die New Ansari zwischen 2007 und 2010 circa 2,78 Milliarden US-Dollar aus dem Land transportiert hatten.¹²⁷⁵ Ein weiteres Beispiel ist die Kabul Bank. Sie musste 2010 durch die Zentralbank mit nahezu einer Milliarde US-Dollar – in etwa ein Zwölftes der damaligen Wirtschaftsleistung Afghanistans – refinanziert werden, nachdem sich Mitarbeitende und Anteilseignerinnen und Anteilseigner, darunter ein Bruder des afghanischen Präsidenten Karzai, an Kundeneinlagen bereichert hatten.¹²⁷⁶ Der damalige Gouverneur der afghanischen Zentralbank schrieb in seinen Memoiren, Afghanistan sei „Geisel einer von der Mafia kontrollierten Gruppe von Politikern, die sich an den wertvollen internationalen Hilfszahlungen bereicherten, die eigentlich das Leben der Menschen verbessern sollten.“¹²⁷⁷ Korruption und Geldtransfers ins Ausland nahmen

¹²⁷³ United Nations Development Programme - UNDP (2021), S. 1–2. [Übersetzung durch den Sprachendienst des Deutschen Bundestages: Das afghanische Finanzsystem ist – im Kontext des Wachstums der vergangenen fünfzehn Jahre – nach wie vor unterentwickelt. Ende 2020 betrug das Verhältnis zwischen den gesamten Vermögenswerten und dem BIP etwa 22 Prozent. Der Bankensektor beherrscht das Finanzsystem mit zwölf Banken: sechs private Geschäftsbanken, eine private islamische Bank, drei staatliche Banken und die Niederlassungen von zwei ausländischen Banken. Es gibt über 400 Zweigstellen, die sich mehrheitlich in Kabul, Herat und Mazar-e-Sharif befinden. Während inländische private Banken Ende 2020 über etwa 67 Prozent der gesamten Vermögenswerte des Bankensektors verfügten, lag der Anteil der staatlichen Banken bei etwa 27 Prozent. Der Aktivitätenschwerpunkt des Bankensystems lag zuvörderst bei Geldtransfers und im Einlagengeschäft. Trotz des internationalen Kreditgarantieplans lag das Verhältnis zwischen Krediten und BIP bei etwa drei Prozent – das ist weltweit der niedrigste Wert. Ende 2021 betrug das Verhältnis zwischen den Gesamtkrediten und den Vermögenswerten des Bankensystems lediglich 13,4 Prozent. In den Jahren 2019 und 2020 lag die Eigenkapitalrentabilität bei etwa 4,5 Prozent, aber im ersten Quartal 2021 bei fast Null. Der Eigenkapitalkoeffizient des Bankensystems wiederum betrug etwa 27 Prozent, was nach weltweiten Standards recht hoch ist. Sichteinlagen sind die Hauptverbindlichkeit des Bankensystems. Das Kredit-Einlagen-Verhältnis lag am Ende des ersten Quartals 2021 lediglich bei etwa 17 Prozent. Die Banken halten den größten Teil ihrer Liquidität bei der afghanischen Zentralbank (DAB) in Form notwendiger Reserven, freier Einlagen oder von der DAB erworbener Schuldverschreibungen.]

¹²⁷⁴ Vgl. Green (2012).

¹²⁷⁵ Vgl. Whitlock (2021), S. 249.

¹²⁷⁶ Vgl. Hasrat-Nazimi (2012); Kazim (2010).

¹²⁷⁷ Whitlock (2021), S. 254.

nach der Wiederwahl Karzais im Jahr 2009, bei der nach Einschätzungen von VN und EU-Beobachterinnen und EU-Beobachtern hunderttausende bis 1,5 Millionen Stimmen gefälscht worden sein könnten¹²⁷⁸, weiter zu.¹²⁷⁹ Nach Angaben des US-amerikanischen *Congressional Research Service* (CSR) flossen 2011 schätzungsweise 4,5 Milliarden US-Dollar aus Afghanistan ab.¹²⁸⁰ Der stellvertretende Zentralbankgouverneur Afghanistans schätzte, dass etwa acht Milliarden US-Dollar pro Jahr aus dem Land transportiert würden.¹²⁸¹ Ein Großteil des Geldes wurde nach Dubai transferiert.¹²⁸² Für besonders hochgestellte Persönlichkeiten gab es auch im Jahr 2020 keine Zollkontrollen am Kabuler Flughafen. Die NZZ schrieb zum Zeitpunkt der Machtübernahme durch die Taliban im August 2021: „Machtgier und Korruption der politischen Elite erklären, warum die Taliban in Afghanistan so schnell vorrücken.“¹²⁸³ Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages schrieben in Bezugnahme auf diesen Zeitraum: „Tatsächlich sind Bestrebungen der Kabuler Regierung, um die Korruption zu bekämpfen, geradezu inexistent.“¹²⁸⁴ Der vom afghanischen Präsidenten Karzai ernannte afghanische Generalstaatsanwalt verhinderte zahlreiche Korruptionsermittlungen.¹²⁸⁵

4.3.5.9 Informelle Besteuerung – eine wichtige Einnahmequelle der Taliban

Eine wesentliche Einnahmequelle in Afghanistan war seit langem die Erhebung von Abgaben an Ein- und Ausfuhrpunkten (Grenzübergängen, Flughäfen). Die Taliban verloren die formelle Kontrolle hierüber Ende 2001, konnten durch den Aufbau von Fähigkeiten, militärische Operationen gegen internationale Transportkorridore durchzuführen, jedoch eine informelle Kontrolle wieder herstellen und hieraus Einnahmen (Schutzgeld) generieren. Opfer der Schutzgelderpressungen wurden vor allem die lokalen Zulieferer des US-Militärs. Jeden Monat waren zwischen 6.000 und 8.000 Lastwagen unterwegs, um die etwa 200 Militärstützpunkte in Afghanistan mit allem zu versorgen, was für die Kriegsführung notwendig war: Munition, Treibstoff, Büromaterial, Toilettenpapier, Fernsehapparate. Der gigantische Nachschub wurde größtenteils von Privatunternehmen bewältigt, und zwar auf der Basis des *Host-Nation-Trucking*-Vertrags, der im März 2009 vom US-Verteidigungsministerium mit zivilen Dienstleistern geschlossen wurde. Das Auftragsvolumen belief sich auf 2,16 Milliarden US-Dollar oder 16,6 Prozent des afghanischen Bruttoinlandsprodukts 2009. Ein Sprecher der internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF erklärte dazu: „Das Netzwerk der Subunternehmer ist uns unbekannt. Ob die was an die Taliban zahlen, um sicher durchzukommen, wissen wir nicht. Wir stecken Milliarden in dieses Geschäft, da ist es schon möglich, dass ein paar Millionen bei den Aufständischen landen.“¹²⁸⁶ Einige Analystinnen und Analysten, die die Schätzungen von Einnahmen der Taliban aus dem Drogenhandel für weit übertrieben halten, identifizieren stattdessen die Besteuerung des legalen Warentransports als Haupteinnahmequelle. So schrieb beispielsweise David Mansfield 2021, dass allein die Besteuerung des Außenhandels mit dem Iran den Taliban 2019 Einnahmen in Höhe von 83,4 Millionen US-Dollar beschert habe. Im Nimroz, einer Hochburg der Produktion von Opiaten und Metamphetaminen hätten die Einnahmen der Taliban aus der Besteuerung von Drogen 2020 bei 5,1 Millionen US-Dollar gelegen, die aus der Besteuerung des legalen Handels auf der Straße von Zirani nach Delarem hingegen bei 40,1 Millionen US-Dollar.¹²⁸⁷ Eine amerikanische *Taskforce* für Wirtschaftskriminalität, die 3.000 Verträge des Verteidigungsministeriums im Wert von 106 Milliarden US-Dollar untersuchte, kam zu dem Ergebnis, dass etwa 18 Prozent des Geldes an die Taliban und andere aufständische Gruppen flossen. Afghanische Minister/-innen gingen von größeren Summen aus. Weitere 15 Prozent der Gelder gingen nach Einschätzung der *Taskforce* an die Organisierte Kriminalität und korrupte afghanische Beamtinnen und Beamte. Nur wenige US-Beamtinnen und US-Beamte hätten jedoch davon hören wollen.¹²⁸⁸

4.3.5.10 Die Drogenökonomie¹²⁸⁹

Hinsichtlich der Drogenökonomie in Afghanistan wird auf das Drogengutachten (Abschnitt 5.8) verwiesen.

¹²⁷⁸ Vgl. Tagesschau (2009).

¹²⁷⁹ Vgl. Whitlock (2021), S. 241.

¹²⁸⁰ Zitiert in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 312.

¹²⁸¹ Zitiert in: Ebd., S. 312.

¹²⁸² Vgl. Whitlock (2021), S. 241.

¹²⁸³ Zitiert in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), S. 313.

¹²⁸⁴ Zitiert in: Ebd., S. 312–313.

¹²⁸⁵ Vgl. Whitlock (2021), S. 249.

¹²⁸⁶ Imbert (2010).

¹²⁸⁷ Vgl. Mansfield (2022), S. 1.

¹²⁸⁸ Vgl. Whitlock (2021), S. 246.

¹²⁸⁹ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

4.3.5.11 Bewertung¹²⁹⁰

Ökonomisch betrachtet erschwerte der jahrzehntelange Konflikt in Afghanistan die Entwicklung einer sich selbst tragenden Wirtschaft und er verhinderte insbesondere eine Erschließung der Rohstoffe Afghanistans in nennenswertem Ausmaß.

Die politische Entscheidung der US-Regierung unter Präsident Bush zugunsten eines Zentralstaates und der Einführung einer Präsidialdemokratie negierte die Geschichte und Kultur Afghanistans. Amerikaner und Europäer bauten in Afghanistan ein zentralisiertes Haushalts- und Finanzsystem auf, das in erster Linie überhaupt einen funktionsfähigen nationalen Staats-, Finanz- und Bankensektor ermöglichen sollte. Diese starke Zentralisierung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in Afghanistan stellte ein Entwicklungshindernis dar, welches das Vertrauen vieler Afghaninnen und Afghanen in die Regierung verhinderte. Um Afghanistan wirtschaftlich zu entwickeln, hätte es frühzeitig mit allen relevanten regionalen Akteuren eng abgestimmte Regionalkonzepte geben müssen.

Die gewaltigen Summen, die in Form von internationalen Geldern für Truppenstationierungen, Budgethilfe, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe jedes Jahr nach Afghanistan flossen, haben zugleich die wirtschaftlichen Absorptionsfähigkeiten der afghanischen Wirtschaft bei weitem überschritten. Dadurch wurden Inflation und Kapitalflucht de facto zuungunsten der wirtschaftlichen Lage der einkommensschwachen Bevölkerung induziert. Statt im eigenen Land zu investieren, wurden von Angehörigen der afghanischen Eliten legal und illegal immense Devisenbeträge ins Ausland transferiert. Diese gewaltige organisierte Kapitalflucht stellte gleichzeitig eine gewaltige Geldwaschmaschine für illegale Geldflüsse dar.

Der Aufbau formeller Strukturen wurde durch eine grassierende Korruption konterkariert. Von einer wirksamen Korruptionsbekämpfung seitens der afghanischen Regierung kann keine Rede sein.

Der Staats- und Regierungsaufbau in Afghanistan ist nicht an mangelnder finanzieller Unterstützung durch die Internationale Gemeinschaft gescheitert. Vielmehr haben Korruption, Drogenwirtschaft und der Machterhalt und Machtmissbrauch der alten *Warlords* das Vertrauen der Bevölkerung in den neuen, demokratischen Staat systematisch untergraben. Die Taliban wurden zunehmend als das geringere Übel wahrgenommen.

4.3.6 Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter zu Abschnitt 4.3.3.3.1, 4.3.5.10, und 4.3.5.11

Sondervotum zu Abschnitt 4.3.3.3.1¹²⁹¹

Die afghanische Verfassung von 2004 wird von der AfD-Bundestagsfraktion aufgrund ihres umfangreichen Interpretationsspielraums und den verschiedenen Rechtsauslegungen als „instabiles Fundament“ betrachtet. Insbesondere Artikel 3 der afghanischen Verfassung sorgte von Beginn an dafür, dass sich weder ein moderner Rechtsstaat noch eine funktionierende Demokratie entwickeln konnte. Gemäß dieser Norm, der sogenannten „Scharia-Klausel“, mussten alle politischen sowie hoheitlichen Maßnahmen den Grundsätzen des islamischen Rechts entsprechen, andernfalls konnte der Urheber wegen des Verstoßes gegen das „heilige Recht“ angeklagt und sogar zum Tode verurteilt werden. Die Annahme deutscher Politiker, dass Afghanistan auf Grundlage der neuen Verfassung nun demokratisch und rechtsstaatlich aufgebaut werde, erwies sich in der Realität zunehmend als unrealistisch. Nur wollte auch das lange Zeit kaum jemand wahrhaben.

Sondervotum zu Abschnitt 4.3.5.10¹²⁹²

Aus Sicht der AfD-Bundestagsfraktion enthält das sehr detaillierte Gutachten zur „Drogenökonomie Afghanistans“ äußerst interessante Erkenntnisse. Drei Aspekte verdienen besondere Beachtung:

Erstens vermied die Bundeswehr aufgrund des politischen Auftrags, der sich auf eine Stabilisierungsmission konzentrierte, bewusst Gefechte mit Drogenhändlern und Transporteuren. Soldaten gerieten hierdurch in einen schwierigen Interessenkonflikt. Letztlich entstand eine Situation, die dem „Staatsaufbauprojekt“ nicht förderlich war (im Gutachten mit Stand vom 8. Februar 2024 auf Seite 41).

¹²⁹⁰ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum des Abgeordneten Jan Nolte (AfD), des Abgeordneten Joachim Wundrak (AfD) und des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor.

¹²⁹¹ Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

¹²⁹² Für den Inhalt des Sondervotums sind allein die Einreichenden verantwortlich.

Zweitens zeigt das Gutachten, dass das Ansehen Deutschlands im Norden Afghanistans abnahm, da die Bevölkerung den deutschen Beitrag zunehmend nicht mehr als hilfreich, sondern als Unterstützung illegitimer Herrschaft empfand (im Gutachten mit Stand vom 8. Februar 2024 auf Seite 44).

Drittens wurde „die Nicht-Rede vom ‚Krieg‘“ sowie „das Bestreben, den Einsatz als reine Hilfsmaßnahme darzustellen, ... von der Öffentlichkeit mitunter als respektlos“ wahrgenommen (im Gutachten mit Stand vom 8. Februar 2024 auf Seite 48).

Sondervotum zu Abschnitt 4.3.5.11¹²⁹³

Die Aussagen der Enquete-Kommission zu „Budget und Finanzen“ greifen nach Analyse und Bewertung der AfD in wesentlichen Teilen zu kurz. Deutschland beteiligte sich an dem militärgestützten Staats- und Regierungsaufbau in Afghanistan, doch Bundesregierung und Bundestag nutzten die Legitimation der Menschenrechte und Demokratieförderung gleichsam als moralische Kompensation für den Einsatz letaler militärischer Gewalt.¹²⁹⁴

Wirtschaftlich betrachtet, war das Land 2001 ein im internationalen und regionalen Vergleich gering entwickelter Staat und ist es auch noch 2021 gewesen.¹²⁹⁵ Die politische Entscheidung der US-Regierung unter Präsident Bush zugunsten eines Zentralstaates und der Einführung einer Präsidialdemokratie negierte die Geschichte und Kultur Afghanistans. Amerikaner und Europäer bauten in Afghanistan ein zentralisiertes Haushalts- und Finanzsystem auf, das in erster Linie überhaupt einen funktionsfähigen nationalen Staats-, Finanz- und Bankensektor ermöglichen sollte. Diese starke Zentralisierung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in Afghanistan stellte ein Entwicklungshindernis dar, welches das Vertrauen vieler Afghanen in die Regierung verhinderte. Um Afghanistan wirtschaftlich zu entwickeln, hätte es frühzeitig mit allen relevanten regionalen Akteuren eng abgestimmte Regionalkonzepte geben müssen.

Der Afghanistan-Einsatz hat ca. 243.000 Menschen das Leben gekostet und belastete allein die USA mit Gesamtkosten von ca. 2,313 Billionen Dollar.¹²⁹⁶ Damit wurde lediglich ein zwanzigjähriges Interregnum in der Herrschaft der Taliban über das Land erkaufte. Das Ende des Einsatzes wurde weltweit als Niederlage der amerikanisch geführten westlichen Allianz wahrgenommen, die sich historisch in erfolglose militärische Interventionen in Vietnam, Irak, Syrien und Libyen einreihet.

Die Kosten für Deutschland gibt die Bundesregierung mit 17,3 Milliarden Euro an.¹²⁹⁷ In dieser Zahl sind aber eine Reihe von Kosten (u. a. Finanzierungskosten, Beratungskosten, Opportunitätskosten durch unterbliebene Investitionen) nicht enthalten.¹²⁹⁸ Würden diese berücksichtigt, müssten für jedes Jahr, welches Deutschland sich weiter am Krieg beteiligte, weitere 2,5 bis 3 Milliarden Euro veranschlagt werden, sodass Gesamtkosten von bis zu 47 Milliarden Euro entstehen könnten. Obwohl die Bundesregierung die Kosten inzwischen auf 17,3 Milliarden Euro festlegt, halten Journalisten teilweise weiterhin an der DIW-Schätzung fest.¹²⁹⁹ Trotz einer Differenz von 29,7 Milliarden Euro zwischen den beiden Werten fehlt das öffentliche Interesse an den deutschen Gesamtkosten, während amerikanische Kriegsausgaben mehr Beachtung finden. Die Kosten des US-Krieges in Afghanistan wurden ebenfalls unterschiedlich bewertet, mit möglichen Gesamtkosten von über zwei Billionen Dollar,

¹²⁹³ Für den Inhalt des Sondervotums sowie die Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich:

¹²⁹⁴ Vgl. Wortprotokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission am 21.11.2022 https://www.bundestag.de/resource/blob/927700/13727d76e165d018764975944b2a965d/Wortprotokoll_21-11-2022-data.pdf (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.9.

¹²⁹⁵ Vgl. die Zahlen von 1990 bis 2018 im weltweiten Vergleich <https://weltbevölkerung.info/HDI/data.aspx> (letzter Aufruf: 01.02.2024) und zu 2021 <https://www.laenderdaten.de/indizes/hdi.aspx> (letzter Aufruf: 01.02.2024) Afghanistan liegt auf Rang 180 von 191 Staaten.

¹²⁹⁶ Vgl. zu den Zahlen <https://www.nzz.ch/international/der-krieg-in-afghanistan-forderte-240000-tote-ld.1640684> (letzter Aufruf: 01.02.2024) und die dort genannten Quellen.

¹²⁹⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/32643, S.28f.

¹²⁹⁸ Vgl. Brück, Tilman u. a.: „Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan“, in: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.356888.de/10-21.pdf (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.2ff.

¹²⁹⁹ Vgl. zdf info: „Der Preis des Krieges: Afghanistan Doku (2020)“, „Ein Film von Nicole Alibayof“ u.a., verfügbar auf: <https://www.youtube.com/watch?v=wkmzwX4G6Ug> (letzter Aufruf: 01.02.2024), Minute 38:30-38:47.

einschließlich ziviler Hilfgelder.¹³⁰⁰ Die unterschiedlichen Summen zeigen, dass die Berechnung der Gesamtkosten von den zugewiesenen Ausgaben abhängt. Da es keine allgemeingültige Definition von „Einsatzkosten“ gibt, existiert auch kein allgemein-akzeptierter Wert. Selbst der Bundesrechnungshof konnte auf Anfrage keine der kursierenden Summen bestätigen. Die deutschen Kosten können je nach Bewertung zwischen 17,3 und 47 Milliarden Euro variieren. Angesichts der amerikanischen Beträge scheint die DIW-Schätzung von 47 Milliarden Euro aus dem Jahr 2010 realistischer als die offizielle Angabe der deutschen Regierung. Um ein vollständiges Bild über die Kosten des deutschen Afghanistan-Engagements zu erhalten, müssten dann auch noch die Konsequenzen der beträchtlich gestiegenen Zuwanderung aus Afghanistan nach Deutschland beachtet werden.

Es ist richtig, wenn die Enquete-Kommission feststellt, dass die gewaltigen Summen, die jedes Jahr nach Afghanistan flossen, die wirtschaftlichen Absorptionsfähigkeiten der afghanischen Wirtschaft überschritten haben. Zu ergänzen ist aber darüber hinaus der Gesamtzusammenhang. „Geld ausgeben als Waffe“, was die westlichen Streitkräfte, insbesondere seit der Präsidentschaft von Obama und dessen Strategiewechsel in Afghanistan taten, führte erwartbar zu einer erhöhten monetären Gesamtnachfrage, welche die Aufnahmefähigkeit der unterentwickelten, noch stark von agrarischer Subsistenzwirtschaft geprägten Volkswirtschaft weit überstieg und entsprechende inflatorische Effekte via Güter- und Faktorlücke der Volkswirtschaft¹³⁰¹ auslöste. Ökonomisch betrachtet erschwerte der jahrzehntelange Konflikt die Entwicklung einer sich selbst tragenden Wirtschaft und er verhin- derte insbesondere eine Erschließung der Rohstoffe Afghanistans in nennenswertem Ausmaß.

Festzuhalten ist auch: Das internationale Engagement in Afghanistan war nicht, wie 2010 von der deutschen Bundesregierung gefordert, „*langfristig, planbar und an afghanischen Prioritäten ausgerichtet*“¹³⁰². Die deutsche Seite hätte noch in der Zeit der amerikanisch-geführten Intervention Projekte ausarbeiten und deren Finanzierung für die Zeit des Endes der Kämpfe in Aussicht stellen können. Afghanistan hätte „mehr trade statt aid“ gebraucht!

¹³⁰⁰ Vgl. Watson Institute International & Public Affairs, Brown University <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022> oder Matern und Wetzel 2021, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/afghanistan-usa-biden-1.5346471> oder Weimer 2021, in: https://www.focus.de/politik/ausland/20-jahre-afghanis-tan-mission-die-bilanz-ist-ein-desaster_id_14213913.html (jeweils letzter Aufruf: 01.02.2024).

¹³⁰¹ Güterlücke: Die bei gegebenen Preisen herrschende Gesamtnachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern übersteigt das bei voller Auslastung des Produktionspotentials verfügbare Güterangebot; Faktorlücke: Die Nachfrage nach Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Rohstoffe) übersteigt das kurzfristig kaum vermehrbare Faktorangebot. <https://www.wirtschaftslexikon24.com/d/inflatorische-luecke/inflatorische-luecke.htm> (letzter Aufruf: 01.02.2024).

¹³⁰² Die Bundesregierung: „Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags. Dezember 2010“ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/240050/7fac3ec5b0dddaaa12c932d5a0b44efc/fortschrittsbericht-2010-data.pdf> (letzter Aufruf: 01.02.2024), S.102.

5 Der deutsche Einsatz in Afghanistan – die öffentlichen Anhörungen mit externen Sachverständigen

Die Enquete-Kommission hat in elf öffentlichen Sitzungen 35 externe Sachverständige angehört, die während des internationalen Einsatzes zwischen 2001 und 2021 verantwortliche Positionen inner- und außerhalb Afghanistans innehatten. Sie waren für NGOs tätig oder als Beraterinnen und Berater, in der Wissenschaft und bei Think Tanks. Darunter waren ehemalige afghanische Ministerinnen und Politikerinnen, Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen, Verantwortliche von VN- und EU-Missionen, deutsche Diplomaten und Führungskräfte der Bundeswehr, eine Ministerin und zwei Minister der Bundesregierung, ein Präsident des Bundesnachrichtendienstes sowie vier Vorsitzende der für den Einsatz zuständigen Bundestagsausschüsse. Die Sachverständigen wurden jeweils nach einer Verständigung unter den Fraktionen und einem Beschluss der Enquete-Kommission eingeladen.¹³⁰³

Die Kommission ist zunächst chronologisch vorgegangen und hat anschließend einige thematische Schwerpunkte gesetzt. Dabei hat sie die Rolle des Deutschen Bundestages betrachtet, die Rolle der Bundesregierung sowie unabhängige Evaluierungen des zwanzigjährigen Einsatzes.

Die Fragen der Kommission an die Sachverständigen zielten auf eine Bewertung des deutschen Engagements in den verschiedenen Phasen und auf den unterschiedlichen Politikfeldern. Die Experten berichteten von ihren Erfahrungen und Einschätzungen, ordneten Erfolge und Misserfolge des deutschen Beitrages in Afghanistan ein, zogen Schlussfolgerungen, machten Vorschläge für institutionelle Veränderungen und gaben Hinweise für das zukünftige vernetzte Handeln in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Folgenden sind zentrale Aussagen der Sachverständigen aus den öffentlichen Anhörungen zusammengetragen. Die Kommission macht sich die Bewertungen der Gäste ausdrücklich nicht zu eigen. Ihre eigenen Einschätzungen finden sich vielmehr in Kapitel 3: Bewertung und Lehren aus dem Einsatz ab Seite 17 und in Kapitel 4: Der deutsche Einsatz in Afghanistan – Analyse in den Projektgruppen ab Seite 25.

5.1 Der Beginn des internationalen Einsatzes in Afghanistan 2001

Die ersten beiden öffentlichen Anhörungen der Enquete-Kommission am 21. November 2022 und 12. Dezember 2022 beschäftigten sich mit der Ausgangslage zu Beginn des internationalen Engagements in Afghanistan nach den Anschlägen vom 11. September 2001.

Die Kommission hatte sich interfraktionell darauf verständigt, dazu jeweils drei externe Sachverständige anzuhören. Am 21. November 2022 waren das Prof. Dr. Conrad Schetter, Direktor des Bonn International Center for Conflict Studies, Michael Steiner, Botschafter a. D., und Carl-Hubertus von Butler, Generalleutnant a. D. Am 12. Dezember 2022 hörte die Kommission folgende Personen an: Thomas Ruttig, Afghanistan Analysts Network (AAN), Dr. Habiba Sarabi, Frauenministerin und Ministerin für Kultur und Bildung unter Präsident Hamid Karzai, sowie Dr. Susanne Schmeidl von Swiss Peace.

Michael Steiner, seinerzeit außenpolitischer Berater von Bundeskanzler Gerhard Schröder, erklärte, dass die Beteiligung Deutschlands am Kampf gegen Al-Qaida und die Taliban aus Solidarität mit den USA und wegen der militärischen Beistandspflicht innerhalb der NATO für die Bundesregierung außer Frage gestanden habe.¹³⁰⁴ Er sei wenige Tage nach dem Anschlag vom 11. September 2001 im Auftrag des Bundeskanzlers nach New York und Washington gereist, um herauszufinden, wie die USA reagieren würden und welche Unterstützung sie erwartet hätten.¹³⁰⁵

Einsatz der Bundeswehr nach kurzer Vorbereitungszeit

Aus der Überlegung, welchen Beitrag Deutschland leisten könne, seien dann das Mandat für die Beteiligung an der Mission *Operation Enduring Freedom* (OEF), das der Bundestag am 16. November 2001 beschlossen habe, sowie an der *International Security Assistance Force* (ISAF) mit Bundestagsbeschluss vom 22. Dezember 2001 entstanden.¹³⁰⁶

¹³⁰³ Vgl. Übersicht der Anhörungen (Abschnitt 6.12).

¹³⁰⁴ Vgl. Michael Steiner, Enquete-Kommission (2022b), S. 7.

¹³⁰⁵ Vgl. Michael Steiner, Ebd., S. 7.

¹³⁰⁶ Vgl. Michael Steiner, Ebd., S. 8.

Aufgrund der schnell erfolgenden internationalen militärischen Reaktion habe die Bundeswehr im Oktober 2001 und Dezember 2001 wenig Zeit für die Planung der mandatierten Einsätze gehabt, erläuterte Brigadegeneral Carl-Hubertus von Butler, der das erste ISAF-Kontingent nach Afghanistan führte. Auch wegen des schwierigen politischen Entscheidungsprozesses seien sichtbare operative Vorbereitungen weitgehend vermieden worden, was die Soldatinnen und Soldaten nach seiner Einschätzung vor Ort einem besonderen Risiko ausgesetzt hätte und bei künftigen Einsätzen möglichst vermieden werden sollte.¹³⁰⁷

Die ersten ISAF-Einheiten der Bundeswehr seien am 6. Januar 2002 nach Afghanistan geflogen. Ihr Auftrag sei es gewesen, ein nationales Kontingent von bis zu 1.200 Soldatinnen und Soldaten aufzubauen, um mit Patrouillen und ersten Hilfsprojekten Präsenz in der Stadt zu zeigen. Das sei zu leisten gewesen, obwohl man nicht gewusst habe, wo sich die Taliban und Al-Qaida aufgehalten hätten, wie die Strukturen und Beziehungsgeflechte in Kabul ausgesehen hätten und wie sich die Bevölkerung verhalten würde, beschrieb von Butler. Man habe sich Schritt für Schritt vorgetastet.¹³⁰⁸

Zivile Kräfte seien zunächst nicht vor Ort gewesen. Die ersten Einsatzkräfte in Kabul hätten das als Manko benannt. Man habe mit dem Übergewicht des Militärischen in Kabul eine Chance vertan, die Bevölkerung nachhaltig für das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan zu gewinnen, so von Butler.¹³⁰⁹

„Es ging darum, dem Land zu helfen, dass es eine sich selbst tragende Sicherheitsarchitektur auf der Basis möglichst demokratischer Strukturen entwickeln kann. Natürlich war mir schon damals bewusst, dass ich damit den Blick des Westeuropäers auf ein Land gerichtet hatte, das in nahezu allen Belangen inkompatibel zu uns war. Die Frage danach, was überhaupt erreichbar war, stellte sich für uns aber damals nicht. Es galt vielmehr, ein riesiges Aufgabenpaket anzupacken. Schritt für Schritt lichtete sich der Nebel. Und es gab auch relativ schnell Fortschritte.“¹³¹⁰

Carl-Hubertus von Butler, Generalleutnant a. D.

Ein „besonderer Prüfstein“ sei zum Ende seines Einsatzes die außerordentliche *Loya Jirga* im Juni 2002 gewesen, so von Butler. Sie sei im Zusammenwirken von ISAF und afghanischen Sicherheitskräften ohne schwerwiegende Sicherheitsvorfälle abgelaufen: „So übergaben wir den Einsatz mit durchaus großer Zuversicht an unsere Nachfolger“. ¹³¹¹

Auch aus Sicht von Botschafter Steiner schien 2002 „vor Ort zunächst alles gut zu gehen“. Die Taliban seien weg gewesen und der Terrorismus habe seine Basis in Afghanistan verloren.¹³¹² Die Sicherheit schien gewährleistet, in Kabul hätten sich die Menschen frei auf den Straßen bewegt, Schulen seien geöffnet worden. Die internationalen Kräfte hätten sich willkommen gefühlt und eine Aufbruchstimmung in der Bevölkerung wahrgenommen, berichtete auch von Butler.¹³¹³

Allerdings habe es 2002 die Fehleinschätzung gegeben, „Afghanistan sei militärisch gelaufen“. Die USA hätten sich zu dieser Zeit dem Irak und Saddam Hussein zugewendet. Das habe die Aufmerksamkeit weg von Afghanistan hin zum Irak verschoben. Die USA seien aber politisch, finanziell und militärisch „der mit Abstand größte Faktor“ in Afghanistan gewesen, erläuterte Steiner.¹³¹⁴

Deutschland habe zu der Zeit eine „relativ schmale außenpolitische Achse“ gehabt. Es habe aus deutscher Sicht Europa, die NATO und Friedenspolitik gegeben. Und plötzlich sei das Land mit internationalem Terrorismus und Afghanistan konfrontiert gewesen. Das habe Deutschland völlig unvorbereitet getroffen. Anders als die Amerikaner, Franzosen und Briten, die „eine wesentlich globalere außen- und sicherheitspolitische Sichtweise und einen globaleren sicherheitspolitischen Aktionsradius“ gehabt hätten.¹³¹⁵

¹³⁰⁷ Vgl. Carl-Hubertus von Butler, Ebd., S. 10, 22.

¹³⁰⁸ Vgl. Carl-Hubertus von Butler, Ebd., S. 3 f.

¹³⁰⁹ Vgl. Carl-Hubertus von Butler, Ebd., S. 12.

¹³¹⁰ Carl-Hubertus von Butler, Ebd., S. 11.

¹³¹¹ Carl-Hubertus von Butler, Ebd., S. 3 f.

¹³¹² Michael Steiner, Ebd., S. 10.

¹³¹³ Carl-Hubertus von Butler, Ebd., S. 3 f.

¹³¹⁴ Michael Steiner, Ebd., S. 8.

¹³¹⁵ Michael Steiner, Ebd., S. 13 f.

Auch die EU habe sich damals noch nicht als sicherheitspolitischer Akteur verstanden. Das sei heute anders.¹³¹⁶ Ihre Rolle sei damals nicht groß gewesen, ebenso wenig die der Vereinten Nationen. Die VN hätte man, so Steiner, von vornherein stärker einbeziehen sollen.¹³¹⁷

„Damals, nach Nine Eleven, gab es einen internationalen Konsens: Dieser Anschlag hatte eine solche Dimension, dass er eine Reaktion, auch eine militärische, rechtfertigte. Das war in den Sicherheitsratsresolutionen, in der NATO-Positionierung und weit darüber hinaus abzulesen. Ich glaube, es gab keine Alternative zu dem ursprünglichen Vorgehen nach Nine Eleven. Die Fehler haben sich in der nächsten Phase eingeschlichen.“¹³¹⁸

Michael Steiner, Botschafter a. D.

Für die Deutschen seien Demokratiebildung, Menschenrechte, Zivilgesellschaft und Frauenrechte in Afghanistan zentral gewesen, erläuterte Steiner. Seiner Einschätzung nach hätte die afghanische Bevölkerung Sicherheit, wirtschaftlichen Aufbau und in den Städten den Schulbesuch von Mädchen gewollt. Aber sie hätte sich nicht danach gesehnt, dass man ihrer „gewachsenen Gesellschaft, die ja existierte und keine Blackbox war“, ein Demokratiemodell westlicher Prägung mit einer anderen Werteskala brachte.¹³¹⁹

Kontextverständnis und Landeskunde

Nach Einschätzung von Prof. Dr. Conrad Schetter fanden die kulturelle und ethnische Vielfalt sowie das Stadt-Land-Gefälle mit westlich orientierten städtischen Milieus und einer konservativen Landbevölkerung in der Vorbereitung des Afghanistan-Einsatzes zu wenig Berücksichtigung. Gleiches habe für die zentralen Konflikte im Land gegolten: Trotz der langen Kriegsjahre seien das konstant vor allem Auseinandersetzungen um die knappen Ressourcen Wasser, Land und Weiden gewesen.¹³²⁰ Auch dass die Idee von Staatlichkeit im westlichen Sinn im Leben der Mehrheit der Bevölkerung gar keine Rolle spielte, sei nicht ausreichend verstanden worden.¹³²¹

„So dampfte die internationale Gemeinschaft die Vergangenheit des Landes immer wieder auf recht grobe Konfliktlinien ein [...]. Dabei gab es wenig Bemühen, ein historisches Kontextverständnis zu entwickeln. Frappierend ist vor allem, in wie vielen Politikfeldern – etwa Sicherheitssektor oder Bildung – die Interventen die gleiche Politik wie die sowjetischen Besatzer in den 1980er-Jahren verfolgten, ohne sich dessen überhaupt bewusst zu sein.“¹³²²

Prof. Dr. Conrad Schetter, Bonn International Centre for Conflict Studies

Vorhandene Expertise zu Afghanistan ist nach Schetters Wahrnehmung wenig abgefragt worden. Gezielte Wissensbestände seien auch in den Folgejahren nicht aufgebaut worden.¹³²³

Die Petersberg-Konferenz bei Bonn

Die erste internationale Konferenz zur Zukunft Afghanistans fand auf Einladung der Vereinten Nationen und unter dem Vorsitz des VN-Sonderbeauftragten für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, vom 27. November bis 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn statt. Die deutsche Regierung habe als Gastgeberin und durch ihre vorangegangenen Bemühungen um einen Friedensprozess eine wichtige Rolle gespielt, berichtete Thomas Rüttig, der als Mitglied der Delegation der Vereinten Nationen an der Konferenz teilnahm.¹³²⁴

Auf dem Petersberg sei die Grundlage für alle Errungenschaften, die Verfassung, die Rechte der Frauen und alles weitere gelegt worden, was in 20 Jahren erreicht worden sei, stellte Dr. Habiba Sarabi fest.¹³²⁵ Die afghanische Gesellschaft habe, soweit die Menschen die Entwicklungen verfolgen konnten, große Hoffnungen in den Petersberger Prozess gesetzt.¹³²⁶

¹³¹⁶ Michael Steiner, Ebd., S. 26.

¹³¹⁷ Vgl. Michael Steiner, Ebd., S. 18.

¹³¹⁸ Michael Steiner, Ebd., S. 27.

¹³¹⁹ Michael Steiner, Ebd., S. 9.

¹³²⁰ Vgl. Prof. Dr. Conrad Schetter, Ebd., S. 18.

¹³²¹ Vgl. Prof. Dr. Conrad Schetter, Ebd., S. 7.

¹³²² Prof. Dr. Conrad Schetter, Ebd., S. 6.

¹³²³ Vgl. Prof. Dr. Conrad Schetter, Ebd., S. 19.

¹³²⁴ Thomas Rüttig, Enquete-Kommission (2022c), S. 19.

¹³²⁵ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, Ebd., S. 5.

¹³²⁶ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, Ebd., S. 5.

„Das war eine dunkle Ära. Die Menschen waren sehr hoffnungslos. Aber die Petersberger Konferenz war ein Licht am Ende des Tunnels. Und sie dachten, dass es zu einer Entwicklung und zu Wohlstand in Afghanistan kommen würde und die Menschen ihre Leben genießen könnten. Sie waren also sehr gespannt auf das Ergebnis dieser Konferenz.“¹³²⁷

Dr. Habiba Sarabi, afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin

Dass die afghanischen *Warlords* der Nord-Allianz bei der Bonner Konferenz ihre Ansprüche auf Regierungspositionen und Einfluss durchsetzen konnten, obwohl einige als verantwortlich für Gewalt und Kriegsverbrechen während des Bürgerkrieges zwischen 1992 und 1996 galten, habe den gesellschaftlichen Neuanfang erschwert und später auch die Aufarbeitung der Kriegsjahre verhindert, so die Auffassung Schetters.¹³²⁸

Das beschrieb auch Dr. Sarabi als ein Problem. Die *Warlords* seien bewaffnet gewesen und hätten auch bei der späteren Demobilisierung im Land zum größten Teil ihre Waffen nicht abgegeben. Das Ergebnis seien Menschenrechtsverletzungen überall gewesen.¹³²⁹

Sowohl in der Interims- als auch in der Übergangsregierung hätten an der Spitze des Militärs, der Verteidigungskräfte und der Sicherheitsbehörden viele Vertreter der Nord-Allianz gesessen. Auch viele Gouverneure seien frühere *Warlords* gewesen. Sie hätten versucht, die Taliban zurückzudrängen. Die Taliban hätten Rache befürchtet und begonnen, sich wieder zu mobilisieren.¹³³⁰

Auch dass Hamid Karzai auf dem Petersberg als Interims-Regierungschef eingesetzt wurde, habe für Kritik gesorgt.¹³³¹ Er habe vielen als Person ohne Rückhalt in der Bevölkerung gegolten.¹³³²

Neben der Nord-Allianz seien drei Delegationen verschiedener afghanischer und politischer Kräfte eingeladen, bestehend vor allem aus Ex-Politikern und Exil-Afghanen. Zivilgesellschaftliche Gruppen seien zunächst nicht vorgesehen gewesen, führte Thomas Rüttig aus.¹³³³ Die VN hätten versucht, das kurzfristig mit einer zweiten Konferenz in Bad Honnef zu korrigieren.¹³³⁴ Der Zivilgesellschaft sei es auch darum gegangen, die in der Vergangenheit begangenen Verbrechen zu untersuchen. Das aber hätten die Teilnehmer der Petersberger Konferenz abgelehnt, so die Sachverständige Dr. Susanne Schmeidl.¹³³⁵ Dass dieses parallele Treffen überhaupt noch zustande kam, habe maßgeblich an der Unterstützung durch die Bundesregierung gelegen.¹³³⁶

„Nein, es gab keine Versuche zur nationalen Versöhnung, weil die Eliten daran nicht interessiert waren. [...] Wenn man an der Macht ist, will man nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ich denke, dass die Gelegenheit, sich mit der Vergangenheit auseinanderzusetzen, verpasst wurde. Die meisten Afghanen, mit denen man spricht, haben ein sehr langes Gedächtnis und können einem sagen, wann ihnen in der Vergangenheit Unrecht widerfahren ist.“¹³³⁷

Dr. Susanne Schmeidl, Swiss Peace, Basel

Dass die Taliban als zentrale Konfliktpartei bei der Bonner Konferenz nicht dabei gewesen seien, werteten einige Teilnehmende und Beobachter als Fehler, der den späteren Wiederaufstieg der Taliban begünstigt habe.¹³³⁸ Ihre Teilnahme sei zu diesem Zeitpunkt allerdings „politisch auch nicht denkbar“ gewesen.¹³³⁹ Die USA und andere zentrale Akteure hätten klargemacht, dass sie mit ihnen nicht verhandeln würden.¹³⁴⁰

„Meiner Meinung nach ist es ein Geburtsfehler der Bonn-Konferenz, dass die Taliban dort nicht teilgenommen haben, aber eigentlich noch viel mehr, dass es den demokratischen Kräften, die es auch in Afghanistan gegeben hat, inklusive der organisierten Zivilgesellschaft, eben nicht erlaubt

¹³²⁷ Dr. Habiba Sarabi, Ebd., S. 5.

¹³²⁸ Vgl. Prof. Dr. Conrad Schetter, Enquete-Kommission (2022b), S. 13.

¹³²⁹ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, Enquete-Kommission (2022c), S. 13.

¹³³⁰ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, Ebd., S. 20.

¹³³¹ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, Ebd., S. 9.

¹³³² Vgl. Thomas Rüttig, Ebd., S. 11 f.

¹³³³ Vgl. Thomas Rüttig, Ebd., S. 16.

¹³³⁴ Vgl. Thomas Rüttig, Ebd., S. 9.

¹³³⁵ Vgl. Dr. Susanne Schmeidl, Ebd., S. 14.

¹³³⁶ Vgl. Dr. Susanne Schmeidl, Ebd., S. 7.

¹³³⁷ Dr. Susanne Schmeidl, Ebd., S. 18.

¹³³⁸ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, S. 5; Thomas Rüttig, Ebd., S. 10.; Prof. Dr. Conrad Schetter, Enquete-Kommission (2022b), S. 16.

¹³³⁹ Vgl. Michael Steiner, Enquete-Kommission (2022b), S. 8.

¹³⁴⁰ Vgl. Dr. Habiba Sarabi, Enquete-Kommission (2022c), S. 17.

wurde, bei diesem Hauptforum oben auf dem Berg mitzureden. Das waren der eigentliche strategische Fehler und die falsche Weichenstellung gleich von Anfang an.“¹³⁴¹

Thomas Ruttig, Afghanistan Analysts Network

Deutschland hätte nach Auffassung von Thomas Ruttig nach der guten Initiative, die Bonner Konferenz auszurichten, „mehr Gewicht in die Waagschale werfen“ und versuchen können, verbündete Länder um sich zu versammeln, um mit ihnen gemeinsam beispielsweise die demokratischen Prozesse in Afghanistan zu unterstützen.¹³⁴²

Susanne Schmeidl, die im Auftrag der VN die kurzfristig anberaumte Konferenz der Zivilgesellschaft mit vorbereitet hatte, verwies darauf, dass der Begriff der Zivilgesellschaft in Afghanistan anders verstanden werde als im Westen. In Bonn habe man jene Gruppen ausgeschlossen, die der Bevölkerung in Afghanistan am meisten geholfen hätten. Gemeint seien religiöse und traditionelle Gruppen. Dazu gehörten Ältestenräte, Schuras, Jirgas und Moscheesysteme.¹³⁴³ Sie sei zu der Erkenntnis gelangt, dass die Rolle der Zivilgesellschaft zwar geschätzt, aber häufig als „Feigenblatt“ benutzt werde, um Dinge emanzipatorischer aussehen zu lassen, wie sie sagte. Die Meinung der Zivilgesellschaft sei gefragt, Entscheidungen würden aber andere treffen.¹³⁴⁴

5.2 Stabilisierung und Zusammenarbeit im Bündnis – 2002 bis 2008

Die beiden öffentlichen Anhörungen der Enquete-Kommission am 23. Januar und am 27. Februar 2023 haben die Jahre der Stabilisierung in Afghanistan beleuchtet und die Frage nach der Zusammenarbeit im internationalen Bündnis gestellt. Nach einer interfraktionellen Verständigung waren jeweils drei externe Sachverständige eingeladen: Am 23. Januar 2023 sprachen Lakhdar Brahimi, der VN-Beauftragte für Afghanistan von 2001 bis 2004, General a. D. Wolfgang Schneiderhan, Generalinspekteur der Bundeswehr von 2002 bis 2009, und Dr. Almut Wieland-Karimi, Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul von 2002 bis 2005 vor der Kommission. Am 27. Februar hörte die Kommission folgende Sachverständige an: Botschafter Hermann Nicolai, ziviler Leiter des PRT in Kunduz von 2009 bis 2010/11, Generalleutnant Bernd Schütt, unter anderem 2006 Kommandeur des PRT in Faizabad, Afghanistan, sowie Dr. Sima Samar, ehemalige afghanische Ministerin und Leiterin der unabhängigen afghanischen Menschenrechtskommission.

Die Vereinten Nationen in Afghanistan

Nach 23 Jahren Krieg und Zerstörung hätten in Afghanistan keine für Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte funktionierenden Institutionen mehr existiert, erklärte Dr. Sima Samar die Ausgangslage für die Interimsregierung Anfang 2002. Die Positionen in Ministerien und Verwaltungen seien Ende 2001 vielfach von Leuten besetzt gewesen, die zusammen mit den Milizen zuerst in Kabul angekommen seien.¹³⁴⁵

Die Koordinierung zwischen den verschiedenen VN-Organisationen beschrieb Lakhdar Brahimi, der VN-Sonderbeauftragte, als schwierig.¹³⁴⁶ Dabei sei eine gute Koordinierung eines der Hauptelemente des nach ihm benannten Brahimi-Reports aus dem Jahr 2000 gewesen, der sich mit Vorschlägen für VN-Friedenseinsätze beschäftigt habe.¹³⁴⁷

Er wolle im Zusammenhang mit der Konferenz auf dem Petersberg seine Wertschätzung für die großzügige Unterstützung und den Zuspruch der deutschen Regierung und Bevölkerung damals und heute, wie er formulierte, zum Ausdruck bringen. Das habe maßgeblich zu den erzielten Erfolgen in Afghanistan in den vergangenen 20 Jahren beigetragen.¹³⁴⁸

Die wichtigsten Ziele der Bonner Konferenz wie die außerordentliche *Loya Jirga* (Juni 2002) sowie die verfassungsgebende *Loya Jirga* (Dezember 2003) seien erreicht worden. Im Juni 2003 habe er, so Brahimi, angeregt, anderthalb Jahre nach der ersten Konferenz kritisch zurückzublicken und die Programme bei einer zweiten Kon-

¹³⁴¹ Thomas Ruttig, Ebd., S. 14.

¹³⁴² Vgl. Thomas Ruttig, Ebd., S. 25.

¹³⁴³ Vgl. Dr. Susanne Schmeidl, Ebd., S. 6 f.

¹³⁴⁴ Vgl. Dr. Susanne Schmeidl, Ebd., S. 7 f.

¹³⁴⁵ Vgl. Dr. Sima Samar, Enquete-Kommission (2023n), S. 5.

¹³⁴⁶ Vgl. Lakhdar Brahimi, Enquete-Kommission (2023l), S. 26.

¹³⁴⁷ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 26.

¹³⁴⁸ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 5.

ferenz anzupassen. Die Vereinten Nationen hätten damit vor allem eine repräsentativere Vertretung der afghanischen Bevölkerung im Übergangsprozess erreichen und die Dominanz der Nord-Allianz zurückdrängen wollen. Der Vorschlag sei von mehreren Seiten begrüßt, schließlich aber dennoch nicht umgesetzt worden.¹³⁴⁹

Brahimi brachte nach eigenen Angaben darüber hinaus einen Einbezug der Taliban in weitere Verhandlungen ins Gespräch, allerdings ohne Erfolg. Nicht nur die USA, sondern weitere wichtige Staaten wie Russland, Indien und der Iran sowie die Vertreter der siegreichen afghanischen Gruppen seien dagegen gewesen.¹³⁵⁰ Er habe im Jahr 2021, kurz nachdem die Taliban am 15. August in Kabul einmarschiert seien, zum ersten Mal davon gehört, dass die Taliban ursprünglich Interimspräsident Karzai angeboten hätten, die neue Ordnung unter einer Bedingung zu akzeptieren, nämlich, dass sie in ihre Dörfer zurückkehren und dort unbehelligt leben könnten. Zu der Zeit habe er diese Information nicht erhalten.¹³⁵¹

Die Taliban auf dem Petersberg nicht einzubeziehen, habe er als Ursünde bezeichnet.

„Man kann zwar heute nicht behaupten, dass sich alle Taliban dem Friedensprozess angeschlossen hätten. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Mehrheit mit den von uns im Juni 2002 und Dezember 2003 organisierten Loya Jirgas zusammengearbeitet hätte. Nach meiner festen Überzeugung hat das Versäumnis, sich den Taliban in dieser frühen Phase zu öffnen, eine wichtige Rolle bei allem gespielt, was später geschah, bis hin zum katastrophalen Ende am 15. August 2021.“¹³⁵²

Lakhdar Brahimi, VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004

Generell, so führte er aus, sei er zu dem Schluss gekommen, dass man mit allen Seiten reden müsse, das gelte insbesondere für die Vereinten Nationen. Sein Beispiel dafür sei das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das grundsätzlich mit allen Konfliktparteien spreche.¹³⁵³

Auf Nachfrage erklärte Brahimi, Förderung der Demokratie habe zu Beginn des internationalen Einsatzes in Afghanistan für die Vereinten Nationen keine Priorität gehabt. Es sei vielmehr vorrangig darum gegangen, einen funktionierenden Staat zu schaffen. Der brauche vor allem eine Polizei und ein Justizsystem, die beide effizient und nicht korrupt sein dürften. In beiden Punkten habe man nach seiner Einschätzung nicht gut abgeschnitten.¹³⁵⁴

Dr. Almut Wieland-Karimi, Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul ab 2002, bekräftigte diesen Aspekt. Zunächst sei es nicht um Demokratisierung, sondern vor allem um das Thema Stabilität gegangen.¹³⁵⁵

Kritisch schätzte sie die Entscheidung für ein Präsidialsystem mit einem starken Präsidenten in einem großen und zerklüfteten Land mit einer ethnisch sehr heterogenen Gesellschaft ein.¹³⁵⁶ Auch die Festlegung auf ein Wahlsystem, bei dem Parteien nicht zugelassen gewesen und Einzelpersonen bevorzugt worden seien, sei ein Fehler gewesen. Parteien und demokratische Gruppen seien so vernachlässigt worden.¹³⁵⁷

Schutz der Menschenrechte und Demokratisierung

Die Arbeit der unabhängigen Menschenrechtskommission, im Petersberg-Abkommen von 2001 beschlossen, sei immer wieder behindert worden, stellte Dr. Sima Samar fest, die von 2002 bis 2005 Vorsitzende der Menschenrechtskommission war. Einen Aktionsplan zur Aufarbeitung der Vergangenheit von 2006, in dem es nicht nur um Strafjustiz, sondern vor allem um Wiedergutmachung und um die Anerkennung der Leiden der Menschen gehen sollte, habe das afghanische Parlament durchkreuzt, indem es 2007 eine Amnestie für Abgeordnete beschlossen hätte. Damit hätten Parlamentarier, die in der Vergangenheit in Gewalttaten verwickelt gewesen seien, nicht mehr belangt werden können.¹³⁵⁸

¹³⁴⁹ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 6.

¹³⁵⁰ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 14.

¹³⁵¹ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 5, 23.

¹³⁵² Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 5 f.

¹³⁵³ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 27.

¹³⁵⁴ Vgl. Lakhdar Brahimi, Ebd., S. 13 f.

¹³⁵⁵ Dr. Almut Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023ai), S. 26.

¹³⁵⁶ Vgl. Dr. Almut Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023i), S. 14.

¹³⁵⁷ Vgl. Dr. Almut Wieland-Karimi, Ebd., S. 8.

¹³⁵⁸ Vgl. Dr. Sima Samar, Enquete-Kommission (2023n), S. 21.

Das Frauenministerium habe wenig Unterstützung innerhalb der Regierung erhalten. Etwas für Frauen zu erreichen, sei schwierig gewesen, weil Präsident Karzai auf die Konservativen habe Rücksicht nehmen müssen und wollen.¹³⁵⁹ Dabei seien sich die engagierten Frauen in Afghanistan und viele internationale Geber einig gewesen, dass der Zugang für Frauen zu Bildung, Gesundheit und Familienplanung zentral für die Entwicklung im Land gewesen sei.¹³⁶⁰

„Ich meine, dass unser Ansatz zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere für Frauen, essenziell war. Es ist nicht nur eine schöne Phrase, dass die Einbeziehung der Frauen die Sicherheit und Stabilität und Demokratie in einem Land garantiert. Das ist die Wahrheit – leider, oder zum Glück.“¹³⁶¹

Dr. Sima Samar, ehemalige afghanische Frauenministerin

Deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen hätten sich intensiv in die Bemühungen um Demokratisierung in Afghanistan eingebracht, ebenso die parteinahen politischen Stiftungen, letztere unter anderem für Frauen und Jugendliche und für freie Medien, erläuterte Wieland-Karimi.¹³⁶² Die Motivation sei hoch gewesen: Viele Beteiligte hätten es als historische Chance gesehen, ein Land auf seinem Weg zum Frieden zu begleiten. Am Anfang habe man zudem große Fortschritte in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur gesehen.

An klaren Absprachen habe es gemangelt, sowohl untereinander als auch im Austausch mit den deutschen Ministerien und internationalen Akteuren. Gleichzeitig habe man vor Ort pragmatisch zusammengearbeitet und den Vernetzten Ansatz gelebt – ohne ihn damals so zu nennen. Man habe von zivil-militärischer Zusammenarbeit gesprochen. Weder die Stiftungen noch die GTZ hätten aktiv sein können, wenn es nicht das deutsche Kontingent von ISAF gegeben hätte.¹³⁶³ Die Notwendigkeit eines tatsächlichen vernetzten Ansatzes sei damals in Afghanistan erkannt worden.¹³⁶⁴

Viele internationale NGOs seien nach Afghanistan gekommen, zahlreiche neue hätten sich gegründet. Man habe um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkurriert und Fachkräfte mit höheren Löhnen abgeworben. Der Umfang der für zivile Projekte ins Land fließenden Mittel habe „sicherlich zur Korruption im Land beigetragen“.¹³⁶⁵

Es habe am Anfang große Fortschritte gegeben, eine systematische Evaluierung sei aber nie erfolgt, so Wieland-Karimi.¹³⁶⁶

„Investitionen im Allgemeinen sind risikobehaftet, so auch in einem fragilen, nicht funktionierenden Staat. Dennoch herrschte die Logik vor, dass jedes Projekt – ob von der zivilen, der polizeilichen, der militärischen oder der entwicklungspolitischen Seite – ein Erfolg sein müsse. Es gab keine Misserfolge, und es existierte keine richtige Fehlerkultur. Das hat sicherlich auch zu der späteren Schönfärberei in der Berichterstattung geführt, weil alles immer nur Erfolge waren.“¹³⁶⁷

Dr. Almut Wieland-Karimi, Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul 2002 bis 2005

General a. D. Wolfgang Schneiderhan, Generalinspekteur der Bundeswehr von 2002 bis 2009, ging auf die wachsende Verantwortung Deutschlands während des Einsatzes ein. Er verwies darauf, dass die NATO erst 2003 das Kommando über ISAF übernommen hätte, nachdem der VN-Sicherheitsrat das Operationsgebiet auf Wunsch der afghanischen Regierung auf ganz Afghanistan ausgedehnt habe.¹³⁶⁸ Die Mission habe ab diesem Zeitpunkt auch außerhalb Kabuls für Stabilität und Sicherheit sorgen sollen.

¹³⁵⁹ Vgl. Dr. Sima Samar, Ebd., S. 7.

¹³⁶⁰ Vgl. Dr. Sima Samar, Ebd., S. 16.

¹³⁶¹ Dr. Sima Samar, Ebd., S. 16.

¹³⁶² Vgl. Dr. Almut Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023I), S. 14.

¹³⁶³ Vgl. Dr. Almut Wieland-Karimi, Ebd., S. 8.

¹³⁶⁴ Vgl. Dr. Almut Wieland-Karimi, Ebd., S. 9.

¹³⁶⁵ Dr. Almut Wieland-Karimi, Ebd., S. 9.

¹³⁶⁶ Vgl. Dr. Almut Wieland-Karimi, Ebd., S. 8.

¹³⁶⁷ Dr. Almut Wieland-Karimi, Ebd., S. 8.

¹³⁶⁸ Vgl. Wolfgang Schneiderhan, Ebd., S. 10.

Die Provincial Reconstruction Teams, PRT

In dieser Phase sei die Bedeutung der Bundeswehr im Bündnis gewachsen, als die Bundesregierung im Oktober 2003 die Zustimmung des Bundestages erhalten habe, sich an der Ausdehnung der internationalen Mission mit einem, später zwei *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) im Norden Afghanistans zu beteiligen.¹³⁶⁹

Die Übernahme des ISAF-Kommandos über Nord-Afghanistan am 1. Juni 2006 sei für die Bundeswehr ein weiterer wichtiger Schritt gewesen. Deutschland habe damit eines der vier großen Regionalkommandos geführt und zusätzliche Verantwortung übernommen.¹³⁷⁰

Für den deutschen Beitrag insgesamt sei in dieser Phase das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom 1. September 2003 maßgeblich gewesen. Man habe Afghanistan beim Aufbau eines funktionierenden Staates in allen Bereichen unterstützen wollen. Konkrete Ausführungsbestimmungen und näher definierte Ziele und Zeitvorgaben hätten allerdings gefehlt.¹³⁷¹ So wie es generell keinen einheitlichen strategischen oder operativen oder gar nationalen Kommunikationsprozess gegeben habe. Alles solle koordiniert werden, aber niemand wolle koordiniert werden, betonte Schneiderhan.¹³⁷² Zu den internationalen Abstimmungen sagte er:

„Eine nationale ressortübergreifende Abstimmung musste dann auch noch mit den Vereinten Nationen, mit Amerika und all den anderen Partnern synchronisiert werden, die inzwischen auf eine Größenordnung von über 40 aufgewachsen waren – auch im Regionalkommando Nord waren sehr viel mehr als nur NATO-Truppen. Und damit kamen durch die unterschiedlichen Philosophien sehr viel mehr kulturelle Unterschiede ins Militärische hinein.“¹³⁷³

Wolfgang Schneiderhan, General a. D., Generalinspekteur der Bundeswehr von 2002 bis 2009

Den Auftrag der PRTs, also Wiederaufbauteams bestehend aus Militärs und Zivilisten, beschrieben Generalleutnant Bernd Schütt, 2006 Kommandeur des PRT in Faizabad, sowie Hermann Nicolai, ziviler Leiter des PRT in Kunduz von 2009 bis 2011.

Sein Auftrag habe vor allem darin bestanden, vor Ort ein sicheres Umfeld zu schaffen, die Provinzregierungen zu unterstützen und sich mit allen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren vor Ort bei Sicherheitsfragen und Entwicklungsprojekten abzustimmen, so Generalleutnant Schütt. Hinzu gekommen seien die Entwaffnung illegaler Gruppen sowie humanitäre Hilfe und Notfallmanagement.¹³⁷⁴

Bei der Umsetzung vor Ort hätten die Wiederaufbauteams einen entsprechenden Handlungsspielraum gehabt. Er habe festgestellt, dass es für eine erfolgreiche Arbeit vor allem auf eine möglichst ressortübergreifende und international abgestimmte Strategie, auf Geduld und eine Umsetzung in kleinen Schritten sowie auf die Verantwortlichkeit auf der Seite der Partner ankomme, um Überforderungen auf der einen und Enttäuschungen auf der anderen Seite zu vermeiden.¹³⁷⁵

Die Kräfte vor Ort müssten der Lage angemessen ausgestattet sein. Dafür sollten die Ziele und Fähigkeiten, nicht Obergrenzen, die Ausstattung der Mandate bestimmen, so Schütt.¹³⁷⁶

„Über allem sollte aus meiner Sicht die Erkenntnis stehen, dass ein Einsatz militärischer Kräfte grundsätzlich nur eine temporäre Stabilisierung der Sicherheitslage ermöglicht. Die eigentliche Lösung eines Konflikts kann nur durch Politik und Diplomatie sowie durch die Gesellschaft des Krisenlandes im Verbund mit entsprechend geförderter, sichtbarer Entwicklung erfolgen.“¹³⁷⁷

Bernd Schütt, Generalleutnant, 2006 Kommandeur ISAF-Einsatz, Faizabad, Afghanistan

Hermann Nicolai ordnete die PRTs als eine denkbare Umsetzung des Vernetzten Ansatzes ein, die in Afghanistan passend gewesen sei.¹³⁷⁸

Die Antwort auf die Frage, ob sich das Konzept der PRTs bewährt habe, hänge aus seiner Sicht von der Perspektive ab. Lokal gesehen habe es eine Reihe von Erfolgen gegeben, zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung

¹³⁶⁹ Vgl. Wolfgang Schneiderhan, Ebd., S. 16.

¹³⁷⁰ Vgl. Wolfgang Schneiderhan, Ebd., S. 20.

¹³⁷¹ Vgl. Wolfgang Schneiderhan, Ebd., S. 11.

¹³⁷² Vgl. Wolfgang Schneiderhan, Ebd., S. 12.

¹³⁷³ Wolfgang Schneiderhan, Ebd., S. 11.

¹³⁷⁴ Vgl. Bernd Schütt, Enquete-Kommission (2023n), S. 8.

¹³⁷⁵ Vgl. Bernd Schütt, Ebd., S. 8.

¹³⁷⁶ Vgl. Bernd Schütt, Ebd., S. 12.

¹³⁷⁷ Bernd Schütt, Ebd., S. 12.

¹³⁷⁸ Vgl. Hermann Nicolai, Ebd., S. 12.

und beim Schulbesuch von Kindern.¹³⁷⁹ Das Wichtigste sei das Verständnis innerhalb der PRTs gewesen, dass man vor Ort sei, um die afghanische Regierungspolitik zu stützen und dabei zu helfen, die Politik umzusetzen. Das PRT habe, so Nicolai, nicht als eigener, selbständiger Akteur wahrgenommen werden sollen, sondern das Ziel sei gewesen, die Provinzverwaltung so „diskret zu unterstützen, dass die Menschen zum Gouverneur, zum Direktor für Bildung oder zum Direktor für Gesundheit gegangen sind und dort ihre Anliegen vorgebracht haben.“¹³⁸⁰

Diesen Ansatz hätten aber nicht alle Länder gleichermaßen verfolgt und seine Umsetzung sei landesweit „sehr unterschiedlich gelungen“. Für das PRT seien eine enge interne Abstimmung und ein einheitliches Auftreten gegenüber der Provinzverwaltung wichtig gewesen. Auch das sei in den verschiedenen Provinzen unterschiedlich gut gelungen, in den deutsch geführten PRTs habe das gut geklappt.¹³⁸¹

Neben der internen sei die Vernetzung mit anderen Akteuren vor Ort zentral gewesen.¹³⁸²

„Die Vernetzung vor Ort mit den Vereinten Nationen und den Nichtregierungsorganisationen war ganz wichtig. Für das gute Funktionieren des PRTs schien mir immer ein besonders wichtiger Punkt zu sein, dass der zivile Teil und die zivilen Aktivitäten bei den Soldaten sehr gut sichtbar waren. Sie haben einen guten Teil ihrer Motivation für die harte Arbeit vor Ort daraus gezogen, dass sie sahen: bei Entwicklung und Stabilität tut sich etwas.“¹³⁸³

Hermann Nicolai, ziviler Leiter PRT in Kunduz 2009 und 2010/11

5.3 Ausweitung, Eskalation und Transition – 2009 bis 2014

Die öffentlichen Anhörungen der Enquete-Kommission am 27. März und 24. April 2023 hatten die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und einer verschärften Sicherheitslage in Afghanistan sowie die Übergabe des Engagements in afghanische Verantwortung zum Thema. Nach einer interfraktionellen Verabredung wurden dazu jeweils drei externe Sachverständige eingeladen. Am 27. März 2023 hörte die Kommission folgende Personen an: Dr. Barnett Rubin, von 2009 bis 2013 Berater des Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan im *US State Department*, Brigadegeneral Jared Sembritzki, 2010 Kommandeur der *Quick Reaction Force 5*, ISAF, sowie Florian Broschke, 2010 bis 2015 Sicherheitsberater der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Mazar-e-Sharif und Kabul. Am 24. April sprachen Peter Jördening, Leiter des Deutschen Polizeiprojektes (GPPT) 2021 und 2022, Stefan Recker, Leiter des Büros der Caritas Deutschland in Afghanistan, sowie Dr. Tilmann J. Röder, Geschäftsführer der Just Peace gGmbH, vor der Kommission.

Die USA überprüfen ihre Strategie

Dr. Barnett Rubin berichtete von Entscheidungen der US-amerikanischen Regierung ab 2009. Man habe damals analysiert, dass die Vereinigten Staaten und die afghanische Regierung dabei seien, den „Krieg in Afghanistan langsam zu verlieren“. Der Umfang des Territoriums, der ihrer Kontrolle unterlag, habe weiter abgenommen.¹³⁸⁴ Die USA hätten – teilweise wegen der Ablenkung durch den Irak – zu wenig in Afghanistan investiert, so die Auffassung. Barack Obama sei mit dem Wahlversprechen, den Krieg im Irak zu beenden und mehr Ressourcen für Afghanistan einzusetzen, zum Präsidenten gewählt worden, so Rubin. Entsprechend seien die Strategien angepasst worden.¹³⁸⁵

Bei der Überprüfung der Afghanistan-Strategie 2009 habe in der US-Regierung aber zunächst keine Einigkeit bestanden. Ein ständiges Thema sei der Widerspruch zwischen dem Ziel der Terrorismusbekämpfung und dem Ziel des Wiederaufbaus gewesen. Für den neuen Präsidenten habe die Priorität darin gelegen, die Situation so zu korrigieren, dass sich die USA aus Afghanistan militärisch zurückziehen konnten. Dem Militär sei es darum gegangen, die Strategie derart auszugestalten, dass die USA den Kampf gegen die Taliban gewinnen konnten.

¹³⁷⁹ Vgl. Hermann Nicolai, Ebd., S. 12.

¹³⁸⁰ Hermann Nicolai, Ebd., S. 13.

¹³⁸¹ Vgl. Hermann Nicolai, Ebd., S. 13.

¹³⁸² Vgl. Hermann Nicolai, Ebd., S. 13.

¹³⁸³ Hermann Nicolai, Ebd., S. 13.

¹³⁸⁴ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Enquete-Kommission (2023r), S. 6.

¹³⁸⁵ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 6.

Alle diskutierten Ansätze hätten aber schließlich dazu geführt, dass mehr Truppen benötigt worden seien.¹³⁸⁶ Das habe zur Operation The Surge geführt, dem Aufwuchs der US-Truppen in Afghanistan.¹³⁸⁷

Im Jahr 2010 sei die Entscheidung getroffen worden, eine politische Beilegung des Krieges in Afghanistan zu unterstützen und dafür mit den Taliban Gespräche aufzunehmen.¹³⁸⁸ Die seien später fehlgeschlagen. Der Versuch einer politischen Lösung habe auf der Überlegung basiert, dass die Regierung von Afghanistan in Anbetracht ihrer Ressourcen „niemals in der Lage sein würde, ausreichend Sicherheitskräfte aufrechtzuerhalten, die der Bedrohung durch die Taliban gewachsen wären“. Man befürchtete ohne politische Lösung einen „Zusammenbruch der Institutionen“.¹³⁸⁹

Auf die Frage, ob der Einsatz der Vereinigten Staaten in Afghanistan erfolgreich gewesen sei, antwortete Rubin, dass einige Dinge fehlgeschlagen und andere erfolgreich abgeschlossen worden seien.¹³⁹⁰

„Es ist uns nie ausreichend gelungen, ein politisches Interesse zu formulieren, das mit diplomatischen und wirtschaftlichen statt mit militärischen Mitteln angegangen werden könnte. Sobald der Nutzen militärischer Mittel erschöpft war, hatten wir daher überhaupt keine sorgfältig definierte Strategie mehr.“¹³⁹¹

Barnett Rubin, Berater des Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan im US State Department 2009 bis 2013

Die Bundeswehr geht offensiver gegen Aufständische vor

Auch für die deutschen Soldatinnen und Soldaten hätten sich 2010 die Rahmenbedingungen geändert, erläuterte Brigadegeneral Jared Sembritzki. Im Frühjahr 2010 habe der Bundestag entschieden, dass die Bundeswehr offensiver gegen Aufständische vorgehen durfte. Das erweiterte Mandat habe zu Einsätzen außerhalb der Feldlager in ungesicherten Bereichen geführt. Als Beispiel schilderte Sembritzki den *Operation Post North*, nördlich von *Pol-e Chomri* in der Provinz *Baghlan*, den die Bundeswehr ab 2010 aufgebaut habe. Der Auftrag der bis zu 700 deutschen Soldatinnen und Soldaten sei gewesen, zusammen mit anderen internationalen Kräften dauerhafte Präsenz im Raum sicherzustellen, die Sicherheitslage in der Region zu stabilisieren und dabei die *Afghan National Security Forces* (ANSF), also Polizei und Militär, in die Operationen einzubinden und mit ihnen gemeinsam vorzugehen.¹³⁹²

Einen Vernetzten Ansatz, der darauf ausgelegt sei, wirtschaftliche, politische und polizeiliche Mittel zusammenzulegen, habe es nicht gegeben. Während des sechsmonatigen Einsatzes seien außer den deutschen und internationalen Soldatinnen und Soldaten sowie den afghanischen Sicherheitskräften keine Vertreter anderer Bereiche vor Ort gewesen. Vielmehr habe man Polizei-, Militär-, und Hilfsprojekte allein durchgeführt, darüber hinaus Straßen freigeräumt, Schulen errichtet und Moscheen finanziert. Er selbst habe an den örtlichen politischen Versammlungen teilgenommen. Das alles habe im Rahmen des Strategiewechsels, der *Counterinsurgency-Operations* (COIN) stattgefunden.¹³⁹³

Damals habe auch das so genannte *Partnering* mit afghanischen Militärangehörigen begonnen. Dabei sei es zunächst darum gegangen, Vertrauen aufzubauen, dem später nach einigen Wochen erste gemeinsame Operationen gefolgt seien.¹³⁹⁴ Zusammen mit afghanischen Kräften sei es gelungen, in Gebiete vorzudringen, die kurz zuvor noch Kernland der Taliban gewesen seien. Gegenangriffe hätten zu wochenlangen, schweren Gefechten geführt, bei denen die durch den „Surge“ erstmals im Norden stationierten amerikanischen Truppen eine große Hilfe gewesen seien.¹³⁹⁵

Zusammenfassend stellte Brigadegeneral Sembritzki fest, dass durch diese Einsätze die Akzeptanz der Bundeswehr bei den internationalen Verbündeten gestiegen sei.

¹³⁸⁶ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 6.

¹³⁸⁷ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 5.

¹³⁸⁸ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 5.

¹³⁸⁹ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 14.

¹³⁹⁰ Vgl. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 29.

¹³⁹¹ Dr. Dr. Barnett Rubin, Ebd., S. 22.

¹³⁹² Vgl. Jared Sembritzki, Ebd., S. 8.

¹³⁹³ Vgl. Jared Sembritzki, Ebd., S. 8.

¹³⁹⁴ Vgl. Jared Sembritzki, Ebd., S. 8.

¹³⁹⁵ Vgl. Jared Sembritzki, Ebd., S. 9.

„Der Strategiewechsel hin zu offensiven Operationen mit aktiver Zusammenarbeit mit den Afghanen und dem Zugeständnis von mehr Verantwortung an die militärischen Führer vor Ort hat zu massiver Anerkennung und Respekt auf militärischer Ebene geführt. Selbst die mit uns operierenden Kräfte anderer Nationen waren froh, dass wir vor Ort waren, ihnen halfen, wo immer es notwendig war, und dass wir gemeinsam erfolgreich kämpfen konnten.“¹³⁹⁶

Jared Sembritzki, Brigadegeneral

Veränderte Sicherheitslage und Entwicklungszusammenarbeit

Dass sich die Taliban seit etwa 2007 bis 2009 in einigen Bereichen Nordafghanistans wieder ausgebreitet hätten, habe auch für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine Bedrohung bedeutet, berichtete Florian Broschk von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Zwar hätten die afghanischen Sicherheitskräfte in den Städten ein ausreichendes Maß an Kontrolle ausgeübt, wo sich Büros und Unterkünfte des Personals befunden hätten, aber die Arbeit in der EZ habe es mit sich gebracht, dass sich das Personal regelmäßig außerhalb der Städte bewegen musste.¹³⁹⁷

Viele Organisationen hätten auf die veränderte Sicherheitslage mit einer Reduzierung der Bewegungen in der Fläche reagiert. Die staatliche deutsche EZ habe sich für einen anderen Weg entschieden, „nämlich den örtlichen Kontext möglichst detailliert zu durchdringen und die Maßnahmen darauf anzupassen“ und deshalb ab 2008 ein eigenes Sicherheitssystem mit den so genannten *Risk Management Offices* (RMO) unterhalten, so Broschk. Internationale und afghanische Expertinnen und Experten hätten konkret vor Ort daran gearbeitet, sich mit den lokalen Akteuren und Gemeinden zu vernetzen und Vertrauen in die Projekte aufzubauen.¹³⁹⁸ In schwierigen Gebieten habe man auch öffentliche Sicherheitsgarantien eingefordert, die zum Beispiel von traditionellen Ratsversammlungen auch gegeben worden seien.¹³⁹⁹

„Ein mit ausreichenden Ressourcen ausgestattetes System, das den lokalen Kontext bis zur Ebene von Dorf und Familienverbänden analysiert und aufbereitet, wäre für mich die wichtigste Empfehlung für zukünftiges Engagement in vergleichbaren Kontexten. Unterstützt werden kann dies durch die Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten. Einen Kader mit ausgewiesener Landesexpertise und Sprachkenntnissen hätten wir in den Jahren 2009 bis 2014 gut gebrauchen können.“¹⁴⁰⁰

Florian Broschk, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit

Für die Arbeit an der Sicherheit der EZ habe sich die Umsetzung des Vernetzten Ansatzes zwischen 2009 und 2014 positiv dargestellt, so Broschk. Die beteiligten Ressorts hätten sich aus seiner Sicht gut miteinander abgestimmt. Auch vor Ort habe ein „pragmatischer, wohlwollender und von gegenseitiger Wertschätzung geprägter Austausch“ stattgefunden.¹⁴⁰¹

Die EZ habe vor allem indirekt von der Anwesenheit der Bundeswehr profitiert, auch weil diese die afghanischen Sicherheitskräfte gestärkt habe. Sie hänge jedoch nicht primär und direkt vom internationalen Militär und der Bundeswehr ab. Umgekehrt sei der Beitrag der EZ zu einer positiven Entwicklung der Sicherheitslage „zuweilen einseitig verkürzt und mechanistisch gedacht“, erläuterte Broschk.¹⁴⁰² Die Entwicklung in einigen Regionen zeige, dass nicht Armut und mangelnde Bildung, sondern häufig „politische Interessen und historische Konfliktlinien“ ausschlaggebend für das Wiedererstarken der Taliban gewesen seien.¹⁴⁰³

Deutschland als *Lead Nation* beim Polizeiaufbau

Peter Jördening erläuterte der Kommission das deutsche Engagement für die Polizei in Afghanistan und verwies auf die Ausgangsbedingungen 2002 und 2003. Damals seien Erfahrungen mit einem solchen Aufbau im Rahmen

¹³⁹⁶ Jared Sembritzki, Ebd., S. 10.

¹³⁹⁷ Vgl. Florian Broschk, Ebd., S. 11.

¹³⁹⁸ Vgl. Florian Broschk, Ebd., S. 11.

¹³⁹⁹ Vgl. Florian Broschk, Ebd., S. 12.

¹⁴⁰⁰ Florian Broschk, Broschk (2023), S. 9 f.

¹⁴⁰¹ Florian Broschk, Ebd., S. 3.

¹⁴⁰² Florian Broschk, Ebd., S. 5.

¹⁴⁰³ Florian Broschk, Ebd., S. 7.

von internationalen Friedenseinsätzen „rudimentär“ gewesen. 1999, nach den Erfahrungen im Kosovo, sei die Geburtsstunde des zivilen Krisenengagements in der Europäischen Union gewesen.¹⁴⁰⁴

Deutschland habe 2002 als *lead nation* den Aufbau der afghanischen Polizei übernommen. Man habe eine zivile Polizei ausbilden wollen, was nicht selbstverständlich gewesen sei, da es in Afghanistan zu dem Zeitpunkt seit mindestens 15 Jahren keine funktionierende Polizei gegeben habe und die Rolle der Polizei in der Bevölkerung weitgehend unbekannt gewesen sei.¹⁴⁰⁵ Anknüpfungspunkte habe es dennoch gegeben, weil sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR in Afghanistan schon früher bei der Ausbildung von Polizei unterstützt hätten.

Sehr schnell seien „aus Ruinen heraus“ die Polizeiakademie sowie viele andere Behörden und Dienststellen errichtet worden, die zuvor „buchstäblich in Schutt und Asche“ gelegen hätten, sagte Jördening.¹⁴⁰⁶ Der nachhaltige Ansatz für eine zivile Polizei habe sich aber nicht aufrechterhalten lassen, als man mit den *Provincial Reconstruction Teams* militärisch und zivil in die Fläche gegangen sei.¹⁴⁰⁷

Bereits 2003 hätten darüber hinaus die USA mit einer achtwöchigen Ausbildung einfacher Streifenpolizisten begonnen. Der Schutz „der wirtschaftlich und militärisch lebenswichtigen“ Ringstraße sei von US-Seite neben der allgemeinen Sicherheit ein gewichtiges Argument für eine schnellere Personalaufstellung gewesen, dem auch die afghanische Seite gefolgt sei.¹⁴⁰⁸

Ohne die Notwendigkeit eines solchen schnelleren Aufbaus bestreiten zu wollen, habe das seines Erachtens die Abkehr von einer qualifizierten Zivilpolizei zugunsten der quantitativen Erhöhung der Ressourcen für eine kurzfristige Stabilisierung bedeutet, erläuterte Jördening.¹⁴⁰⁹

Mit der Ausdehnung des Engagements in die Provinzen habe man erkannt, dass man den Polizeiaufbau auf breitere Füße stellen müsse. Deshalb habe man 2007 die *European Union Police Mission Afghanistan* (EUPOL) gegründet. Die Mission habe nur zehn Jahre überdauert. Deutschland hingegen sei auch in den Jahren der Neuausrichtung seiner 2003 eingegangenen Verpflichtung nachgekommen, den Afghanen beim Polizei-Aufbau als *lead nation* zur Seite zu stehen.

Allerdings sei ein so breites Versprechen aufgrund der vielen Faktoren, die man nicht beeinflussen könne, nicht haltbar. Kleinere, bescheidenere Ziele, die von denen, die sie implementieren sollten, auch umgesetzt werden könnten, seien wesentlich erfolgsversprechender, so die Schlussfolgerung Jördenings.¹⁴¹⁰

„Die politische, wirtschaftliche und insbesondere die Sicherheitslage, aber auch die Kontinuität in Personal- und Organisationsfragen einschließlich der Koordinierung sowie die Bereitschaft und Möglichkeit des Beratenen, Verantwortung an- und schließlich zu übernehmen, sind erfolgsscheidend, jedoch nur eingeschränkt von Unterstützerseite beeinflussbar. Mit meinem heutigen Wissen kann die Unterstützung von außen nur zum Aufbau beitragen.“¹⁴¹¹

Peter Jördening, Leiter des Deutschen Polizeiprojektteams in Afghanistan 2020 bis 2021

NGOs und Vernetzter Ansatz

Stefan Recker, Leiter des Landesbüros der Caritas in Afghanistan, berichtete der Kommission von seiner Arbeit in Afghanistan. Nach Erfahrungen der Caritas, die seit 1984 im Land arbeite, seien lokale Projekte mit „kleinen, überschaubaren Zielen“ großen Projekten, gerade im Bereich Staatsaufbau, vorzuziehen. Diese Befunde würden auch durch eine Meta-Studie des BMZ gedeckt, die Projekte zwischen 2008 und 2018 untersucht habe.¹⁴¹²

Die Caritas verfolge den Ansatz der vernetzten Sicherheit nicht. Man sei der Überzeugung, dass Sicherheit im Bereich der Nichtregierungsorganisationen durch Akzeptanz erreicht werde. Das bedeute, mit kleinen Büros und kleinen Projekten zu arbeiten, die nicht exponiert seien. Das seien gute Sicherheitsmaßnahmen, so Recker. Caritas arbeite grundsätzlich nur mit Partnerorganisationen und lokalen Gemeinden.¹⁴¹³

¹⁴⁰⁴ Vgl. Peter Jördening, Enquete-Kommission (2023u), S. 5.

¹⁴⁰⁵ Vgl. Peter Jördening, Ebd., S. 6.

¹⁴⁰⁶ Peter Jördening, Ebd., S. 6.

¹⁴⁰⁷ Vgl. Peter Jördening, Ebd., S. 6.

¹⁴⁰⁸ Vgl. Peter Jördening, Jördening (2023), S. 4.

¹⁴⁰⁹ Vgl. Peter Jördening, Ebd., S. 4.

¹⁴¹⁰ Vgl. Peter Jördening, Enquete-Kommission (2023u), S. 7.

¹⁴¹¹ Peter Jördening, Jördening (2023), S. 6.

¹⁴¹² Vgl. Stefan Recker, Enquete-Kommission (2023u), S. 8.

¹⁴¹³ Vgl. Stefan Recker, Ebd., S. 8.

Kritisch stufte Recker die PRTs ein, mit denen erstmals eine Kooperation ziviler und militärischer Akteure institutionalisiert worden sei. Wobei von Beginn an eine Dominanz militärischer und sicherheitspolitischer Interessen deutlich geworden sei. Das habe sich an den eingesetzten finanziellen Mitteln und dem Verhältnis des militärischen gegenüber dem zivilen Personal widerspiegelt. Projekte seien teilweise nur in Regionen gefördert worden, in denen die Bundesregierung die Sicherheitsverantwortung getragen habe. Das stelle aus Sicht vieler humanitärer und entwicklungspolitischer Organisationen eine „äußerst bedenkliche Unterordnung“ von EZ und humanitärer Hilfe unter sicherheits- und außenpolitische Interessen dar.¹⁴¹⁴

„Der Bereich vernetzte Sicherheit: Das funktioniert in meinen Augen einfach nicht. Man kann nicht militärische oder auch polizeiliche Sicherheit und Hilfsorganisationen vermengen. Da gibt es ein Problem, gerade in einer Konfliktlage. Die Sicherheit der Hilfsorganisationen wird ganz wesentlich durch Akzeptanz bei der Bevölkerung, aber natürlich auch bei den Konfliktparteien gewährleistet. Wenn die sehen, dass jemand ständig in ein PRT reinläuft oder etwas mit dem Militär macht, dann wird die Akzeptanz unterminiert.“¹⁴¹⁵

Stefan Recker, Leiter Büro Caritas Deutschland in Afghanistan

Insgesamt seien die meisten Projekte staatlicher und nichtstaatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe recht gut an die lokalen Bedürfnisse angepasst gewesen, so Recker. Zu Problemen hätten in manchen Fällen „sehr kurzfristige Planungszyklen, überambitionierte Zielsetzungen und häufig wechselnde Strategien“ geführt.¹⁴¹⁶ Es habe insgesamt eine sehr gute Kooperation zwischen den verschiedenen deutschen Akteuren in Afghanistan gegeben.¹⁴¹⁷

Dr. Tilmann J. Röder von Just Peace ging für die Kommission auf die Frage ein, wie robust staatliche Strukturen in Afghanistan im Vergleich zu informellen Strukturen waren. Die staatlichen Strukturen seien, so Röder, durch verschiedene Faktoren geschwächt worden. Einer sei der bewaffnete Kampf gewesen. Zwischen 2009 und 2014 seien zwischen 22 und 26 Prozent des staatlichen Haushaltes in den Sicherheitssektor geflossen.¹⁴¹⁸

Das vermutlich mit Abstand größte Problem sei aber die Korruption gewesen. Die Weltbank habe für 2010 geschätzt, dass etwa 30 Prozent der Finanzhilfen dadurch verloren gingen. Ein weiterer Faktor seien informelle Strukturen, wozu Röder Stammesstrukturen, *Warlords* und religiöse Autoritäten zählte. Den Transfer von Positionen aus dem radikalen Islam in die Politik und Justiz bezeichnete Röder als „höchst problematisch“. Eine weitere informelle Struktur, die Drogennetzwerke, habe dazu geführt, dass Politik und Verwaltung immer weiter korumpiert worden seien.¹⁴¹⁹

Die staatlichen Justizinstitutionen seien „von Teilen der Bevölkerung als ineffektiv, korrupt und fremd wahrgenommen“ und gemieden worden. Besonders im ländlichen Raum hätten viele Menschen weiter traditionelle Ältestenräte und zunehmend auch mobile Gerichte der Taliban aufgesucht, die der staatlichen Gerichtsbarkeit Konkurrenz gemacht hätten. Die Entscheidungen der Taliban-Richter, die sich per Motorrad durchs Land bewegt und auf Dorfebene Streitschlichtung angeboten hätten, seien als gerecht empfunden worden. Der Einsatz dieser Richter sei ein zentrales Element in der Strategie der Taliban gewesen.¹⁴²⁰

Eine Rechtskultur und Gewaltenteilung in einem Land wie Afghanistan einzuführen, sei natürlich schwierig. Kurze Laufzeiten von Projekten seien wegen des Haushaltsrechtes nachvollziehbar. Aber es lohne sich, darüber nachdenken, wie man Verbesserungen erreichen könne.¹⁴²¹

„Das sind sehr, sehr lange Prozesse. Ich habe immer in der Größenordnung mindestens einer Generation gedacht. Das wären schon mal fünfundzwanzig, dreißig Jahre. Soviel Zeit mag man damals nicht gehabt haben, hätte sie aber einplanen und vielleicht anders an die Sache herangehen müssen. Das ist im Nachhinein leicht gesagt, aber das ist eine Folgerung, die man daraus ziehen kann.“¹⁴²²

Dr. Tilmann J. Röder, Just Peace gGmbH

¹⁴¹⁴ Vgl. Stefan Recker, (2023), S. 2.

¹⁴¹⁵ Stefan Recker, Enquete-Kommission (2023u), S. 20.

¹⁴¹⁶ Vgl. Stefan Recker, Ebd., S. 5.

¹⁴¹⁷ Vgl. Stefan Recker, Ebd., S. 8.

¹⁴¹⁸ Vgl. Tilmann J. Röder, Ebd., S. 9.

¹⁴¹⁹ Vgl. Tilmann J. Röder, Ebd., S. 9.

¹⁴²⁰ Vgl. Tilmann J. Röder, Röder (2023b), S. 4.

¹⁴²¹ Vgl. Tilmann J. Röder, Enquete-Kommission (2023u), S. 16.

¹⁴²² Tilmann J. Röder, Ebd., S. 16.

Generell, so Röder, erscheine ihm wichtig, bei ähnlichen Einsätzen in der Zukunft statt der Institutionen die Menschen und ihre Interessen ins Zentrum zu stellen, und dabei auch kleinere Ansätze und Projekte vorzusehen. Dem Staatsaufbau solle ein Friedensprozess vorangehen.¹⁴²³

5.4 Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene

Am 22. Mai und am 19. Juni 2023 hat sich die Enquete-Kommission mit der Phase von 2015 bis 2021 befasst. Thematisch hat sie ihren Blick in der Sitzung am 22. Mai auf die Dynamiken der internationalen, nationalen und lokalen Ebene gerichtet. Die Kommission hatte sich interfraktionell darauf verständigt, drei externe Sachverständige dazu anzuhören: Zarifa Ghafari, Gründerin der Nichtregierungsorganisation „*Assistance and Promotion of Afghan Women*“, Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, ehemalige stellvertretende Leiterin des Referats Afghanistan/Pakistan im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, sowie US-General a. D. David H. Petraeus, Befehlshaber des *United States Central Command* (2008-2010) und Kommandeur der US-Streitkräfte in Afghanistan sowie der *ISAF* (2010-2011).

Im Mittelpunkt der zweiten Anhörung am 19. Juni standen Deutschlands Rolle im multilateralen Kontext und der Blick auf Abzug und Verhandlungen. Auch in dieser Sitzung hörte die Kommission drei externe Sachverständige an: Andreas von Brandt, Diplomat des Auswärtigen Amtes und Leiter der EU-Delegation in Kabul (2020-2021), Jan Hendrik van Thiel, Diplomat des Auswärtigen Amtes und Geschäftsträger der deutschen Botschaft in Afghanistan (2021), sowie Deborah Lyons, Botschafterin Kanadas in Afghanistan (2013-2016) und Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für Afghanistan sowie Leiterin der *UN Assistance Mission in Afghanistan* (2020-2022).

Fehlende strategische Geduld

US-General a. D. David H. Petraeus legte seine Einschätzung des internationalen Engagements in Afghanistan dar. Er hob hervor, dass die deutschen Einsatzkräfte „sehr kompetent“ agiert hätten.¹⁴²⁴ Die „militärische Seite“ des Einsatzes beschrieb er insgesamt als „ziemlich gut“.¹⁴²⁵ Ein Problem habe darin bestanden, „dass der übergeordnete strategische Ansatz, nämlich die wiederholte Suche nach einem Ausweg, die Fähigkeit“ für das militärische Vorgehen untergraben habe. Im Irak habe man „es viel besser gemacht“, weil man nie davon gesprochen habe, sich zurückzuziehen.¹⁴²⁶

Die USA hätten ihre Aufmerksamkeit und ihre Mittel und Ressourcen bereits früh auf den Irak (um)gelenkt und sich erst zum Jahresende 2008 wieder auf Afghanistan konzentriert.

Man müsse zur Kenntnis nehmen, sagte Petraeus, dass es neun Jahre – von Ende 2001 bis Ende 2010 – gebraucht habe, in Afghanistan die „richtigen Voraussetzungen“ zu schaffen. Gemeint seien unter anderem die Strategie, die Menge der Ressourcen, die Organisationsstruktur in den verschiedenen Programmen und die Vorbereitung der Streitkräfte.¹⁴²⁷

Die USA hätten, so Petraeus, trotz der erkannten Notwendigkeit keinen Schwerpunkt auf einen langfristigen Staatsaufbau gelegt. Generell sprach er von fehlender „strategischer Geduld“.¹⁴²⁸

„Wie lange hätte es wohl gedauert? Das weiß ich nicht, das kann man nicht vorhersagen. (...) Aber zu sagen, dass es sich um mehrere Jahrzehnte handelt, oder um Generationen, das wäre vielleicht zutreffender, denke ich. Man muss nur die Geduld dazu haben. (...) Das ist der größte strategische Fehler, denn das ist alles andere als einfach. Offen gesagt, haben wir die Lehren vergessen, die wir in der Vergangenheit in Ländern wie Vietnam auf die harte Tour gelernt haben.“¹⁴²⁹

David H. Petraeus, US-General a. D.

¹⁴²³ Vgl. Tilmann J. Röder, Ebd., S. 10.

¹⁴²⁴ David H. Petraeus, Enquete-Kommission (2023ac), S. 27.

¹⁴²⁵ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 34.

¹⁴²⁶ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 34.

¹⁴²⁷ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 25.

¹⁴²⁸ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 25.

¹⁴²⁹ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 35.

Petraeus konstatierte weitere Faktoren, die ein erfolgreiches Handeln in Afghanistan erschwert hätten, etwa die Zusammensetzung der afghanischen Regierung.¹⁴³⁰ Der Ausschluss der Taliban sei ein Fehler gewesen, der bereits bei der Petersberg-Konferenz gemacht worden sei.¹⁴³¹ Auch „afghanische Unzulänglichkeiten“¹⁴³², insbesondere die Korruption, hätten eine Herausforderung bedeutet. Als schwierig habe sich zudem erwiesen, dass man Pakistan nicht davon habe abbringen können, dem Taliban- und Haqqani-Netzwerk als Rückzugsgebiet zu dienen.¹⁴³³

Die Erkenntnis, dass man in Afghanistan nicht gewinnen und nicht alles Gewünschte erreichen konnte, habe nicht zu der Erwägung geführt, „dass wir die Situation einfach nur verwalten könnten. Infolgedessen kam es zu dem schrecklichen diplomatischen Abkommen, das von den Vereinigten Staaten ausgehandelt wurde.“¹⁴³⁴

Afghanische Zivilgesellschaft

Zarifa Ghafari beschrieb die Situation der afghanischen Gesellschaft und insbesondere die Lage der Frauen in einem sich sicherheitspolitisch zunehmend verschlechternden Umfeld.

Sie stellte zunächst positiv fest, dass infolge des internationalen Engagements „eine neue Mehrheitsgeneration Afghanistans gebildet wurde, die nicht nur Zugang zur digitalen Welt, sondern auch zur modernen Welt der Bildung erhielt. Frauen wurden Teil der Gesellschaft und der politischen Teilhabe.“¹⁴³⁵ Man sei zuversichtlich gewesen, dass diese neue Generation gesellschaftliche Verantwortung und die politische Führung Afghanistans werde übernehmen können. Jedoch habe das Doha-Abkommen all ihre Anstrengungen „an einem Tag (...) verkauft“¹⁴³⁶.

Einen wesentlichen Hinderungsgrund für das Entstehen einer offenen und liberalen Gesellschaft sah Zarifa Ghafari in der „offene[n] Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die Waffenbarone, Gangster, Schmuggler, die Mafia und Kriegsverbrecher.“¹⁴³⁷ Die junge Generation, und insbesondere Frauen, habe man hingegen nicht ausreichend unterstützt und gefördert.

Kritisch bewertete Ghafari den Umgang mit der ländlichen Bevölkerung. Diese sei ignoriert worden und habe keine Kenntnis von Werten wie Demokratie, Menschenrechten und Internationalismus erlangt. Die Vermittlung solcher Werte sei nicht möglich gewesen, „weil man sie nicht erreichte und ihnen keine Plattform bot“.¹⁴³⁸ Die Menschen hätten sich vergessen und vernachlässigt gefühlt. Das habe der Rückkehr der Taliban den Boden bereitet.

„Es ist nicht übertrieben, wenn ich sage, dass der Hauptgrund für das Scheitern unserer gemeinsamen Bemühungen in den letzten 20 Jahren in Afghanistan darin lag, dass wir die Menschen in den ländlichen Gebieten ignorierten, aber in den großen Städten Projekte unterstützten und hauptsächlich in den zentralen Gebieten arbeiteten.“¹⁴³⁹

Zarifa Ghafari, Gründerin der Nichtregierungsorganisation „Assistance and Promotion of Afghan Women“

Mit dem Rückzug der internationalen Gemeinschaft aus Afghanistan hätten die Frauen alle Rechte und Hoffnungen verloren, konstatierte Ghafari. Afghanistan sei weltweit das einzige Land, in dem Frauen die Teilhabe an Bildung verwehrt werde und sie nach „illegalen Prozessen von Männern in Stadien gesteinigt und getötet [würden]“¹⁴⁴⁰. Ihr Dasein habe sich „von der Rolle eines freien Menschen in die Rolle einer Sklavin zum Nutzen einer männlich dominierten Gesellschaft“¹⁴⁴¹ gewandelt. Die Frauen und die Kinder seien die maßgeblichen Leidtragenden des afghanischen Konflikts.

¹⁴³⁰ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 26.

¹⁴³¹ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 32.

¹⁴³² Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 26.

¹⁴³³ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 26.

¹⁴³⁴ Vgl. David H. Petraeus, Ebd., S. 25.

¹⁴³⁵ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 5.

¹⁴³⁶ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 5.

¹⁴³⁷ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 6.

¹⁴³⁸ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 7.

¹⁴³⁹ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 7.

¹⁴⁴⁰ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 6.

¹⁴⁴¹ Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 6.

Rückblickend, so Zarifa Ghafari, sei das Scheitern in Afghanistan ein gemeinsames Scheitern von allen. Der größere Anteil sei aber auf „die falsche Art der Unterstützung“ durch die internationale Gemeinschaft zurückzuführen.¹⁴⁴²

Entwicklungszusammenarbeit

Das entwicklungspolitische Engagement sei im Rahmen der „sehr begrenzten Wirkungsmöglichkeiten“¹⁴⁴³ nachhaltig und wirksam gewesen, berichtete Dr. Ulrike Hopp-Nishanka. Sie verwies auf BMZ-Statistiken, die Verbesserungen bei Lebenserwartung, Schulbesuch, Kindersterblichkeit, Impfraten und Wasserversorgung belegten.

Der Anspruch auf Nachhaltigkeit des Engagements sei immer vorhanden gewesen. So sei es beispielsweise nicht nur darum gegangen, eine Schule zu bauen, sondern auch darum, den Kontext zu verstehen und dafür zu sorgen, dass Kinder zur Schule gehen könnten.

Bei der Deckung der Grundbedürfnisse werde man „sehen müssen, wie weit diese auch in der Gegenwart und in der Zukunft Afghanistans ihre Spuren hinterlassen“¹⁴⁴⁴.

„Jedoch konnten diese Fortschritte, die in den 20 Jahren Afghanistanengagement erreicht wurden, nicht wettmachen, was militärisch und politisch nicht möglich war und auch nicht erreichen, wofür Entwicklungspolitik keine Zuständigkeit hatte. Nämlich Staatlichkeit und das Gewaltmonopol durchsetzen und eine politische Einigung auf Machtteilung im Rahmen eines Friedensprozesses sowie einen inklusiven und gerechten Gesellschaftsvertrag herbeiführen.“¹⁴⁴⁵

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, ehemalige stellvertretende Leiterin des Referats Afghanistan/Pakistan im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Hopp-Nishanka erläuterte, dass Entwicklungszusammenarbeit (EZ) neben den Grundbedürfnissen auf Resilienz und Selbstverwaltung ziele. Und sie solle dazu beitragen, die Akzeptanz des Staates zu stärken. Ob die Wirkung der Projekte in diesem Bereich in der Zukunft Afghanistans ihre „Spuren hinterlasse“, ließe sich noch nicht sagen.

Sie machte deutlich, dass es sich in Afghanistan um ein Generationenprojekt handele, für das mehr als 20 Jahre nötig seien, und verwies auf die notwendige strategische Geduld.¹⁴⁴⁶

Hopp-Nishanka erklärte, dass sich aufgrund der verschlechternden Sicherheitslage die Handlungsspielräume ab den 2010er-Jahren immer weiter verengten.¹⁴⁴⁷

Mit Blick auf das ressortgemeinsame Handeln stellte sie fest, dass im Verlauf des Afghanistaneinsatzes neue Ideen und Methoden für die EZ und die Kooperation von BMZ und Auswärtigem Amt gefunden worden seien.¹⁴⁴⁸ Es habe ein „maßgebliches Lernen für das Krisenengagement der Bundesregierung statt[gefunden]“¹⁴⁴⁹. Das ressortgemeinsame Arbeiten sei bis heute von den Erfahrungen in Afghanistan geprägt, so eine ihrer Schlussfolgerungen.

Abschließend sagte Hopp-Nishanka, die Koordinierung und die Abstimmungsprozesse der Ressorts hätten zu einem „kohärenten Auftreten der Bundesregierung“ beigetragen.¹⁴⁵⁰ Es habe hingegen kein kohärentes Bild der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich sicherheitspolitischer und geo-strategischer Zielstellungen gegeben. Deshalb sei es wichtig, bei gemeinsamer Analyse und Planung, „den strategischen Kontext viel stärker mitzudenken und die eigenen Möglichkeiten der Beeinflussung des internationalen Engagements insgesamt zu realisieren [...]“¹⁴⁵¹.

¹⁴⁴² Vgl. Zarifa Ghafari, Ebd., S. 20.

¹⁴⁴³ Vgl. Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 8.

¹⁴⁴⁴ Vgl. Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 8.

¹⁴⁴⁵ Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 8.

¹⁴⁴⁶ Vgl. Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 8.

¹⁴⁴⁷ Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 16.

¹⁴⁴⁸ Vgl. Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 1 f.

¹⁴⁴⁹ Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 27.

¹⁴⁵⁰ Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 10.

¹⁴⁵¹ Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Ebd., S. 10.

Rolle der UNAMA

Deborah Lyons berichtete aus der Perspektive der Vereinten Nationen über das Engagement in Afghanistan. Die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) habe sich entsprechend des UN-Mandats als Koordinatorin und Vermittlerin verstanden, die die unterschiedlichen internationalen Akteure in Afghanistan – NATO und am Einsatz beteiligte Länder – zusammengebracht habe. Bei regelmäßigen Treffen sei es vor allem um Politik-, Sicherheits- und Menschenrechtsfragen gegangen. Durch den Austausch sei sichergestellt worden, dass die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft über eine „gemeinsame Wissensbasis“ verfügt hätten, damit sie „nach Möglichkeit an einem Strang zogen“. ¹⁴⁵²

Diese koordinierende Rolle sei insgesamt gut umgesetzt worden, so Lyons, habe allerdings durch das Mandat Grenzen gehabt. Die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates hätten sich nie auf eine Führungsrolle für die UNAMA einigen können. Der Handlungsspielraum der UNAMA sei insofern beschränkt gewesen. ¹⁴⁵³

„Die Bemühungen der UNAMA, in zentralen Bereichen die Führung zu übernehmen, selbst nur informell, wurden häufig durch die Dynamik der Mitgliedstaaten, insbesondere der Großmächte und der Länder in der Region, behindert.“ ¹⁴⁵⁴

Deborah Lyons, ehemalige Botschafterin Kanadas in Afghanistan und Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für Afghanistan sowie Leiterin der UN Assistance Mission in Afghanistan

Lyons konstatierte, in der anfänglichen Zusammenarbeit von UNAMA und NATO, als der Militäreinsatz im Vordergrund gestanden habe, sei es „für die NATO möglicherweise schwierig [gewesen], die UNAMA so ernst zu nehmen, wie sie es verdient [gehabt] hätte.“ ¹⁴⁵⁵ Später, im Jahr 2015, sei das Verhältnis kooperativ gewesen, trotz unterschiedlicher Bewertungen der afghanischen Sicherheitslage – die NATO habe die Lage durchgängig positiver eingeschätzt als die UNAMA – und trotz anhaltender Debatten über die Menschenrechtsberichte der UNAMA zum Schutz der Zivilbevölkerung. ¹⁴⁵⁶

NATO und UNAMA hätten aus ihrer Sicht miteinander eine führende Rolle bei der Etablierung seriöserer Institutionen übernehmen können. Es bedürfe hier „bessere[r] Leitlinien für künftige gemeinsame politische Missionen der NATO und der Vereinten Nationen“ ¹⁴⁵⁷, so ihre Schlussfolgerung.

Deutschland sei „ein starker, kooperativer und hoch angesehener Partner für die UNAMA, die NATO und die Afghanen selbst“ gewesen. ¹⁴⁵⁸

Die Korruption sei eine „tägliche und allgegenwärtige Herausforderung“ gewesen. Lyons bezeichnete sie als „stille[n] Terrorist[en]“, die das internationale Engagement untergraben und die Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung „zerstört“ habe. ¹⁴⁵⁹ In zukünftigen Einsätzen müsse man sich entsprechend stärker um ihre Bekämpfung kümmern.

Darüber hinaus, so eine ihrer Schlussfolgerungen, sollten bei künftigen Einsätzen die Nachbarländer stärker einbezogen werden, und schließlich müssten in internationalen Friedensmissionen alle Beteiligten gemeinsam an einer nachhaltigen Strategie arbeiten. ¹⁴⁶⁰

Rückzug aus Afghanistan

Andreas von Brandt, Leiter der EU-Delegation in Afghanistan in den Jahren 2020 und 2021, legte dar, wann sich aus seiner Sicht die Idee einer politischen Lösung des Konfliktes in Afghanistan durchgesetzt habe. Dass man mit den Taliban verhandeln solle, diese Überzeugung habe es in allgemeiner Form im Verlauf des zwanzigjährigen Einsatzes immer wieder gegeben. Bereits 2010 und 2011 habe es – allerdings geheime – Gespräche gegeben. Ab der Verkündung einer South-Asia-Strategy durch US-Präsident Donald Trump und der Einsetzung des US-

¹⁴⁵² Deborah Lyons, Enquete-Kommission (2023a), S. 24.

¹⁴⁵³ Deborah Lyons, Ebd., S. 25.

¹⁴⁵⁴ Deborah Lyons, Ebd., S. 25.

¹⁴⁵⁵ Deborah Lyons, Ebd., S. 26.

¹⁴⁵⁶ Vgl. Deborah Lyons, Ebd., S. 26.

¹⁴⁵⁷ Deborah Lyons, Ebd., S. 26.

¹⁴⁵⁸ Deborah Lyons, Ebd., S. 26.

¹⁴⁵⁹ Deborah Lyons, Ebd., S. 26.

¹⁴⁶⁰ Vgl. Deborah Lyons, Ebd., S. 26.

Sondergesandten Zalmay Khalilzad im Jahr 2018 habe die Idee von Verhandlungen dann den Diskurs dominiert.¹⁴⁶¹

„Unser westlicher Ruf nach Friedensverhandlungen schien mir in erster Linie innenpolitisch motiviert, und das war durchaus legitim. Eine spezifische genuine politische Betrachtung der afghanischen Politik und einen möglichen Interessenausgleich zwischen verschiedenen Gruppierungen auch innerhalb der Aufstandsbewegung fand meines Erachtens nie ausreichend statt [...]“.¹⁴⁶²

Andreas von Brandt, Diplomat des Auswärtigen Amtes und ehemaliger Leiter der EU-Delegation in Kabul

Deutschland habe aus Sicht der EU eine wichtige unterstützende Rolle dabei gespielt, die Taliban an den Verhandlungstisch zu bringen.¹⁴⁶³ Die Doha-Verhandlungen hätten aber in erster Linie den Abzug der US-Truppen zum Ziel gehabt. Um „seriöse, umfassende Friedensverhandlungen“ sei es hingegen nicht gegangen.¹⁴⁶⁴

Von Brandt berichtete, dass er bei seiner Ankunft in Kabul im September 2020 auf Ebene der EU-Botschafter mit Blick auf Friedensverhandlungen eine „sehr heterogene EU“ vorgefunden habe. Man sei sich grundsätzlich einig gewesen, dass Verhandlungen notwendig seien, nicht aber über den Weg dahin und nicht darüber, welche Zugeständnisse an die Taliban erforderlich sein würden.¹⁴⁶⁵

Brandt habe es für „illusorisch“ gehalten, dass die Taliban noch vor dem Rückzug der USA einer Vereinbarung mit den Vertretern der afghanischen Republik zustimmen würden. Zumindest sei dies „mangelhaft“ vorbereitet gewesen.¹⁴⁶⁶

Die Afghanistan-Debatte innerhalb der NATO sei zum Zeitpunkt der Friedensverhandlungen von „zwanzig Jahren schwierigem Nicht-Fortschritt geprägt“ gewesen, so von Brandt. Es sei insofern keine Überraschung gewesen, dass man mit dem Einsatz in Afghanistan zum Ende habe kommen wollen. Es habe eine große „Afghanistan-Müdigkeit“ geherrscht.¹⁴⁶⁷

Botschafter Jan Hendrik van Thiel, Geschäftsträger der deutschen Botschaft in Kabul im Jahr 2021, beschrieb der Kommission, wie er in der letzten Phase des Einsatzes die Lageeinschätzungen vor Ort organisiert habe. Es habe eine Vielzahl von Lagebildern gegeben, die sich aus zahlreichen „bilateralen und multilateralen Ebenen“ gespeist hätten.¹⁴⁶⁸

Er selber sei 2021 mit einem „relativ gesicherten Lagebild“ vor Ort eingetroffen.¹⁴⁶⁹ Es sei ihm klar gewesen, dass der Einsatz in Afghanistan bald zu Ende gehen und nur ein kurzer Zeitraum bleiben würde, eine Evakuierung einzuleiten. Die Kolleginnen und Kollegen in der Botschaft hätten ihm vermittelt, dass sie nicht vorbereitet seien und es keine Evakuierungsplanung gebe.¹⁴⁷⁰

In Berlin habe man zu diesem Zeitpunkt „eine andere Perspektive“ gehabt, so van Thiel.¹⁴⁷¹ Im Auswärtigen Amt seien die Einschätzungen der Botschaft in Kabul bezüglich Dringlichkeit und Notwendigkeit, umgehend Maßnahmen zu ergreifen, nicht geteilt worden. Von dort habe es die Rückmeldung gegeben, dass man sich nicht drängen lassen werde. Man wolle die afghanische Regierung nicht schwächen.¹⁴⁷²

Van Thiel betonte, die grundsätzliche Frage, ob es ein oder mehrere Lagebilder geben müsse und ob diese widerspruchsfrei sein müssten, sei eine Frage, die sich „letztlich Berlin stellen muss“. Dass es eine Vielzahl von Lagebildern gebe, kenne er auch aus anderen Länderkontexten, er halte das für „relativ normal“. Die gemeinsame Lageeinschätzung vor Ort habe aus seiner Sicht „ganz gut funktioniert“, aber das „Auseinanderfallen zu Berlin“ habe es in der Tat gegeben. Es bestehe der Bedarf, das für die Zukunft zu lösen.¹⁴⁷³

Generell sprach er sich im Sinne einer Fehlerkultur dafür aus, den Afghanistan-Einsatz aufzuarbeiten.

¹⁴⁶¹ Vgl. Andreas von Brandt, Ebd., S. 8.

¹⁴⁶² Andreas von Brandt, Ebd., S. 8.

¹⁴⁶³ Andreas von Brandt, Ebd., S. 8.

¹⁴⁶⁴ Andreas von Brandt, Ebd., S. 8.

¹⁴⁶⁵ Andreas von Brandt, Ebd., S. 9.

¹⁴⁶⁶ Andreas von Brandt, Ebd., S. 8.

¹⁴⁶⁷ Andreas von Brandt, Ebd., S. 11.

¹⁴⁶⁸ Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 6.

¹⁴⁶⁹ Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 6.

¹⁴⁷⁰ Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 7.

¹⁴⁷¹ Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 6.

¹⁴⁷² Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 5.

¹⁴⁷³ Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 17.

„Ich glaube, wichtig nach so einem Einsatz ist, dass man tatsächlich so eine Diskussion führt: Was wollten wir eigentlich? Was haben wir erreicht? Warum haben wir etwas nicht erreicht? Welche Fehler wurden gemacht? Und dass man daraus dann die Schlussfolgerungen zieht.“¹⁴⁷⁴

Jan Hendrik van Thiel, Diplomat des Auswärtigen Amtes und ehemaliger Geschäftsträger der deutschen Botschaft in Afghanistan

5.5 Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung

Am 12. Juni 2023 hat sich die Enquete-Kommission in ihrer 19. Sitzung eingehend mit der Rolle des Bundestages bei Auslandseinsätzen auseinandergesetzt. In der öffentlichen Anhörung stand dabei die parlamentarische Begleitung des Afghanistan-Einsatzes im Fokus.

Die Kommission hatte sich interfraktionell darauf verständigt, vier externe Sachverständige anzuhören, welche alle während des Afghanistan-Einsatzes bedeutende parlamentarische Funktionen inne hatten und wichtige Ämter ausübten:¹⁴⁷⁵ Tom Koenigs, Bundestagsabgeordneter von 2009 bis 2017, ehem. Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (2009-2013); Hellmut Königshaus, Bundestagsabgeordneter von 2004 bis 2010, ehem. Obmann im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005-2009), ehem. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (2010-2015); Ruprecht Polenz, Bundestagsabgeordneter von 1994 bis 2013, ehem. Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses (2005-2013); und Reinhold Robbe, Bundestagsabgeordneter von 1995 bis 2005, ehem. Vorsitzender des Verteidigungsausschusses (2002-2005), ehem. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (2005-2010).

Thematisch standen vor allem die Informations- und Kontrollmöglichkeiten der Abgeordneten, Fragen der besseren Verzahnung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen des Vernetzten Ansatzes, die Schlüsselrolle des Bundestags bei Mandaten für Auslandseinsätze sowie mögliche institutionelle Anpassungen und notwendige neue Gremien im Mittelpunkt der Anhörung.

Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Bundestages bei internationalen Einsätzen

Die Sachverständigen stellten ihre Sicht auf die Kontroll- und Informationsmöglichkeiten der Abgeordneten in Bezug auf außen- und sicherheitspolitische Fragen und Einsätze im Besonderen dar. Der Deutsche Bundestag sei eines der Parlamente mit den stärksten Kontroll- und Informationsrechten weltweit.¹⁴⁷⁶ Er verfüge über ein breites Instrumentarium mit verschiedenen Fragerechten, den Möglichkeiten, Anhörungen und Delegationsreisen durchzuführen, dem Wehrbeauftragten, den Wissenschaftlichen Diensten und weiterem mehr.¹⁴⁷⁷ Es habe regelmäßige Briefings durch Minister, Staatssekretäre und durch den Bundesnachrichtendienst gegeben.¹⁴⁷⁸ Die Wissenschaftlichen Dienste seien jedoch etwas unternutzt, zudem könnte das Wissen von Think Tanks und Forschung noch stärker in die parlamentarische Arbeit einbezogen werden. Ein Vorbild sei hier der US-Kongress.¹⁴⁷⁹ Mit Bezug zu den Streitkräften ergänzte Reinhold Robbe,

„[n]icht zuletzt mithilfe der oder des Wehrbeauftragten kann sich das Parlament permanent und umfänglich ein realistisches Bild über den Menschen in der Bundeswehr und über die Arbeits- und Lebensbedingungen der Soldatinnen und Soldaten machen.“¹⁴⁸⁰

Reinhold Robbe, Bundestagsabgeordneter von 1995 bis 2005, ehem. Vorsitzender des Verteidigungsausschusses (2002-2005), ehem. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (2005-2010)

Dies sei insbesondere durch unangekündigte Truppenbesuche möglich, da geplante Parlamentarierreisen oftmals ein geschöntes und in Teilen inszeniertes Bild der Bundeswehr und der Lage vor Ort zeigen würden.¹⁴⁸¹

¹⁴⁷⁴ Jan Hendrik van Thiel, Ebd., S. 8.

¹⁴⁷⁵ Vgl. Michael Müller, Enquete-Kommission (2023ai), S. 4.

¹⁴⁷⁶ Vgl. Tom Koenigs, Ebd., S. 5.

¹⁴⁷⁷ Vgl. Tom Koenigs, Ebd., S. 5.

¹⁴⁷⁸ Ruprecht Polenz, Ebd., S. 9.

¹⁴⁷⁹ Vgl. Tom Koenigs, Ebd., S. 20.

¹⁴⁸⁰ Reinhold Robbe, Ebd., S. 11.

¹⁴⁸¹ Vgl. Reinhold Robbe, Ebd., S. 12.

An der Breite der Informationen habe es insgesamt nicht gefehlt.¹⁴⁸² Die Informationsmöglichkeiten für die Fachpolitikerinnen und -politiker seien grundsätzlich umfassend und ausreichend gewesen.¹⁴⁸³ Jedoch wären die verfügbaren Informationen zur Sicherheitslage – gerade auch außerhalb des unmittelbaren Zuständigkeitsbereichs der Bundeswehr – zum Teil spärlich gewesen, was eine realistische Beurteilung der Gesamtlage erschwerte. Verschiedene grundsätzlich verfügbare Wissensbestände in der Forschung seien nicht abgerufen worden und generell habe man zu wenig aus der gescheiterten sowjetischen Besetzung Afghanistans gelernt, bzw. habe lernen wollen.¹⁴⁸⁴ Auch andere Aspekte wie die Rolle Pakistans sowie der schwindende Rückhalt der afghanischen Regierung in der Bevölkerung seien nicht erkannt worden.¹⁴⁸⁵

Der Vernetzte Ansatz und Mandate für Auslandseinsätze

Als sogenannte Parlamentsarmee sei die Beteiligung des Bundestages bei der Entsendung bewaffneter Streitkräfte weltweit einzigartig, so Tom Koenigs.¹⁴⁸⁶ Die Sachverständigen diskutierten die Rolle des Parlaments bei der Mandatserteilung und des Vernetzten Ansatzes:

Zunächst sei festzuhalten, dass der Bundestag die Anträge der Bundesregierung zum Einsatz deutscher Streitkräfte annehmen oder ablehnen sie aber nicht abändern könne.¹⁴⁸⁷ Aufgrund des Umstandes, dass die Grundsätze eines Einsatzes in der Regel im multilateralen Rahmen – durch Beschluss der Vereinten Nationen im Sicherheitsrat oder durch die NATO – entschieden würde, wäre eine stärkere Rolle des Parlaments hier weder sinnvoll noch notwendig.¹⁴⁸⁸ Durch die Notwendigkeit der Zustimmung habe das Parlament aber informell auch auf die Mandaterstellung Einfluss; dies gelte natürlich insbesondere, aber nicht nur für die Regierungsfractionen.¹⁴⁸⁹

Diese Mandate sollten jedoch nicht zu detailliert seien, es gehe um das „ob“ und das allgemeine „wie“, also politisch-strategische Grundsätze wie die zwingende Multilateralität von Einsätzen, aber nicht um die Details wie bestimmte Truppengattungen oder militärische Ausrüstungen. Diese Details wären für das Parlament nur schwer aus eigener Kompetenz zu beantworten und könnten sich zudem sehr schnell ändern.¹⁴⁹⁰ Es sei problematisch, wenn sich das Parlament in operative Fragen zu sehr einmischen würde.¹⁴⁹¹

Hellmut Königshaus unterstrich, ein kohärentes Vorgehen sei bereits zu Beginn, bei der Planung eines Einsatzes und der Mandatserteilung notwendig. Problematisch sei, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz und damit die Mandate jeweils nur den militärischen Anteil umfassen würden; dies müsse geändert werden so Königshaus.¹⁴⁹²

„Meine Empfehlung lautet, dass das Parlament in Zukunft, wenn es die Mandatsentscheidung trifft, diese [...] anders vorbereitet, und zwar tatsächlich dabei auch koordinierter vorgeht, als das bisher der Fall war.“¹⁴⁹³

Hellmut Königshaus, Bundestagsabgeordneter von 2004 bis 2010, ehem. Obmann im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005-2009), ehem. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (2010-2015)

Dieser Einschätzung schlossen sich andere Sachverständige an. Ruprecht Polenz betonte, dass der Vernetzte Ansatz nach seinem Eindruck „schon in der Regierung nicht ausreichend ressortübergreifend diskutiert und entwickelt“ worden sei und deren Versäulung habe auch das Parlament nicht überwunden.¹⁴⁹⁴ In einem ersten Schritt müsse die Regierung stärker ressortübergreifend arbeiten und sich besser abstimmen, dazu könnte ein Koordinierungsgremium wie ein Nationaler Sicherheitsrat beitragen.¹⁴⁹⁵ Zudem sei das Militär im Bundestag zu sehr im Fokus gewesen und dies habe auch die öffentliche Debatte geprägt.¹⁴⁹⁶ Die Vernetzung habe auch deshalb nicht

¹⁴⁸² Vgl. Tom Koenigs, Ebd., S. 6.

¹⁴⁸³ Vgl. Reinhold Robbe, Ebd., S. 11.

¹⁴⁸⁴ Vgl. Tom Koenigs, Ebd., S. 25.

¹⁴⁸⁵ Vgl. Tom Koenigs, (2023), S. 8.

¹⁴⁸⁶ Vgl. Tom Koenigs, Enquete-Kommission (2023ai), S. 5.

¹⁴⁸⁷ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 9.

¹⁴⁸⁸ Vgl. Tom Koenigs, Ebd., S. 5.

¹⁴⁸⁹ Vgl. Reinhold Robbe, S. 11; und Ruprecht Polenz, S. 17, Enquete-Kommission (2023ai).

¹⁴⁹⁰ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 9.

¹⁴⁹¹ Vgl. Hellmut Königshaus, Ebd., S. 7.

¹⁴⁹² Vgl. Hellmut Königshaus, Ebd., S. 25.

¹⁴⁹³ Hellmut Königshaus, Ebd., S. 8.

¹⁴⁹⁴ Ruprecht Polenz, Ebd., S. 9.

¹⁴⁹⁵ Vgl. Tom Koenigs S. 10 und Ruprecht Polenz, S. 10, S. 17–19, Enquete-Kommission (2023ai).

¹⁴⁹⁶ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 19.

geklappt, weil sie in Teilen der Regierung nicht gewollt und von einigen entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen sogar abgelehnt worden sei. Hier gelte es besser zu werden.¹⁴⁹⁷ Tom Koenigs mahnte zudem an, neben einer kohärenten, ressortgemeinsamen Strategie jeweils auch die Exitstrategie nicht zu vernachlässigen:

„Man lernt aus den Einsatzerfahrungen, dass es eine Einsatz-Strategie und eine Exit-Strategie geben muss, und zwar in jedem Moment.“¹⁴⁹⁸

Tom Koenigs, Bundestagsabgeordneter von 2009 bis 2017, ehem. Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (2009-2013)

Ruprecht Polenz betonte ferner die Notwendigkeit einer unabhängigen, fortlaufenden Evaluierung der Einsätze, welche auch qualitative Faktoren umfassen müsse. Eine solche Evaluierung müsse nicht zwangsläufig durch das Parlament geschehen, sondern könne und sollte von der Bundesregierung eingefordert werden.¹⁴⁹⁹

Ein Sicherheitsausschuss für den Bundestag?

Große Einigkeit bestand bei den vier eingeladenen Sachverständigen, die Mandate sollten in Zukunft im Bundestag „mit einem gesonderten Gremium begleitet werden“¹⁵⁰⁰ und „nicht nur alle halben Jahre thematisiert [werden], wenn die Diskussion über die Verlängerung aufkommt“ wie Tom Koenigs anmerkte.¹⁵⁰¹ Zu einem solchen Gremium machte Ruprecht Polenz, ausgehend von seiner Erfahrung als ehemaliger Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, einen konkreten Vorschlag:

„Der Nationale Sicherheitsrat könnte dann mandatsbezogene Arbeitsgruppen bilden, die ressortübergreifend die jeweiligen Einsätze begleiten. Dann könnte man prüfen, ob der Deutsche Bundestag als Pendant auch einen allgemeinen Sicherheitsausschuss nach gleichen Kriterien zusammensetzt und für die einzelnen Mandate ebenfalls mit Unterausschüssen arbeitet.“¹⁵⁰²

Ruprecht Polenz, Bundestagsabgeordneter von 1994 bis 2013, ehem. Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses (2005-2013)

Dieser allgemeine Sicherheitsausschuss müsse sich im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs aus Mitgliedern der relevanten Ausschüsse rekrutieren.¹⁵⁰³ Als Beispiel nannte er einen Unterausschuss für den noch laufenden Mali-Einsatz.¹⁵⁰⁴ Jedoch zeigte sich Polenz auch skeptisch, denn der „Egoismus der beteiligten Ausschüsse“¹⁵⁰⁵ sei ebenso stark ausgeprägt wie die Konkurrenz zwischen den Ressorts in der Bundesregierung.¹⁵⁰⁶ Im Gegensatz zu einem Sicherheitsausschuss hielt Polenz gemeinsame Sitzungen der relevanten Ausschüsse für wenig zielführend und organisatorisch auch schwer umsetzbar, da dies eine sehr große Anzahl an Abgeordneten umfassen würde und inhaltliche Beratungen so kaum in der Tiefe möglich seien.¹⁵⁰⁷

Hellmut Königshaus schloss sich dieser Analyse an, gerade bei sensiblen Sicherheitsfragen sei es kaum denkbar, hunderte Abgeordnete zu beteiligen. Es sei zielführender, wenn „ein gemeinsamer Unterausschuss mandatsbegleitend eingesetzt wird, der diese Dinge verfolgt, und in dem Wissen aufbewahrt und weitergegeben werden kann“¹⁵⁰⁸ und so den Einsatz kontinuierlich begleiten würde.¹⁵⁰⁹ Tom Koenigs bestätigte dies.¹⁵¹⁰ Reinhold Robbe ergänzte, dass es in seiner Zeit als Ausschuss-Vorsitzender Bestrebungen zu gemeinsamen Sitzungen wenigstens des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses gegeben habe, diese Initiative aber am erkennbaren

¹⁴⁹⁷ Vgl. Hellmut Königshaus, Ebd., S. 8.

¹⁴⁹⁸ Tom Koenigs, Ebd., S. 19. Hierzu gehören auch die entsprechenden militärischen Fähigkeiten, so Ruprecht Polenz, Ebd., S. 29.

¹⁴⁹⁹ Vgl. Ruprecht Polenz, Enquete-Kommission (2023ai), S. 10 und 24.

¹⁵⁰⁰ Tom Koenigs, Ebd., S. 8.

¹⁵⁰¹ Tom Koenigs, Ebd., S. 8.

¹⁵⁰² Ruprecht Polenz, Ebd., S. 10.

¹⁵⁰³ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 19, auch Tom Koenigs unterstützte diese Analyse (S. 19-20).

¹⁵⁰⁴ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 22.

¹⁵⁰⁵ Ruprecht Polenz, Ebd., S. 9.

¹⁵⁰⁶ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 24.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Ruprecht Polenz, Ebd., S. 9.

¹⁵⁰⁸ Hellmut Königshaus, Ebd., S. 20.

¹⁵⁰⁹ Vgl. Hellmut Königshaus, (2023), S. 4.

¹⁵¹⁰ Vgl. Tom Koenigs, (2023), S. 5.

Desinteresse der Regierungs-Fraktionsführungen gescheitert sei.¹⁵¹¹ Die Enquete-Kommission könne hier aber wichtige Impulse liefern.

5.6 Die Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Am 3. Juli 2023 hat sich die Enquete-Kommission in ihrer 24. Sitzung eingehend mit der Rolle der Bundesregierung auseinandergesetzt. In der öffentlichen Anhörung standen dabei die Verantwortungsstrukturen des Afghanistan-Einsatzes innerhalb von Regierung und Kanzleramt im Fokus.

Der Einsatz umfasste mehrere Bundesregierungen, begonnen mit der rot-grünen Koalition bis 2005, der dann folgenden aus CDU/CSU und SPD (2005-2009), der schwarz-gelben Koalition (2009-2013) sowie den beiden sogenannten Großen Koalitionen von 2013 bis 2021.

Die Kommission hatte sich interfraktionell darauf verständigt, vier externe Sachverständige dazu anzuhören: Joschka Fischer, ehemaliger Bundesminister des Auswärtigen und Vizekanzler (1998-2005), Heidemarie Wieczorek-Zeul, ehemalige Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998-2009), Dr. Thomas de Maizièr, ehemaliger Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes (2005-2009) sowie Bundesminister des Innern (2009-2011 und 2013-2018) und Bundesminister der Verteidigung (2011-2013) und Gerhard Schindler, ehemaliger Präsident des Bundesnachrichtendienstes (2012-2016).

Thematisch standen vor allem die Bündnissolidarität, die Ressortzusammenarbeit der Bundesregierung und die Fähigkeiten der Bundeswehr im Mittelpunkt der Anhörungen.

Außenpolitik und Bündnissolidarität

Bundesminister a. D. Joschka Fischer erläuterte, welches außenpolitische Risiko die Bundesrepublik Deutschland eingegangen wäre, hätte sie sich nach dem 11. September 2001 nicht bündnissolidarisch verhalten.

Dazu habe auch beigetragen, dass sich einige der Attentäter lange Zeit in Hamburg-Harburg aufgehalten hätten. Im Hinblick auf den Afghanistan-Einsatz machte Fischer deutlich, dass dies anfänglich eine Invasion der Amerikaner und Briten gewesen sei, der Bündniseinsatz sei erst zu einem späteren Zeitpunkt gekommen. Die Entscheidung, sich daran zu beteiligen, sei für die damalige Bundesregierung „alles andere als einfach“¹⁵¹² gewesen, erläuterte Fischer. Gerade heute sei zu sehen, wie sehr „wir in unserer Sicherheit von den USA abhängen und auch noch längere Zeit abhängen werden“¹⁵¹³. Diesen Punkt teilten in seiner Klarheit auch die übrigen geladenen Sachverständigen. Eine Beteiligung am Afghanistan-Einsatz abzulehnen, sei faktisch nicht möglich gewesen, sagte etwa die ehemalige Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul.¹⁵¹⁴

Der ehemalige Bundesinnen- und Verteidigungsminister Dr. Thomas de Maizièr erklärte, er habe als Chef des Bundeskanzleramtes regelmäßig mit dem Stabschef des Weißen Hauses telefoniert, ebenso wie mit den Verteidigungsministern der USA und der Ministerin für Homeland Security.

De Maizièr betonte, dass die US-Amerikaner viele deutsche Soldatenleben gerettet hätten, nicht nur durch Aufklärung, sondern durch den Einsatz von Soldaten hätten sie oft genug deutsche Soldaten aus schwierigen Situationen befreit. Das hätten, mit Blick auf den Luftraum, die Europäer niemals allein gekonnt. Dennoch habe Deutschlands Rolle Gewicht gehabt. So habe die deutsche Regierung zweimal die USA davon abgebracht, vorzeitig und unabgestimmt abzuziehen.

Heidemarie Wieczorek-Zeul kritisierte die in ihren Augen zu geringe Abstimmung im damaligen *Joint Coordination and Monitoring Board*, also zwischen dem Vertreter der UN, der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft. Auch in Kabul sei zwischen den international tätigen nicht genügend Abstimmung erfolgt. Ein wie in Afghanistan praktiziertes Konzept der *Provincial Reconstruction Teams* lehne sie ab.

Rückblickend, so Joschka Fischer, sehe er den Einsatz nicht als einen Fehler an. Zwar sei durch den Irak-Krieg die öffentliche Aufmerksamkeit eher gesunken, auch der Schwerpunkt der Hilfen für die afghanische Bevölkerung sei heruntergefahren worden. Doch Deutschland habe an Hilfen festgehalten, etwa bei Polizeieinsätzen.

¹⁵¹¹ Vgl. Reinhold Robbe, (2023), S. 7.

¹⁵¹² Joschka Fischer, Enquete-Kommission (2023am), S. 6.

¹⁵¹³ Joschka Fischer, Ebd., S. 6.

¹⁵¹⁴ Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul, Ebd., S. 27.

Die innerafghanische Situation sei von Anfang an nicht nur bei der Bundesregierung, sondern auch bei den VN ein Thema gewesen, erläuterte Fischer. Die internationalen Afghanistan-Konferenzen hätten sich stets damit befasst. Auch zwischen den Ressorts der Bundesregierung sei darüber intensiv gesprochen worden. Deutschland sei dabei allerdings „nicht mit einer großen Kompetenzkiste von Inhalten angetreten“. Es sei ein „Sprung ins kalte Wasser“ gewesen – nicht nur militärisch und entwicklungspolitisch, sondern auch diplomatisch. Er selbst habe sich vor seiner Zeit als Bundesminister so gut wie gar nicht mit Afghanistan auseinandergesetzt. „Es hat nicht interessiert, auch hier in Deutschland nicht, und auch im Bundestag nicht.“¹⁵¹⁵ Fischer: „Sie sitzen in Brüssel und plötzlich kommt der Antrag, dass wir den USA als angegriffenem Partner nach Artikel 5 Solidarität erklären. Als ich morgens aufgestanden bin, hätte ich nicht gedacht, dass das auf die Tagesordnung kommen würde.“¹⁵¹⁶

Auch im Zusammenspiel mit anderen Regierungen sei der Kontakt meist sehr eng gewesen, so Fischer. Sei es durch Telefonate oder auf der Fachbeamtenebene. Das betreffe nicht nur das AA, sondern auch das BMVg und das Bundeskanzleramt. Er gehe davon aus, dass es solch enge Absprachen auch bei der NATO gegeben habe. Das genau sei einer der Vorteile des Multilateralismus.

„Ich halte unseren Einsatz nicht für einen Fehler. Wären wir nicht mitgegangen, hätten wir dafür im Bündnis einen enorm hohen Preis bezahlt.“¹⁵¹⁷

Joschka Fischer, Bundesminister des Auswärtigen a. D.

Fischer machte sehr deutlich, dass die Beteiligung am Afghanistan-Einsatz zwar nicht alternativlos gewesen sei, aber der Preis die „komplette Erschütterung der Sicherheitsarchitektur Deutschlands“ gewesen wäre. Fischer: „Dieses Risiko hätte keine Bundesregierung eingehen können.“¹⁵¹⁸ Er erklärte seine Haltung als einen Erkenntnisprozess auch für ihn selbst. Die Bündnisverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland sei das Ergebnis der deutschen Geschichte, der deutschen Teilung, des Kalten Krieges mit allem, was sich daraus ergeben habe. Aber sie sei, so der ehemalige Außenminister, „ein positives Element für die europäische Entwicklung.“¹⁵¹⁹

Entwicklungspolitik und Aufbau

Heidemarie Wieczorek-Zeul schilderte ihre Eindrücke der ersten Jahre des Afghanistan-Einsatzes. Ihr politischer Schwerpunkt sei gewesen, „die Entrechtung der Frauen beenden zu helfen und ihre Menschenrechte in einer sehr traditionellen, sehr patriarchalisch geprägten Umgebung sichern zu helfen“.¹⁵²⁰ Eine Stärkung der Frauenrechte führe zu einer systematischen Verbesserung der zivilgesellschaftlichen Strukturen und damit, so die ehemalige Entwicklungsministerin, mittelbar zu einer Stabilisierung von Institutionen und Staatlichkeit.

Wieczorek-Zeul erläuterte, dass von Beginn ihres Einsatzes in Afghanistan die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit – sobald die afghanischen staatlichen Strukturen existiert hätten – mit der afghanischen Zentralregierung zusammengearbeitet hätte. Das sei etwa in Form von Konsultationen bzw. Regierungsverhandlungen geschehen. Anfangs habe die deutsche Arbeit auf der Erfüllung unmittelbarer Grundbedürfnisse der Menschen gelegen: Energie, Gesundheit, Zugang zu sauberem Wasser, Wirtschaft, Kreditzugang sowie Bildung und Stärkung von Frauen. Vor allem im Bildungsbereich sei viel erreicht worden, was bis heute insbesondere den Frauen in Afghanistan zugutekomme.

Thomas de Maizière konstatierte, dass der zivilpolitische Aufbau am wenigstens erfolgreich gewesen sei. Am erfolgreichsten sei etwa der Bau von Brunnen, der Aufbau der Gesundheit, auch der Bildung gewesen. Eine funktionierende afghanische Verwaltung habe niemand vorangetrieben.

„Der Bundeswehr wurde zu viel zugemutet. Streitkräfte können den Aufbau eines Staates sichern helfen, aber nicht selbst durchführen.“¹⁵²¹

Dr. Thomas de Maizière, Bundesminister des Innern, Bundesminister der Verteidigung, Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes a. D.

¹⁵¹⁵ Joschka Fischer, Ebd., S. 26.

¹⁵¹⁶ Joschka Fischer, Ebd., S. 26.

¹⁵¹⁷ Joschka Fischer, Ebd., S. 6.

¹⁵¹⁸ Joschka Fischer, Ebd., S. 26.

¹⁵¹⁹ Joschka Fischer, Ebd., S. 26.

¹⁵²⁰ Heidemarie Wieczorek-Zeul, (2023), S. 1.

¹⁵²¹ Dr. Thomas de Maizière, Enquete-Kommission (2023am), S. 10.

Beim wirtschaftlichen Aufbau Afghanistans sah der ehemalige Präsident des Bundesnachrichtendienstes Gerhard Schindler keine positive Tendenz, lediglich der Drogenhandel habe floriert. Das wiederum habe zu einer insgesamt noch gefährlicheren Sicherheitslage geführt, was der BND auch immer thematisiert habe.

Heidmarie Wieczorek-Zeul merkte zur Rolle der Polizei an, dass es für bestimmte Einsätze wichtig wäre, Polizei aus den Bundesländern miteinzusetzen. Doch wenn ein Polizist dann dort fehle, sei das auch wiederum problematisch, etwa mit Blick auf die Finanzierung für die dann zur Verfügung gestellten Polizisten.

„Zu glauben, dass alles nur militärisch geht, halte ich für ganz schwierig. Polizei ist extrem wichtig.“¹⁵²²

Heidmarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung a. D.

Ressortzusammenarbeit und Fähigkeiten

Selbstkritisch zu betrachten sei „die mangelnde militärische Stärke, die wir damals hatten“¹⁵²³, sagte Ex-Außenminister Fischer. Sie habe sich nicht nur konkret am Boden in militärischen Fähigkeiten gezeigt, sondern auch zu geringerem politischen Einfluss geführt. Er bezeichnete dies als Lektion, die er gelernt habe: „dass wir für solche härteren Einsätze schlicht und einfach vorbereitet sein und die Fähigkeiten bereithalten müssen.“¹⁵²⁴ Einen Widerspruch zwischen zivilem Aufbau, ziviler Hilfe, Polizeieinsatz und robuster militärischer Präsenz sehe er nicht.

Er sei 13-mal während seiner Amtszeit in Afghanistan gewesen, zählte Thomas de Maizière auf. Es falle ihm schwer, sich mit der Sicht von heute in die damaligen Entscheidungsetappen des Regierungshandelns zurückzusetzen.

De Maizière beschrieb vor allem sein Handeln als Chef des Bundeskanzleramtes. Es habe in der Zeit mehrere Entführungen deutscher Staatsbürger in Afghanistan gegeben, zudem seien drei Polizisten bei einem Sprengstoffanschlag ums Leben gekommen. Schließlich habe es noch die Tanklasterbombardierung bei Kunduz 2009 gegeben – er sei extrem mit Afghanistan befasst gewesen.

Die Entwicklung des Einsatzes sei wöchentlich in den Nachrichtenlagen und Besprechungen mit den Chefs der Sicherheitsbehörden Thema gewesen – insoweit sei der Blick des Kanzleramtes in der Priorität auf die Sicherheitslage gerichtet gewesen, während der Wiederaufbau stärker in den Ressorts, etwa im BMZ, stattgefunden habe. Das BMZ sei nicht in der Sicherheitslage vertreten gewesen, habe dies auch nicht gewollt. Aus seiner Sicht müsse das künftig anders sein. Engste Kontakte habe er jedoch immer gepflegt, insbesondere zum AA und zum BMVg. In dieser Phase habe man gemeinsam auch ein neues Weißbuch entwickelt. Er habe stets versucht, außen- und innenpolitische Argumente in den Koordinationsgesprächen in Einklang zu bringen. De Maizière spricht sich im Nachhinein für die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates aus, den es nicht nur in den USA gebe, sondern auch in anderen Demokratien wie Italien oder Großbritannien.

Natürlich hätten innenpolitische Opportunitäten eine Rolle gespielt, konzedierte Joschka Fischer, und natürlich habe es Auseinandersetzungen in der Koalition und auch in der jeweils eigenen Partei gegeben. Aber zugleich habe durch die enge Kooperation auf der ministeriellen Ebene immer eine „Bodenhaftung“¹⁵²⁵ existiert. Zudem habe es intensive Austausch und Treffen zwischen BMVg, BMZ und dem AA gegeben. Darüber hinaus hätten etliche Reisen nach Afghanistan stattgefunden, und dann auch vor Ort ein enger Austausch mit Bundeswehr, Diplomaten und anderen.

Im Hinblick auf Abstimmungen zwischen den beteiligten deutschen Ressorts erklärte Heidmarie Wieczorek-Zeul, dass es zwar das Konzept des so genannten vernetzten Ansatzes 2001 noch nicht gegeben habe und die Diskussion sich vor allem um das Verhältnis zwischen militärischer Strategie und zivilem Wiederaufbau gedreht habe. Gleichwohl habe es aber beispielsweise gemeinsame Papiere der involvierten Ressorts gegeben. Persönlich sei ihr immer wichtig gewesen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit nicht den Weisungen des Militärs unterstellt werden. „Das hätte allen Überzeugungen und Leitbildern der deutschen

¹⁵²² Heidmarie Wieczorek-Zeul, Ebd., S. 18.

¹⁵²³ Joschka Fischer, Ebd., S. 26.

¹⁵²⁴ Joschka Fischer, Ebd., S. 26.

¹⁵²⁵ Heidmarie Wieczorek-Zeul, (2023), S. 21.

Entwicklungszusammenarbeit widersprochen“.¹⁵²⁶ Stattdessen sei das Konzept der „Gemeinsamen Verantwortung, getrennte Verantwortlichkeiten der Ministerien“ entwickelt worden, das sich auch in der Praxis der PRTs bewährt habe.

Auch Wieczorek-Zeul erwähnte einige „Nickeligkeiten zwischen den Ressorts“, konkret AA und BMZ. Aber dass die „Bevölkerung letztlich doch wieder in die Arme der Taliban getrieben wurde“¹⁵²⁷, habe nicht an einer mangelnden Koordination zwischen den Ressorts gelegen, sondern eher an militärischen Aktionen.

Positiv bewertete Wieczorek-Zeul das Konzept des Vernetzten Ansatzes „zwischen der Entwicklungszusammenarbeit, der Außenpolitik und dem Verteidigungsministerium“. Solch ein Konzept müsse dringende Schlussfolgerung für die Zukunft von Einsätzen sein. Und es müsse – analog zu den Evaluierungen von Entwicklungszusammenarbeit – auch ein Monitoring von militärischen Einsätzen geben.

Die Bewertungen des Afghanistan-Einsatzes von Thomas de Maizière umfassten fünf Punkte: Die militärische Stärke der Taliban sei unterschätzt worden, die politische Kraft der afghanischen Regierung überschätzt. In Deutschland sei zweitens der Afghanistan-Einsatz „mit seiner harten Seite bis zum Tanklaster-Fall total verdrängt“¹⁵²⁸ worden. De Maizière verwies auf den Ausdruck Stabilisierungseinsatz, der vernebele, dass es ein Kampfeinsatz gewesen sei. Der dritte Punkt seien die zu großen Zumutungen für die Bundeswehr gewesen; es habe an entsprechender militärischer Ausrüstung, zum Beispiel Kampfhubschrauber, gefehlt. Außerdem hatten seiner Auffassung nach die Bundeswehrsoldaten den Eindruck, sie müssten Staatsaufbau betreiben – was sie nicht könnten. Ihnen obliege die Sicherung, nicht die Durchführung.

Als vierten Punkt machte der ehemalige Minister aus, dass von allen Seiten unterschätzt worden sei, dass Afghanistan kein richtiger Nationalstaat sei – die stammesbezogene und föderale Unterschiedlichkeit sei nicht genug beachtet worden. Schließlich aber, als fünfter Punkt, könne der Einsatz nicht allein aus deutscher Sicht bewertet werden. Es habe nahezu keine Einschätzung gegeben, bei der Deutschland irgendeine Position allein festgelegt hätte, sondern immer gemeinsam, und zwar nicht nur mit der NATO, sondern oft mit 50 Staaten. Und trotz wechselnder US-Strategien habe es immer eine gemeinsame Einschätzung gegeben.

Auch zur Rolle der Bundespolizei äußerte de Maizière sich und erläuterte, dass die Bundespolizei viele Dinge nicht gekonnt hätte, die in Afghanistan gefragt gewesen seien. Die Länderpolizeien hätten das gekonnt, sie wiederum hätten sich aber nicht gern am Einsatz beteiligt. Und man könne Polizisten nicht befehlen, nach Afghanistan zu gehen, dazu sei zum Beispiel die Zustimmung der Personalräte nötig. Problematisch sei auch die hohe Korruption unter afghanischen Polizisten gewesen. Das alles habe eine Rolle dabei gespielt, weshalb die Zahlen der deutschen Polizisten relativ gering gewesen seien.

De Maizière erläuterte die verschiedenen Berichtsformen über die Entwicklung in Afghanistan seitens der Bundesregierung. Die Berichte etwa des BND seien oft geheim eingestuft gewesen, weshalb man bestimmte gefährliche Entwicklungen nicht habe öffentlich machen können. Fortschrittsberichte bei Bildung und Gesundheit oder Ernährung habe es aber immer öffentlich gegeben. Hinzu komme, dass der Einsatz nicht zuletzt aus Bündnisgründen gewollt gewesen sei, deshalb sei die Lage immer so beschrieben worden, dass die Fortsetzung des Einsatzes Sinn ergebe. Im Übrigen müsse eine Exit-Strategie mit Bedingungen einhergehen, die zusammenpassen, das habe es nicht gegeben, etwa, wie mit den Taliban umzugehen sei. Eine Exit-Strategie zu verlangen, bevor man in einen Einsatz gehe, führe dazu, dass es keine internationalen Einsätze mehr gebe.

Ausführlich erklärte de Maizière die Koordination und Entscheidungswege innerhalb der Bundesregierung. Für Entscheidungen habe die so genannte Staatssekretärsrunde gereicht, aber nicht für gute Zusammenarbeit der Ressorts. So habe die zivile Seite im Wesentlichen bei BMZ und AA gelegen. Nicht involviert gewesen seien dagegen Wirtschafts- und Umweltministerium, und auch nicht Bildungs- und Verkehrsministerium. Dabei hätte letzteres beispielsweise sehr gut Straßenbahnschienen oder Tunnel bauen können. IT, kritische Infrastrukturen und der Überblick über Rohstoffe sowie ziviler Luftverkehr gehörten, so der ehemalige Minister, schon in einer sehr frühen Phase in die Ressortabstimmungen hinein. Daraus ziehe er den Schluss, dass ein Nationaler Sicherheitsrat, der all das auf Arbeitsebene koordinieren könne, heutzutage ein großer Vorteil wäre.

¹⁵²⁶ Heidemarie Wieczorek-Zeul, Ebd., S. 2.

¹⁵²⁷ Heidemarie Wieczorek-Zeul, Enquete-Kommission (2023am), S. 18.

¹⁵²⁸ Dr. Thomas de Maizière, Ebd., S. 9.

Nachrichtendienstliche Aufklärung

Mit deutlicher Kritik verband der ehemalige Chef des deutschen Auslandsnachrichtendienstes Gerhard Schindler seine Erläuterungen über die Rolle des BND beim Afghanistan-Einsatz. Der BND sei vielfältig eingesetzt gewesen, vor allem in der Fläche. Bei seiner Tätigkeit habe den Dienst immer wieder die „groteske Vorschriftenlage, zum Beispiel zum Führen von Fahrtenbüchern, zu unterschiedlichen Mehrarbeitsausgleichsregelungen oder zu Krankenkosten für Ortskräfte“¹⁵²⁹ behindert. Es müsse, so Schindler, bei solchen Auslandseinsätzen auch Sorge dafür getragen werden, dass die Rahmenbedingungen für die eingesetzten Sicherheitskräfte stimmen. Nach zehn Jahren Dauer des Einsatzes hätten diese Rahmenbedingungen für den BND immer noch nicht gestimmt – was für ihn „kein gutes Zeichen für die Gesamtbewertung des Einsatzes war.“¹⁵³⁰

Der Dienst habe umfassende Berichterstattung zu Afghanistan geliefert, ausgeführt in verschiedenen Berichtsmformaten an die Bundesregierung, die Bundeswehr, an das Bundeskanzleramt im Speziellen, in der Staatssekretärsrunde und auch an einzelne Abgeordnete oder Minister. Die Ressortabstimmung zwischen AA, Bundeswehr und BMVg habe zudem vor Ort immer hervorragend funktioniert. Die meisten Lageinformationen hätten mit einer Karte von Afghanistan begonnen, auf der das von den Taliban eroberte Gebiet mit der Zeit immer größer geworden sei. Schon visuell habe niemand der Beteiligten auf die Idee kommen können, dass sich etwas positiv entwickle.

„So, wie sich dieser Einsatz – jedenfalls während meiner Amtszeit – gestaltete, war die Frage nach dem Sinn nicht überzeugend zu beantworten. Ich hatte während meiner Amtszeit von 2012 bis 2016 Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Afghanistan-Engagements. Und ich habe diese Zweifel noch heute“¹⁵³¹

Gerhard Schindler, Präsident des Bundesnachrichtendienstes a. D.

Im BND – und das betreffe ihn auch selbst – habe man sich immer öfter gefragt, welchen Sinn das Afghanistan-Engagement eigentlich habe; der Niedergang des Landes sei nicht zu stoppen gewesen, schon gar nicht durch einen Ausbildungsauftrag. Insofern habe sich der Dienst auf seine Aufgabe beschränkt, die Lage aufzuklären und mit operativer Aufklärung vor Ort das Leben der Soldatinnen und Soldaten zu schützen. Er habe als Präsident eine Dokumentation veranlasst, wie viele Anschläge man verhindern konnte – 19 konkrete Anschläge auf deutsche Soldaten seien das gewesen.

Der BND habe in Afghanistan viel gelernt und das heutige arbeitsteilige Zusammenwirken zwischen und mit anderen westlichen Nachrichtendiensten habe seinen Ursprung im gemeinsamen Einsatz in Afghanistan.

5.7 Internationale Evaluierungen des Afghanistaneinsatzes

Die Erfahrungen und Ergebnisse bereits durchgeführter Evaluationen Norwegens und der Niederlande zum militärischen und zivilen Engagement in Afghanistan sowie die Befunde einer von Prof. Dr. Christoph Zürcher, *University of Ottawa, Graduate School of Public and International Affairs*, verantworteten Meta-Studie zur Forschung über den Erfolg ziviler Unterstützungsmaßnahmen waren Thema der öffentlichen Anhörung der 25. Kommissionssitzung am 18. September 2023. Botschafter Bjørn Tore Godal, *Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan*, Oslo, ehemaliger Botschafter in Deutschland sowie Außen- und Verteidigungsminister Norwegens, erläuterte die Erkenntnisse des 2016 unter seiner Leitung veröffentlichten Berichtes „*A Good Ally: Norway in Afghanistan 2001-2014*“. Joost Flamand, Direktor der Abteilung Sicherheitspolitik, Außenministerium der Niederlande, Den Haag, fasste die Ergebnisse der bereits in den Niederlanden durchgeführten Evaluierungen zusammen.

Die Wirkung von Stabilisierungsmaßnahmen

Wie erfolgreich war der Stabilisierungseinsatz in Afghanistan? Bjørn Tore Godal stellte die zentrale Schlussfolgerung der bereits 2016 unter seiner Leitung verfassten Evaluierung des Afghanistaneinsatzes heraus:

„Trotz 15 Jahren internationalem Einsatz ist die Situation in Afghanistan weiterhin enttäuschend. Militante islamistische Gruppen haben weiterhin Einfluss auf Teile des Landes und die Taliban sind stärker als je zuvor seit 2001. Andauernde Feindseligkeiten untergraben weiterhin das Potential für

¹⁵²⁹ Gerhard Schindler, Ebd., S. 11.

¹⁵³⁰ Gerhard Schindler, Ebd., S. 11.

¹⁵³¹ Gerhard Schindler, Ebd., S. 12.

wirtschaftliche und soziale Entwicklung, drohen erzielte Fortschritte wieder zunichte zu machen und schwächen die Möglichkeit, eine stabile, funktionierende und demokratische Regierung aufzubauen.“¹⁵³²

Bjørn Tore Godal, Botschafter, *Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan*, ehemaliger Botschafter in Deutschland sowie Außen- und Verteidigungsminister Norwegens

Prof. Dr. Christoph Zürcher, Autor der oben genannten Metastudie, bezweifelte auf der Grundlage der Forschungsergebnisse zu dieser Frage grundsätzlich, dass Stabilisierungsmaßnahmen stabilisierend wirken können.¹⁵³³ Im Falle Afghanistans wurden größtenteils der Aufbau der Polizei sowie zivile Infrastrukturprojekte finanziert. Eine Stabilisierung werde in wissenschaftlichen Untersuchungen dann angenommen, wenn eine Verminderung der Gewalt und ein Zuwachs an Legitimität staatlicher Institutionen festgestellt werden könnten.¹⁵³⁴ Der in Afghanistan verfolgte Ansatz konnte, so Zürcher, nicht zu einer Befriedung und einer erhöhten Legitimität des Staates führen. Man werde die Taliban „nicht davon überzeugen, friedlicher zu werden, wenn wir Brunnen und Schulen bauen“.¹⁵³⁵

Dies bedeute nicht, dass internationale Hilfe zur Verbesserung der Lebensbedingungen nicht sinnvoll sei. Sie müsse aber „von dieser unglaublichen politischen Bürde“ befreit werden, „gleichzeitig auch noch stabilisierend zu sein“ und „Frieden schaffen“ zu müssen, geschweige denn Demokratie zu etablieren, so Zürcher.¹⁵³⁶ Seine Meta-Analyse zeige, dass Maßnahmen in den Bereichen Grundschulbildung, Zugang zu medizinischer Grundversorgung sowie Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum zu teils „erheblichen“ Erfolgen führten.¹⁵³⁷ Nicht erfolgreich seien jedoch die Projekte gewesen, die auf gute Regierungsführung, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Bekämpfung von Korruption, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Gleichstellung der Geschlechter und Stabilisierung abzielten.¹⁵³⁸ Während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seine Förderpraxis von 2017 an angepasst habe, sei ein Großteil der Förderungen des Auswärtigen Amtes bis zuletzt in Stabilisierungsmaßnahmen geflossen. Auch das 2022 veröffentlichte Stabilisierungskonzept des Auswärtigen Amtes berücksichtige weder die wissenschaftlichen Befunde noch die Erfahrungen in Afghanistan.¹⁵³⁹

Diskrepanz zwischen Lagebild und Evaluierung

Dass weder das 2016 in der Evaluation Norwegens gezeichnete Lagebild noch die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung Anstoß zu einer Anpassung der strategischen Ziele des Afghanistaneinsatzes gaben,¹⁵⁴⁰ führten die geladenen Experten insbesondere auf überoptimistische politische Kommunikation zurück. Joost Flamand fasste als die gemeinsame Schlussfolgerung aller Einsatzevaluationen in den Niederlanden zusammen, dass bezüglich der Erfolgsaussichten, ein „geschöntes Bild“ gemalt werde, die Kommunikation „zu positiv“ und „nicht offen genug“ sei.¹⁵⁴¹

Botschafter Godal bestätigte dies. Auch im Falle Norwegens hätten „geschönte Berichte“ über Jahre zu einer falschen Einschätzung der Entwicklungen in Afghanistan geführt.¹⁵⁴² Der Bericht der von ihm geleiteten Kommission habe dann einen „Schock“ erzeugt, der, so Botschafter Godal, „nicht nötig gewesen wäre, wenn wir über eine Kultur der kontinuierlichen Evaluation verfügen würden“.¹⁵⁴³

¹⁵³² Bjørn Tore Godal, Enquete-Kommission (2023ao), S. 3.

¹⁵³³ Vgl. Prof. Dr. Christoph Zürcher, Enquete-Kommission (2023am), S. 9, 18.

¹⁵³⁴ Vgl. Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 15.

¹⁵³⁵ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 18.

¹⁵³⁶ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 28.

¹⁵³⁷ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 8.

¹⁵³⁸ Vgl. Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 8.

¹⁵³⁹ Vgl. Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 8.

¹⁵⁴⁰ Vgl. Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 9.

¹⁵⁴¹ Joost Flamand, Ebd., S. 7.

¹⁵⁴² Bjørn Tore Godal, Ebd., S. 11.

¹⁵⁴³ Vgl. Bjørn Tore Godal, Ebd., S. 11.

Bündnissolidarität als Hauptmotiv der Beteiligung am Einsatz

Dass die Bewertungen zur Realität des Einsatzes zu positiv ausfielen, führten die Sachverständigen insbesondere darauf zurück, dass es sich um einen Verteidigungsfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages gehandelt habe und das primäre Ziel der Verbündeten der USA gewesen sei, Bündnissolidarität im Rahmen der NATO zu demonstrieren. Botschafter Godal erinnerte an das Ergebnis des Berichts Norwegens („*A Good Ally*“), dass dieses „erste und wichtigste Ziel, die Vereinigten Staaten zu unterstützen und die anhaltende Relevanz der NATO zu sichern“, insgesamt auch erreicht worden sei, während die Bekämpfung von Terrorismus nur teilweise erfolgreich gewesen und der Aufbau eines stabilen und demokratischen Staates in Afghanistan gänzlich gescheitert sei.¹⁵⁴⁴

Christoph Zürcher vermutete auch für den Fall Deutschlands „einen hohen internationalen Druck, *peer pressure*, *group think*, das Bedürfnis, ein guter Verbündeter der USA sein zu wollen“, als Hauptgründe dafür, dass im Laufe der Einsatzjahre die strategischen Ziele nicht revidiert wurden.¹⁵⁴⁵

Joost Flamand ergänzte, dass die Mandate für Einsätze im Bündnis stets Ergebnisse eines politischen Kompromisses und somit nur schwer zu ändern seien.¹⁵⁴⁶

Innenpolitische und strukturelle Gründe für ein zu positives Lagebild

Flamand rekapitulierte, wie Auslandseinsätze in den Niederlanden seit 2002 fünf große Regierungskrisen auslösten.¹⁵⁴⁷ Auch deshalb gebe es „im Grunde die Tendenz, Erfolg zu vermelden“ und „dem Parlament und den Ministern keine schlechten Nachrichten zu überbringen“.¹⁵⁴⁸

Christoph Zürcher stimmte dieser Beobachtung zu. Es gebe ein „Anreiz- und Belohnungssystem“, das dazu führe, dass „gute Nachrichten belohnt“ werden:

„Ich glaube, das Problem ist nicht, dass man das nicht weiß oder nicht wissen kann oder nicht gewusst hat. Das Problem ist, dass dieses Wissen sehr oft nicht den Weg durch die Organisationen nimmt.“¹⁵⁴⁹

Prof. Dr. Christoph Zürcher, University of Ottawa, Graduate School of Public and International Affairs

Joost Flamand berichtete in diesem Zusammenhang von Überlegungen in den Niederlanden, „kritisches Denken zu fördern, es zum Bestandteil des Entscheidungsprozesses zu machen“, zum Beispiel durch „Personen, die dafür bezahlt werden, kritisch zu denken“.¹⁵⁵⁰

Möglichkeiten und Grenzen regelmäßiger Evaluationen

Die drei Sachverständigen plädierten für externe Evaluierungen von Auslandseinsätzen.¹⁵⁵¹ Christoph Zürcher betonte, dass diese Auswertungen auch bereits früher im Einsatz beginnen sollten.¹⁵⁵² Nach Botschafter Godal hätte eine kontinuierliche Evaluierung des Einsatzes Norwegens verhindern können, dass sein Bericht im Jahr 2016 einen solchen „Schock“ auslöst.¹⁵⁵³ Joost Flamand konstatierte im Hinblick auf die Niederlande, dass die Einführung unabhängiger Evaluationen ein realistischeres Lagebild zur Verfügung stelle:

„Seit 2020 hatten wir bisher vier öffentliche und unabhängige Evaluationen. Davor haben wir sie selbst durchgeführt. Und das ist, als würde der Metzger die Qualität seines eigenen Fleisches bewerten. Daher denke ich, dass es eine sehr gute Idee ist, externe Evaluationen durchführen zu lassen, die einen kritischen Blick auf die tatsächliche Arbeit der Regierung werfen und darauf, ob die von

¹⁵⁴⁴ Vgl. Bjørn Tore Godal, Ebd., S. 3–4.

¹⁵⁴⁵ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 9.

¹⁵⁴⁶ Vgl. Joost Flamand, Ebd., S. 11–12.

¹⁵⁴⁷ Vgl. Joost Flamand, Ebd., S. 7.

¹⁵⁴⁸ Joost Flamand, Ebd., S. 12.

¹⁵⁴⁹ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 12.

¹⁵⁵⁰ Joost Flamand, Ebd., S. 17.

¹⁵⁵¹ Vgl. Bjørn Tore Godal, S. 11; Joost Flamand, S. 24; Prof. Dr. Christoph Zürcher, S. 25, Enquete-Kommission (2023ao).

¹⁵⁵² Vgl. Prof. Dr. Christoph Zürcher, Enquete-Kommission (2023am), S. 25.

¹⁵⁵³ Bjørn Tore Godal, Ebd., S. 11.

der Politik festgelegten Ziele auch die gewünschten Ergebnisse gebracht haben. Meiner Meinung nach ist das die Essenz einer funktionierenden Demokratie.“¹⁵⁵⁴

Joost Flamand, Direktor der Abteilung Sicherheitspolitik, Außenministerium der Niederlande

Es gebe aber auch Grenzen der Evaluierung von Auslandseinsätzen im Bündnis. Es sei „beinahe unmöglich“, so Flamand, einen „unmittelbaren Zusammenhang zwischen der eigenen Teilnahme und den erzielten Wirkungen“ herstellen zu können. Viele Kontextfaktoren, die man nicht beeinflussen könne, seien wichtiger und relevanter als das eigene Wirken.¹⁵⁵⁵ Häufigere Evaluationen gingen zudem mit kürzeren Zeiträumen zwischen ihnen einher, was gerade bei der Beobachtung langfristiger Prozesse in der Praxis nicht einfach umsetzbar sei.¹⁵⁵⁶ Manche Aspekte beträfen ferner Fragen der operativen Sicherheit.¹⁵⁵⁷

Christoph Zürcher ging schließlich generell davon aus, dass vorliegende Evaluationen politisch „nicht immer beachtet werden“. Dennoch seien sie „von zentraler Wichtigkeit“.¹⁵⁵⁸

5.8 Drogenwirtschaft und Korruption in Afghanistan

Gemäß dem Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages hat sich die Kommission auch mit den beiden Themen Drogenwirtschaft und Korruption befasst. Die Kommission kam überein zu untersuchen, welche Auswirkungen der Drogenanbau und die weit verbreitete Korruption auf das internationale und insbesondere das deutsche Engagement hatten. Sie wollte ferner wissen, wie Deutschland und die internationale Gemeinschaft auf die Drogenökonomie und die Korruption reagiert haben und welche Lehren sich für künftige Einsätze in Krisengebieten mit fragilen staatlichen Strukturen ziehen lassen.

In den öffentlichen Anhörungen der Kommission sind bereits verschiedene eingeladene Sachverständige auf die Drogenwirtschaft und deren Bekämpfung sowie die Folgen der Korruption für den Afghanistan-Einsatz eingegangen. Die zentralen Aussagen dieser Sachverständigen werden im Folgenden zusammengefasst. Eine vertiefte Analyse der beiden Problembereiche soll mittels zwei von der Kommission in Auftrag gegebener Gutachten erfolgen.

5.8.1 Drogenökonomie, Drogen- und Drogenanbaubekämpfung

Afghanistan ist ein zentrales Anbauland für Schlafmohn, aus dem Rohopium und anschließend Heroin gewonnen wird. Mehr als 80 Prozent der weltweiten Produktion von Heroin stammen aus Afghanistan und das Land ist der Hauptlieferant für Europa.¹⁵⁵⁹ Die Produktionsmenge an Opium schwankte während des Afghanistan-Einsatzes, stieg aber insgesamt tendenziell an.¹⁵⁶⁰ Neben Opium werden in Afghanistan auch Cannabis und synthetische Drogen wie Methamphetamin und Ephedrin produziert.¹⁵⁶¹ Der Drogenschmuggel betrifft auch die Nachbarländer, deren Bevölkerung zunehmend in Afghanistan hergestellte Drogen konsumiert.¹⁵⁶² Auch in Afghanistan nahm die Zahl der Rauschgiftsüchtigen zu.¹⁵⁶³

Dr. Tilmann J. Röder, Geschäftsführer der in Afghanistan aktiven Nichtregierungsorganisation JustPeace gGmbH, erklärte, sowohl die Taliban und mit ihnen verbündete Gruppen, als auch die *Warlords*, die im neuen Staat hohe Ämter bekleideten, hätten sich aus der Drogenproduktion finanziert.¹⁵⁶⁴

„Offiziell waren die Produktion und der Handel mit Drogen verboten, doch die afghanischen Behörden hatten kaum eine Chance, effektiv dagegen vorzugehen, da die afghanische Politik bis zu den höchsten Ebenen von der Drogenwirtschaft profitierte und die kriminellen Netzwerke vor Strafverfolgung schützte.“¹⁵⁶⁵

Dr. Tilmann J. Röder, Geschäftsführer JustPeace gGmbH

¹⁵⁵⁴ Joost Flamand, Enquete-Kommission (2023ao), S. 24.

¹⁵⁵⁵ Vgl. Joost Flamand, Enquete-Kommission (2023am), S. 14.

¹⁵⁵⁶ Vgl. Joost Flamand, Ebd., S. 17.

¹⁵⁵⁷ Vgl. Joost Flamand, Ebd., S. 17.

¹⁵⁵⁸ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Enquete-Kommission (2023ao).

¹⁵⁵⁹ House of Lords (2021), S. 40; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2023).

¹⁵⁶⁰ Statista (2023b).

¹⁵⁶¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2021), S. 5 ff.; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2020), S. 23 ff.

¹⁵⁶² Vgl. Dr. Tilmann J. Röder, (2023b), S. 58.

¹⁵⁶³ Bundesregierung (2010c), S. 76 ff.

¹⁵⁶⁴ Vgl. Dr. Tilmann J. Röder (2023b), S. 55; Schetter und Mielke (2022), S. 102–105 Zur Finanzierung der Taliban siehe auch .

¹⁵⁶⁵ Dr. Tilmann J. Röder, (2023b), S. 55.

Während des Afghanistan-Einsatzes stellten die mit der Drogenwirtschaft verbundenen Strukturen einen wichtigen Kontext für das Handeln der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands dar. Zu den relevanten Fragestellungen der Enquete-Kommission gehören daher sowohl die afghanische Drogenökonomie und ihre Protagonisten als auch die Maßnahmen zur Drogen- und Drogenanbaubekämpfung in Afghanistan. Für erfolgreiche Bemühungen um den Aufbau einer staatlichen Ordnung und eines Rechtsstaates, der das staatliche Gewaltmonopol durchsetzen kann, braucht es zudem Kenntnisse über die Zusammenhänge zwischen Drogenwirtschaft und Korruption.

„Alle bewaffneten Gruppen waren an der Opiumproduktion und dem Opiumschmuggel beteiligt, was – neben den Waffen – der eigentliche Grund für die Instabilität ist. Karzai war eine Geisel dieser mächtigen Leute.“¹⁵⁶⁶

Dr. Sima Samar, ehemalige afghanische Frauenministerin

Die Afghanistan-Konferenz vom 21./22. Januar 2002 in Tokio übertrug dem Vereinigten Königreich die Rolle der *lead nation* bei der Drogenbekämpfung. Neben dem Versuch, den Bauern Weizen oder Safran als Alternativen anzubieten, kam es auch zu repressiven Maßnahmen, einschließlich der Vernichtung von Mohnfeldern.¹⁵⁶⁷ Wie war die deutsche Rolle im Kampf gegen Drogen- und Drogenanbau? Generalleutnant Bernd Schütt, heute Befehlshaber des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr und im Jahre 2006 Kommandeur des Provinzwiederaufbauteams in Faizabad, schilderte die Ausgangslage zu Beginn seines Einsatzes: „eine rudimentäre Polizei mit einem katastrophalen Ausrüstungs- und Ausbildungszustand, sofern überhaupt vorhanden, und mit einem im Drogenschmuggel involvierten Polizeichef, der sich zur Hälfte meiner Einsatzzeit mit mehreren Säcken Opium und Heroin im wahrsten Sinn des Wortes über Nacht aus dem Staub machte.“¹⁵⁶⁸ Zum Auftrag des deutschen PRTs hinsichtlich der Drogen- und Drogenanbaubekämpfung sagte Schütt, dies sei zu dem Zeitpunkt ein heißes Thema gewesen, die Weisungslage jedoch klar: „keine aktive Beteiligung und auch keine Weitergabe von Koordinaten von Drogenfeldern“.¹⁵⁶⁹

Auf Polizeiebene habe im Bereich der Drogenbekämpfung die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich funktioniert, sagte Klaus-Peter Jördening, von 2020 bis 2021 Leiter des Deutschen Polizeiprojektteams in Kabul. Insbesondere die vom Bundeskriminalamt getätigten Aufbauarbeiten seien sehr eng mit den britischen Experten in Afghanistan verzahnt gewesen.¹⁵⁷⁰

Informelle Strukturen wie Drogennetzwerke hätten eine problematische Rolle gespielt, da Politik und Verwaltung immer weiter korruptiert worden seien. „Zum Teil ganz offen, wie in Uruzgan durch den Warlord Matiullah Khan, aber auch an anderen Stellen, wo die Bundeswehr tätig war, wie Nasri Mohammad in Badachschan“, erklärte Dr. Tilmann J. Röder.¹⁵⁷¹ In der Provinz Uruzgan, die massiv von Drogenwirtschaft geprägt gewesen sei und in der „Warlords das Sagen gehabt“ hätten, sei daher eine Umkehr der Lage kaum erreichbar gewesen. Im dortigen PRT habe es zudem einen internen Konflikt gegeben, denn während die Niederländer mit den *Warlords* nicht hätten zusammenarbeiten wollen, seien die Australier bereitwilliger gewesen, weil jene ihnen die Sicherheit ihrer Konvois zugesagt hätten. Afghanistan habe zahlreiche solcher Dilemmata gehabt.¹⁵⁷²

5.8.2 Gutachten zu Drogen- und Drogenanbaubekämpfung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer Sitzung am 22. Mai 2023 beschlossen, ein Gutachten zum Thema Drogen- und Drogenanbaubekämpfung in Afghanistan zu beauftragen. Das Gutachten soll die Rolle Deutschlands bei der Drogen- und Drogenanbaubekämpfung darstellen und die Gründe untersuchen, warum sich entwicklungspolitische Alternativen zu repressiven Maßnahmen nicht durchsetzen konnten.

¹⁵⁶⁶ Dr. Sima Samar, Enquete-Kommission (2023n), S. 6.

¹⁵⁶⁷ House of Lords (2021), S. 42; Sedra (2007), S. 3.

¹⁵⁶⁸ Bernd Schütt, Enquete-Kommission (2023n), S. 9.

¹⁵⁶⁹ Bernd Schütt, Ebd., S. 19. Das Mandat des Deutschen Bundestags für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan habe keine aktiven Handlungen zur Drogenbekämpfung vorgesehen, da diese nicht als militärische Aufgabe anzusehen sei. Bundesregierung (2010c), S. 78.

¹⁵⁷⁰ Vgl. Klaus-Peter Jördening, Enquete-Kommission (2023u), S. 6.

¹⁵⁷¹ Dr. Tilmann J. Röder, Ebd., S. 10. „Offiziell Armeegeneral und Bürgermeister, war Mohammad bekannt als mutmaßlicher Waffen- und Drogenhändler. Dennoch erhielt er umfangreiche Aufträge als Dienstleister vom deutschen PRT. Ein ähnliches Beispiel ist der damalige Polizeichef von Uruzgan, Matiullah Khan, der ebenfalls den Drogenhandel in seinem Einflussgebiet kontrollierte und zugleich Transporte des australischen PRTs absicherte. Derartige Kooperationen beschädigten die Glaubwürdigkeit des internationalen Engagements für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.“ Röder (2023b), S. 56.

¹⁵⁷² Dr. Tilmann J. Röder, Enquete-Kommission (2023u), S. 22.

Der Gutachtenauftrag wurde nach Abschluss eines Vergabeverfahrens am 18. Oktober 2023 an PD Dr. Florian P. Kühn (Bayreuth) erteilt. Es wurde am 5. Dezember 2023 vorgelegt und am 11. Dezember 2023 der Kommission vorgestellt. Das Gutachten ist auf der Webseite der Kommission verfügbar.¹⁵⁷³

5.8.3 Korruption

„Viele Leute wissen, dass die Korruption einer der Gründe für den Zusammenbruch war. Deutschland und die EU könnten hier viel tun. Aber vieles war auch nicht möglich.“¹⁵⁷⁴

Dr. Habiba Sarabi, afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin

In Afghanistan behinderte Korruption den Aufbau verlässlicher staatlicher Strukturen. Große Teile der internationalen Mittel versickerten.¹⁵⁷⁵ Unzureichende Maßnahmen gegen die offensichtliche Selbstbereicherung und Straflosigkeit afghanischer Akteure untergruben das Vertrauen der Bevölkerung in die internationale Intervention, die guter Regierungsführung, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung zu wenig Aufmerksamkeit schenkte.¹⁵⁷⁶ Andererseits gab es in Afghanistan auch Hinweise auf zumindest vorübergehend stabilisierende Wirkungen von Patronage und Klientelismus.¹⁵⁷⁷

Im öffentlichen Leben in Afghanistan spielten Patronageverhältnisse eine große Rolle, in denen einflussreiche Personen ihre Position nutzten, um Anliegen ihrer Klientel zu befördern und damit deren Loyalität zu sichern, was wiederum die eigene Machtposition festigte.¹⁵⁷⁸ Ein umfassendes Verständnis der Funktionsweisen von Korruption, Patronage und Klientelismus ist daher wichtig für Analysen und Erklärungsversuche, warum das internationale Engagement in Afghanistan an vielen Stellen scheiterte und es nicht gelang, nachhaltige staatliche und wirtschaftliche Strukturen aufzubauen.

„Sie wissen aber selbst von der Breite dieser Korruption, die sich ja wie ein Krebsgeschwür durch alle Ebenen durchgezogen hat, auf unterer und oberer Ebene, sind wir ihr nie Herr geworden. Und wir haben vielleicht nicht immer so hingeguckt, wie man es vielleicht hätte machen können.“¹⁵⁷⁹

Klaus-Peter Jördening, 2020-2021 Leiter Deutsches Polizeiprojektteam Kabul

Auch in künftigen Kriseneinsätzen dürften militärische und zivile Kräfte mit fragilen staatlichen Strukturen und damit auch mit verbreiteter Korruption zu tun haben. Zu verstehen, ob überhaupt und wenn ja, welche Möglichkeiten und Instrumente internationale Akteure haben, um Korruption zu begegnen, ist grundlegend für die Zielsetzung und Strategie eines Einsatzes in einem fragilen Staat. Überlegungen dazu müssen in die Vorbereitung von Beginn an einbezogen werden.

„Korruption ist der stille Terrorist, der unsere Bemühungen untergräbt und unsere Glaubwürdigkeit in den Augen der Menschen vor Ort zerstört.“¹⁵⁸⁰

Deborah Lyons, 2020-2023 Leiterin UNAMA

Dr. Sima Samar berichtete am Beispiel des Straßenbaus, dass „die Hauptprojekte, für die viel Geld zur Verfügung stand, an die Warlords oder ihre Verwandten vergeben wurden.“¹⁵⁸¹ Florian Broschk, 2010 bis 2015 Sicherheitsberater der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Mazar-e-Sharif und Kabul, betonte, externe Eingriffe in ein historisch gewachsenes und fragiles Gleichgewicht brächten stets eine Reihe von Nebenwirkungen mit sich: „Wenn Baufirmen aus einem Patronagesystem enorme Profite machen, stellt dies in einem als Nullsummenspiel wahrgenommenen Konflikt möglicherweise eine Bedrohung für rivalisierende Solidargruppen dar.“¹⁵⁸²

¹⁵⁷³ Siehe: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan.

¹⁵⁷⁴ Dr. Habiba Sarabi, Enquete-Kommission (2022c), S. 26.

¹⁵⁷⁵ Vgl. Dr. Tilmann J. Röder, Enquete-Kommission (2023u), S. 9.

¹⁵⁷⁶ Vgl. Stefan Recker, (2023), S. 6.

¹⁵⁷⁷ Mehran (2018), S. 92.

¹⁵⁷⁸ Broschk (2020), S. 149.

¹⁵⁷⁹ Klaus-Peter Jördening, Antwort auf die Frage des Kommissionsmitglieds Jörg Vollmer, was das deutsche Polizeiteam gegen die Korruption unternommen habe. vgl. Enquete-Kommission (2023u), S. 13 f.

¹⁵⁸⁰ Deborah Lyons, Enquete-Kommission (2023al), S. 26.

¹⁵⁸¹ Dr. Sima Samar, Enquete-Kommission (2023n), S. 7.

¹⁵⁸² Florian Broschk, Stellungnahme vom 23. März 2023, Anhang 2, Enquete-Kommission (2023r), S. 45.

„Dieser Dollar-Rausch, in dem damals alle waren, hat – nicht nur in der Zivilgesellschaft, aber auch dort – sicherlich zur Korruption beigetragen.“¹⁵⁸³

Dr. Almut Wieland-Karimi, 2002-2005 Leiterin Friedrich-Ebert-Stiftung Kabul

Stefan Recker von Caritas International kritisierte, dass von „internationalen militärischen Strukturen wie PRTs“ verfolgte Versuche, „sich Loyalitäten, Zugang und Informationen durch massive Geldmittel zu erkaufen“, zivilgesellschaftliche Bemühungen substanziell untergraben hätten. Seitens der lokalen Bevölkerung sei dies als unkoordiniert wahrgenommen worden oder habe sogar zu einer Entfremdung und Konflikteskalation sowie zu einer Delegitimierung von Regierungsstrukturen, aber auch von NGO und IO geführt.¹⁵⁸⁴

„Wir haben lange Zeit darüber hinweggeschaut, wie sich die Korruption auswirkte. Warum dachten wir nicht, dass es nicht in Ordnung ist, dass eine hochgradig korrupte Regierung weiterhin unser Geld, unsere Unterstützung bekommt? Warum haben wir keine Rechenschaftsstrukturen in das System eingebaut?“¹⁵⁸⁵

Susanne Schmeidl, Swiss Peace

Seine mittelfristige Strategie gegen Korruption beschrieb Tilmann Röder: „Wir haben versucht, Schwerpunkte in der Juristenausbildung zu setzen in der Hoffnung, dass so eine neue Generation heranwächst, die sich vielleicht in der Zukunft Korruptionsnetzwerken entziehen kann.“ Es sei schwer, eine neue Rechtskultur einzuführen. „Ich habe immer in der Größenordnung mindestens einer Generation gedacht.“¹⁵⁸⁶

Auf einen Generationswechsel setzte auch Zarifa Ghafari, Gründerin der afghanischen NGO *Assistance and Promotion of Afghan Women* (APAW), die „die einzige Chance zur Bekämpfung der Korruption in der Anwesenheit, der Förderung und der Führung der jungen Generation innerhalb und außerhalb der Regierung, insbesondere der Frauen“ sah. Stattdessen sei die Bildung einer offenen und liberalen Gesellschaft verhindert worden, weil die internationale Gemeinschaft „die Waffenbarone, Gangster, Schmuggler, Mafia und Kriegsverbrecher“ offen unterstützt habe. Die junge Generation und insbesondere Frauen seien an den Rand gedrängt worden. Die internationale Gemeinschaft habe die Macht der afghanischen Regierung, das Geld und die Unterstützung an „ehemalige Kriminelle und den Mördern des Volkes“ übergeben.¹⁵⁸⁷

Ein zentrales Ergebnis seiner umfassenden Meta-Review von 148 Evaluierungen zu Afghanistan sei, dass die zur Korruptionsbekämpfung eingesetzten Maßnahmen nur wenig wirksam waren, erklärte Prof. Christoph Zürcher.¹⁵⁸⁸ Es habe Verfahren gegeben, die „sogenannte kleine Korruption zu minimieren oder auszuschließen“. Deutschland habe da sehr sorgfältig gearbeitet. Wenn man jedoch in ein korruptes Land große Geldströme lenke, dann werde dieses Geld „von diesem Land, diesen korrupten Systemen verwertet“. Das sei nicht etwas, worauf man Einfluss habe. Da stelle sich die Frage des ‚do-no-harm‘. Man habe gewusst, dass die Korruption durch die Geldströme unbeabsichtigt befördert werde.¹⁵⁸⁹

„Wir haben Korruption befördert durch die großen Geldflüsse.“¹⁵⁹⁰

Prof. Christoph Zürcher, Universität Ottawa

Für Joost Flamand vom niederländischen Außenministerium hätte die beste Möglichkeit, „Korruption und alle damit dazugehörigen Elemente“ zu bekämpfen, daher darin bestanden, der afghanischen Regierung zu helfen, „eigenständig wirtschaftlich zu überleben“.¹⁵⁹¹

Bjørn Tore Godal von der norwegischen Kommission zu Afghanistan hob hervor: „Über die Taliban kann viel gesagt werden, aber sie sind gegen Korruption.“¹⁵⁹² Das bedeute nicht, dass sie selbst niemals korrupt gewesen seien. Aber sie hätten im Vergleich zu Präsident Karzai und anderen ein Programm zur Korruptionsbekämpfung

¹⁵⁸³ Dr. Almut Wieland-Karimi, Enquete-Kommission (2023l), S. 9.

¹⁵⁸⁴ Stefan Recker, Enquete-Kommission (2023u), S. 35.

¹⁵⁸⁵ Susanne Schmeidl, Enquete-Kommission (2022c), S. 24.

¹⁵⁸⁶ Dr. Tilmann J. Röder, Enquete-Kommission (2023u), S. 15 f.

¹⁵⁸⁷ Zarifa Ghafari, Enquete-Kommission (2023ac), S. 6.

¹⁵⁸⁸ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Enquete-Kommission (2023ao), S. 12.

¹⁵⁸⁹ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 30.

¹⁵⁹⁰ Prof. Dr. Christoph Zürcher, Ebd., S. 19.

¹⁵⁹¹ Joost Flamand, Ebd., S. 30.

¹⁵⁹² Bjørn Tore Godal, Ebd., S. 31.

verfolgt. So habe Aschraf Ghani als afghanischer Finanzminister ein gutes Gespür für Korruption gehabt, aber den Kampf dagegen intern verloren, als er zum Präsidenten aufgestiegen sei.¹⁵⁹³

„Die Führer der demokratischen Seite waren diskreditiert, vor allem durch Korruption. Auf die Frage, ob eigentlich die Taliban oder die Regierung korrupter sind, hat jeder Afghane geantwortet: die Regierung.“¹⁵⁹⁴

Tom Koenigs, 2006-2007 Leiter von UNAMA

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ) schilderte die Bemühungen, über eine detaillierte Prüfung der Ausschreibung von Projekten eine Fehlverwendung zu vermeiden. Außerdem sei die afghanische Verwaltung geschult worden, um z. B. nach Fertigstellung von Straßenbauprojekten eine korrekte Prüfung der Leistungserbringung durchführen zu können. Es sei versucht worden, Antikorruptionsbehörden aufzubauen und deren Kapazitäten durch Beratung zu stärken. Kurze Projektzyklen hätten aber die strukturelle Wirksamkeit der Maßnahmen eingeschränkt. Ein Ziel sei auch gewesen, Sanktionsmöglichkeiten zu finden, falls die Machthabenden versuchten, Mittel beiseitezuschaffen. Man habe jedoch stets bei null anfangen müssen. Außerdem habe es Zielkonflikte zwischen der Stärkung der afghanischen Eigenverantwortlichkeit und der Rolle der mit externem Personal besetzten Projektimplementierungseinheiten in den afghanischen Verwaltungsstrukturen gegeben. Die Korruptionsrisiken schätzte sie bei großen und kleinen Projekten grundsätzlich gleich hoch ein.¹⁵⁹⁵

US-General a. D. David H. Petraeus, ehemaliger Kommandant der US- und der ISAF-Truppen in Afghanistan, äußerte sich zur mangelnden Nachhaltigkeit der Bemühungen um einen Aufbau des Landes. Man habe versucht, vieles richtig zu machen und Task Forces zur Korruptionsbekämpfung, zur Drogenbekämpfung und für die Rechtsstaatlichkeit geschaffen. Aber die Programme waren auf Dauer nicht nachhaltig.¹⁵⁹⁶ Auch die ehemalige Leiterin von UNAMA, Deborah Lyons, kritisierte, man habe bei der Korruptionsbekämpfung immer wieder den Fokus verloren. Indikatoren und Messwerte seien festgelegt, aber nicht weiterverfolgt worden. Künftig müsse man sorgfältiger und entschlossener gegen Korruption vorgehen, damit die andere Seite sich nicht den Erwartungen entziehen könne.¹⁵⁹⁷

„Die wiederholten Bemühungen der USA, das Land zu verlassen, hatten negative Auswirkungen, weil sie den Afghanen Kurzsichtigkeit einimpften, der Korruption Vorschub leisteten und Anreize für Einzelne schufen, das zu nehmen, was sie kriegen konnten, wenn sie es kriegen konnten, anstatt einen längerfristigen Ansatz zu verfolgen.“¹⁵⁹⁸

David H. Petraeus, US-General a. D., 2010-2011 Kommandeur von ISAF

5.8.4 Gutachten zu Korruption, Patronage und Klientelismus

Die Enquete-Kommission sieht Bedarf für systematisches Wissen über Ursachen und Konsequenzen von Korruption, Patronage und Klientelismus in Afghanistan und die Effektivität von Gegenmaßnahmen. Sie hat daher in ihrer Sitzung am 22. Mai 2023 beschlossen, ein entsprechendes Gutachten zu beauftragen. Es soll neben den Auswirkungen von Korruption und den von Deutschland ergriffenen Gegenmaßnahmen u. a. untersuchen, inwiefern ein unterschiedliches Verständnis des Phänomens Korruption innerhalb und außerhalb Afghanistans einer effektiven Bekämpfung im Weg stand. Schließlich sollen, ausgehend von der Situation in Afghanistan, Schlussfolgerungen für Interventionsszenarien in anderen Krisenländern gezogen und auch geprüft werden, ob die polizeilich-justiziellen Instrumente der Korruptionsbekämpfung angepasst werden müssen.

Mit der Erstellung des Gutachtens wurde nach Abschluss eines Vergabeverfahrens die BICC - Bonn International Centre for Conflict Studies gGmbH betraut. Das Gutachten soll der Kommission im ersten Halbjahr 2024 vorgelegt werden.

¹⁵⁹³ Bjørn Tore Godal, Ebd., S. 31.

¹⁵⁹⁴ Tom Koenigs, Enquete-Kommission (2023ai), S. 7.

¹⁵⁹⁵ Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Enquete-Kommission (2023ac), S. 9, 14, 23, 59.

¹⁵⁹⁶ David H. Petraeus, Ebd., S. 33.

¹⁵⁹⁷ Vgl. Deborah Lyons, Enquete-Kommission (2023al), S. 31.

¹⁵⁹⁸ David H. Petraeus, Enquete-Kommission (2023ac), S. 32.

6 Anhänge

6.1 Glossar¹⁵⁹⁹

Afghanische Bevölkerung

Die afghanische Bevölkerung setzt sich aus einer Vielzahl ethnischer Gruppen und Stämmen zusammen. Sie ist insgesamt sehr jung. Konkrete Zahlen von Zugehörigkeiten zu den 55 Ethnien existieren nicht, doch bilden die Paschtuninnen und Paschtunen die größte ethnische Gruppe Afghanistans (geschätzt rund 50 Prozent der Bevölkerung von insgesamt 40 Millionen Einwohnenden). Paschtunen leben insbesondere im Grenzgebiet zu Pakistan, folgen zumeist der sunnitischen Richtung des Islam und definieren sich nach dem Paschtunwali. Die zweitgrößte Gruppe bilden mit rund 25 Prozent der Bevölkerung die Tadschikinnen und Tadschiken in Nord- und Westafghanistan. Unter ihnen finden sich sowohl imamitische Schiiten wie Sunniten. Sie sprechen neupersisch. Die Usbekinnen und Usbeken stellen rund zehn Prozent der Bevölkerung. Ihre Mehrzahl lebt in der Republik Usbekistan. Usbeken sind turksprachig und überwiegend sunnitische Muslime. Die Hazara machen ungefähr 15 Prozent der afghanischen Bevölkerung aus. Sie bewohnen die zentralen Regionen des Landes (Hindukusch) und werden, da sie schiitischen Glaubens sind, von fundamentalistischen Paschtunen als Feinde angesehen.

Afghanische Interims- und Übergangsregierung

Das Petersberg-Abkommen vom 5. Dezember 2001 legte fest, dass bis Juni 2002 eine Interimsregierung unter dem Politiker Hamid Karzai die Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte in Afghanistan führen sollte. Am 13. Juni 2002 bestätigte eine große Ratsversammlung, eine so genannte *Loya Jirga*, mit 1.551 Delegierten aus ganz Afghanistan Karzai als Präsidenten einer Übergangsregierung, die das Land bis zu den ersten Parlamentswahlen im Oktober 2004 regierte.

Al-Qaida

Die Geschichte Al-Qaidas geht auf ein in den 1980er-Jahren von Osama bin Laden und Abdallah Azzam geleitetes Rekrutierungsbüro zurück, das internationale Muejheddin für den Kampf gegen die sowjetische Besetzung Afghanistans anwarb. Der Name „Al-Qaida“, übersetzt „die Basis“, soll ursprünglich eine Liste von Namen dieser antisowjetischen Kämpfer bezeichnet haben. In Reaktion auf den Golfkrieg und die dauerhafte Stationierung US-amerikanischer Truppen in Saudi-Arabien richtete sich die Gruppe um Bin Laden zunehmend antiamerikanisch aus und erklärte den USA 1996 den „Heiligen Krieg“ („Jihad“). In ihrer Propaganda wurden alle Konflikte, von denen Muslime betroffen sind, in eine große Konflikterzählung integriert. Weltweit würden Muslime von ihren Feinden angegriffen und müssten sich mit Mitteln der Gewalt verteidigen („Jihadismus“). Nach Angriffen unter anderem auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania 1998 sowie auf die USS Cole im Golf von Aden im Jahr 2000 verantwortete Al-Qaida die Anschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001. In den Jahren nach diesen Anschlägen bildete sich ein Geflecht von dezentralen Ablegern Al-Qaidas, die in mehreren Weltregionen aktiv sind. Ihre Agenda wird durch die regionalen Konfliktzusammenhänge bestimmt.

Aufstandsbekämpfung / Counterinsurgency (COIN)

Die frühesten Konzepte der Aufstandsbekämpfung (Englisch: counterinsurgency oder kurz COIN) wurden im Kontext britischer und französischer Kolonialherrschaft entwickelt und beschreiben Ansätze und Techniken, bewaffneten Widerstand zu unterdrücken. Die militärische Herausforderung der Aufstandsbekämpfung besteht im asymmetrischen Charakter der Kriegsführung konventionell unterlegener Gegner, die auf Taktiken des „kleinen Krieges“ („Guerilla“) oder des Terrorismus zurückgreifen. In Afghanistan sollte ein von den US-amerikanischen Generälen David H. Petraeus und James F. Amos formuliertes und zuvor im Irak angewendetes Konzept umgesetzt werden, das darauf abzielt, die Aufständischen von der Zivilbevölkerung zu isolieren. Es gelte dabei, mit lokalen Führungsfiguren und einheimischen Sicherheitskräften zusammenzuarbeiten, um die „Herzen und Köpfe“ der Bevölkerung und dadurch Informationen über Gewaltakteure zu gewinnen. Das Konzept wird kritisiert, da es unter Bedingungen gesellschaftlicher und identitätspolitischer Konfliktlinien nicht anwendbar sei. Die erfolgreiche Umsetzung des Ansatzes in Afghanistan sei durch die zivilen Opfer des Militäreinsatzes und die Korruption der afghanischen Regierung untergraben worden.

¹⁵⁹⁹ Das Glossar wurde vom Sekretariat der Enquete-Kommission erstellt.

Brahimi Report

Bericht eines Expertengremiums unter dem Vorsitz von Lakhdar Brahimi, das im Jahr 2000 im Auftrag des VN-Generalsekretärs Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung von VN-Friedenseinsätzen erarbeitet hat und seither als zentrales Dokument in diesem Bereich gilt. Angesichts gänzlich neuartiger Konflikte sollten die Einsätze laut dem Bericht ein robusteres Mandat erhalten können, klarer formuliert und angemessen ausgestattet sein. Innerhalb der Vereinten Nationen sollten die zuständigen Abteilungen besser ausgestattet werden. Die Empfehlungen enthielten auch die Anforderung an die Mitgliedsländer, sich stärker zu engagieren und Militär, Polizei und ziviles Personal für eine kurzfristige Entsendung bereitzuhalten.

Brain drain

Beschreibt die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus einem Land in ein anderes. Für die Länder, aus denen die gut ausgebildeten Menschen abwandern, kann das zu Fachkräftemangel führen, der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Wirtschaft schaden. Gewinnbringend für beide betroffenen Länder kann Brain drain sein, wenn abgewanderte Fachkräfte nach einem gewissen Zeitraum in ihre Ursprungsländer zurückkehren.

Bundestagsmandat / Parlamentsvorbehalt / Parlamentsbeteiligungsgesetz

Der Einsatz deutscher Soldatinnen und Soldaten im Ausland steht unter einem so genannten „Parlamentsvorbehalt“. Das bedeutet, die Abgeordneten des Deutschen Bundestags müssen einem bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Ausland zustimmen. Die Bundesregierung bereitet die entsprechenden Mandate vor und übermittelt sie dem Bundestag zur abschließenden Entscheidung. Näheres regelt das Parlamentsbeteiligungsgesetz aus dem Jahr 2005. Es legt unter anderem fest, dass die Mandate genaue Angaben zum Einsatzgebiet, zu den rechtlichen Grundlagen, zur Dauer des Einsatzes und zur vorgesehenen Anzahl der Soldatinnen und Soldaten enthalten müssen.

Bündnisfall

Artikel 5 des Nordatlantikvertrages besagt, dass ein „bewaffneter Angriff“ auf eines oder mehrere Mitglieder der Nato als Angriff auf alle Mitglieder angesehen wird. Die Verbündeten sind im Fall eines solchen Angriffs zum Beistand verpflichtet, entscheiden aber nach eigenem Ermessen, in welcher Weise sie Unterstützung leisten. In Reaktion auf die Anschläge der Al-Qaida vom 11. September 2001 stellten die Mitglieder der Nato am 2. Oktober 2001 einstimmig und zum bisher einzigen Mal einen Bündnisfall nach Artikel 5 fest und hoben ihn bis heute nicht auf.

CIMIC (Civil-Military Cooperation)

CIMIC steht für Civil-Military Cooperation. Gemeint ist die zivil-militärische Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen mit dem Militär, zum Beispiel bei Auslandseinsätzen. In Deutschland wird die Zusammenarbeit im internationalen Krisenmanagement auch als vernetztes Handeln bezeichnet. Als CIMIC werden im engeren Sinn auch kleine Projekte der Soforthilfe beschrieben, die in den Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan umgesetzt wurden, um die afghanische Bevölkerung zu unterstützen, ein ziviles Lagebild zu erstellen und die militärische Führung zu beraten.

Counterinsurgency (COIN)

siehe Aufstandsbekämpfung

DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration)

Als DDR werden Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und gesellschaftliche Wiedereingliederung von Kämpferinnen und Kämpfern vormals bewaffneter Konfliktparteien bezeichnet. Die Programme sind zentraler Bestandteil von VN-Friedenseinsätzen. Sie beinhalten die Abgabe der Waffen und die Rückkehr ins zivile Leben sowie langfristig die Unterstützung für die betroffenen Menschen bei der Suche nach Arbeit und einem wirtschaftlichen Auskommen. Auch die Versöhnung zwischen zuvor verfeindeten Bevölkerungsgruppen zählt dazu.

Diaspora

Der Begriff Diaspora (altgriechisch für „Zerstreuung“) beschrieb ursprünglich religiöse und ethnische Gruppen, die gezwungen waren, ihre Heimat zu verlassen und verstreut über mehrere Länder und Regionen lebten. Heute wird der Begriff vielfach auf Migrantinnen und Migranten angewendet, die aus ihrem Land ausgewandert sind, häufig auch gezwungenermaßen, und weiterhin Beziehungen zu ihren Herkunftsländern pflegen. Im Zusammenhang mit der Enquete-Kommission sind Afghaninnen und Afghanen gemeint, die im Ausland lebten und von denen nach 2001 viele in ihr Heimatland zurückkehrten.

Doha-Abkommen

Abkommen zwischen den USA und den Taliban, geschlossen am 29. Februar 2020. Das Abkommen regelte den Abzug der US- und aller anderen ausländischen Truppen bis Ende April 2021. Die Taliban verpflichteten sich dazu, dass in Zukunft von afghanischem Boden keine Gefahr mehr für die Sicherheit der USA und ihrer Alliierten, zum Beispiel durch Al-Qaida, ausgehen würde. Die Taliban sagten auch zu, innerafghanische Verhandlungen mit nicht näher definierten afghanischen Vertretern über einen politischen Fahrplan für Afghanistan zu beginnen. Die afghanische Regierung war an den Verhandlungen nicht beteiligt und wird in dem Abkommen nicht erwähnt.

Do-no-Harm (Richte keinen Schaden an)

Do-no-Harm ist eine Methode, die darauf zielt, negative Wirkungen von Friedens- und Entwicklungsprojekten zu verhindern. Maßnahmen und Programme werden im Hinblick auf die Konfliktsituation analysiert und wenn nötig so angepasst, dass sie den Konflikt tatsächlich eindämmen helfen und nicht unbeabsichtigt zu negativen Folgen für die Bevölkerung führen oder die gewalttätige Situation verschärfen.

Eigenverantwortung / Ownership

Eigenverantwortung oder Ownership beschreibt ein Prinzip der Entwicklungszusammenarbeit. Projekte und Vorhaben können danach nur erfolgreich und nachhaltig sein, wenn die Partnerorganisationen eng in die Planung und Umsetzung in ihrem Land eingebunden sind und die Verantwortung erhalten und übernehmen.

Einsatzregeln / Verhaltensregeln / Rules of Engagement

„Einsatzregeln“ (mitunter auch „Verhaltensregeln“), auf Englisch „rules of engagement“, sind Regeln für Streitkräfte, die Vorgaben für den Einsatz von Gewalt im Rahmen militärischer Operationen enthalten. Den am Einsatz beteiligten Soldatinnen und Soldaten werden diese Regeln durch sogenannte „Taschenkarten“ mitgeteilt. In den Taschenkarten werden insbesondere der Schusswaffengebrauch, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie völkerrechtliche Gebote und Verbote erläutert. Die Einsatzregeln für den Afghanistaneinsatz der Deutschen Bundeswehr wurden als uneindeutig und zu begrenzt kritisiert.

Evaluierung

Evaluierung heißt Auswertung. Im politischen Kontext ist damit eine umfassende und systematische Erfolgskontrolle und Bewertung des Regierungshandelns gemeint. Bezogen auf den deutschen Einsatz in Afghanistan bedeutet Evaluierung, das zivile und militärische Engagement der Bundesregierung in Afghanistan zu untersuchen und festzustellen, ob und inwieweit es gelungen ist, das Land im Rahmen des internationalen Einsatzes zu stabilisieren und beim Aufbau eines demokratischen Staatswesens zu unterstützen. Evaluierungen werden von unabhängigen Institutionen durchgeführt.

Failed state / gescheiterter Staat

siehe Staatlichkeit

Fragiler Staat

siehe Staatlichkeit

Friedensdiplomatie

Friedensdiplomatie beschreibt die internationalen Bemühungen zur Beilegung von gewaltförmigen Konflikten und die Begleitung von Friedensverhandlungen. Konflikte vollziehen sich heute häufig nicht zwischen, sondern innerhalb von Staaten. Deshalb spielen neben Regierungen und internationalen Organisationen zivilgesellschaftliche Gruppen eine wichtiger werdende Rolle in der Friedensdiplomatie. Sie sind vielfach vor Ort verankert, haben persönliche Kontakte und können Vertrauen zu den Konfliktparteien aufbauen. Bei Friedensgesprächen wird oftmals auf mehreren gesellschaftlichen Ebenen (Tracks) verhandelt. Das ist Ausdruck für die Erfahrung, dass für einen nachhaltigen Frieden möglichst viele gesellschaftliche Gruppen eingebunden werden müssen. Die erste Ebene (Track 1) umfasst die jeweilige politische und militärische Führung der Konfliktparteien. An Track 2-Gesprächen sind gesellschaftlich und in Religionsgemeinschaften anerkannte Persönlichkeiten sowie regionale Machthaber beteiligt. Track 3 umfasst zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure.

Führungsnation

Das Konzept der „lead nations“ bei der Reform des Sicherheitssektors in Afghanistan fußte auf den Beschlüssen der Petersberg-Konferenz im Dezember 2001. Ziel der internationalen Gemeinschaft war es, die afghanische Regierung beim Aufbau eines funktionierenden eigenständigen Staatswesens zu unterstützen. Multinationale Verbände werden demnach von einem (größeren) Partner, einer „lead nation“, federführend getragen, und weitere Staaten stellen ergänzende Fähigkeiten zur Verfügung. Einzelne Länder haben für die insgesamt fünf Säulen der Sicherheitssektorreform jeweils die verantwortliche Führungsrolle bzw. die Rolle des federführenden Geberlandes übernommen: Militärreform (USA); Polizeireform (Deutschland); Drogenbekämpfung (Großbritannien); Justizreform (Italien); Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer (Japan/UN-AMA). Auch im Bereich des Militärs übernahm Deutschland eine Rolle als „lead nation“: so führte das Land ab Juni 2006 das ISAF-Regionalkommando Nord (RC North). In der Praxis wurde unterschiedlich ausgelegt, welche Verantwortung mit der Idee der Führungsnation einhergeht.

Gender-Mainstreaming

Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter. Gender Mainstreaming bezeichnet die Verpflichtung, bei politischem und administrativem Handeln unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer zu berücksichtigen und Maßnahmen mit dem Ziel der Gleichstellung zu ergreifen. Hintergrund ist die Einschätzung, dass es keine geschlechtsneutralen Wirkungen gibt. Im Jahr 1995 wurde die Strategie auf der Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking verabschiedet. Sie ist für die Mitgliedstaaten seither bindend.

Good Governance – Gute Regierungsführung

Mit Good Governance ist eine demokratische, transparente und effiziente Führung von Regierungen und öffentlichen Verwaltungen zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger gemeint. Dazu zählen demokratische Entscheidungsfindungen, wirksame öffentliche Dienstleistungen, Zugang zu unabhängigen rechtsstaatlichen Verfahren, der Schutz von Minderheiten sowie die politische Kontrolle durch eine kritische Öffentlichkeit. Auch die Vermeidung von Willkür sowie der Kampf gegen Korruption und Vetternwirtschaft fallen darunter. Good Governance ist ein Leitbild in der Entwicklungszusammenarbeit und ist in zahlreichen bilateralen und multilateralen Verträgen zwischen Staaten oder internationalen Organisationen und Staaten verankert. Hintergrund ist die Überzeugung, dass die internationale Unterstützung für Friedenskonsolidierung und den Aufbau staatlicher Strukturen nur wirksam sein kann, wenn in dem betreffenden Land eine gute Regierungsführung gewährleistet ist.

Guerilla

„Guerilla“ – aus dem Spanischen: „der kleine Krieg“ – bezeichnet eine Form des Kampfes in asymmetrischen Konflikten. Zumeist einheimische, irreguläre Kampfverbände vermeiden offene Entscheidungsschlachten gegen die konventionell überlegene Armee einer Invasions- und Besatzungsmacht oder der eigenen Regierung. Stattdessen setzen sie darauf, den Gegner durch wiederholte nadelstichartige Angriffe aus dem Hinterhalt zu zermürben, in deren Folge sie sich jeweils wieder zurückziehen („hit and run“). Die angegriffene Armee steht vor der Herausforderung, die Guerillakämpfer zu identifizieren und zu lokalisieren (s. Aufstandsbekämpfung).

Hazara

siehe Afghanische Bevölkerung

International Security Assistance Force (ISAF)

Internationale Militärmission in Afghanistan auf Grundlage von VN-Sicherheitsratsresolution 1386 vom 20. Dezember 2001. Aufgabe der Mission ab Januar 2002 war es, den Wiederaufbau Afghanistans zu unterstützen und ein sicheres Umfeld für die Arbeit der afghanischen Regierung und der internationalen Organisationen zu schaffen, zunächst in Kabul und Umgebung, ab 2003 landesweit. Im August 2003 übernahm die NATO das Kommando über ISAF. Deutschland gehörte zu den größten Truppenstellern. Das erste Bundestagsmandat vom 22. Dezember 2001 sah die Entsendung von bis zu 1.200 Soldatinnen und Soldaten vor. Die Zahl stieg bis 2010 auf maximal 5.350 an und wurde anschließend schrittweise wieder reduziert. ISAF endete am 31. Dezember 2014.

Islamischer Staat (IS)

Die Geschichte des sogenannten „Islamischen Staats“ und seiner Vorläufergruppen beginnt in den Jahren 1999 und 2000, als der Jordanier Abu Musab Az-Zarqawi nach Afghanistan einreiste und in Herat ein Ausbildungslager für Jihadisten betrieb. In der Situation des 2003 auf die Invasion der USA im Irak folgenden Bürgerkrieges wurde Zarqawis „At-Tauhid“-Gruppe zu einem der stärksten Aufstandsakteure und 2004 zum offiziellen Ableger Al-Qaidas im Irak. Das Verhältnis zwischen der Führung Al-Qaidas und der Gruppe im Irak war stets angespannt, insbesondere da die Al-Qaida-Zentrale den Fokus auf internationale Anschläge verlangte, während Zarqawi dem Kampf gegen Schiiten den Vorrang gab. Die Gruppe blieb auch nach dem Tod Zarqawis als „Islamischer Staat im Zweistromland“ aktiv. Ab 2013 gelang es ihr zunehmend, die Kontrolle von Gebieten im Nordwesten Iraks zu gewinnen und in das im Bürgerkrieg befindliche Syrien zu expandieren. Abu Bakr Al-Baghdadi rief 2014 im Namen der zwischenzeitlich „Islamischer Staat im Irak und Al-Scham“ (ISIS) und daraufhin nur noch „Islamischer Staat“ (IS) genannten Gruppe ein neues „Kalifat“ aus, das die vorgestellte Ordnung des frühen Islam wiederherstellen sollte und erhob damit den Anspruch einer für alle Muslime verpflichtenden politisch-religiösen Autorität. Während eine Anti-IS-Koalition unter Führung der USA und insbesondere kurdischer Kämpferinnen und Kämpfer den IS im Irak und Syrien bis 2018 erfolgreich zurückdrängte, propagierte dieser internationale Terroranschläge und etablierte wie die Al-Qaida Ableger in verschiedenen Weltregionen. Zu diesen regionalen IS-Ablegern gehört seit 2015 auch der „Islamische Staat in der Provinz Khorasan“ (ISKP). Der ISKP steht in Konkurrenz zu den afghanischen Taliban und wirft diesen vor, dass ihre Religionspolitik zu moderat sei, dass sie nicht den „globalen Jihad“ und die Errichtung eines universellen Kalifats verfolgen und dass sie mit dem pakistanischen Militärgeheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) und den iranischen Revolutionsgarden zusammenarbeiten.

Jirga

Traditionelle Versammlungen von Ältesten und Stammesführern, bei denen über Angelegenheiten der Gemeinschaft beraten wird, s. auch Loya Jirga

Klientelismus

siehe Korruption

Kommando Spezialkräfte (KSK)

Das KSK ist ein Spezialkräfteverbund des Heeres im Kommando der Spezialkräfte der Bundeswehr, das für besondere Aufgaben von strategischem Interesse ausgebildet wird. Das KSK – seit 1996 in dieser Form tätig – ist eines der wichtigsten Instrumente für das Krisen- und Risikomanagement der Bundeswehr. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um offensive und verdeckte Operationen in vorderster Front und in einem kritischen Umfeld, die der Geheimhaltung unterliegen. Auch das Parlament wird nicht über Details seiner Einsätze informiert – was immer wieder zu Kritik führt. Das KSK hat fünf Kernaufträge: deutsche Geiseln im Ausland befreien, Hochwertziele von strategischer oder operativer Bedeutung bekämpfen, Zielpersonen festsetzen, ausgewählte Partnerspezialkräfte im Ausland ertüchtigen und Schlüsselinformationen für die strategische und operative Führungsebene gewinnen. Auftragsabhängig arbeiten die Kommandokräfte mit eigenen, spezialisierten Einheiten aus den Unterstützungskompanien des KSK und spezialisierten Kräften des Heeres mit erweiterter Grundbefähigung zusammen. Kommandosoldaten sind Fallschirmspringer, Sprengstoffexperten, Einzelkämpfer und verfügen über weitere für ihren Auftrag relevante Spezialfähigkeiten. Als Vorbilder für die Aufstellung und Ausrichtung des KSK sollen der britische Special Air Service, die US Special Operations Forces und die GSG 9 der Bundespolizei gedient haben.

Korruption

Als Korruption bezeichnet man den Missbrauch einer Vertrauensstellung in Politik, Verwaltung, Justiz, Wirtschaft oder zivilgesellschaftlichen Organisationen zum privaten Nutzen oder Vorteil. Dabei kommt es zu Bestechung, Vorteilsnahme oder Vorteilsgewährung. Eng verwandt mit Korruption sind Klientelismus und Patronage. Damit ist ein informelles Verhältnis zum gegenseitigen Nutzen gemeint, bei dem eine gesellschaftlich höher stehende Person Vorteile gewährt, zum Beispiel bei der Vergabe von Ämtern, und dafür Gegenleistungen erwartet, zum Beispiel in Form von Wählerstimmen. Nepotismus schließlich wird die direkte Bevorzugung von Verwandten und engen Vertrauten etwa bei der Besetzung von Ämtern und Arbeitsstellen genannt. Alle drei Phänomene kommen weltweit vor. Im Zusammenhang mit internationalen Missionen, die Länder beim Aufbau staatlicher Strukturen unterstützen, ist die Bekämpfung von Korruption ein zentrales Thema. Dabei spielt auch eine Rolle, inwieweit Korruption auch durch die Intervention von außen verstärkt wird.

Lead Nation

siehe Führungsnation

Loya Jirga

Die Loya Jirga ist eine traditionelle Große Ratsversammlung. Sie ist Teil der Kultur Afghanistans und setzt sich aus lokalen Würdenträgern der verschiedenen ethnischen, religiösen und Stammesgemeinschaften in Afghanistan zusammen (Delegierte). Die Loya Jirga ist eine jahrhundertealte Institution, die in Zeiten nationaler Krisen oder zur Klärung nationaler Fragen einberufen wird. In der Vergangenheit wurde sie eingesetzt, um Kriege zu erklären, einen neuen König bzw. ein neues Staatsoberhaupt zu wählen, wie 2003 eine neue Verfassung zu verabschieden oder weitreichende soziale oder politische Reformen durchzuführen. Nach der afghanischen Verfassung gilt die Loya Jirga als höchster Ausdruck des afghanischen Volkes.

Medresse

Medresse, auch Madrassa genannt, ist eine – zumeist von Stiftungen finanzierte – Lehrereinrichtung, die Grundsätze islamischen Rechts (Scharia) vermitteln soll. Daneben können aber auch arabische Sprachlehre und Naturwissenschaften gelehrt werden. In Afghanistan bezeichnen Medressen weitgehend die Koranschulen einer Moschee, es gibt nur wenige islamische Hochschulen. Vorsteher und Lehrkräfte sind in der Regel lokale Geistliche (Mullahs) oder höhere Gelehrte (Maulawis). Während der 1980er-Jahre war die afghanische Flüchtlingsbevölkerung in Pakistan radikalen islamistischen Einflüssen durch die Ausbildung in pakistanischen Medressen ausgesetzt, die oft aus dem muslimischen Ausland finanziert wurden. Das hatte zur Folge, dass die Medressen stark politisiert wurden. Viele ihrer Absolventen wurden zu Anhängern jihadistischer Strömungen, z. B. der Deoband-Schule, die die theologische Basis der Talibanbewegung und ihrer heutigen Herrschaft ist.

Mujaheddin

Im Kontext Afghanistans etablierte sich der Begriff als Selbstbezeichnung von Kämpfern gegen die sowjetische Besatzung in den 1980er-Jahren. Darüber hinaus sehen sich Angehörige der gewaltbereiten jihadistischen Bewegung gegen eine behauptete westliche Vorherrschaft und säkulare Gesellschaftsordnungen als Mujaheddin.

Nordallianz

Die 1996 von verschiedenen Mujaheddin-Vertretern gegründete „Nationale Islamische Vereinte Front zur Rettung Afghanistans“, die umgangssprachlich als Nordallianz bekannt ist, bezeichnet einen Zusammenschluss von rivalisierenden tadschikischen, usbekischen und Hazara-*Warlords* und deren Kampfverbänden. Diese hatten sich zuvor in den 1990er-Jahren in einem Bürgerkrieg gegenseitig bekämpft. Das landesweite Vordringen der gegenrissen Taliban und deren Einnahme Kabuls im Jahr 1996 führten zum Zweckbündnis der einstigen afghanischen Bürgerkriegsparteien. Geeint durch das gemeinsame Ziel, den Taliban Widerstand zu leisten, formte sich ein militärisches Bündnis aus ehemaligen Gegnern und Verbündeten. Dessen Macht- und Rekrutierungsbasis lag vornehmlich im Norden Afghanistans. Mit starker Unterstützung des Westens (insbesondere USA und Großbritannien) führte die Nordallianz 2001 ihre militärische Offensive gegen die Talibanherrschaft.

ODA (Official Development Assistance)

Official Development Assistance (ODA) ist der international gebräuchliche Begriff für den Umfang der öffentlichen Entwicklungsleistungen eines Landes. Die ODA-Quote drückt aus, wieviel Prozent der Wirtschaftsleistung das jeweilige Land für die Entwicklungszusammenarbeit ausgibt. Nach einer Zielvorgabe der Vereinten Nationen soll die ODA-Quote bei 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens liegen.

Ownership

siehe Eigenverantwortung

Operation Enduring Freedom (OEF)

Militärische Operation gegen den internationalen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Am 7. Oktober 2001 begann die Intervention US-amerikanischer und britischer Truppen in Afghanistan mit dem Ziel, das Terrornetzwerk Al-Qaida zu zerschlagen und das Taliban-Regime zu stürzen. Grundlage waren die VN-Sicherheitsratsresolution 1368 vom 12. September 2001 sowie die Feststellung des NATO-Bündnisfalls nach Artikel 5 des NATO-Vertrages am 2. Oktober 2001. Das erste OEF-Mandat des Bundestages sah eine Beteiligung von bis zu 3.900 Soldatinnen und Soldaten vor. Im Rahmen von OEF fanden weitere Einsätze unter anderem am Horn von Afrika, in Afrika innerhalb und südlich der Sahara sowie auf den Philippinen statt. OEF endete im Dezember 2014.

Parlamentsvorbehalt

siehe Bundestagsmandat

Parlamentsbeteiligungsgesetz

siehe Bundestagsmandat

Patronage

siehe Korruption

Paschtunen

siehe Afghanische Bevölkerung

Paschtunwali

Das Paschtunwali ist der sogenannte Ehrenkodex der Paschtunen, der größten ethnischen Gruppe der afghanischen Bevölkerung. Es beinhaltet die ungeschriebenen Regeln und kulturellen Werte der paschtunischen Gesellschaft, seine Normen – wie z. B. das Gastrecht oder Formen der Blutrache – sind jedoch auch unter anderen Bevölkerungsgruppen Afghanistans verbreitet. Das Paschtunwali bildet neben dem Gewohnheitsrecht und der Scharia teilweise noch heute für viele Menschen in Afghanistan eine Richtschnur für soziale Interaktionen im Alltag und ist somit ein Bestandteil des in Afghanistan verbreiteten Rechtspluralismus.

Petersberg-Abkommen / Bonn-Agreement

siehe Petersberg-Konferenz

Petersberg-Konferenz

Internationale Konferenz zur Zukunft Afghanistans, die vom 27. November bis 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn tagte. Unter Leitung der Vereinten Nationen verständigten sich dort Vertreter afghanischer Gruppen und der internationalen Gemeinschaft auf einen politischen Übergangsprozess und die Vorbereitung freier Wahlen. Das Abschlussdokument, das so genannte Petersberg-Abkommen (englisch Bonn Agreement) enthielt auch die Bitte an den VN-Sicherheitsrat, eine internationale Militärmission nach Afghanistan zu entsenden. Die spätere „International Security Assistance Force“ (ISAF) sollte die afghanische Regierung dabei unterstützen, die Sicherheit in Kabul und Umgebung zu gewährleisten.

Posttraumatische Belastungsstörungen (PTBS)

Eine Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) ist eine seelische Erkrankung, die nach einem schlimmen und belastenden Ereignis (Trauma) wie Krieg und Gewalt auftreten kann. Anzeichen kann es direkt, aber auch erst Wochen oder Monate später geben. Betroffene durchleben den erlittenen Schrecken häufig wiederkehrend, sind nervös und angespannt und ziehen sich aus dem Sozialleben zurück. Die Erkrankung ist durch eine Psychotherapie in der Regel behandelbar.

Provincial Reconstruction Teams (PRT)

Die Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan unterstanden ab 2006 dem Kommando der ISAF und vorher zum Teil dem Combined Forces Command-Afghanistan (CFC-A). Die personelle Stärke der Teams war unterschiedlich und abhängig von der Lage vor Ort. Sie wurden ab 2003 in ausgewählten Provinzen aufgebaut. Die PRTs sollten den Wiederaufbau Afghanistans unterstützen. Dazu gehörten die Durchführung von zumeist kleineren eigenen Maßnahmen der infrastrukturellen Verbesserung, die Unterstützung bei der Koordinierung und Bedarfsermittlung für Hilfsprojekte in enger Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Hilfsorganisationen sowie Ausbildung von Polizei und Behörden. PRTs hatten darüber hinaus einen militärischen Auftrag, der sowohl die Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds beinhaltete, als auch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit afghanischen Sicherheitskräften vorantrieb. Wie der Auftrag umgesetzt wurde, regelten die einzelnen Nationen in eigener Zuständigkeit.

Rentierstaat

In einem Rentierstaat bestehen die Einnahmen des Staates im Wesentlichen aus Zuflüssen von außen (Renten). Ein Beispiel sind Gelder aus der Entwicklungszusammenarbeit. Renten fließen direkt dem Staatsapparat zu, der dadurch finanziell unabhängig von der eigenen Bevölkerung wird. Häufig werden sie für die Privilegierung bestimmter Bevölkerungsteile und den Machterhalt und nicht für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Staates eingesetzt. Afghanistan entwickelte sich im Lauf des 20. Jahrhunderts zu einem Rentierstaat, über 40 Prozent der Staatseinnahmen stammten ab den 1950er-Jahren aus der Entwicklungshilfe.

Resolute Support Mission (RSM)

Ausbildungsmission unter Führung der NATO zur Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte. Sie folgte ab 1. Januar 2015 auf ISAF und endete für die letzten deutschen Soldatinnen und Soldaten am 30. Juni 2021. Die Bundeswehr übernahm die Verantwortung für den Norden des Landes im Train Advice Assist Commands (TAAC) North in Mazar-e Sharif. Bis zu 1.300 deutsche Soldatinnen und Soldaten waren an der Mission beteiligt.

Rühe-Kommission

Vom Deutschen Bundestag von 2014 bis 2016 eingesetzte „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“. Den Vorsitz führte Volker Rühe, früherer Bundesminister der Verteidigung. Der Auftrag war zu prüfen, wie die Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr angesichts der fortschreitenden Integration im Rahmen der NATO und der EU gewahrt werden könnten. Die Kommission schlug unter anderem vor, Ausbildungseinsätze in sicheren Gebieten von den Mandaten auszunehmen. Die Berichtspflichten der Bundesregierung wollte die Kommission ausweiten, zum Beispiel durch ressortübergreifende Evaluierungen von Einsätzen. Zivile Komponenten von Missionen sollten zwar nicht Teil der zustimmungspflichtigen Mandate werden, aber in der parlamentarischen Beratung mehr Aufmerksamkeit erhalten. Die Vorschläge der Kommission, die eine Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes münden sollten, wurden nicht umgesetzt.

Rules of Engagement

siehe Einsatzregeln

Scharia

Der Begriff „Scharia“ (eingedeutscht aus dem Arabischen) bezeichnet das islamische Recht, das sich aus der Interpretation des Koran und der Sunna (Gesamtheit der überlieferten Aussprüche, Verhaltens- und Handlungsweisen des Propheten Mohammed) ergibt. Da über diese Auslegungen kein Konsens besteht, stellt die Scharia

kein kodifiziertes, feststehendes Rechtssystem dar, vielmehr haben sich für die verschiedenen Auslegungen eigenständige Rechtsschulen etabliert. Während manche Staaten in der islamischen Welt die Scharia als eine Rechtsquelle neben anderen anerkennen – die Verfassung der 2004 bis 2021 bestehenden Islamischen Republik Afghanistan schrieb vor, dass gesetzliche Regelungen nicht im Widerspruch zum Islam stehen dürfen –, sehen sie andere – wie Saudi-Arabien, Pakistan oder die Übergangsregierung der Taliban seit 2021 – als hauptsächliche Quelle staatlichen Rechts an.

Schura

Die Schura ist ein Prinzip des islamischen Rechts. Schura kann auch Ratgebergremium bedeuten. Mit diesem Gremium soll der Herrscher sich der Tradition des Propheten folgend bei wichtigen Fragen beraten. Die letztendliche Entscheidungsgewalt verbleibt allerdings beim Herrscher. Heute steht der Terminus Schura auch für die Organisation staatlicher Institutionen, zum Beispiel von Gremien, die die Regierung beraten. Der Rat der Schura setzt sich aus den Ulama zusammen.

Security Sector Reform (SSR) / Sicherheitssektorreform

Reformen der Sicherheitssektoren sind zentraler Bestandteil internationaler Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Im Rahmen des „Peacekeeping“, also der Friedenssicherung, werden Postkonfliktländer beim Aufbau eines funktionierenden Sicherheitsapparates und bei der Ausbildung von Polizei und Streitkräften unterstützt. Ziel ist es, zu erreichen, dass der Staat das Gewaltmonopol ausüben und für die Sicherheit der Bevölkerung sorgen kann. Dabei soll unter anderem gewährleistet werden, dass die Sicherheitskräfte rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien verpflichtet sind. Die Reformen gelten als Voraussetzung dafür, dass Gesellschaften nach gewalttätigen Konflikten Stabilität und anhaltenden Frieden erreichen können.

Spezialkräfte / Special Forces

siehe Kommando Spezialkräfte (KSK)

Staatlichkeit

Staatlichkeit wird durch das Vorhandensein eines von der Bevölkerung als legitim erachteten Gewaltmonopols und der Fähigkeit eines Staates definiert, zentrale öffentliche Güter bereitzustellen. Von fragiler, zerfallender oder gar gescheiterter Staatlichkeit ist die Rede, wenn das Gewaltmonopol schwach, angegriffen oder überhaupt nicht vorhanden ist. In den zurückliegenden Jahren haben Staaten oder internationale Organisationen die humanitären oder sicherheitspolitischen Folgen fragiler, zerfallender oder gescheiterter Staatlichkeit als Problem der internationalen Politik wahrgenommen und versucht, externen Staatsaufbau (*state building*) zu betreiben. Durch den Aufbau von Sicherheits- und Verwaltungsstrukturen, wie etwa in Afghanistan, soll die Regierung in die Lage versetzt werden, auf ihrem Staatsgebiet ein Gewaltmonopol durchzusetzen. *State building* wird dabei oft mit *nation building* gleichgesetzt, doch zielt *nation building* auf die Herausbildung einer gemeinsamen nationalen Identität ab, die über staatliche Funktionen hinausgeht. Staatsaufbau im hier gemeinten Sinne wird häufig dafür kritisiert, dass westlich-moderne Vorstellungen zentraler und bürokratischer Staatlichkeit ohne Rücksicht auf traditionelle Strukturen übertragen oder Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrtsstaatlichkeit und freie Marktwirtschaft als Elemente aufzubauender Staatlichkeit definiert werden. Unter Rahmenbedingungen fragiler bzw. schwacher Staatlichkeit können nichtstaatliche Akteure die Strategie verfolgen, parallelstaatliche Strukturen aufzubauen, die das Scheitern zentraler Staatlichkeit beschleunigen. So haben die Taliban in Afghanistan Steuern erhoben und quasistaatliche Dienstleistungen der Rechtsprechung und Streitschlichtung angeboten.

Stabilisierung

Unter Stabilisierung wird in der Wissenschaft die Entwicklung einer politischen Konfliktsituation verstanden, in der Gewalt in der betreffenden Gesellschaft abnimmt und die Anerkennung von Regierung und staatlichen Institutionen durch die Bevölkerung zunimmt. Während des Afghanistaneinsatzes wurde die militärische und zivile Stabilisierung Afghanistans von den am Einsatz beteiligten Ländern unterschiedlich definiert und umgesetzt. 2010 veröffentlichte die damalige Bundesregierung das Positionspapier „Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz“, in dem sie „mehr Sicherheit für Deutschland durch die langfristige Stabilisierung Afghanistans“ als deutsches Ziel definierte. Dies könne nur gelingen, wenn gemeinsam mit den afghanischen Partnern „leistungsfähige, legitime und bürgerorientierte staat-

liche Strukturen“ aufgebaut werden könnten. Im Weißbuch 2016 und in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 wurde Stabilisierung als ein zentraler Ansatz der Bundesregierung vorgestellt, der eine friedliche Konfliktbearbeitung unterstützen soll. Zivile und militärische Stabilisierungsmaßnahmen sollen demnach Gewalt einhegen, Fluchtbewegungen reduzieren und laut Leitlinien auch „der Festigung legitimer politischer Autoritäten dienen“.

State Building / Nation Building

siehe Staatlichkeit

Surge

Als „Surge“ wird der Anstieg der US-Truppen in Afghanistan nach dem Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Barack Obama im Jahr 2009 bezeichnet. Der Anstieg war eine Reaktion auf die verschärfte Sicherheitslage in Afghanistan und Teil einer neuen Strategie, wonach die USA die Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte zunächst deutlich ausweiten wollten, um sich zu einem späteren Zeitpunkt militärisch zurückziehen zu können.

Tadschiken

siehe Afghanische Bevölkerung

Taliban

Die Taliban, übersetzt „Schüler“ bzw. „Studenten“, sind eine militärisch-religiöse Bewegung in Afghanistan und Pakistan, die als Folge des Bürgerkrieges in Afghanistan in den 1990er-Jahren entstand. In einer Situation der Konkurrenz ehemaliger Mujaheddin und daraus folgender politischer Fragmentierung traten sie unter ihrem ersten Anführer Mullah Omar für die territoriale Einheit Afghanistans, eine fundamentalistische Orientierung am islamischen Recht aus frühislamischer Zeit und paschtunischen Stammes Traditionen („Paschtunwali“) ein. Die Mehrzahl der Taliban entstammt den unteren sozialen Schichten und wurde während der 1980er- und 1990er-Jahre in den Medressen (Koranschulen) Afghanistans und Pakistans sozialisiert. Es gelang den Taliban, große Teile des Landes zu erobern und im von ihnen ausgerufenen „Islamischen Emirat Afghanistan“ die Herrschaft auszuüben. Da die Taliban Osama bin Laden und Al-Qaida-Angehörigen Zuflucht gewährten und damit die Planung internationaler Terroranschläge ermöglichten, wurden sie Ziel der vom VN-Sicherheitsrat legitimierten und von den angegriffenen USA angeführten Militäroperation infolge der Anschläge vom 11. September 2001. Obwohl es den USA und ihren Verbündeten schnell gelang, die Taliban zurückzuschlagen, konnten diese sich in den Folgejahren reorganisieren. Sie profitierten von einem sicheren Rückzugsraum in Pakistan und finanzieller Unterstützung aus Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Katar. Seit den 2010er-Jahren wurden die Taliban auch vom Iran und Russland unterstützt. Da die Aufstandsbewegung der Taliban im Zeitraum der Intervention und auch durch den „Surge“ (siehe Eintrag im Glossar) ab 2009 nicht geschwächt werden konnte, wurden mit ihnen Gespräche über eine Machtbeteiligung und eine Distanzierung von Al-Qaida geführt. Seit der Konferenz auf dem Petersberg 2001 erkannten die Taliban die afghanische Regierung nie an und forderten stets einen vollständigen Abzug der internationalen Truppen. 2020 schlossen sie schließlich das sogenannte „Doha-Abkommen“ mit den USA. Im Sommer 2021 übernahmen sie weitgehend kampflos die Kontrolle über Afghanistan.

Terrorismus

Definitionen des Begriffes Terrorismus unterscheiden sich in ihren Annahmen darüber, welche Akteure mit welchen Mitteln welche Ziele erreichen möchten. Der Begriff wird zudem häufig verwendet, um politische Gegner zu delegitimieren. Er ist völkerrechtlich nicht eindeutig festgelegt. Deshalb wird das Phänomen Terrorismus wissenschaftlich insbesondere in Abgrenzung zu anderen Formen politischer Gewalt bestimmt, wie konventioneller oder Guerilla-Kriegsführung. Terroristische Methoden sind demnach solche, die durch das Verbreiten von Furcht über die eigentlichen Opfer und Zerstörungen hinaus politische Ziele erreichen sollen.

Transitional Justice (TJ)

Mit Transitional Justice werden sehr unterschiedliche Instrumente, Mechanismen und Prozesse bezeichnet, die der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Leid nach einem Krieg, Bürgerkrieg oder einer Diktatur und repressiven politischen Regimen dienen sollen. Eine Aufarbeitung wird häufig als Voraussetzung für den nachhaltigen Wiederaufbau eines Landes und ein friedliches gesellschaftliches Miteinander in der Zukunft betrachtet. Zur Vergangenheitsarbeit gehören die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, die Entschädigung der Opfer, die Reform von Justiz und Sicherheitsapparaten sowie die Amtsenthebung belasteter Personen. Auch die gesellschaftliche Anerkennung des erlittenen Leids ist Teil der Aufarbeitung. Dabei können zum Beispiel Wahrheitskommissionen und öffentliche Erinnerungsarbeit unterstützen.

Ulama

Die Ulama sind die islamischen Rechtsgelehrten. Sie besitzen in der Regel ein hohes Regierungsamt in einem muslimischen Staat und bilden die oberste religiöse Autorität. Hauptaufgabe der Gelehrten ist die Auslegung der Scharia; daneben üben sie richterliche und weitere administrative Tätigkeiten aus. Die Macht der Ulama hat zwar abgenommen, ihr Einfluss in muslimischen Ländern ist aber noch immer erheblich.

United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)

Zivile politische Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung Afghanistans. Sie wurde auf Grundlage der Resolution 1401 des VN-Sicherheitsrates vom 28. März 2002 in Kraft gesetzt. Aufgabe von UNAMA zu Beginn des internationalen Einsatzes war es, das Petersberg-Abkommen vom 5. Dezember 2001 umzusetzen und Afghanistan bei der Erarbeitung einer neuen Verfassung sowie der Vorbereitung von Präsidentschaftswahlen 2004 sowie der Parlamentswahlen 2005 zu unterstützen. Auch bei der Umsetzung der Beschlüsse zu Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Gleichberechtigung sowie Programmen zur gesellschaftlichen Versöhnung sollte die Mission die afghanische Regierung unterstützen. Das Mandat wurde im Verlauf der internationalen Präsenz angepasst. UNAMA leistete humanitäre, Aufbau- und Entwicklungshilfe. Nach Abzug der internationalen Truppen 2021 hat sich die Mission auf humanitäre Hilfe konzentriert.

Usbeken

siehe Afghanische Bevölkerung

Übergangsregierung

siehe Afghanische Interims- und Übergangsregierung

Verhaltensregeln

siehe Einsatzregeln

Vernetztes Handeln / Vernetzter Ansatz / Vernetztes Engagement

Beschreibt ein Grundprinzip des deutschen Regierungshandelns im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement. Gemeint sind die enge Abstimmung aller Beteiligten sowie der Einsatz einer Bandbreite politischer, militärischer, diplomatischer und entwicklungspolitischer Mittel bei internationalen Einsätzen. Die Vernetzung wird als Bedingung dafür gesehen, in einem Gewaltkonflikt für Sicherheit und Stabilität sorgen und Frieden und Entwicklung erreichen zu können. Über die nationale Ebene hinaus erstreckt sich das Konzept auf multilaterale Einsätze innerhalb der EU, der NATO und der Vereinten Nationen. Neben den staatlichen zählen auch nicht-staatliche Organisationen zum Kreis derjenigen, die ihre Aktivitäten vernetzen sollen. Kritisch wird der Ansatz zum Teil von zivilen entwicklungs- und friedenspolitischen Organisationen gesehen. Sie fürchten bei einer Zusammenarbeit mit dem Militär um ihre Neutralität und Akzeptanz bei der Bevölkerung im Einsatzland.

Warlord / Kriegsherr

Als Warlord wird ein regionaler Machthaber bezeichnet, der in einem fragilen und zerfallenden Staat, in dem die Regierung das Gewaltmonopol nicht durchsetzen kann, bestimmte Gebiete militärisch, wirtschaftlich und politisch beherrscht. Warlords befehligen nichtstaatliche militärische Verbände. Oftmals üben sie, wie in Afghanistan, auch hohe öffentliche Ämter aus, während sie gleichzeitig in den von ihnen kontrollierten Regionen ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen verfolgen und durchsetzen.

Wehrbeauftragte/-r

Das Amt der oder des Wehrbeauftragten ist ein im Grundgesetz (Artikel 45 b) verankertes Hilfsorgan des Deutschen Bundestages. Vom Parlament für eine fünfjährige Amtszeit gewählt, weder Abgeordnete noch Beamtinnen oder Beamte, nehmen Wehrbeauftragte eine besondere Rolle bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte ein. Ihr Auftrag ist der Schutz der Grundrechte der Soldatinnen und Soldaten. Sie prüfen die Einhaltung der Grundsätze der Inneren Führung und handeln dabei aus alleiniger Verantwortung heraus oder auf Weisung des Verteidigungsausschusses bzw. des Parlaments. Einmal jährlich berichtet die oder der Wehrbeauftragte dem Bundestag zur Lage in der Bundeswehr.

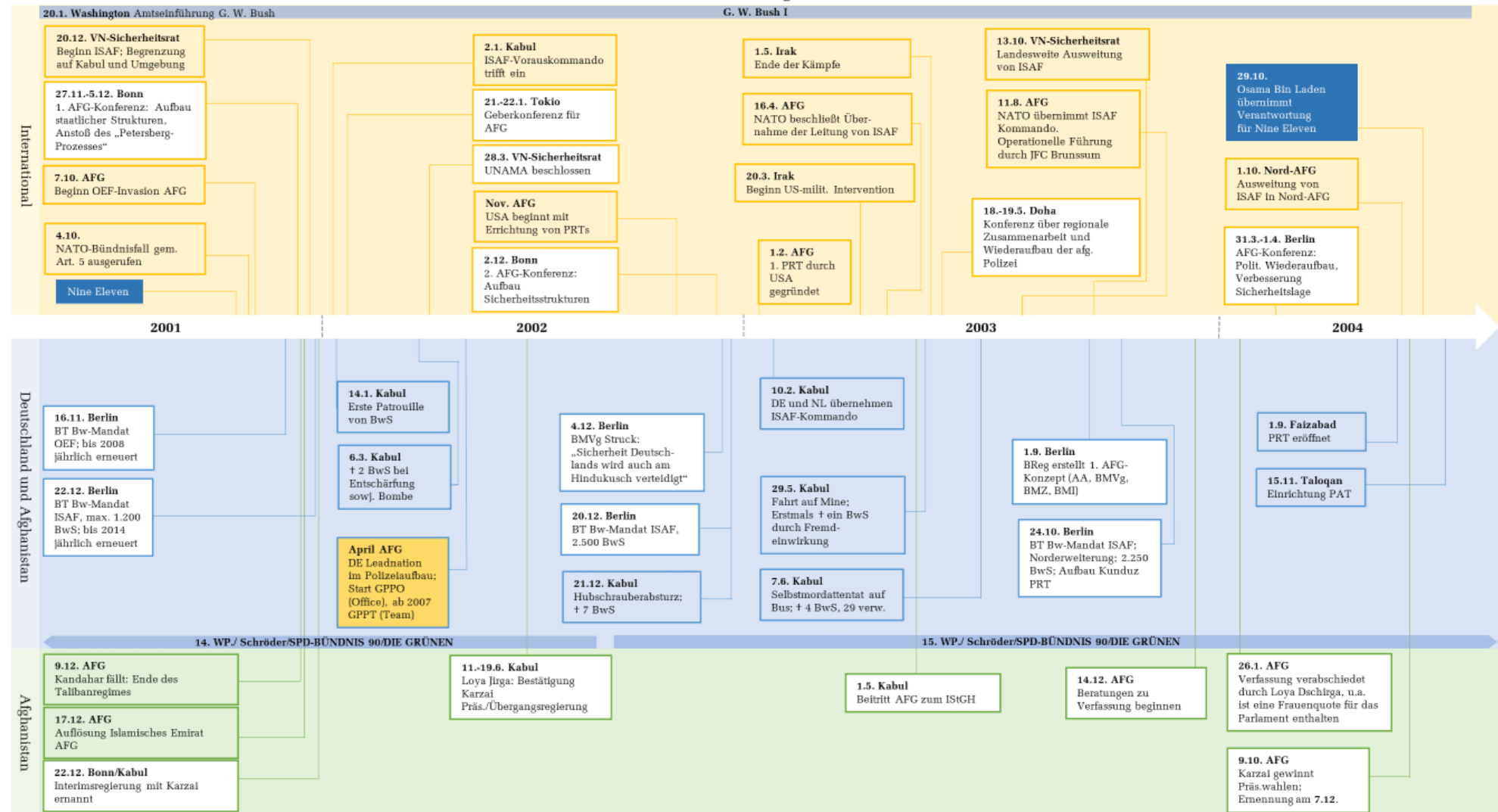
Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft umfasst gesellschaftliche Gruppen, die sich unabhängig von Staat und privater Sphäre für gemeinsame Ziele und Interessen organisieren. Dazu zählen NGOs, Bürgerinitiativen, Vereine und Stiftungen, religiöse Gruppen und soziale Bewegungen. Die Gruppen setzen sich für gemeinnützige Zwecke ein. Sie sind häufig in die Politik involviert, ihre Mitstreitenden streben aber nicht nach politischen Ämtern. Eine unabhängige und starke Zivilgesellschaft gilt für die Weiterentwicklung moderner Demokratien als unverzichtbar. Auch in der internationalen Zusammenarbeit, zum Beispiel im Rahmen von Friedensmissionen, nimmt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Gruppen zu. Sie werden als verlässliche Partnerinnen beim Bemühen um demokratische und rechtsstaatliche Strukturen, freie Medien und die Umsetzung der Menschenrechte gesehen. Lokale zivilgesellschaftliche Gruppen sind wichtige Ansprechpartnerinnen zum Beispiel für die Umsetzung von Hilfs- oder Friedensprojekten. Als problematisch kann sich erweisen, wenn die lokale Zivilgesellschaft auf NGOs verengt und die traditionelle Zivilgesellschaft, die in den Gemeinden anerkannt und einflussreich ist, dadurch gar nicht erreicht und eingebunden wird.

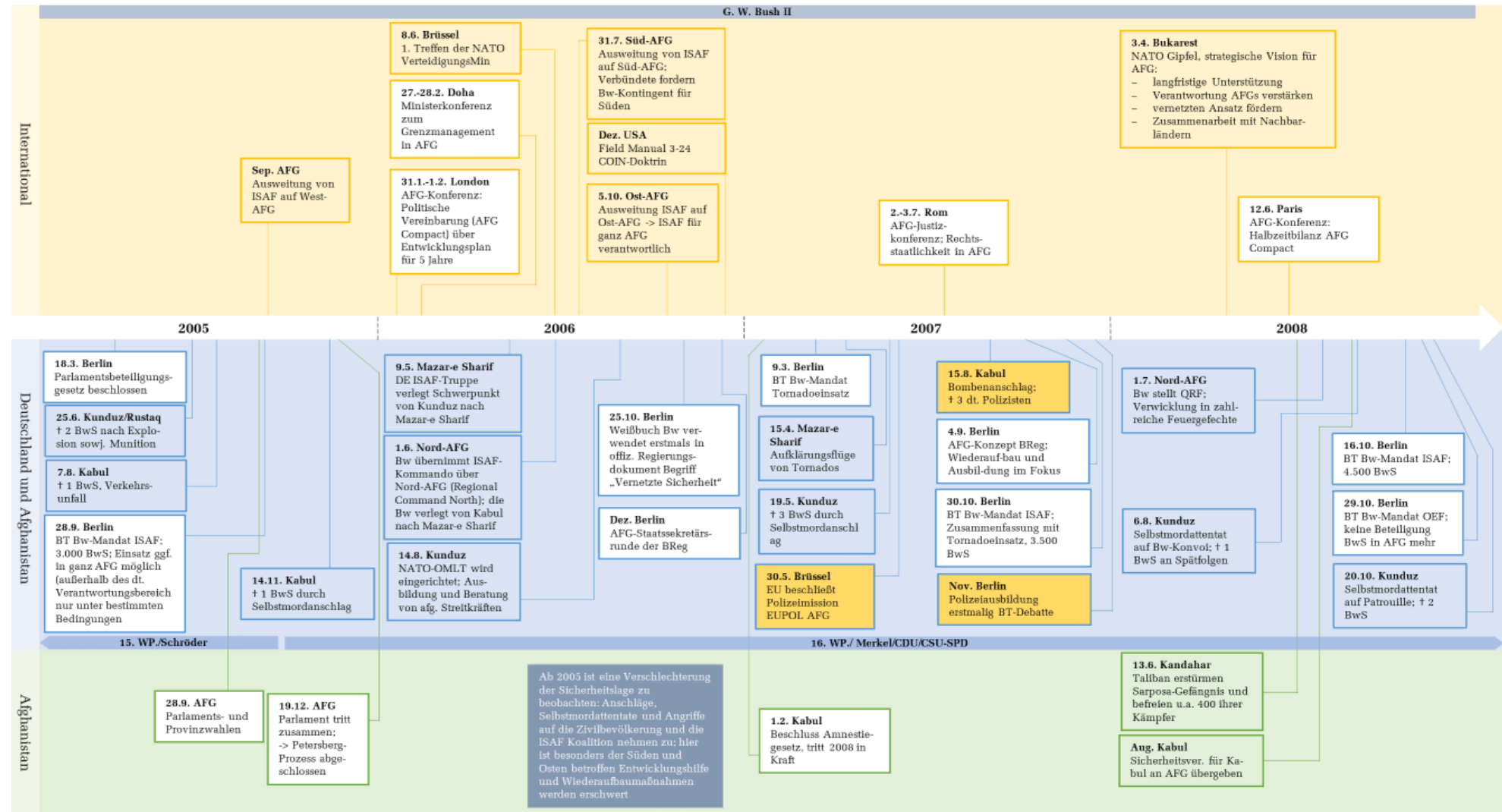
6.2 Chronologie / Zeitstrahl wichtiger Ereignisse

Der vorliegende Zeitstrahl stellt wichtige politische und sicherheitspolitische Ereignisse und Entscheidungen des deutschen Afghanistanengagements zwischen 2001 und 2021 dar. Unterteilt ist dieser in drei Ebenen: Internationale Ereignisse (oben), Ereignisse, die konkret das Engagement Deutschlands in Afghanistan betreffen (mittig) und Ereignisse, die sich konkret auf Afghanistan beziehen (unten). Angeordnet sind die einzelnen Ereignisse in chronologischer Reihenfolge.

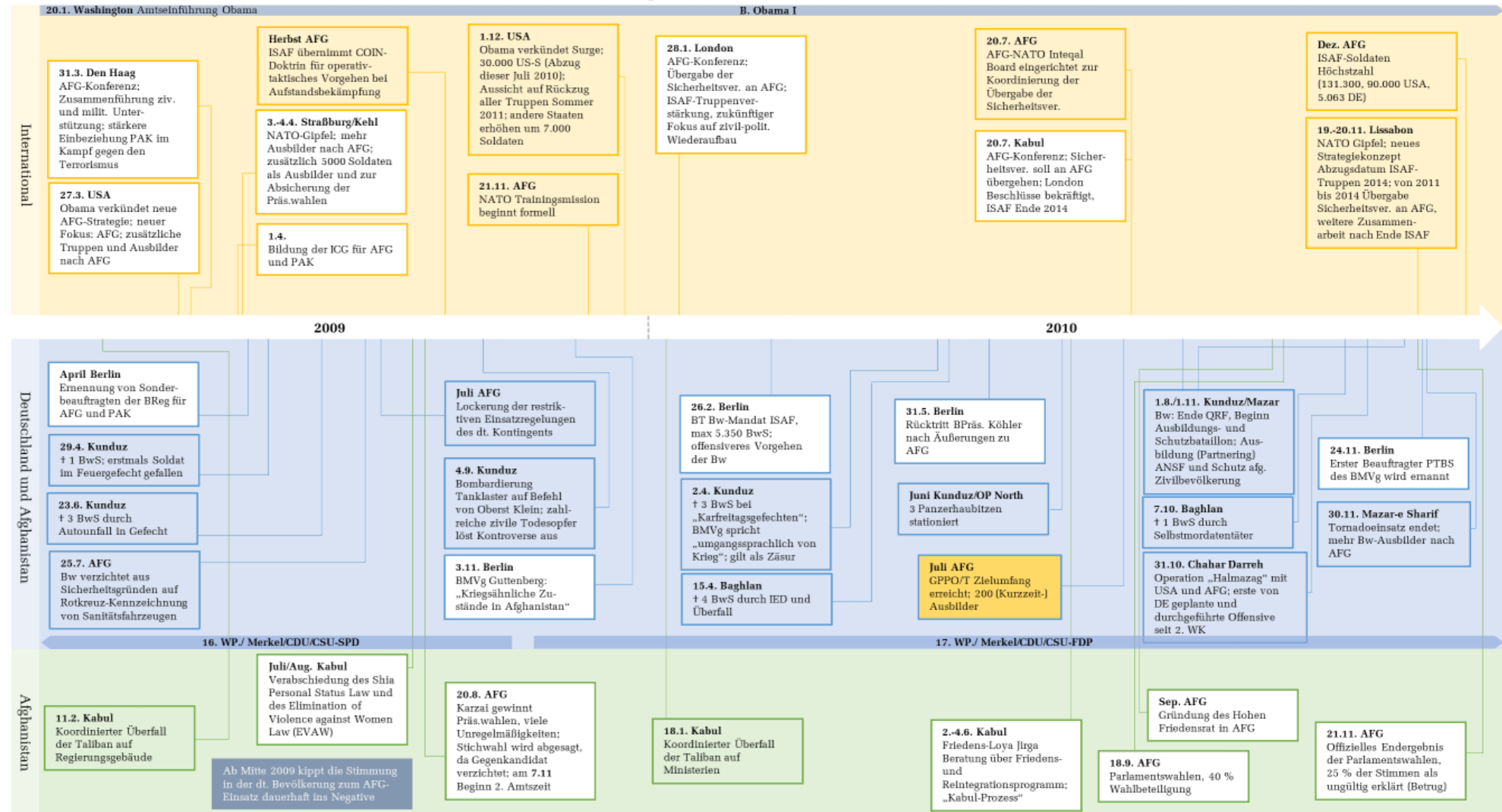
Phase I - Stabilisierung 2001 bis 2008



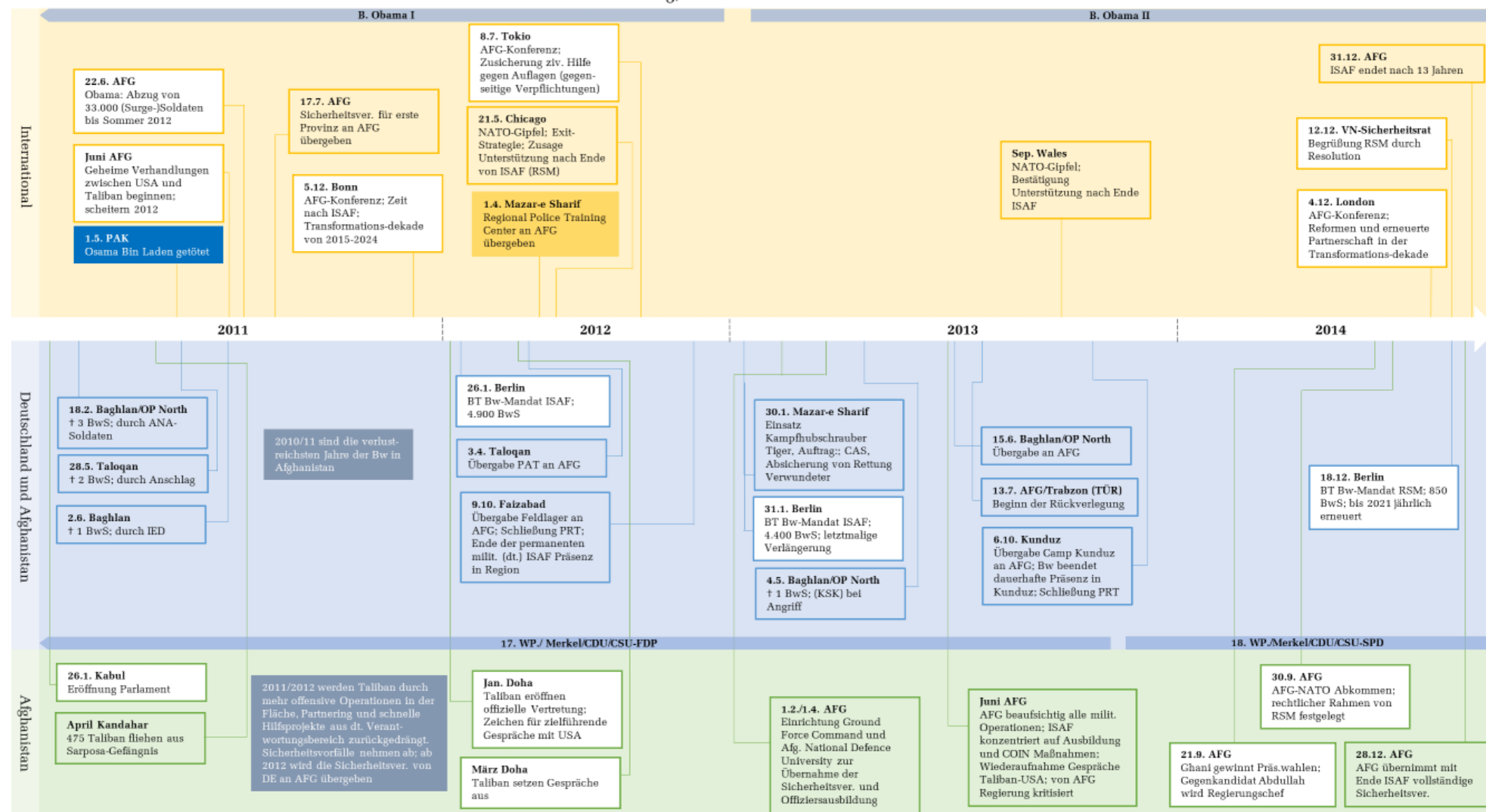
Phase I - Stabilisierung 2001 bis 2008



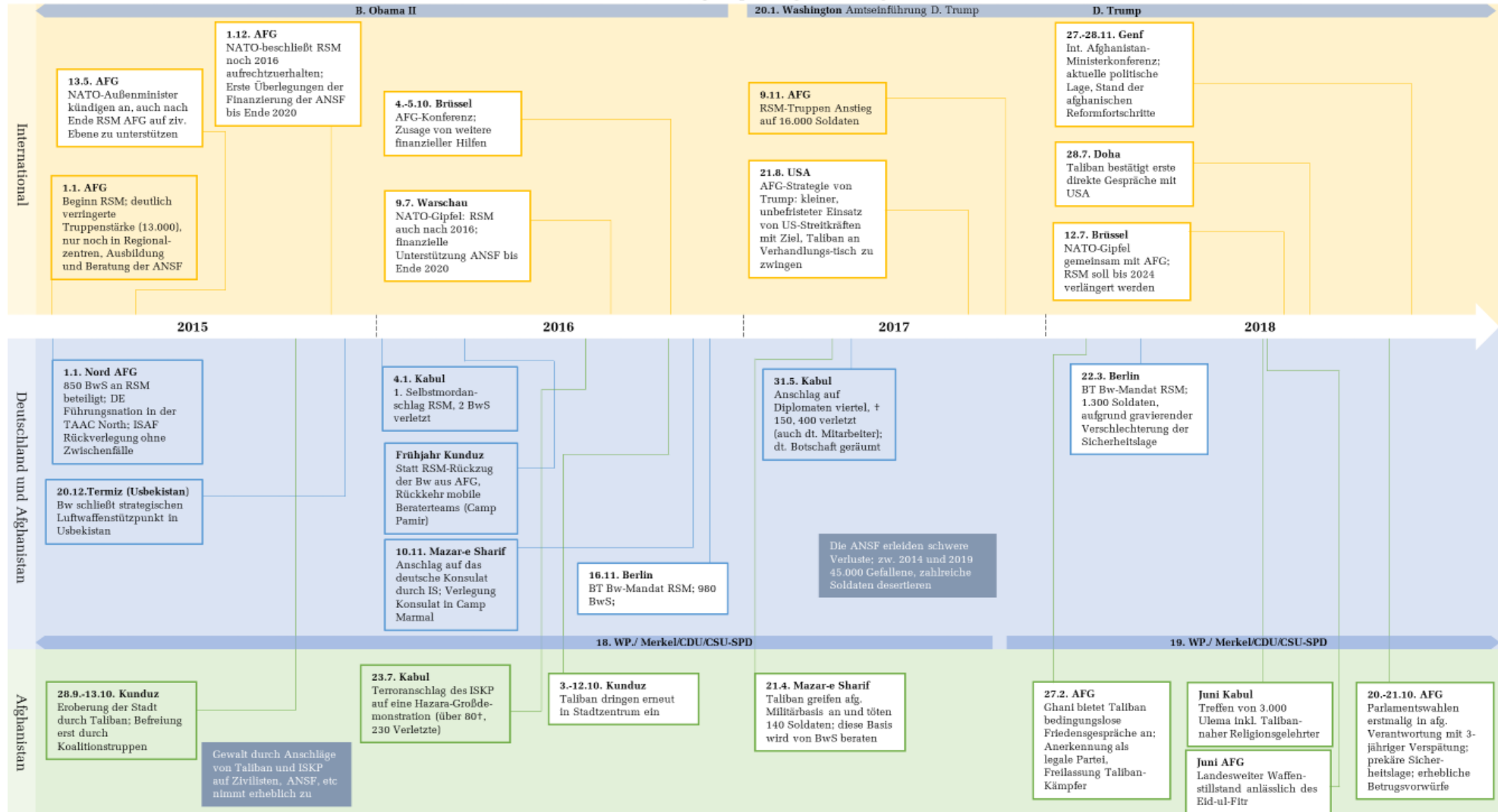
Phase 2 - Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014



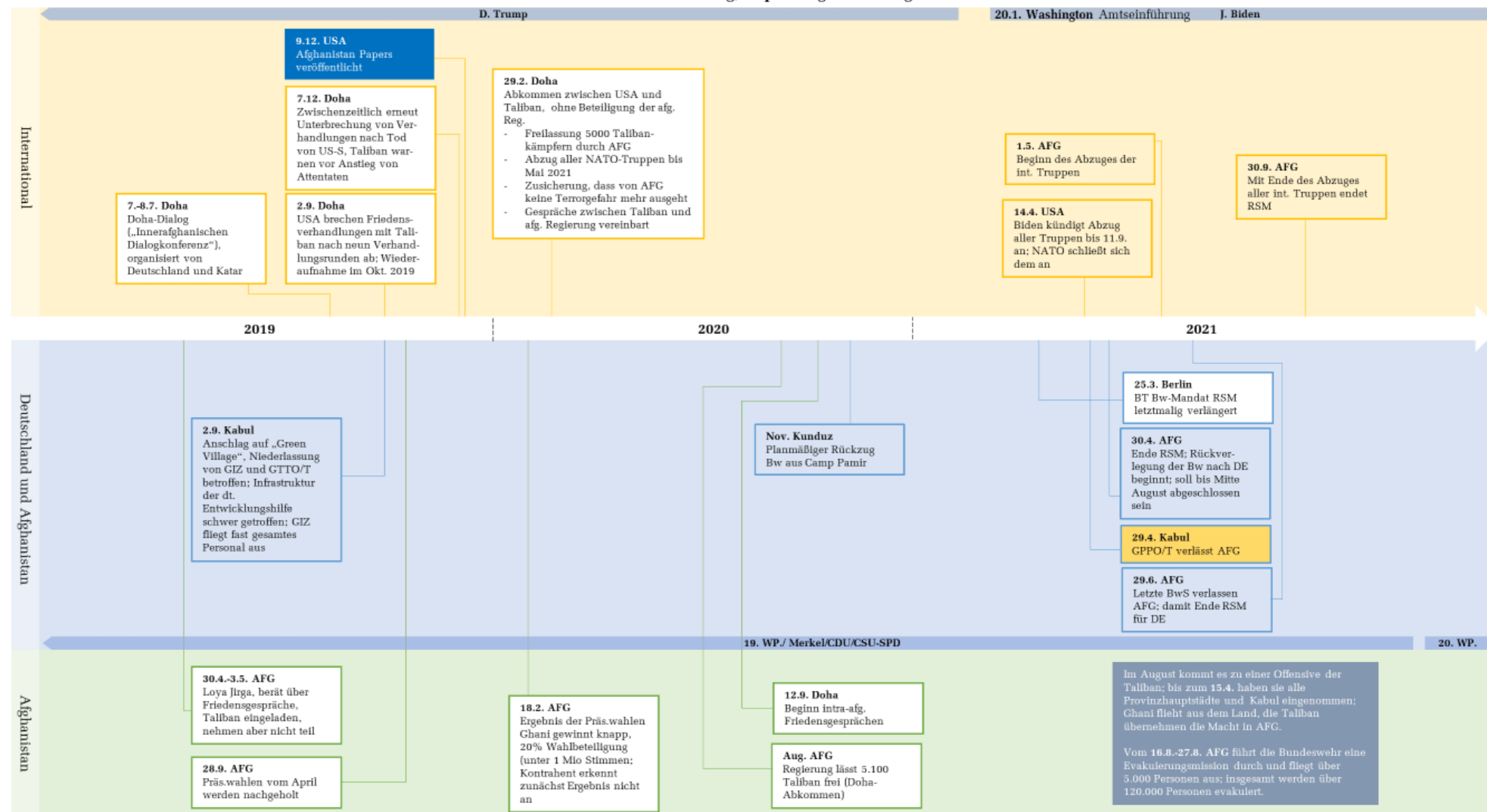
Phase 2 - Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014



Phase 3 - Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021



Phase 3 - Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021



6.3 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 Stabilisierungsmision 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 Aufarbeitungen 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 abschbaren 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 Adaptionen 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 Auftragserfüllung 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 Vernetzten 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 Bundestags, 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

6.4 Quellenverzeichnis

1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan) (2023a): 1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan), 2023, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/untersuchungsausschuesse/ua01> (Zugriff: 07.12.2023).
 1. Untersuchungsausschuss (Afghanistan) (2023b): Experten: Zusammenbruch durch Doha-Abkommen beschleunigt, 02.03.2023, <https://www.bundestag.de/mediathek/ausschusssitzungen?videoid=7551153#url=L21lZGlhdGhla292ZXJsYXk/dmlkZW9pZD03NTUxMTUz&mod=mediathek> (Zugriff: 30.11.2023).
- Adili, Ali Yawar (2017): A Success Story Marred by Ghost Numbers: Afghanistan's inconsistent education statistics, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/a-success-story-marred-by-ghost-numbers-afghanistans-inconsistent-education-statistics/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Adili, Ali Yawar (2019): The Results of Afghanistan's 2018 Parliamentary Elections: A new, but incomplete Wolesi Jirga, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-results-of-afghanistans-2018-parliamentary-elections-a-new-but-incomplete-wolesi-jirga/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Adili, Ali Yawar (2020): Peace Leadership: Power struggles, division and an incomplete council, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/peace-leadership-power-struggles-division-and-an-incomplete-council/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Adili, Ali Yawar u.a. (2021): The Stagnation of Afghanistan's State Institutions: Case studies of the Supreme Court, Senate, provincial councils and the constitutional oversight commission, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-stagnation-of-afghanistans-state-institutions-case-studies-of-the-supreme-court-senate-provincial-councils-and-the-constitutional-oversight-commission/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Adili, Ali Yawar und van Bijlert, Martine (2017): Afghanistan's Incomplete New Electoral Law: Changes and controversies, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistans-incomplete-new-electoral-law-changes-and-controversies/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Afghan Journalists Safety Committee (2023):, <https://safety-committee.org/> (Zugriff: 29.11.2023).
- Afghanistan Independent Human Rights Commission (2016): Report Summary: Civilian Casualties in 2020, Kabul, <https://www.aihrc.org.af/media/files/Reports/1399/CivCas%202020%20NS%20.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Afghanistan Independent Human Rights Commission (2023): A brief introduction of AIHRC and its programs and activities, 22.11.2023, <https://www.aihrc.org.af/home/introduction> (Zugriff: 22.11.2023).
- AG Friedensforschung (2003): Afghanistan: Aufruf zur Sicherheit / A Call for Security (79 internationale Nicht-Regierungsorganisationen), Kassel: AG Friedensforschung, <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Afghanistan/care.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Agrawal, Tushar (2013): Vocational education and training programs (VET): An Asian perspective, Asia-Pacific Journal of Cooperative Education, Band 14, Ausgabe 1, 2013, S. 15–26.
- Ahmad, Tariq (2013): Afghanistan: President Approves New Election Law: Library of Congress, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2013-08-08/afghanistan-president-approves-new-election-law/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Akbar, Shaharзад und Akbar, Zubaida (2011): Elections and conflict in Afghanistan, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/08587.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Akran, Gaurav (2011): What is Public Expenditure? Meaning and Classification: Kalyan City Life, Sharing Wisdom and Vivid Memories of Life, <https://kalyan-city.blogspot.com/2011/02/what-is-public-expenditure-meaning-and.html> (Zugriff: 06.11.2023).
- Akseer, Tabasum und Rieger, John (2019): A Survey of the Afghan People: The Asia Foundation.

- Al Jazeera (2019): Taliban, Afghan rivals ‘set to meet’ in fresh bid for peace, Doha: Al Jazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2019/7/2/taliban-afghan-rivals-set-to-meet-in-fresh-bid-for-peace> (Zugriff: 22.11.2023).
- Ali, Hager (2021): Counterinsurgency in Afghanistan failed long before the Taliban took over, The Loop, Colchester: European Consortium for Political Research, <https://theloop.ecpr.eu/counterinsurgency-in-afghanistan-failed-long-before-the-taliban-took-over/> (Zugriff: 24.11.2023).
- Amiri, Rahmatullah und Jackson, Ashley (2021): Taliban attitudes and policies towards education, London: Overseas Development Institute (ODI), Centre for the Study of Armed Groups, https://cdn.odi.org/media/documents/taliban_attitudes_towards_education.pdf (Zugriff: 09.11.2023).
- Amnesty International (2015): Menschenrechtsverletzungen, 13.01.2015, <https://www.amnesty.de/2015/1/13/13-jahre-guantanamo-usa-ignorieren-menschenrechte> (Zugriff: 09.11.2023).
- Arbeitskreis Darmstädter Signal (2010): Die Afghanistankonferenz muss einen friedlichen Strategiewechsel bewirken: Zum wiederholten Mal fordern Bundeswehroffiziere und –unteroffiziere des Arbeitskreises Darmstädter Signal den Abzug ab 2010, Darmstadt, https://www.darmstaedter-signal.de/aktuell/2010_01_27_Ak_DS_Londoner_Konferenz.pdf (Zugriff: 08.09.2023).
- Arenhövel, Marc (2002): Transitology revisited: Vorsichtige Schlußfolgerungen aus den erfolgreichen Demokratisierungsprozessen in Südeuropa, in: Petra Bendel u.a. (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen: Leske + Budrich, S. 161–181.
- Arooje, Razia und Burrige, Nina (2020): School Education in Afghanistan: Overcoming the Challenges of a Fragile State, in: Padma M. Sarangapani, Rekha Pappu (Hrsg.): Handbook of Education Systems in South Asia, Singapore: Springer, S. 1–33, DOI: 10.1007/978-981-13-3309-5_10-1, http://link.springer.com/10.1007/978-981-13-3309-5_10-1 (Zugriff: 13.11.2023).
- Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade (2012): Tokyo Mutual Accountability Framework (Tokyo Framework), Canberra: Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/tokyo-declaration-and-mutual-accountability-framework.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Auswärtiger Ausschuss (2010): Wortprotokoll der 23. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses zum Thema: Kriterien zur Bewertung des Afghanistan-Einsatzes, Protokoll Nr. 17/23, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=5575&id=1223> (Zugriff: 22.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2002): Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die im Zusammenhang mit der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte relevanten Fragen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Entwicklungen in und um Afghanistan.
- Auswärtiges Amt - AA (2006): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland (2002-2005), Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/205226/6febce46df2e15dfb3abd999cf35d719/berichthh2002-2005-data.pdf> (Zugriff: 09.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2010a): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland (2006-2009), Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/205162/70773a47ed9d01ed860c781138abe47e/bericht2006-2009-data.pdf> (Zugriff: 09.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2010b): Final result of the Afghan parliamentary elections announced, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/101124-bm-afg-parlamentswahl/239718> (Zugriff: 22.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2014): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland (2010-2013), Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/254404/6ac2c56fb0619738546dd3a7492551b9/141015-bericht-bureg-huhi-2010-13-data.pdf> (Zugriff: 10.11.2023).

- Auswärtiges Amt - AA (2017): Förderkonzept des Auswärtigen Amts – Förderung von Projekten zur Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten der Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Stabilisierung und Friedensförderung durch das Auswärtige Amt (Referat S 03), https://www.ifa.de/fileadmin/Content/docs/foerderungen/zivik/ifa_zivik_foerderkonzept_krisenpraevention_konfliktbewaeltigung_stabilisierung.pdf (Zugriff: 10.01.2024).
- Auswärtiges Amt - AA (2021): Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, 31.03.2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/krisenpraevention/leitlinien-krisen/217444> (Zugriff: 30.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2022a): Stabilisierung gestalten, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf> (Zugriff: 10.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2022b): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland (2018-2021), Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2538922/bf34be008dd3f1a9f36c3b02f89b3307/vierjahresbericht-humanitaere-hilfe-2018---2021-data.pdf> (Zugriff: 10.11.2023).
- Auswärtiges Amt - AA (2023): Antwort des AA auf Bitte um Freigabe spezifischer Informationen bezüglich des deutschen Engagements für den Justizaufbau in Afghanistan.
- Auswärtiges Amt - AA und Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2021): Abschlussbericht der Bundesregierung anlässlich der Beendigung bewaffneter deutscher Streitkräfte an Einsätzen in Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages - Reflexion und Ausblick.
- Ayub, Fatima und Kouvo, Sari (2008): Righting the course? Humanitarian intervention, the war on terror and the future of Afghanistan, *International Affairs*, Band 84, Ausgabe 4, 07.2008, S. 641–657, DOI: 10.1111/j.1468-2346.2008.00730.x.
- Azarbaijani-Moghaddam, Sippi u.a. (2008): Afghan hearts, Afghan minds: exploring Afghan perceptions of civil-military relations, Kabul: ENNA (European Network of NGOs in Afghanistan) und BAAG (British Agencies Afghanistan Group), https://reliefweb.int/attachments/e8b31007-c075-3c29-8657-18211809ff89/48BF3AFE30E5D1F5492575C200193A3B-Full_Report.pdf (Zugriff: 09.11.2023).
- Babori, Shikiba (2022): Berichterstattung als Kulturvermittlung, in: Katajun Amirpur u.a. (Hrsg.): *Genderperspektiven auf Afghanistan*, Baden-Baden: Ergon, S. 217–234, DOI: 10.5771/9783956509117-217, <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783956509117-217> (Zugriff: 09.11.2023).
- Bahar, Hazrat M. (2020): Social media and disinformation in war propaganda: how Afghan government and the Taliban use Twitter, *Media Asia*, Band 47, Ausgabe 1–2, 02.04.2020, S. 34–46, DOI: 10.1080/01296612.2020.1822634.
- Bahle, Holger (2021): Schuld und Versagen in Afghanistan, *Internationale Politik*, Band 09/2021, Ausgabe Online exclusive, 15.09.2021, <https://internationalepolitik.de/de/schuld-und-versagen-afghanistan> (Zugriff: 19.02.2024).
- Barfield, Thomas (2008): Culture and Custom in Nation-Building: Law in Afghanistan, *Maine Law Review*, Band 60, Ausgabe No. 2, 06.2008, S. 348–373.
- Barnett, Michael und Zürcher, Christoph (2008): The peacebuilder's contract: How external statebuilding reinforces weak statehood, in: Roland Paris, Timothy D. Sisk (Hrsg.): *The Dilemmas of Statebuilding*, London: Routledge.
- Bateman, Kate (2022): In Afghanistan, Was a Loss Better than Peace? United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2022/11/afghanistan-was-loss-better-peace> (Zugriff: 22.11.2023).
- Bauer, Antje (2001): Erste Schritte in den Frieden, *taz*, 04.12.2001, <https://taz.de/!1137552/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Baumgarten, Reinhard (2021): Was Taliban, IS und Al-Kaida trennt, 20.08.2021, <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/taliban-alkaida-is-101.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- BBC News (2016): Afghanistan signs deal with militant Hekmatyar, <https://www.bbc.com/news/world-asia-37438674> (Zugriff: 14.12.2023).

- Beath, Andrew u.a. (2012): Winning Hearts and Minds through Development? Evidence from a Field Experiment in Afghanistan, Washington, D.C.: World Bank, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6129> (Zugriff: 10.11.2023).
- Beath, Andrew u.a. (2013): Afghanistan in Transition. Looking Beyond 2014.
- Berlin-Konferenz (2004): 2002 National Development Framework: Securing Afghanistan's Future, 01.04.2004, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-2004-berlin-conference-declaration> (Zugriff: 03.01.2024).
- Beste, Ralf u.a. (2011): Ein deutscher Krieg., Der Spiegel, 04.09.2011.
- Biden, Joseph R. Jr. (2021): Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan, 14.04.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/> (Zugriff: 14.11.2023).
- van Bijlert, Martine (2010): Warlord's Peace Council, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/warlords-peace-council> (Zugriff: 15.11.2023).
- van Bijlert, Martine (2015): Electoral Reform, or rather: Who will control Afghanistan's next election?, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/electoral-reform-or-rather-who-will-control-afghanistans-next-election/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Birtsch, Nicole und Hedayat, Ahmad Sulieman (2016): Gender-Responsive Budgeting in Afghanistan: A Work in Progress, Issues Paper, Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/gender-responsive-budgeting-afghanistan-work-progress> (Zugriff: 09.11.2023).
- Bizhan, Nematullah (2018): Aid paradoxes in Afghanistan: building and undermining the state, London: Routledge.
- Bjelica, Jelena (2016): "No Microphone for the President": Can Radio Television Afghanistan still become a public service broadcaster?, 01.05.2016, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/context-culture/no-microphone-for-the-president-can-radio-television-afghanistan-still-become-a-public-service-broadcaster/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Bliesemann De Guevara, Berit (2010): Introduction: The Limits of Statebuilding and the Analysis of State-Formation, Journal of Intervention and Statebuilding, Band 4, Ausgabe 2, 06.2010, S. 111–128, DOI: 10.1080/17502970903533652.
- Böhnke, Jan R. u.a. (2015): Die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung, DEval Policy Brief 4/2015, Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), <https://www.deval.org/en/publications/42015-die-internationale-entwicklungszusammenarbeit-in-der-wahrnehmung-der-afghanischen-bevoelkerung> (Zugriff: 10.11.2023).
- Boone, Jon und Tran, Mark (2009): Hamid Karzai declared winner of Afghanistan's presidential election, The Guardian, 02.11.2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/nov/02/hamid-karzai-afghanistan-winner-election> (Zugriff: 22.11.2023).
- Borchgrevink, Kaja (2013): Transnational links of Afghan madrasas: Implications for the reform of religious education, Prospects, Band 43, Ausgabe 1, 03.2013, S. 69–84, DOI: 10.1007/s11125-012-9258-2.
- Bose, Srinjoy u.a. (2019): Youth Protest Movements in Afghanistan: Seeking Voice and Agency, Peaceworks, No. 145, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/sites/default/files/2019-02/pw145-youth-protest-movements-in-afghanistan-seeking-voice-and-agency.pdf> (Zugriff: 10.11.2023).
- Brahimi, Lakhdar (2001): Briefing to the Security Council: VN, <https://web.archive.org/web/20011114233734/http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/brahimi-sc-briefing.htm> (Zugriff: 22.11.2023).
- Braithwaite, John und Wardak, Ali (2019): War, Crime, Justice and Social Order in Afghanistan, in: K. Jaishankar (Hrsg.): Routledge handbook of South Asian criminology, New York, London: Routledge.

- Brooking, Emerson T. (2021): Before the Taliban took Afghanistan, it took the internet, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/before-the-taliban-took-afghanistan-it-took-the-internet/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Broschk, Florian (2020): Patronageverhältnisse: Der Kampf um Macht und Einfluss am Beispiel der Provinzen Balch und Kundus, in: Bernhard Chiari u.a. (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte: Afghanistan, Paderborn: Schöningh, 4., durchges. und erw. Aufl.
- Broschk, Florian (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 27. Januar 2023 (öffentlich) zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“, KOM-Drs. 20(28)11, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/939664/508703b6851ba18cc9296d74517f5d21/Stellungnahme-Broschk_KOM_Drs-20-28-11.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Brück, Tilman u.a. (2010): Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan, 21/2010, Berlin: DIW, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.356890.de/10-21-1.pdf (Zugriff: 22.11.2023).
- Bruha, Thomas und Bortfeld, Matthias (2001): Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001., Zeitschrift Vereinte Nationen, Band 5, 2001, S. 161–167.
- Buddenbohm, Stefan (2007): Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: eine Bewertung des Ansatzes als zivil-militärisches Instrument im Rahmen des internationalen Engagements, Berlin, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/5877> (Zugriff: 24.11.2023).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023): Länderreport 57 Afghanistan: Die Situation von Frauen, 1996 - 2023, Nürnberg, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Behoerde/Informationszentrum/Laenderreporte/2023/laenderreport-57-Afghanistan.html?nn=282772> (Zugriff: 14.11.2023).
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) Afghanistan 2002 - 2007, https://www.thw.de/DE/Aktion/Einsaetze/Ausland/Projektgebiete/Afghanistan/afghanistan_node.html?noMobile=1 (Zugriff: 15.05.2023).
- Bundeskriminalamt (2023): Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), Wiesbaden, https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.htm (Zugriff: 23.11.2023).
- Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2005): Bericht zum ISAF Konzept, PRT System, Rolle der Bundeswehr in der Drogenbekämpfung und zu den Absichten weiterer Nationen in ISAF, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2006): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2016): Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>.
- Bundesministerium der Verteidigung - BMVg (2021): FAQ: Alles zur Mandatsverlängerung für Afghanistan, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/faq-mandatsverlaengerung-afghanistan-5043604> (Zugriff: 24.11.2023).
- Bundesministerium der Verteidigung und Auswärtiges Amt (2007): Bericht zur Evaluation des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Operation ENDURING FREEDOM (Zugriff: 23.11.2023).
- Bundesministerium des Innern - BMI (2003): Berichte über die deutsche Unterstützung für den Wiederaufbau der afghanischen Polizei (28. Mai 2002: P 6 – 645 400 AFG, 20. November 2002: P 6 – 645 400-1 AFG/0, 29. April 2003: P I 5 – 645 400-1 AFG/0), Anlage zu Nr. 5 der 172. Sitzung der Innenministerkonferenz, https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2003-05-15/anlage-5.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 22.11.2023).
- Bundesministerium des Innern - BMI (2005a): Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan, Berlin, <https://doczz.net/doc/6123083/polizeiliche-aufbauhilfe-in-afghanistan> (Zugriff: 01.12.2023).

Bundesministerium des Innern - BMI (2005b): Assistance for rebuilding the police force in Afghanistan: reliefweb, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/assistance-rebuilding-police-force-afghanistan> (Zugriff: 22.11.2023).

Bundesministerium des Innern - BMI (2008): Bekanntmachung der deutsch-afghanischen Sitz- und Statusabkommen sowie der deutsch-afghanischen Vereinbarung über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan, 2008 Teil II Nr. 9, Berlin.

Bundesministerium des Innern - BMI (2021): Nach 20 Jahren: Deutsche Polizeimission in Afghanistan endet, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/04/polizeimission-afghanistan.html;jsessionid=41486638F4EE950B8A5E3C69CBCC5EBD.live871?nn=9390260> (Zugriff: 22.11.2023).

Bundesministerium des Innern - BMI (2023): Antwort des BMI auf Bitte um Zulieferung spezifischer Daten für das deutsche Engagement für den Polizeiaufbau der ANP.

Bundesministerium für Finanzen - BMF (2018): Abschlussbericht des Spending Review, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-zum-Politikbereich-Humanitaere-Hilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 03.01.2024).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2011): Der Zivile Friedensdienst – Synthesebericht, Der Zivile Friedensdienst, Bonn/Berlin, https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/default/files/media/file/2022/zfd-der-zivile-friedensdienst-synthesebericht-1006_4.pdf (Zugriff: 14.11.2023).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2013): Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt, 04, Bonn/Berlin: BMZ.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2014): Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014-2017, KOM-Mat 20(28)27, Bonn/Berlin: BMZ.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2018): Afghanische Verantwortung stärken. Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan, KOM-Mat 20(28)02, Bonn/Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2019): Wiederaufbau. Treffen mit Außenminister Rabbani: Minister Müller bekräftigt deutsche Unterstützung für Afghanistan, Bonn/Berlin, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/archiv-aktuelle-meldungen/treffen-aussenminister-rabbani-unterstuetzung-afghanistan-83220> (Zugriff: 13.11.2023).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2022): Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (BMZ) mit Afghanistan, Bonn/Berlin: BMZ (Referat 312 Afghanistan/Pakistan).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2023a): „Programme des BMZ zu Staats- und Regierungsaufbau sowie Demokratieförderung in Afghanistan, Maßnahmen der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit“. Zulieferung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Anfrage der Projektgruppe 3 der Enquete Kommission, Bonn/Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (2023b): Afghanistan, Bonn/Berlin: BMZ, <https://www.bmz.de/de/laender/afghanistan> (Zugriff: 28.11.2023).

Bundesrechnungshof (2020): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit, Gz.: II 3-2020 – 0185 II 2-2018 – 0898, Bonn/Potsdam, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/humanitaere-hilfe-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 14.11.2023).

- Bundesregierung (2001a): Antrag zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf der Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Art. 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolution 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drs. 14/7296, <https://dip.bundestag.de/drucksache/einsatz-bewaffneter-deutscher-streitkr%C3%A4fte-bei-der-unterst%C3%BCtzung-der-gemeinsamen-reaktion/95170?term=14%2F7296&f.metatyp=Antr%C3%A4ge%2C+Entschlie%C3%9Fungen&rows=25&pos=1> (Zugriff: 09.11.2023).
- Bundesregierung (2001b): Antrag zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drs. 14/7930.
- Bundesregierung (2002a): Tokyo International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan – The Contribution of Germany to the Reconstruction and Development of Afghanistan, Tokyo 20.-22.01.2002, Berlin/Tokyo: Bundesregierung.
- Bundesregierung (2002b): Bericht und Vorschläge der von der Bundesregierung nach Kabul entsandten Delegation zur Feststellung der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Unterstützung der Interimsregierung (IR) beim Wiederaufbau der Polizei (Fact Finding – Mission), Berlin.
- Bundesregierung (2003a): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesregierung (2003b): Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20.12.2001, 1413 (2002) vom 23.05.2002, 1444 (2002) vom 27.11.2002 und 1510 (2003) vom 13.10.2003 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drs. 15/1700.
- Bundesregierung (2004a): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin.
- Bundesregierung (2004b): Germany provides 5.1 million euro for the elections in Afghanistan, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/germany-provides-51-million-euro-elections-afghanistan> (Zugriff: 21.08.2023).
- Bundesregierung (2006a): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung (2006b): Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20.11.2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27.11.2002 und 1623 (2005) vom 13.09.2005 und 1706 (2006) vom 12.09.2006 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Drs. 16/2573.
- Bundesregierung (2007): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesregierung (2008a): Frieden und Entwicklung in Afghanistan – Sicherheit für uns. Deutschland hilft Afghanistan, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/204850/dadcad1a4d1dc194d322d3c76f68a580/afghanistan-data.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Bundesregierung (2008b): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/781466/be3ba35ebab745aab6b4b87427b4f09f/2008-09-23-broschuere-afghanistan-konzept-data.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Bundesregierung (2008c): Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF), unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1833 (2008) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.
- Bundesregierung (2009): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesregierung (2010a): Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, Berlin.

Bundesregierung (2010b): Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF), unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1890 (2009) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Drs. 17/654.

Bundesregierung (2010c): Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/240050/7fac3ec5b0dddaa12c932d5a0b44efc/fortschrittsbericht-2010-data.pdf> (Zugriff: 07.02.2024).

Bundesregierung (2011): Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags (Dezember 2011), <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/248088/3cae4d09eb964379283110376e447d3a/fortschrittsbericht2011-data.pdf> (Zugriff: 07.02.2024).

Bundesregierung (2013): Das deutsche Engagement in Afghanistan.

Bundesregierung (2014a): Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags (Januar 2014), <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/250824/61c83d2b93f9b60d0deb2563421510e9/fortschrittsbericht-januar-2014-data.pdf>.

Bundesregierung (2014b): Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/250824/61c83d2b93f9b60d0deb2563421510e9/fortschrittsbericht-januar-2014-data.pdf> (Zugriff: 07.02.2024).

Bundesregierung (2014c): Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF), unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 2120 (2013) vom 10. Oktober 2013 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Drs. 18/436.

Bundesregierung (2014d): Fortschrittsbericht Afghanistan 2014 einschließlich einer Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/250822/7e778863db3c698185562904e87daa5/141119-fortschrittsbericht-afg-2014-data.pdf> (Zugriff: 07.02.2024).

Bundesregierung (2017): Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, Drs. 18/12813, Berlin: Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).

Bundesregierung (2018): Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1787152/c23bcd183458dd556bb159b0c97bce20/180315-perspektivbericht-data.pdf> (Zugriff: 07.02.2024).

Bundesregierung (2019): Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte am NATO-geführten Einsatz Resolute Support für die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen nationalen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte in Afghanistan, Drs. 19/7726.

Bundesregierung (2023): Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2604006/857b2e75fade2a89cc5232a59fca997b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).

Bundeswehr (2021): Afghanistan: Waren 160.000 Soldatinnen und oder nur 93.000 im Einsatz, Berlin, <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/afghanistan-160-000-oder-93-000-im-einsatz-5229438> (Zugriff: 24.11.2023).

Bundeswehr (2023): Afghanistan – ISAF (International Security Assistance Force), Berlin, <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/afghanistan-160-000-oder-93-000-im-einsatz-5229438> (Zugriff: 24.11.2023).

- Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2018): Aufstieg des Terrornetzwerks „Al-Qaida“, 03.08.2018, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/273677/aufstieg-des-terrornetzwerks-al-qaida/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2021a): Vor 20 Jahren: Terroranschläge vom 11. September, 06.09.2021, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/339825/vor-20-jahren-terroranschlaege-vom-11-september/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Bundeszentrale für politische Bildung - bpb (2021b): Vor 20 Jahren: NATO beschließt Bündnisfall, 14.10.2021, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/342066/vor-20-jahren-nato-beschliesst-buendnisfall/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Burchard, Ansgar (2009): Die Deutsche Polizei im Auslandseinsatz. Beispiel Afghanistan, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, Ausgabe 3, 2009, S. 30–38, DOI: 10.7396/2009_3_E.
- Buske, Rainer (2015): Kunduz: ein Erlebnisbericht über einen militärischen Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Jahre 2008, Berlin: Carola Hartmann Miles-Verlag.
- Byrd, William (2016): Macroeconomic and public financial management in Afghanistan, in: Scott Smith, Colin Cookman (Hrsg.): State strengthening in Afghanistan: Lessons learned, 2001-14, Washington D.C.: United States Institute of Peace, https://www.usip.org/sites/default/files/PW116-State-Strengthening-in-Afghanistan-Lessons-Learned-2001-14_0.pdf (Zugriff: 13.11.2023).
- Byrd, William Anderson (2015): Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election. The Limits to Democracy in a Limited Access Order, 370, Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Caldwell, William B. und Finney, Nathan K. (2010): Building Police Capacity in Afghanistan: The Challenges of a Multilateral Approach, Prism, Band 2, Ausgabe No. 1, 01.12.2010, S. 121–130.
- del Castillo, Graciana (2008): Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction, Oxford: Oxford UP.
- Central Statistics Organisation of the Islamic Republic of Afghanistan (2016): Afghanistan Statistical Yearbook 2015–16, Kabul: CSO Printing Press.
- Chiari, Bernhard (2020): Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan und die Besatzung von 1979 bis 1989, in: Bernhard Chiari u.a. (Hrsg.): Afghanistan, Paderborn: Ferdinand Schöningh, Vierte, aktualisierte und veränderte Auflage, S. 55–68.
- Chowdhury, Arjun (2017): The Myth of International Order, Oxford: Oxford University Press, <https://academic.oup.com/book/2695> (Zugriff: 09.11.2023).
- Christoplos, Ian (2004): Out of Step? Agricultural Policy and Afghan Livelihoods, AREU Issues Paper Series, Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, <https://areu.org.af/publication/416/> (Zugriff: 13.11.2023).
- Clark, Kate (2011): The Layha. Calling the Taleban to Account, AAN Thematic Report, Kabul: Afghanistan Analysts Network, https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/20110704_CKClark_The_Layha.pdf (Zugriff: 09.11.2023).
- Clark, Kate (2014): Bergdahl and the 'Guantanamo Five': The long-awaited US-Taleban prisoner swap, 04.06.2014, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/bergdahl-and-the-guantanamo-five-the-long-awaited-us-taleban-prisoner-swap/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Clark, Kate (2018): The Eid Ceasefire: Allowing Afghans to imagine their country at peace, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-eid-ceasefire-allowing-afghans-to-imagine-their-country-at-peace/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Clausen, Jens (2023): Stellungnahme zur Sitzung der Projektgruppe 3 am 22.05.2023, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands.
- Clinton, Hillary Rodham (2010): Intervention at Kabul Conference - Remarks by Secretary Clinton, 20.07.2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/144961.htm> (Zugriff: 29.11.2023).

- Cordesman, Anthony H. (2019): Afghanistan: A War in Crisis!, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Daley, Suzanne (2001): After the attacks: The Alliance. For first time, NATO invokes Joint Defense Pact with U.S., The New York Times, 13.09.2001, <https://www.nytimes.com/2001/09/13/us/after-attacks-alliance-for-first-time-nato-invokes-joint-defense-pact-with-us.html> (Zugriff: 29.11.2023).
- Daxner, Michael (2019): A Success Story Marred by Ghost Numbers: Afghanistan's inconsistent education statistics, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/context-culture/aan-obituary-muhammad-sharif-fayez-1944-2019-a-higher-education-reformer-come-too-early-or-maybe-too-late/> (Zugriff: 13.11.2023).
- Daxner, Michael und Schrade, Urs (2013): Higher Education in Afghanistan. Governance at Stake, SFB-Governance Working Paper Series, No. 63, Berlin: Collaborative Research Center (SFB) 700, https://www.sfb-governance.de/en/publikationen/sfb-700-working_papers/wp63/index.html (Zugriff: 13.11.2023).
- De Waal, Alex (2015): The real politics of the Horn of Africa: money, war and the business of power, Cambridge: Polity.
- Democracy International (2011): Democracy International Election Observation Mission Afghanistan Parliamentary Elections 2010. Final Report, https://democracyinternational.com/media/DI%20Afghanistan%202010%20EOM%20Final%20Report_web.pdf (Zugriff: 22.11.2023).
- Der Spiegel (2001a): Bundeswehr-Eliteeinheit KSK schon viermal zur Festnahme von Kriegsverbrechern eingesetzt, Der Spiegel, 22.09.2001, <https://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-158871.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Der Spiegel (2001b): Kompromisslinie: Taliban erwägen Auslieferung Bin Ladens an Drittstaat, 14.10.2001, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/kompromisslinie-taliban-erwaegen-auslieferung-bin-ladens-an-drittstaat-a-162423.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Der Spiegel (2004): Terrorismus: Wollten die Taliban Bin Laden ausliefern?, 04.06.2004, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/terrorismus-wollten-die-taliban-bin-laden-ausliefern-a-302730.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Der Spiegel (2007): BND – Geheimgespräche mit Taliban, 18.08.2007, <https://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-500603.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Der Spiegel (2009): Umfrage: Deutsche misstrauen Regierungsangaben zum Afghanistan-Einsatz, Der Spiegel, 04.12.2009, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-misstrauen-regierungsangaben-zum-afghanistan-einsatz-a-665107.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Der Spiegel (2010): Mission am Hindukusch: Deutsche Polizisten fürchten Afghanistan-Desaster, 01.04.2010, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/mission-am-hindukusch-deutsche-polizisten-fuerchten-afghanistan-desaster-a-686968.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Der Spiegel (2022): Seit Machtübernahme im August: Taliban-Innenminister Hakkani zeigt erstmals öffentlich sein Gesicht, 05.03.2022, <https://www.spiegel.de/ausland/afghanistan-taliban-innenminister-hakkani-zeigt-erstmal-oeffentlich-sein-gesicht-a-5047dff3-c2f1-4fa9-b2cd-1689a8b3c5c4> (Zugriff: 22.11.2023).
- Der Tagesspiegel (2017): Nach Anschlag in Kabul: Deutsche Entwicklungshelfer aus Afghanistan ausgeflogen, Der Tagesspiegel Online, 03.06.2017, <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-entwicklungshelfer-aus-afghanistan-ausgeflogen-6309259.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Der Tagesspiegel (2021): Druck auf die Regierung wächst: Taliban erobern Provinzhauptstadt im Südwesten Afghanistans, Der Tagesspiegel Online, 06.08.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/taliban-erobern-provinzhauptstadt-im-sudwesten-afghanistans-4269175.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012a): Förderung Guter Regierungsführung im Rohstoffsektor Afghanistans, Bonn/Eschborn: GIZ, https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=de_DE&pn=201222546 (Zugriff: 23.11.2023).

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012b): GIZ-PIU Literacy Unit - Literacy and Accelerated Basic Education for Afghan Police, Bonn/Eschborn: GIZ.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2016): Das Programm. Förderung Guter Regierungsführung in Afghanistan – RCD, Bonn/Eschborn: GIZ, https://www.gfa-group.de/news/621877/Broschuere_GIZ_deutsch.pdf (Zugriff: 15.11.2023).
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2017): Deutsche Zusammenarbeit mit Afghanistan. Förderung der beruflichen Bildung, Bonn/Eschborn: GIZ, <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2017-DE-Factsheet-TVET-Afghanistan.pdf> (Zugriff: 15.11.2023).
- Deutsche Welle (2004): Germans Send Troops to Secure Afghan Election, <https://www.dw.com/en/germans-send-troops-to-secure-afghan-election/a-1288611> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2019): Afghanistan. Kurze Einführung in das Hochschulsystem und die DAAD-Aktivitäten, Bonn: DAAD, https://static.daad.de/media/daad_de/pdfs_nicht_barrierefrei/laenderinformationen/asien/afghanistan_daad_sachstand.pdf (Zugriff: 09.11.2023).
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (2021): Länderevaluation Afghanistan, DAAD Evaluation, Bonn: DAAD, https://static.daad.de/media/daad_de/der-daad/kommunikation-publikationen/daadevaluationafgexecutivesummaryde.pdf (Zugriff: 09.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2001a): Stenographischer Bericht 186. Sitzung, Plenarprotokoll 14/186, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/14/14186.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2001b): Plenarprotokoll der 187. Sitzung des Deutschen Bundestages, Drs. 14/187, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/14/14187.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2001c): Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu der Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Terroranschlägen in den USA und zu den Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie der NATO, Drs. 14/6920, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/14/069/1406920.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2001d): Plenarprotokoll der 202. Sitzung des Deutschen Bundestages, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/14/14202.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2001e): Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drs. 14/7513, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/14/075/1407513.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2001f): Plenarprotokoll der 210. Sitzung des Deutschen Bundestages, Drs. 14/210, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/14/14210.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2002a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß, Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Drs. 14/8019, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2002b): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bilanzierender Gesamtbericht zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Drs. 14/8990, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/14/089/1408990.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2003): Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Stärkung der Menschenrechte in Afghanistan, Drs. 15/2168, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/021/1502168.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).

Deutscher Bundestag (2004): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Versorgung bei besonderen Auslandsverwendungen (Einsatzversorgungsgesetz – EinsatzVG), Drs. 15/3416, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/034/1503416.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).

Deutscher Bundestag (2005): Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.2005, <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbgb/BjNR077500005.html> (Zugriff: 24.11.2023).

Deutscher Bundestag (2006a): Unterrichtung durch die Deutsche Welle. Aufgabenplanung der Deutschen Welle 2007 bis 2010, Drs. 16/1000, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/010/1601000.pdf> (Zugriff: 28.11.2023).

Deutscher Bundestag (2006b): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Erster Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung – Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/018/1601809.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).

Deutscher Bundestag (2006c): Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Alexander Bonde, Jürgen Trittin, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainer Steenblock und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Verbindliche Unterrichtungspflichten im Rahmen der Operation Enduring Freedom und Evaluation und Kontrolle von Auslandseinsätzen, Drs. 16/3243, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/032/1603243.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).

Deutscher Bundestag (2006d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Alexander Bonde, Jürgen Trittin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Verbindliche Unterrichtungspflichten im Rahmen der Operation Enduring Freedom und Evaluation und Kontrolle von Auslandseinsätzen, Drs. 16/3740, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/037/1603740.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).

Deutscher Bundestag (2007a): Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Dr. Uschi Eid, Kai Gehring, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainer Steenblock und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zum Wiederaufbau und zur Lage in Afghanistan, Drs. 16/4243, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/042/1604243.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).

Deutscher Bundestag (2007b): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zum Wiederaufbau und zur Lage in Afghanistan., Drs. 16/6312, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/063/1606312.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).

Deutscher Bundestag (2007c): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Weiterverwendung nach Einsatzunfällen (Einsatz-Weiterverwendungsgesetz – EinsatzWVG), Drs. 16/6564, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/065/1606564.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).

Deutscher Bundestag (2007d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Winfried Nachtwei, Kerstin Müller (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Der zivile Aufbau in Afghanistan und die Lage der Frauen, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/065/1606593.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).

Deutscher Bundestag (2007e): Antrag der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Volker Beck (Köln), Kerstin Müller (Köln), Jürgen Trittin, Alexander Bonde, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Monika Lazar, Jerzy Montag, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Irmingard Schewe-Gerigk, Rainer Steenblock, Silke Stokar von Neuform, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler, Renate Künast, Fritz Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Prüfkriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr entwickeln – Unterrichtung und Evaluation verbessern, Drs. 16/6770, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/067/1606770.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).

- Deutscher Bundestag (2007f): Antrag der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Jürgen Trittin, Silke Stokar von Neuforn, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainer Steenblock, Renate Künast, Fritz Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ohne Polizei und Justiz keine Sicherheit – Polizei- und Justizaufbau in Afghanistan drastisch beschleunigen, Drs. 16/6931, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/069/1606931.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008a): Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Jürgen Trittin, Marieluise Beck (Bremen), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainer Steenblock und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zur Menschenrechtssituation in Afghanistan – Todesurteil gegen Sayed Parviz Kambakhsh, Drs. 16/8430, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/084/1608430.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Knoche, Dr. Norman Paech, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Zur Entwicklung von Bildung, Gesundheit und Prostitution in Afghanistan seit Beginn des NATO-Einsatzes, Drs. 16/8636, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/086/1608636.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008c): Stenografischer Bericht 171. Sitzung, Plenarprotokoll 16/171, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/16/16171.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008d): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ – Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe, Drs. 16/10034, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/100/1610034.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008e): Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Elke Hoff, Dr. Rainer Stinner, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Dr. Werner Hoyer, Dr. Hellmut Königshaus, Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Harald Leibracht, Markus Löning, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP. Sachstand und Perspektiven für den Aufbau des Justizsystems in Afghanistan, Drs. 16/10378, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/103/1610378.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008f): Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a, Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD am 25. Oktober 2006 gefassten Beschluss des Verteidigungsausschusses, sich zum Misshandlungsvorwurf des ehemaligen Guantánamo-Häftlings Murat Kurnaz gegenüber Angehörigen des Kommandos Spezialkräfte im US-Gefangenenerlager Kandahar, Afghanistan, als Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a, Abs. 2 des Grundgesetzes zu konstituieren, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/106/1610650.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2008g): Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD am 25. Oktober 2006 gefassten Beschluss des Verteidigungsausschusses, sich zum Misshandlungsvorwurf des ehemaligen Guantánamo-Häftlings Murat Kurnaz gegenüber Angehörigen des Kommandos Spezialkräfte im US-Gefangenenerlager Kandahar, Afghanistan, als Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a Abs. 2 des Grundgesetzes zu konstituieren, Drs. 16/10650, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/106/1610650.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).

- Deutscher Bundestag (2008h): Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Jürgen Trittin, Kerstin Müller (Köln), Ute Koczy, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Alexander Bonde, Dr. Thea Dückert, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Rainer Steenblock und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zur Menschenrechtslage und zu den zivilen Opfern in Afghanistan, Drs. 16/10682, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/106/1610682.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2009): Unterrichtung durch die Deutsche Welle. Zweite Fortschreibung der Aufgabenplanung der Deutschen Welle 2007 bis 2010 mit Perspektiven für 2010 bis 2013 und Zwischenevaluation 2008, Drs 16/11836, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/118/1611836.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy, Omid Nouripour, Agnes Malczak, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Wiederaufbau und Entwicklung im deutschen Afghanistan-Konzept der Bundesregierung nach der Londoner Konferenz, Drs. 17/969, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/009/1700969.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010b): Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Agnes Alpers, Jan van Aken, Dr. Dietmar Bartsch, Herbert Behrens, Karin Binder, Matthias W. Birkwald, Heidrun Bluhm, Steffen Bockahn, Christine Buchholz, Eva Bulling-Schröter, Dr. Martina Bunge, Roland Claus, Sevim Dağdelen, Dr. Diether Dehm, Heidrun Dittrich, Werner Dreibus, Dr. Dagmar Enkelmann, Klaus Ernst, Wolfgang Gehrcke, Nicole Gohlke, Diana Golze, Annette Groth, Dr. Gregor Gysi, Heike Hänsel, Dr. Rosemarie Hein, Inge Höger, Dr. Barbara Höll, Andrej Hunko, Dr. Lukrezia Jochimsen, Katja Kipping, Harald Koch, Jutta Krellmann, Katrin Kunert, Caren Lay, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Stefan Liebich, Ulla Lötzer, Dr. Gesine Löttsch, Thomas Lutze, Ulrich Maurer, Dorothee Menzner, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Niema Movassat, Wolfgang Neskovic, Thomas Nord, Petra Pau, Jens Petermann, Richard Pitterle, Yvonne Ploetz, Ingrid Remmers, Paul Schäfer (Köln), Michael Schlecht, Dr. Herbert Schui, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Alexander Süßmair, Dr. Kirsten Tackmann, Frank Tempel, Dr. Axel Troost, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler, Sahra Wagenknecht, Halina Wawzyniak, Harald Weinberg, Katrin Werner, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Deutsche Polizeiarbeit in Afghanistan, Drs. 17/1069, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/010/1701069.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010c): Unterrichtung durch die Deutsche Welle. Aufgabenplanung der Deutschen Welle 2010 bis 2013, Drs. 17/1289, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/012/1701289.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010d): Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Jan van Aken, Wolfgang Gehrcke, Annette Groth, Inge Höger, Andrej Hunko, Harald Koch, Niema Movassat, Alexander Ulrich, Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE. Lage der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen sowie der Menschenrechte in Afghanistan, Drs. 17/1509, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/015/1701509.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010e): Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Evaluierung der deutschen Beteiligung an ISAF und des deutschen und internationalen Engagements für den Wiederaufbau Afghanistans seit 2001, Drs 17/1964, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/019/1701964.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010f): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Dritter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ – Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe, Drs. 17/2300, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/023/1702300.pdf> (Zugriff: 17.01.2024).
- Deutscher Bundestag (2010g): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Deutsche Polizeiarbeit in Afghanistan, Drs. 17/2878, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/028/1702878.pdf> (Zugriff: 21.11.2023).

- Deutscher Bundestag (2010h): Antwort der Bundesregierung auf die Frage des Abgeordneten Franz Thönnes (SPD): Aus welchen Mitteln und in welcher Höhe wird die Restaurierung der Buddhas von Bamiyan in Afghanistan in 2011 und in den Folgejahren finanziert?, Drs. 17/3565, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/035/1703565.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2010i): Ungewisse Perspektiven des Afghanistan-Einsatzes, 23.11.2010, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32258461_kw47_pa_auswaertiges/203242 (Zugriff: 29.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2011a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy, Dr. Frithjof Schmidt, Agnes Malczak, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan bis 2014 und danach., Drs. 17/6218, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/062/1706218.pdf> (Zugriff: 29.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2011b): Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a, Absatz 2 des Grundgesetzes, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/074/1707400.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2014a): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. September 2014 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drs. 18/2671, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/026/1802671.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2014b): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014), Drs. 18/3213, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/032/1803213.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2015a): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Gehrcke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Krieg in Afghanistan – Eine Bilanz, Drs. 18/4168, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/041/1804168.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2015b): Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, Drs. 18/5000, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/050/1805000.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Frage Abgeordnete Pia Zimmermann (DIE LINKE.): Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung bezüglich der politischen, ethnischen und religiösen Verfolgung der Volksgruppe der Hazara in Afghanistan?, Drs. 18/10358, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/103/1810358.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2017): Unterrichtung durch die Bundesregierung - Evaluationsbericht zu den §§ 4a, 20j, 20k des Bundeskriminalgesetzes, Drs. 18/13031, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/130/1813031.pdf> (Zugriff: 07.12.2023).
- Deutscher Bundestag (2019a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Alexander Graf Lambsdorff, Olaf in der Beek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/080/1908031.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2019b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Alexander Graf Lambsdorff, Olaf in der Beek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan, Drs. 19/8031, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/080/1908031.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2019c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Dietmar Friedhoff, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD. Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan, Drs. 19/8231, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/082/1908231.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).

- Deutscher Bundestag (2019d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Oehme, Dietmar Friedhoff, Markus Frohnmaier, Stefan Keuter und der Fraktion der AfD. Fundamentalistische Schulbücher im Kontext deutscher Entwicklungspolitik, Drs. 19/10902, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/109/1910902.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2021a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Omid Nouripour, Jürgen Trittin, Agnieszka Brugger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Afghanistan – Evaluation des Bundeswehreinsatzes und die Straflosigkeit von Kriegsverbrechen, Drs. 19/27224, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/272/1927224.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2021b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Der Afghanistan-Krieg: Bilanz und Perspektive, Drs. 19/28361, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/283/1928361.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag (2021c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Müller, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Das deutsche Engagement in Afghanistan, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/326/1932643.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2023): Enquete-Kommission Afghanistan: Experten bemängeln umfassende Ambitionen ohne Exitstrategie, Berlin, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw17-pa-enquete-eskalation-ausweitung-941784> (Zugriff: 28.11.2023).
- Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) und Kirsch, Renate (2014): Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, KOM-Mat 20(28)26, Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal), <https://www.deval.org/de/publikationen/ein-review-der-evaluierungsarbeit-zur-deutschen-entwicklungszusammenarbeit-in-afghanistan> (Zugriff: 13.11.2023).
- Deutschlandfunk Kultur (2005): Journalistische Entwicklungshilfe, 28.04.2005, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/journalistische-entwicklungshilfe-100.html> (Zugriff: 16.11.2023).
- DEVal/ DHPol/ GFA (2023): Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht Afghanistan. Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan, Bonn/ Münster / Hamburg: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit/ Deutsche Hochschule der Polizei/ GFA Consulting Group, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2023_Afghanistan/2023_DEVal_Bericht_Afghanistan_ressortgemeinsam_web.pdf (Zugriff: 10.02.2024).
- Die Zeit (2019): Polizei: Deutsche Polizeiausbildung in Afghanistan offenbar mangelhaft, Die Zeit, 20.12.2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/bundeswehr-afghanistan-polizeiausbildung-us-dokumente-versagen> (Zugriff: 14.11.2023).
- Docherty, Leo (2007): Desert of death: a soldier's journey from Iraq to Afghanistan, London: Faber and Faber.
- Dodge, Toby (2011): Chapter Three: Domestic politics and state-building, Adelphi Series, Band 51, Ausgabe 425–426, 11.2011, S. 69–96, DOI: 10.1080/19445571.2011.644138.
- Donini, Antonio (2004): Principles, politics, and pragmatism in the international response to the Afghan crisis, in: Antonio Donini u.a. (Hrsg.): Nation-building unraveled? aid, peace and justice in Afghanistan, Bloomfield, CT: Kumarian Press, S. 117–142.
- Dwersteg, Daniela (2022): Viehhaltung, 02.01.2022, <https://nazo-support.org/projects/viehhaltung/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Eberhard, Anne (2013): In Berlin ist auch nicht alles schön. Zur Arbeit des Goethe-Instituts in Afghanistan, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Afghanistan. Business Location Afghanistan. Chancen und Perspektiven eines Landes. Opportunities and Prospects of a Country, Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ, S. 102–109.

- Eckhard, Steffen (2015): Zwischen Sicherheits- und Außenpolitik: Deutsche Polizeikräfte im internationalen Kriseneinsatz, Vereinte Nationen: German Review on the United Nations, Band 63, Ausgabe 2, 2015, S. 59–64.
- Eisele, Manfred (2001): Ungeklärte Fragen. Das Mandat des Sicherheitsrats zu Afghanistan läßt trotz seiner „robusten“ Ausrichtung manches offen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.12.2001, S. 10.
- Electoral Complaints Commission (ECC) (2009): Afghanistan: ECC issues its decisions to the IEC with respect to the certification of Presidential election results, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-ecc-issues-its-decisions-iec-respect-certification-presidential> (Zugriff: 21.08.2023).
- Electoral Complaints Commission (ECC) und Independent Election Commission of Afghanistan (IEC) (2009): Afghanistan: The ECC and IEC begin the audit and recount of sample polling stations, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-ecc-and-iec-begin-audit-and-recount-sample-polling-stations> (Zugriff: 21.08.2023).
- Englebert, Pierre und Tull, Denis M. (2008): Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States, International Security, Band 32, Ausgabe 4, 04.2008, S. 106–139, DOI: 10.1162/isec.2008.32.4.106.
- Enquete-Kommission (2022a): Interviews (teilweise anonymisiert) sowie Hintergrundgespräche mit aktuellen und ehemaligen Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung (u. a. Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), ehemaligen Abgeordneten des Deutschen Bundestages, Vertreterinnen und Vertretern der Berghof Foundation, des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der Friedrich-Ebert-Stiftung; ehemaligen Vertreterinnen und Vertretern der Regierung der Islamischen Republik Afghanistan, der Provinzregierungen, der politischen Parteien und der Zivilgesellschaft Afghanistans, des Political Office der Taliban, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2022b): Wortprotokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes - Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/927700/13727d76e165d018764975944b2a965d/Wortprotokoll_21-11-2022-data.pdf (Zugriff: 17.11.2023).
- Enquete-Kommission (2022c): Wortprotokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Petersberger Konferenz 2001: Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/938272/09c0d1e6e193446f335e6e043f2c8b39/Wortprotokoll-der-7-Sitzung-data.pdf> (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2022d): Öffentliche Anhörung Habiba Sarari am 12.12.2022, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2022e): Wortprotokoll der Projektgruppe 3 vom 12. Dezember 2022, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023a): Nichtöffentliche Anhörungen von Botschaftern, Diplomaten sowie ehemaligen afghanischen Politikerinnen, Politikern, Beamtinnen und Beamten sowie Vertreterinnen und Vertretern deutscher und afghanischer Nichtregierungsorganisationen, Sitzungen der Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023b): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Mitarbeiter/In des BMZ, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023c): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Mitarbeiter/In des AA, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023d): Hintergrundgespräche geführt von Dr. Ellinor Zeino mit ehemaligen entsandten Auslandsmitarbeitern/-innen und Friedensfachkräften des ZFD, Kabul: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023e): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Ellinor Zeino mit einem Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: Deutscher Bundestag.

- Enquete-Kommission (2023f): Nichtöffentliche Anhörungen von Botschaftern, Diplomaten sowie ehemaligen afghanischen Politikerinnen, Politikern, Beamtinnen und Beamten sowie Vertreterinnen und Vertretern deutscher und afghanischer Nichtregierungsorganisationen, Sitzungen der Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023g): Hintergrundgespräche mit afghanischen und deutschen NGO-Vertreterinnen und -Vertretern (anonymisiert) am 14.04.2023, 20.04.2023, 25.04.2023, 28.04.2023, 03.05.2023, 04.05.2023, 11.05.2023, 09.06.2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023h): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Ursula Schröder mit Winfried Nachtwei: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023i): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Ursula Schröder mit Helmut Frick: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023j): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Ursula Schröder mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums des Inneren (Monika Schmitt-Vockenhausen und Stephan Struck): Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023k): Wortprotokoll der Projektgruppe 1 vom 22. Januar 2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023l): Wortprotokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“, Berlin: Deutscher Bundestag,
<https://www.bundestag.de/resource/blob/942628/a593fe8d7f5d02633932fd04faf04e3c/Wortprotokoll.pdf> (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023m): Wortprotokoll der Projektgruppe 1 vom 27. Februar 2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023n): Wortprotokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Zivil-militärische Stabilisierung - Operative Umsetzung und Wirkung“, Berlin: Deutscher Bundestag,
https://www.bundestag.de/resource/blob/950372/1f06d6ac4d8f2487e1fb49556ca915dc/Wortprotokoll_11-Sitzung.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023o): Wortprotokoll der Projektgruppe 3 vom 27. Februar 2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023p): Hintergrundgespräch geführt von Serap Güler mit Nahid Shahalimi, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023q): Hintergrundgespräch geführt von Derya Türk-Nachbaur am 27.03.2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023r): Wortprotokoll der 13. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“, Berlin: Deutscher Bundestag,
https://www.bundestag.de/resource/blob/973868/303b352c62f04ea3f999c14eaa770f2e/Wortprotokoll_13-Sitzung_oeffentlich.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023s): Hintergrundgespräch geführt von Knut Gerschau mit Christoph Zürcher, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023t): Hintergrundgespräch geführt von Knut Gerschau mit Vertreter/In einer NGO, Berlin: Deutscher Bundestag.

- Enquete-Kommission (2023u): Wortprotokoll der 15. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung - Staat, Gesellschaft und Sicherheit“, Protokoll-Nr. 20/15, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/950380/5844981b4b4566004fb6ff90bc1e10ad/Wortprotokoll_15-Sitzung.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023v): Wortprotokoll der Projektgruppe 2 vom 24. April 2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023w): Hintergrundgespräch geführt von Serap Güler mit Urs Schrade (GIZ), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023x): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Katja Mielke mit Bodo von Borries (VENRO), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023y): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Heidemarie Wieczorek-Zeul, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023z): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Katja Mielke und Deborah Düring mit Friedrich Schröder (AA), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023aa): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Katja Mielke mit Ehsan Zia (Minister a. D.), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ab): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Katja Mielke mit Fazel Rabi Haqbeen (ACBAR), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ac): Wortprotokoll der 17. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“, Protokoll-Nr. 20/17, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan/anhoerungen/948808-948808 (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023ad): Hintergrundgespräch geführt von Serap Güler mit William Byrd, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ae): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Anna Geis mit Prof. Michael Daxner, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023af): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Anna Geis mit Dr. Almut Wieland-Karimi, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ag): Hintergrundgespräche mit afghanischen und deutschen NGO-Vertreterinnen und -Vertretern (anonymisiert) am 14.04.2023, 20.04.2023, 25.04.2023, 28.04.2023, 03.05.2023, 04.05.2023, 11.05.2023, 09.06.2023, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ah): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Anna Geis mit Sharmila Hashimi, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ai): Wortprotokoll der 19. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag - Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/973866/0c92a61f967ba30c5ae574024f7ed676/Wortprotokoll_12-06-2023-data.pdf (Zugriff: 17.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023aj): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Ellinor Zeino und Dr. Katja Mielke mit Nicole Birtsch (ehem. Friedensfachkraft und Beraterin am Hohen Friedensrat [HPC] sowie am National Center for Policy Research [NCPR] an der Universität Kabul), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ak): Hintergrundgespräch geführt von Dr. Ellinor Zeino und Dr. Katja Mielke mit Marion Müller und Sarah Weiß (Heinrich-Böll-Stiftung), Berlin: Deutscher Bundestag.

- Enquete-Kommission (2023al): Wortprotokoll der 22. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Deutschlands Rolle im multilateralen Kontext - Abzug und Verhandlung“, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/970920/339674e77ef690a7ef5e2123a5acce27/Wortprotokoll_19-06-2023_oeffentlich.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023am): Wortprotokoll der 24. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen des Afghanistaneinsatzes – Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung“, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/975832/c88e95ae0af1f488f04fb77911f1c418/Wortprotokoll_Anhoerung-am-03-07-2023-data.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023an): Hintergrundgespräch geführt von Serap Güler mit Bernt Hagenlocher und Bernt Leidner (DEG & ACGF), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ao): Wortprotokoll der 25. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen des Afghanistaneinsatzes – Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung“, Protokoll-Nr. 20/24, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/975832/c88e95ae0af1f488f04fb77911f1c418/Wortprotokoll_Anhoerung-am-03-07-2023-data.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Enquete-Kommission (2023ap): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Anna Geis mit Hazrat Bahar und Anja Wollenberg, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023aq): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Rangin Dadfar Spanta, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023ar): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Basir Feda (Berghof Foundation), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Enquete-Kommission (2023as): Hintergrundgespräch geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Markus Potzel (ehem. deutscher Botschafter in Afghanistan, 2014-2016), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Erforth, Benedikt und Keijzer, Niels (2022): Donors, implementing agencies and DFI/PDB cooperation. The case of Germany, Brussels: European Think Tanks Group, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2022/10/Donors-implementing-agencies-and-DFIPDB-cooperation-The-case-of-Germany-BMZ-GIZ-KfW-and-DEG.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- European Country of Origin Information Network (2020): AIHRC – Afghanistan Independent Human Rights Commission – Quellenbeschreibung, 04.09.2020, <https://www.ecoi.net/de/quelle/10940.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- European Court of Auditors (2015): EU-Polizeimission in Afghanistan: gemischte Ergebnisse. Sonderbericht Nr. 07, 2015., LU: Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2865/210199> (Zugriff: 16.11.2023).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2020): Emerging evidence of Afghanistan's role as a producer and supplier of ephedrine and methamphetamine: EU4MD special report, Lisbon, https://www.emcdda.europa.eu/publications/ad-hoc-publication/emerging-evidence-of-afghanistans-role-as-a-producer-and-supplier-of-ephedrine-and-methamphetamine_en (Zugriff: 22.11.2023).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2021): Methamphetamine from Afghanistan: signals indicate that Europe should be better prepared: EU4MD special report, Lisbon, https://www.emcdda.europa.eu/news/2021/methamphetamine-afghanistan-signals-indicate-europe-should-be-better-prepared_en (Zugriff: 22.11.2023).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2023): Europäischer Drogenbericht 2023: Trends und Entwicklungen, Lisbon, https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/drug-situation-in-europe-up-to-2023_de (Zugriff: 17.11.2023).
- European Parliament (2010): Communiqué Afghanistan: The London Conference, Strasbourg/Brussels: European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-af/dv/af-london_conf_jan10/af-london_conf_jan10en.pdf (Zugriff: 09.11.2023).

- Exo, Mechthild (2015): Dekoloniale und feministische Perspektive auf Peacebuilding, in: Maximilian Lakitsch u.a. (Hrsg.): Gewalt für den Frieden? Vom Umgang mit der Rechtfertigung militärischer Intervention, Wien: LIT Verlag, S. 181–198.
- Exo, Mechthild (2021): Die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan aus der Perspektive basisdemokratischer Selbstorganisation, Feministische Studien, Band 39, Ausgabe 2, 01.11.2021, S. 303–320, DOI: 10.1515/fs-2021-0033.
- Fact Finding Mission Afghanistan (2002): Fact Finding Mission: Bericht und Vorschläge der von der Bundesregierung nach Kabul entsandten Delegation zur Feststellung der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Unterstützung der afghanischen Interimsregierung (IR) beim Wiederaufbau der Polizei.
- Falke, Theresa (2014): Where There's a Will, There's a Way to Go Online: Afghanistan's youth and new media, 13.11.2014, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/context-culture/where-theres-a-will-theres-a-way-to-go-online-afghanistans-youth-and-new-media/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Farhang, Amin (2005): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan - drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation, Berlin.
- FBI (2016): FBI Records: The Vault — April 4, 2016 Electronic Communication Part 01 of 01, <https://vault.fbi.gov/9-11-attacks-investigation-and-related-materials/9-11-material-released-in-response-to-executive-order-14040/april-4-2016-electronic-communication-part-01-of-01/view> (Zugriff: 24.11.2023).
- Feilke, Markus (2022): Vor- und Nachbereitung von deutschen Polizistinnen und Polizisten auf Verwendungen im Ausland, Deutsches Polizeiblatt für Aus- und Fortbildung, Band 01.2022, 2022, S. 7–9.
- Findley, Michael G. (2018): Does Foreign Aid Build Peace?, Annual Review of Political Science, Band 21, Ausgabe 1, 11.05.2018, S. 359–384, DOI: 10.1146/annurev-polisci-041916-015516.
- Finn, Robert (2011): Media Reform, in: Wolfgang F. Danspeckgruber (Hrsg.): Working toward peace and prosperity in Afghanistan, Boulder: Lynne Rienner Publishers, S. 113–115.
- Fischer, Joschka (2001): Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer zur Eröffnung der Afghanistan-Konferenz der Vereinten Nationen auf dem Petersberg bei Bonn am 27. November 2001: German Political Speeches Corpus and Visualization, <https://politische-reden.eu/BR/t/340.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Fischer, Joschka (2012): „I am not convinced“: der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre, München: Knaur Taschenbuch Verlag.
- Fishstein, Paul und Amiryar, Murtaza Edries (2015): Afghan economic policy, institutions, and society since 2001, Special Report, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/sites/default/files/SR383-Afghan-Economic-Policy-Institutions-and-Society-Since-2001.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Fishstein, Paul und Amiryar, Murtaza Edries (2016): Support to Afghan private sector development, in: Scott Smith, Colin Cookman (Hrsg.): State strengthening in Afghanistan: Lessons learned, 2001-14, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2016/05/state-strengthening-afghanistan> (Zugriff: 14.11.2023).
- Fishstein, Paul und Wilder, Andrew (2012): Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan, Medford, MA: Tufts University, <https://fic.tufts.edu/wp-content/uploads/WinningHearts-Final.pdf> (Zugriff: 09.11.2023).
- Fitzsimmons, Michael (2008): Hard Hearts and Open Minds? Governance, Identity and the Intellectual Foundations of Counterinsurgency Strategy, Journal of Strategic Studies, Band 31, Ausgabe 3, 06.2008, S. 337–365, DOI: 10.1080/01402390802024692.
- Foreign, Commonwealth & Development Office (2023): Government response to the Independent Commission for Aid Impact recommendations on: UK aid in Afghanistan, country portfolio review, November 2022, London: Foreign, Commonwealth & Development Office, <https://www.gov.uk/government/publications/icai-recommendations-on-uk-aid-to-afghanistan-uk-government-response/government-response-to-the-independent-commission-for-aid-impact-recommendations-on-uk-aid-in-afghanistan-country-portfolio-review-november-2022> (Zugriff: 23.11.2023).

- Fraenkel, Eran u.a. (2010): Afghanistan Media Assessment. Opportunities and challenges for peacebuilding, Peaceworks, 68, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2010/12/afghanistan-media-assessment> (Zugriff: 14.11.2023).
- France 24 (2009): Timeline: Afghanistan's 2009 presidential electionasia/-pacific, <https://www.france24.com/en/20091016-timeline-afghanistans-2009-presidential-election> (Zugriff: 22.11.2023).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009): Polizeiaufbau in Afghanistan: „Wir bilden aus fürs Überleben“, FAZ.NET, 13.03.2009, <https://www.faz.net/aktuell/politik/polizeiaufbau-in-afghanistan-wir-bilden-aus-fuers-ueberleben-1920016.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Fried, Nico (2011): Die Macht der Minderheit – Wie Kanzler Gerhard Schröder im Bundestag den deutschen Anti-Terror-Einsatz durchsetzte, Süddeutsche Zeitung, 18.08.2011, S. 6.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2014): Envisioning Afghanistan Post 2014 – Perspectives and Strategies for constructive conflict resolution from the neighbourhood, Neu-Delhi, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/indien/10849.pdf> (Zugriff: 27.11.2023).
- Friesendorf, Cornelius (2009): Gefährliche Gemengelage: Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan, Standpunkte, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep14631.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Friesendorf, Cornelius (2011): Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police, International Peacekeeping, Band 18, Ausgabe 1, 02.2011, S. 79–95, DOI: 10.1080/13533312.2011.527517.
- Friesendorf, Cornelius u.a. (2013): Flexible Sicherheitskräfte für Auslandseinsätze: Afghanistan und die Grenzen deutscher Sicherheitspolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).
- Friesendorf, Cornelius und Krempel, Jörg (2010): Militarisierung statt Bürgernähe: das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).
- Gauster, Markus (2006): Provincial reconstruction teams in Afghanistan: ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand, Wien: Landesverteidigungsakademie.
- Gebauer, Matthias und von Hammerstein, Konstantin (2022): Das ist das Endgame, Der Spiegel, 30.07.2022, S. 8–17.
- Gebauer, Matthias und Weiland, Severin (2006): Afghanistan-Einsatz: USA und Briten überziehen Deutschland mit Kritik-Kampagne, Der Spiegel, 17.11.2006, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afghanistan-einsatz-usa-und-briten-ueberziehen-deutschland-mit-kritik-kampagne-a-449160.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Geist, Wolfgang (2022): Vom Stubendienst bis Afghanistan: der Verteidigungsausschuss in der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik, Frankfurt: Campus Verlag.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2023): Ehrlichkeit ist das Gebot der Stunde. Beitrag der GKKE zur Auswertung des deutschen Einsatzes in Afghanistan, <https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2023/08/2023-06-28-Beitrag-der-GKKE-zur-Auswertung-des-deutschen-Einsatzes-in-Afghanistan.pdf> (Zugriff: 30.11.2023).
- Gemeinsamen Ministerialblatt (2019): Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufgaben/ZMV/Zuwendungen_national/nebenbestimmungen_anbest_p_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Zugriff: 18.01.2024).
- Gerber, Gerlinde (2007): Die neue Verfassung Afghanistans: Verfassungstradition und politischer Prozess, Berlin: Schiler.
- Germany Trade & Invest (2009): Wirtschaftsdaten kompakt Afghanistan, 06.2009.

- Gerner, Martin (2011): Guest blog: A hard time for Afghanistan's independent media, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/guest-blog-a-hard-time-for-afghanistans-independent-media/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Gersemann, Katja (2021): Eine gesamtpolitische Aufgabe, Berlin: Deutscher Bundeswehr Verband, <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/schwerpunktthemen/veteranen/beitrag/eine-gesamtgesellschaftliche-aufgabe> (Zugriff: 23.11.2023).
- Gesellschaft für bedrohte Völker (2018): Hazara sind neben Sicherheitskräften Hauptopfer der Gewalt sunnitischer Extremisten. Lagebericht der Bundesregierung muss besondere Bedrohung der Hazara berücksichtigen (Pressemitteilung), 21.03.2018, <https://www.gfbv.de/de/news/hazara-sind-neben-sicherheitskraeften-hauptopfer-der-gewalt-sunnitischer-extremisten-9092/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Gießmann, Hans-Joachim (2020): Online-Interview geführt von Prof. Hans-Joachim Gießmann mit Roland Kobia (EU-Sondergesandter für Afghanistan), Berlin.
- Gießmann, Hans-Joachim (2021): Meinung: Afghanistan – Mission 2001 – 2021: Vermeidbares Scheitern?, 29.11.2021, <https://www.bpb.de/themen/kriege-konflikte/dossier-kriege-konflikte/343696/meinung-afghanistan-mission-2001-2021-vermeidbares-scheitern/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Gisselquist, Rachel M. (2014): Aid and Institution-Building in Fragile States: What Do We Know? What Can Comparative Analysis Add?, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Band 656, Ausgabe 1, 11.2014, S. 6–21, DOI: 10.1177/0002716214546991.
- Giustozzi, Antonio und Isaqzadeh, Mohammad (2015): Senior appointments and corruption within the Afghan MoI: Practices and Perceptions, Kabul: Integrity Watch Afghanistan.
- Giustozzi, Antonio und Isaqzadeh, Mohammed (2013): Policing Afghanistan: The Politics of the Lame Leviathan: Oxford University Press, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199327942.001.0001, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199327942.001.0001, <https://academic.oup.com/book/1633> (Zugriff: 16.11.2023).
- Glatzer, Berndt (2003): Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse - Afghanistan: Friedrich-Ebert-Stiftung und Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/01935.pdf> (Zugriff: 02.11.2023).
- Glinski, Stefanie (2021): Frauenpower: Mehr Wissen bedeutet mehr Einfluss, Bonn: Deutsche Welthungerhilfe e. V., <https://www.welthungerhilfe.de/informieren/laender/afghanistan/frauenpower-mehr-wissen-bedeutet-mehr-einfluss> (Zugriff: 15.11.2023).
- Goethe-Institut (2016): Kultur wirkt. Mit Evaluation Außenbeziehungen nachhaltiger gestalten, <https://www.goethe.de/resources/files/pdf96/kultur-wirkt-broschre-september-2016.pdf>.
- Gollob, Sam und O'Hanlon, Michael E. (2020): Afghanistan Index, Tracking variables of reconstruction and security in post-9/11 Afghanistan, Washington, D.C.: The Brookings Institution, publisher: Brookings Institution, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200825_afghanistan_index.pdf (Zugriff: 24.11.2023).
- Gossman, Patricia A. (2013): Documentation and Transitional Justice in Afghanistan, Special Report, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/sites/default/files/SR337.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Gossman, Patricia und Kouvo, Sari (2013): Tell us how this ends. Transitional Justice and Prospects for Peace in Afghanistan, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/special-reports/tell-us-how-this-ends-transitional-justice-and-prospects-for-peace-in-afghanistan> (Zugriff: 14.11.2023).
- Government of Afghanistan (2017a): 2016 Annual performance assessment report. The five-year rolling fiscal performance improve-ment plan, Kabul: Ministry of Finance.
- Government of Afghanistan (2017b): Afghanistan Living Conditions Survey 2016-17, Kabul: Ministry of Finance, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-living-conditions-survey-2016-17> (Zugriff: 23.11.2023).
- Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2005): Peace, Reconciliation and Justice in Afghanistan: Action Plan, <https://www.legal-tools.org/doc/17033d/pdf>.

- Graf, Timo (2021): Bevölkerungsmeinung zum Afghanistaneinsatz der Bundeswehr, Potsdam: Zentrum Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), <https://zms.bundeswehr.de/de/zmsbw-forschung-milsoz-afghanistan-und-meinung-5335150> (Zugriff: 23.11.2023).
- Green, Matthew (2012): Afghanistan acts to curb flight of capital, Financial Times, 18.03.2012, <https://www.ft.com/content/a888d1fc-6f12-11e1-afb8-00144feab49a> (Zugriff: 23.11.2023).
- Grote, Rainer (2004): Separation of Powers in the New Afghan Constitution, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 64, 2004, S. 897–915.
- Hacke, Christian (2003): Deutschland, Europa und der Irakkonflikt, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/27577/deutschland-europa-und-der-irakkonflikt/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Hahn, Dorothea (2021): Afghanistan-Anhörung im US-Kongress: Fehler, Schuld und Vorwürfe, Die Tageszeitung: taz, 29.09.2021, <https://taz.de/!5804800/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Hahn, Julia (2010): Fünf Jahre Frauenquote in Afghanistan, 30.12.2010, <https://www.dw.com/de/f%C3%BCnf-jahre-frauenquote-in-afghanistan/a-6378587> (Zugriff: 09.11.2023).
- Hamidi, Kefa (2015): Transformation der Mediensysteme in fragilen Staaten am Fallbeispiel Afghanistan, Global Media Journal - German Edition, Band 5(2015), Ausgabe 2, 17.12.2015, https://www.db-thueringen.de/receive/dbt_mods_00027040 (Zugriff: 09.11.2023).
- Hamidi, Kefa (2020): (R)evolution der Kommunikationsstrukturen in Afghanistan, <https://de.ejo-online.eu/qualitaet-ethik/revolution-der-kommunikationsstrukturen-in-afghanistan> (Zugriff: 14.11.2023).
- Hancock, Louise (2013): Women and the Afghan police. Why a law enforcement agency that respects and protects females is crucial for progress, Oxfam Briefing Paper, 173, Oxford: Oxfam International, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-af/dv/wip_repo/wip_report.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Haqbeen, Fazel Rabi (2009): A Transition with no End? Renewing and Refreshing the Donor Community's Approach in Afghanistan.
- Haqiqat, Muska (2022): Die Frau und der Mann im Rechts- und Ehrenkodex der Paschtunen – das Pashtunwali, in: Katajun Amirpur u.a. (Hrsg.): Genderperspektiven auf Afghanistan, Baden-Baden: Ergon – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, S. 191–215, DOI: 10.5771/9783956509117, <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783956509117> (Zugriff: 09.11.2023).
- Haque, Tobias Akhtar (2019): Afghanistan: Public Expenditure Update, Washington, D.C.: The World Bank, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/696491564082281122/afghanistan-public-expenditure-update> (Zugriff: 08.09.2023).
- Haque, Tobias Akhtar u.a. (2023): Tackling Fragility and Building Institutions. Lessons from Afghanistan, Washington, D.C: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Harsch, Michael F. (2011): A Reluctant Warrior. The German Engagement in Afghanistan., PRIO (PRIO Paper), Oslo: Peace Research Institute Oslo, <https://www.prio.org/publications/7198> (Zugriff: 09.11.2023).
- Hasrat-Nazimi, Waslat (2012): Kabul Bank - Millionenbetrug: Deutsche Welle, <https://www.dw.com/de/kabul-bank-betrug-und-korruption/a-16428970> (Zugriff: 23.11.2023).
- Hasrat-Nazimi, Waslat (2022): Die Löwinnen von Afghanistan: der lange Kampf um Selbstbestimmung, Hamburg: Rowohlt Polaris.
- Hassan, Oz (2023): Afghanistan: Lessons learnt from 20 years of supporting democracy, development and security, Brüssel: European Parliament Policy Department for External Relations, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2023\)702579](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2023)702579) (Zugriff: 23.11.2023).

- Hassan, Palwasha und Wardak, Mirwais (2020): A House Divided. Can Afghan elites resolve their differences in the pursuit of peace?, Kabul: Konrad-Adenauer-Stiftung und Afghan Women's Educational Center (AWEC), <https://www.kas.de/documents/261358/6875524/Report+2020-09+A+House+Divided.pdf/f8736400-31b9-94bd-ae57-8b40a1f5ce50?version=1.0&t=1601799579066> (Zugriff: 15.11.2023).
- Haubold, Erhard (2002): Mit dem Vorschlaghammer gegen Fliegen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.07.2002.
- Heck, Axel (2023): Der Luftangriff von Kundus: Legitimität, Identität und die Anwendung militärischer Gewalt, Wiesbaden: Springer VS.
- Hellali, Bahishta Zahir (2022): Justizaufbau und Rechtsverständnisse in Afghanistan (seit 2001), in: Matthias Kötter u.a. (Hrsg.): Rechtsstaatsförderung: Handbuch für Forschung und Praxis, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1. Auflage, S. 156–160.
- Herbolz, Andreas (2009): 360 Distrikte im Land sind stabil, 17.07.2009, https://www.nwzonline.de/politik/360-distrikte-im-land-sind-stabil_a_1,0,3351281236.html (Zugriff: 14.11.2023).
- Hett, Julia (2005): Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Das amerikanische, britische und deutsche Modell, ZIF - Analyse, Ausgabe 04/05, 2005, <https://www.boell.de/de/2008/08/07/provincial-reconstruction-teams-afghanistan> (Zugriff: 23.11.2023).
- van Heyst, Norbert (2003): Mein Kabul Protokoll, FAZ-Sonntagszeitung, 17.08.2003, S. 41.
- Hieber, Jan (2009): Deutscher Leiter von EUPOL in der Region Nord, Februar 2008-April 2009: Polizeiaufbau zwischen Wunsch und Wirklichkeit, n.O.
- Hippler, Jochen (2001): Afghanistan: Das halbe Volk lebt vom Waffenhandel und Drogenanbau: AG Friedensforschung, <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Afghanistan/hippler.html> (Zugriff: 23.11.2023).
- Hopkins, Nancy (2014): A Survey of the Afghan People, Kabul: The Asia Foundation, [https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-includes/js/mapa11/pais/doc/asia/Afganist%C3%A1n_Reporte%20\(ING\)_2014.pdf](https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-includes/js/mapa11/pais/doc/asia/Afganist%C3%A1n_Reporte%20(ING)_2014.pdf) (Zugriff: 23.11.2023).
- Hopp-Nishanka, Ulrike (2023a): Stellungnahme zur Sitzung der Projektgruppe 3 am 27.02.2023, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands.
- Hopp-Nishanka, Ulrike (2023b): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 22.05.2023 zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015-2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene“, KOM-Drs. 20(28)27, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands.
- Hossaini, Sayed Asef (2018): How social media is changing Afghan society, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/en/2018/02/07/you-are-what-you-share-how-social-media-changing-afghan-society> (Zugriff: 14.11.2023).
- House of Lords (2021): The UK and Afghanistan, London, <https://committees.parliament.uk/publications/4185/documents/43162/default/> (Zugriff: 17.11.2023).
- Hozyainova, Anastasiya (2014): Sharia and Women's Rights in Afghanistan, Washington, DC: US Institute of Peace, <https://www.jstor.org/stable/resrep12481> (Zugriff: 09.11.2023).
- Hudgson, Martin (2006): Army officer quits in protest at „mad“ Afghan war, 09.09.2006, <https://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/army-officer-quits-in-protest-at-mad-afghan-war-6231614.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Hughes, Michelle (2014): The Afghan National Police in 2015 and Beyond, 346, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, https://www.usip.org/sites/default/files/SR346_The_Afghan_National_Police_in_2015_and_Beyond.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Human Rights Watch (2022): ICC: Afghanistan Inquiry Can Resume, 31.10.2022, <https://www.hrw.org/news/2022/10/31/icc-afghanistan-inquiry-can-resume> (Zugriff: 09.11.2023).

- Humayoon, Haseeb (2010): The Re-Election of Hamid Karzai, Afghanistan Report, 4, Washington, D.C.: Institute for the Study of War, https://www.understandingwar.org/sites/default/files/The_ReElection_of_Hamid%20Karzai.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Imbert, Louis (2010): Wegzoll, Schutzgeld, Schmuggel - In Afghanistan verdienen die Taliban immer mit, *Le Monde diplomatique*, 10.09.2010, <https://monde-diplomatique.de/artikel/!386448> (Zugriff: 23.11.2023).
- Information Service Vienna (2006): Afghanistan Risks Becoming a Narco-State, UNODC Executive Director Warns: United Nations, <https://unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2006/unisnar965.html> (Zugriff: 25.07.2023).
- Innenausschuss (2008): Wortprotokoll der 81. Sitzung des Innenausschusses zum Thema „Polizeiaufbau in Afghanistan“: Deutscher Bundestag.
- International Crisis Group (ICG) (2007): Reforming Afghanistan’s Police, Asia Report, Kabul/Brussels: ICG, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/reforming-afghanistan-s-police> (Zugriff: 23.11.2023).
- International Crisis Group (ICG) (2008): Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy, Kabul/Brussels: ICG, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/policing-afghanistan-still-searching-strategy> (Zugriff: 23.11.2023).
- International Crisis Group (ICG) (2011): Aid and Conflict in Afghanistan, Afghanistan: ICG, <https://www.refworld.org/docid/4e3b85a22.html> (Zugriff: 03.01.2024).
- International Police Coordination Board of Afghanistan (IPCB) (2023): Members, <https://ipcb.wordpress.com/about/membership/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Islamic Republic of Afghanistan (2005): Afghanistan National Development Strategy: An interim strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction, 2005, <https://mof.gov.af/sites/default/files/2021-05/ANDS.pdf> (Zugriff: 09.11.2023).
- Islamic Republic of Afghanistan (2008a): Afghanistan National Development Strategy 2008-2013: A strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction, Kabul: Afghanistan National Development Strategy Secretariat, https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session5/AF/AFG_annexV_Afghanistan_National_Development_Strategy.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Islamic Republic of Afghanistan (2008b): Afghanistan National Development Strategy, National Justice Sector Strategy, <https://info.publicintelligence.net/AfghanNJSS.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Iyengar Plumb, Radha u.a. (2017): Lessons Learned from Stabilization Initiatives in Afghanistan A Systematic Review of Existing Research, WR-1191, Santa Monica, CA: RAND Corporation, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/WR1100/WR1191/RAND_WR1191.pdf (Zugriff: 15.11.2023).
- Jackson, Ashley und Weigand, Florian (2020): Rebel rule of law: Taliban courts in the west and north-west of Afghanistan, Briefing note, London: Overseas Development Institute (ODI), https://cdn.odi.org/media/documents/Rebel_rule_of_law_Taliban_courts_in_the_west_and_north-west_of_Afghanistan.pdf (Zugriff: 15.11.2023).
- Jalali, Ali A (2016): Afghanistan National Defense and Security Forces. Mission, Challenges, and Sustainability, Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Jensen, Kara (2011): Obstacles to Accessing the State Justice System in Rural Afghanistan, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Band 18, Ausgabe 2, 2011, S. 929–950, DOI: 10.2979/indjglolegstu.18.2.929.
- Jeska, Andrea (2021): Kreislauf der Angst, 15.11.2021, <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-journal/afghanistan-frauenrechte-schiiten-hazara-anschlag-auf-schule> (Zugriff: 14.11.2023).
- Johnson, Chris und Leslie, Jolyon (2008): Afghanistan. The mirage of peace, New York: Zed Books.
- Jones, Seth G. und Libicki, Martin C. (2008): How terrorist groups end: lessons for countering Al Qa’ida, Santa Monica, Calif.: Rand, <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG741-1.html> (Zugriff: 24.11.2023).

- Jordan, Jenna (2019): Leadership decapitation: strategic targeting of terrorist organizations, Stanford, California: Stanford University Press.
- Jördening, Peter (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 24.04.2023 (öffentlich/nichtöffentlich) zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“, KOM-Drs. 20(28)15, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/944458/7adf885529cff1d758f9db05b2b5b21c/KOM-Drs-20-28-15_Stellungnahme.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Joya, Baahar (2016): The impact of social media on Afghanistan's social taboos, Reuters Institute Fellowship Paper, Oxford: University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-01/Bahaar%20Joya%20paper.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Kargar, Toofan (2016): Staats- und Gesellschaftsaufbau in Afghanistan: ein Beispiel gescheiterter Transformation und ihre Folgen für Staat und Gesellschaft : eine politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Post- Konflikt-Situation, Berlin, publisher: Freie Universität Berlin, <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/13162> (Zugriff: 24.11.2023).
- Karimi, Sultan A. (2007): Stärkung der afghanischen Zivilgesellschaft, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/navigation/asien-4228.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Karokhail, Wagma Mohmand (2008): Zur wirtschaftlichen Entwicklung in Afghanistan, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2008/08/08/zur-wirtschaftlichen-entwicklung-afghanistan> (Zugriff: 14.11.2023).
- Kazemi, Said Reza (2023): The Emergent Taliban-Defined University: Enforcing a top-down reorientation and unquestioning obedience under 'a war of thoughts', Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-emergent-taliban-defined-university-enforcing-a-top-down-reorientation-and-unquestioning-obedience-under-a-war-of-thoughts/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Kazim, Hasnain (2010): Bankenkrise in Afghanistan: Casino Kabul, Der Spiegel, 10.09.2010, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/bankenkrise-in-afghanistan-casino-kabul-a-716555.html> (Zugriff: 23.11.2023).
- Khalatbari, Babak (2005): Afghanistan nimmt mit den Parlamentswahlen die letzte Hürde und steht am Start einer neuen Etappe: Eine Wahlanalyse mit persönlichen Impressionen, Kabul: Konrad-Adenauer-Stiftung, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=43ef12b9-99d1-8e47-2095-cdefd7c743dc&groupId=252038 (Zugriff: 16.05.2023).
- Khalatbari, Babak (2010): Parlamentswahlen in Afghanistan - Demokratie ohne Parteien: Konrad-Adenauer-Stiftung, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3dddb12f-d4ea-84be-7c44-2bfc3ea228eb&groupId=252038 (Zugriff: 08.06.2023).
- Khalatbari, Babak und Ruck, Christian (2007): Fünf Jahre nach den Taliban: Aktuelle Entwicklungen am Hindukusch, KAS-Auslandsinformationen, Band 1/07, 2007, S. 73–91.
- Khan, Ibrahim (2021): What's Next for Afghanistan's Tumultuous Public Finances?, The Diplomat, 28.09.2021, <https://thediplomat.com/2021/09/whats-next-for-afghanistans-tumultuous-public-finances/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Khan, Imran und Syed, Karim Haider (2021): Afghanistan under the shadows of Taliban and implications for Pakistan and regional security, Pakistan Social Sciences Review, Band 5, Ausgabe 4, 2021, S. 456–469.
- Kimmerle, Julia (2023): Afghanische Medien: Auf Sendung am Hindukusch, Der Tagesspiegel Online, 14.11.2023, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/auf-sendung-am-hindukusch-3872998.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Kirsch, Renate (2014): Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2014_Afghanistan/Afghanistan_2014_DE.pdf (Zugriff: 16.05.2023).

- Koehler, Jan u.a. (2010): Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005 – 2009, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.oecd.org/countries/afghanistan/46785983.pdf> (Zugriff: 03.01.2024).
- Koelbl, Susanne (2001): »Gegen das Böse kämpfen«, Der Spiegel, 23.09.2001, <https://www.spiegel.de/politik/gegen-das-boese-kaempfen-a-72821631-0002-0001-0000-000020184257> (Zugriff: 14.11.2023).
- Koenigs, Tom (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 12. Juni 2023 (öffentlich/nichtöffentlich) zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“, KOM-Drs. 20(28)22, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/952008/07b399fc806b209d8336a94269204a14/KOM-Drs-20-28-22_Stellungnahme-Koenigs-data.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Kommission zur Untersuchung des Einsatzes des G36-Sturmgewehres in Gefechtssituationen (2015a): Bericht der Kommission zur Untersuchung des Einsatzes des G36-Sturmgewehres in Gefechtssituationen, Berlin.
- Kommission zur Untersuchung des Einsatzes des G36-Sturmgewehres in Gefechtssituationen (2015b): Bericht der Kommission zur Untersuchung des Einsatzes des G36-Sturmgewehres in Gefechtssituationen, Berlin.
- Königshaus, Hellmut (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 12. Juni 2023 (öffentlich/nichtöffentlich) zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“, KOM-Drs. 20(28)21, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/951692/e0acc020747f8c155de6cc9060b8b088/KOM-Drs-20-28-21_Stellungnahme-Koenigshaus-data.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Konrad-Adenauer-Stiftung, Regionalprogramm Südwestasien (2021): Women Peace Mediators, Taschkent, <https://www.kas.de/de/web/suedwestasien/statische-inhalte-detail/-/content/women-peace-mediators-4> (Zugriff: 15.11.2023).
- Kraemer, Karsten I. (2011): Special Operations Forces in Oman and Afghanistan: A Comparative Study, Quantico, Virginia: United States Marine Corps Command and Staff College, <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA600760.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- von Krause, Ulf (2011): Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, DOI: 10.1007/978-3-531-92729-9, <http://link.springer.com/10.1007/978-3-531-92729-9> (Zugriff: 16.11.2023).
- Kreile, Renate (2002): Scharia oder Pashtunwali? Der Einfluss des traditionellen paschtunischen Rechts- und Wertesystems auf die Geschlechterdiskurse in Afghanistan, STREIT – feministische Rechtszeitschrift, Band 2002, Ausgabe 4, 2002, S. 152–155.
- Krempel, Jörg (2010): Recht und Justiz am Hindukusch, HSFK Standpunkt, Ausgabe 01/2010, 2010.
- Kreutzmann, Hermann und Schütte, Stefan (2010): Persistence and change of Afghan-German economic cooperation - The case of the New Baghlan Sugar Company, ERDKUNDE, Band 64, Ausgabe 1, 2010, S. 1–16, DOI: 10.3112/erdkunde.2010.01.01.
- Krivdo, Michael E. (2016): CJSOTF-A (Combined Joint Special Operations Task Force-Afghanistan): A short History, 2002-2014, Veritas. Journal of Army Special Operations History, Band 12, Ausgabe 2, 2016, https://history.army.mil/genderintegration/docs/2001-v12n2_cjsotf.pdf (Zugriff: 29.11.2023).
- Kühne, Winrich (2001): UNO-Friedenseinsatz in Afghanistan?, SWP-Aktuell, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/swpaktu_24_01_sicher.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Kulick, Holger (2001): Gästeliste: Die Verhandler von Bonn, Der Spiegel, 26.11.2001, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/gaesteliste-die-verhandler-von-bonn-a-169802.html> (Zugriff: 23.11.2023).

- Küper, Wolfgang (2012): Bestandaufnahme des Engagements des Auswärtigen Amts im Bildungs- und Kulturbereich in Afghanistan seit 2012, GIZ-Projektnummer: 2011.92335, Bonn/Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Kutz, Magnus-Sebastian (2014): Öffentlichkeitsarbeit in Kriegen: Legitimation von Kosovo-, Afghanistan- und Irakkrieg in Deutschland und den USA, Wiesbaden: Springer VS, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-04864-8> (Zugriff: 14.11.2023).
- Länderdaten.info Entwicklung der Inflationsraten in Bangladesch, <https://www.laenderdaten.info/Asien/Bangladesch/inflationsraten.php> (Zugriff: 10.11.2023).
- Lauenroth, Wolfgang (2015a): Spezialkräfte der Bundeswehr im Einsatz: Vom Kampf gegen den Terrorismus zur Unterstützung von einheimischen Sicherheitskräften in einer Aufstandsumgebung am Beispiel von Afghanistan, in: Robin Schroeder, Stefan Hansen (Hrsg.): Stabilisierungseinsätze als gesamtstaatliche Aufgabe: Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistaneinsatz zwischen Staatsaufbau und Aufstandsbewältigung (COIN), Baden-Baden: Nomos, 1. Auflage.
- Lauenroth, Wolfgang (2015b): Spezialkräfte der Bundeswehr im Einsatz: Vom Kampf gegen den Terrorismus zur Unterstützung von einheimischen Sicherheitskräften in einer Aufstandsumgebung am Beispiel von Afghanistan, in: Robin Schroeder, Stefan Hansen (Hrsg.): Stabilisierungseinsätze als gesamtstaatliche Aufgabe: Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistaneinsatz zwischen Staatsaufbau und Aufstandsbewältigung (COIN), Baden-Baden: Nomos, 1. Auflage.
- Lohse, Eckart (2008): Der Angriff der Verteidiger, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.12.2008, S. 4.
- Löwenstein, Stephan (2008): Afghanistan: Interministerielle Entfremdung, Frankfurter Allgemeine, 03.12.2008, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/afghanistan-interministerielle-entfremdung-1742414.html> (Zugriff: 23.11.2023).
- Löwenstein, Stephan (2009): Afghanistan: Streit über 2500 zusätzliche Polizisten, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.09.2009, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afghanistan-streit-ueber-2500-zusaetzliche-polizisten-1857141.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Lüders, Michael (2022): Hybris am Hindukusch: Wie der Westen in Afghanistan scheiterte, München: C.H. Beck.
- Lyons, Deborah (2021): Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons: UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan, <https://unama.unmissions.org/srsg-lyons-briefing-uns-c-situation-afghanistan-4> (Zugriff: 23.11.2023).
- Maaß, Citha D. (2002): Afghanistan im Umbruch: „Bonner Prozeß“ als Modell risikoreicher Stabilisierungspolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/26277/ssoar-2002-maa-afghanistan_im_umbruch.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2002-maa-afghanistan_im_umbruch.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Maaß, Citha D. (2007): Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat, 2007/S 04, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), <https://www.swp-berlin.org/publikation/afghanistan-staatsaufbau-ohne-staat> (Zugriff: 23.11.2023).
- Maaß, Citha D. (2010): Afghanistans Drogenkarriere: Von der Kriegs- zur Drogenökonomie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2010_S02_mss_ks.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- macrorends.net Pakistan Inflation Rate 1960-2023, <https://www.macrorends.net/countries/PAK/pakistan/inflation-rate-cpi> (Zugriff: 10.11.2023).
- Mair, Stefan (2007): Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätzen, in: Stefan Mair (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S. 11–19, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2007_S27_mrs_ks.pdf (Zugriff: 23.11.2023).

- Major, Claudia u.a. (2011): Toolbox Krisenmanagement. Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).
- Mansfield, David (2022): A Taxing Narrative: Miscalculating Revenues and Misunderstanding the Conflict in Afghanistan: Afghanistan Research and Evaluation Unit, <https://areu.org.af/publication/2106/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Martin, Mike An intimate war: An Oral History of the Helmand Conflict 1978-2012, London.
- Matthey, Sabina (2013): Afghanistan - Wahlkampf und Warlords, 14.12.2013, <https://www.deutschlandfunk.de/afghanistan-wahlkampf-und-warlords-100.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2004): Die Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan, Heidelberg: MPIL, https://www.zaoerv.de/64_2004/64_2004_4_a_943_978.pdf (Zugriff: 30.11.2023).
- Mehran, Weeda (2018): Neopatrimonialism in Afghanistan: Former Warlords, New Democratic Bureaucrats?, Journal of Peacebuilding & Development, Band 13, Ausgabe 2, 08.2018, S. 91–105, DOI: 10.1080/15423166.2018.1470022.
- Meienberg, Martina (2012a): Nation-Building in Afghanistan: Legitimitätsdefizite innerhalb des politischen Wiederaufbaus, Wiesbaden: Springer VS.
- Meienberg, Martina (2012b): Nation-Building in Afghanistan: Legitimitätsdefizite innerhalb des politischen Wiederaufbaus, Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Angela (2010): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur internationalen Afghanistan-Konferenz am 28. Januar 2010 in London vor dem Deutschen Bundestag am 27. Januar 2010 in Berlin, 10–1, Berlin: Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-795080> (Zugriff: 22.11.2023).
- Mettelsiefen, Marcel und Reuter, Christoph (2010): Kunduz, 4. September 2009: eine Spurensuche, Berlin: Rogner & Bernhard.
- Meyer, Berthold (2012): Mit schlechtem Gewissen – Das Parlament und die Wahrnehmung posttraumatischer Belastungsstörungen, in: Detlef Bald u.a. (Hrsg.): Wie Bundeswehr, Politik und Gesellschaft mit posttraumatischen Belastungsstörungen bei Soldaten umgehen, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), S. 43–60, <https://ifsh.de/file-IFSH/IFSH/pdf/Publikationen/hb%20159.pdf>.
- Mielke, Katja (2020): Der afghanische Bürgerkrieg, in: Bernhard Chiari, Karl-Heinz Lutz (Hrsg.): Afghanistan, Paderborn: Ferdinand Schöningh, Vierte, aktualisierte und veränderte Auflage, S. 69–76.
- Mielke, Katja und Miszak, Nick (2017): Jihadi-Salafism in Afghanistan - beyond Taliban, al-Qaeda and Daesh: options for German foreign and development policy, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/62317/ssoar-2017-mielke_et_al-Jihadi-Salafism_in_Afghanistan_-_beyond.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2017-mielke_et_al-Jihadi-Salafism_in_Afghanistan_-_beyond.pdf.
- Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten, Frankreich (2023): Rome Conference on The Rule of law in Afghanistan (July 2-3, 2007): Joint Recommendations, Paris: Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten, Frankreich, <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Romejointrecommandations> (Zugriff: 23.11.2023).
- Ministry for Foreign Affairs of Finland (2020): 2020 Afghanistan Conference 23-24 November, Geneva, Peace, Prosperity and Self-Reliance, Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, <https://um.fi/documents/35732/0/Communiqu%C3%A9+2020+Afghanistan+Conference+%281%29.pdf/50a27a60-402e-6f32-8e11-7253024f5cff?t=1606233928329> (Zugriff: 22.11.2023).

- Ministry of Economy Islamic Republic of Afghanistan (2015): Afghanistan - Poverty status update (Vol. 2) : An analysis based on national risk and vulnerability assessment (NRVA) 2007-08 and 2011-12, Washington, D.C.: World Bank Group, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/594051468180880731/An-analysis-based-on-national-risk-and-vulnerability-assessment-NRVA-2007-08-and-2011-12> (Zugriff: 14.11.2023).
- Minoia, Giulia und Schrade, Urs (2018): No more standard programming: Economic development in fragile settings: Lessons from Afghanistan: Research and development praxis, Policy paper, 1, London: Secure Livelihoods Research Consortium, <https://securelivelihoods.org/wp-content/uploads/SLRC-Afghanistan-briefing-Apr-18-FINAL-digital.pdf> (Zugriff: 15.11.2023).
- Mukherjee, Soumen (2017): Bessere Welten – Kosmopolitismus in den Geschichtswissenschaften, Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Müller, Harald und Wolff, Jonas (2011): Demokratischer Krieg am Hindukusch? Eine kritische Analyse der Bundestagsdebatten zur deutschen Afghanistanpolitik 2001–2011, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Band 4, Ausgabe S1, 10.2011, S. 197–221, DOI: 10.1007/s12399-011-0211-x.
- Münch, Philipp (2011): Strategielos in Afghanistan: die Operationsführung der Bundeswehr im Rahmen der International Security Assistance Force, SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Münch, Philipp (2013): Local Afghan Power Structures and the International Military Intervention, Kabul: Afghanistan Analysts Network Special Reports, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/special-reports/local-afghan-power-structures-and-the-international-military-intervention-2/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Münch, Philipp (2015): Die Bundeswehr in Afghanistan: militärische Handlungslogik in internationalen Interventionen, Freiburg i. Br: Rombach Verlag.
- Münch, Philipp (2020): Never Again? Germany's Lessons from the War in Afghanistan, The US Army War College Quarterly: Parameters, Band 50, Ausgabe 4, 20.11.2020, DOI: 10.55540/0031-1723.2689, <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol50/iss4/8> (Zugriff: 24.11.2023).
- Münch, Philipp (2022): Der Zusammenbruch der Afghan National Army: Folgerungen für den Aufbau von Partnerstreitkräften, Arbeitspapiere Sicherheitspolitik, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2022_1.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Murray, Tonita (2007): Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform, International Peacekeeping, Band 14, Ausgabe 1, 01.2007, S. 108–126, DOI: 10.1080/13533310601114327.
- Murray, Tonita (2009): The Security Sector in Afghanistan: Slow and Unsteady, South Asian Survey, Band 16, Ausgabe 2, 07.2009, S. 187–208, DOI: 10.1177/097152310901600203.
- Murray, Tonita (2011): Security Sector Reform in Afghanistan, 2002–2011: An Overview of a Flawed Process, International Studies, Band 48, Ausgabe 1, 01.2011, S. 43–63, DOI: 10.1177/002088171204800103.
- Nachtwei, Winfried (2003): Kabul im August 2003. Afghanistanpolitik am Scheideweg, 29.06.2003, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&catid=36%2B83&aid=276> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2004): Beobachtungen beim Besuch der PRTs in Feyzabad und Kunduz am 26.9.2004, 30.09.2004, http://nachtwei.de/downloads/bericht/fezya_bericht_30092004.pdf (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2006a): Nachtwei zur deutschen OEF-Beteiligung: Nicht mehr dringlich und nicht mehr verantwortlich!, 07.11.2006, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&catid=83&aid=431> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2006b): Afghanistan-Besuch im Oktober 2006: Zwischen Anschlägsgefahren und Aufbaufortschritten, 24.11.2006, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&ptid=1&catid=32-81-120&aid=440> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2007): Alarmierende Hinweise: Fehlstart von EUPOL AFG?!, Münster.

- Nachtwei, Winfried (2008): Vor der ISAF-Mandatsentscheidung – Jüngste Eindrücke aus Kabul, Mazar und Kunduz, 05.10.2008, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&ptid=1&catid=36&aid=754> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2009): Materialien zur aktuellen Sicherheitslage Afghanistans (mit Pakistan), 16.08.2009, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&catid=36&aid=899> (Zugriff: 04.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2011a): Der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr, in: Conrad J. Schetter, Jörgen Klusmann (Hrsg.): Der Taliban-Komplex: zwischen Aufstandsbewegung und Militäreinsatz, Frankfurt am Main: Campus.
- Nachtwei, Winfried (2011b): Von New York nach Afghanistan aus Berliner Sicht. Persönliche Aufzeichnungen von Winfried Nachtwei, MdB a. D., von 2001. Teil I: Kommentar aus heutiger Sicht; die ersten Wochen nach dem 11. September: Was tun?, 01.09.2011, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1074> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2011c): Von New York nach Afghanistan aus Berliner Sicht. Teil III: Der wenig umstrittene 2. Afghanistanbeschluss zu ISAF; Grüne Bilanzierungen von 2008, 01.09.2011, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1076> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2011d): Zehn Jahre Afghanistaneinsatz: Nach den Aufbauillusionen nun die Abzugsillusionen?, Die Bundeswehr, 11.2011, S. 15–16.
- Nachtwei, Winfried (2017a): Internationale Polizeimissionen als Element deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, in: Jürgen Stierle u.a. (Hrsg.): Handbuch Polizeimanagement, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 123–151, DOI: 10.1007/978-3-658-08926-9_7, http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-08926-9_7 (Zugriff: 16.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2017b): Statt „weiter so“ im Nebel abwärts in Afghanistan: Endlich kritische Überprüfung, Realismus, strategischer Konsens und Exit-Kriterien. Anmerkungen zur Mandatsentscheidung „Resolute Support“, 21.11.2017, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1506> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2019a): UNAMA- und SIGAR-Berichte zu Zivilopfern und Sicherheitslage Afghanistan: Lichtblicke im 1. Halbjahr, jetzt Anschlagswelle. Mehr Misstrauens- als Vertrauensbildung!, 05.09.2019, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&ptid=1&catid=36-81&aid=1603> (Zugriff: 04.12.2023).
- Nachtwei, Winfried (2019b): Lehren aus deutschen Krisenengagements gibt es reichlich – aber auch Lernfortschritte?, SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, Band 3, Ausgabe 4, 01.12.2019, S. 362–377, DOI: 10.1515/sirius-2019-4004.
- Nachtwei, Winfried (2020): Bündnisloyalität, humanitäres Völkerrecht, Tabuzonen – Beispiel Afghanistan Stellungnahme und Belegtexte zu den Enthüllungen von Prof. Sönke Neitzel gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, 25.10.2020, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&catid=81&aid=1664> (Zugriff: 05.12.2023).
- Nachtwei, Winfried (2021a): Afghanistan auf der Kippe, Der Standard, 14.07.2021, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&ptid=1&catid=36%2B86&aid=1708> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2021b): Schlechtere Sicherheitslage, lebensnotwendige Unterstützung, durchhaltende Aufbauprojekte: Bericht von meinem 20. Afghanistanbesuch (Mazar-e Sharif und Kunduz), 30.11.2021, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1613> (Zugriff: 24.11.2023).
- Nachtwei, Winfried (2022): Afghanistan: Unser Scheitern im Großen – Bilanz eines Mitauftraggebers, SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, Band 6, Ausgabe 1, 28.03.2022, S. 84–91, DOI: 10.1515/sirius-2022-1009.
- Nachtwei, Winfried (2023): Internationale Polizeimissionen im Kontext deutscher Politik für Krisenbewältigung und Friedensförderung, in: Dieter Wehe, Helmut Siller (Hrsg.): Handbuch Polizeimanagement: Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, DOI: 10.1007/978-3-658-34388-0, <https://link.springer.com/10.1007/978-3-658-34388-0> (Zugriff: 16.11.2023).

- Nachtwei, Winfried (o. J.): Dokumentation (I) Polizeiaufbau in Afghanistan 2002 - 2008, Münster.
- Nachtwei, Winfried (o. J.): Dokumentation (II) Polizeiaufbau in Afghanistan 2009 - 2022, v.a. Besuche bei der Polizeiaufbaumission, Münster.
- Nagamine, Yoshinobu (2015): The Legitimization Strategy of the Taliban's Code of Conduct, New York: Palgrave Macmillan US, DOI: 10.1007/978-1-137-53088-2, <http://link.springer.com/10.1007/978-1-137-53088-2> (Zugriff: 09.11.2023).
- Nathan, Joanna (2009): A review of reconciliation efforts in Afghanistan, CTC Sentinel, Band 2, Ausgabe 8, 08.2009, S. 11–13.
- Nathan, Laurie (2007): Local ownership of security sector reform: A guide for donors, London: London School of Economics, https://www.files.ethz.ch/isn/56428/2007-01_SSRReformNathan.pdf (Zugriff: 24.11.2023).
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (2006): The September 2005 Parliament and Provincial Council Elections in Afghanistan, Washington, D.C., https://www.ndi.org/sites/default/files/2004_af_report_041006.pdf (Zugriff: 02.11.2023).
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (2011): Political Parties in Afghanistan: A Review of the State of Political Parties after the 2009 and 2010 Elections., Washington, D.C., <https://www.ndi.org/sites/default/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf> (Zugriff: 02.11.2023).
- NATO (1949): Der Nordatlantikvertrag, Washington, D.C., www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm (Zugriff: 24.11.2023).
- NATO (2003): NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, <https://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf> (Zugriff: 29.11.2023).
- NATO (2012): Chicago Summit Declaration on Afghanistan. Gipfelerklärung vom 21.05.2012, Brüssel, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm (Zugriff: 24.11.2023).
- NATO (2022): Resolute Support Mission in Afghanistan (2015-2021), 30.05.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm.
- NATO (2023): Collective defence and Article 5, Brüssel, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm (Zugriff: 24.11.2023).
- Naumann, Klaus (2008): Einsatz ohne Ziel? die Politikbedürftigkeit des Militärischen, Hamburg: Hamburger Edition.
- Neitzel, Sönke (2020): Deutsche Krieger. Vom Kaiserreich zur Berliner Republik – eine Militärgeschichte, Berlin: Propyläen Verlag Berlin.
- Nemat, Orzala und Bose, Srinjoy (2020): In War, No One Distributes Sweets. Assessing Transitional Justice Responses and Approaches in post-2001 Afghanistan, Kabul: Institute for Integrated Transitions (IFIT)/ Afghanistan Research and Evaluation Unit Report (AREU), <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/In-War-No-One-Distributes-Sweets-ASSESSING-TRANSITIONAL-JUSTICE-RESPONSES-APPROACHES-IN-POST-2001-AFGHANISTAN.pdf> (Zugriff: 15.11.2023).
- Neubauer, Philipp (2022): Die Auslandseinsätze der deutschen Polizei: Ein Feld im Wandel?, Deutsches Polizeiblatt für Aus- und Fortbildung, Band 40, Ausgabe 1, 2022, S. 13–15.

- NGO-Befragung (2023): Eigene Datenerhebung März-April 2023 im Rahmen einer systematischen Stichprobenerhebung auf Initiative von Knut Gerschau MdB. Die Befragung ist in deutscher Sprache erfolgt und umfasst 35 Fragen qualitativer und quantitativer Art. Einzige Bedingungen zur Teilnahme waren, dass die Organisation innerhalb des Zeitraums von 2001 bis 2021 eine Zeit lang vor Ort in Afghanistan tätig war, sich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und/oder der Humanitären Hilfe engagierte und in Deutschland ein Büro hat. Fragen betrafen die Arbeit der Organisation, die Zusammenarbeit mit Ministerien und Organisationen, eine Einschätzung der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung, Evaluierungen der Arbeit der Organisation ebenso wie die Bewertung des deutschen Engagements. Die Daten wurden anonymisiert. Von 33 Angefragten haben 15 Organisationen die Befragung ausgefüllt. Gründe für das Ablehnen der Teilnahme beinhalteten unterem anderem die Nichterfüllung der Kriterien des Zeitraums vor Ort, Absprachen im Hause und Personalmangel. Bei den 15 teilnehmenden Organisationen waren „Big-Player“ mit tausenden Mitarbeitern in Afghanistan dabei, genauso kleinere und auch von Afghanen gegründete Nichtregierungsorganisationen.
- Nixon, Hamish (2011): Achieving durable peace: Afghan perspectives on a peace process, PRIO Paper, Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO), <https://www.prio.org/publications/7204> (Zugriff: 14.11.2023).
- Noetzel, Timo und Schreer, Benjamin (2007a): Spezialkräfte der Bundeswehr: Strukturerefordernisse für den Auslandseinsatz, SWP Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/24795> (Zugriff: 24.11.2023).
- Noetzel, Timo und Schreer, Benjamin (2007b): Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand: Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich, SWP-Aktuell, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), <https://www.econstor.eu/handle/10419/254660> (Zugriff: 24.11.2023).
- OECD (2019): Better Criteria for Better Evaluation, <https://web-archive.oecd.org/2020-09-04/540455-revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf> (Zugriff: 03.01.2024).
- OECD (2022): States of Fragility 2022: OECD, DOI: 10.1787/c7fedf5e-en, https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2022_c7fedf5e-en (Zugriff: 16.11.2023).
- OECD (2023): Aid (ODA) disbursements to countries and regions, <https://stats.oecd.org/> (Zugriff: 29.11.2023).
- O'Malley, Brendan (2010): Education under attack, 2010: a global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, aid workers and institutions, 2010, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186809> (Zugriff: 14.11.2023).
- von Ondarza, Nicolai (2012): Legitimatoren ohne Einfluss? nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Orfan, Sayeed Naqibullah (2021): Political participation of Afghan Youths on Facebook: A case study of Northeastern Afghanistan, Cogent Social Sciences, Band 7, Ausgabe 1, 01.01.2021, S. 1857916, DOI: 10.1080/23311886.2020.1857916.
- Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2004): Election Support Team to Afghanistan - Recommendations, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/16835.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- Österreichisches Rotes Kreuz (2020): Das Bildungssystem in Afghanistan, ACCORD, Wien.
- Ottaway, Marina (2002): Rebuilding State Institutions in Collapsed States, Development and Change, Band 33, Ausgabe 5, 11.2002, S. 1001–1023, DOI: 10.1111/1467-7660.t01-1-00258.
- Overhaus, Marco und Paul, Michael (2012): Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte: Stand und Perspektiven der Transition nach dem Nato-Gipfel in Chicago, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Oxfam Deutschland (2013a): Women and the Afghan Police.: Why a law enforcement agency that respects and protects females is crucial for progress.
- Oxfam Deutschland (2013b): Women and the Afghan Police: Key Messages.
- Paech, Norman (2007): Es gibt keine militärische Lösung für Afghanistan, 30.11.2007, <https://www.hintergrund.de/globales/kriege/operation-enduring-freedom-und-isaf-sind-gescheitert/> (Zugriff: 29.11.2023).

- Pain, Adam und Huot, Danielle (2018): Challenges of Late Development in Afghanistan: The Transformation That Did Not Happen, *Asian Survey*, Band 58, Ausgabe 6, 2018, S. 1111–1135.
- Paris, Roland (2004): *At war's end: building peace after civil conflict*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- PEM Consult (2020): Technical and Vocational Educational & Training Program (TVET) Program Northern Afghanistan, <https://www.pem-consult.de/projects/asia-pacific/afghanistan/tvet-program-phase-ii.html>.
- Perito, Robert M. (2009): Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, https://www.usip.org/sites/default/files/resources/afghanistan_police.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Permanseder, Manfred (2013): Das deutsche Engagement bei der Sicherheitssektorreform in Afghanistan am Beispiel des Polizeiaufbaus Reformkonzept oder Etikettenschwindel? Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien.
- Peroz, Nasir (2011): Afghanistan. Nachhilfe zur Selbsthilfe: Akademischer Wiederaufbau, in: Institut für Auslandsbeziehungen (Hrsg.): *Agents of Change: Die Rolle von Künstlern und Kulturschaffenden in Krisen- und Konfliktregionen*, Stuttgart: ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), S. 35–39, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/51197> (Zugriff: 23.11.2023).
- Peschka, Mary Porter (2011): World Development Report 2011 – The Role of the Private Sector in Fragile and Conflict-affected States, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/887641468163482532/pdf/620590WP0The0R0BOX0361475B00PUBLIC0.pdf> (Zugriff: 03.01.2024).
- Peters, Stephen G. u.a. (Hrsg.) (2011): *Summaries of important areas for mineral investment and production opportunities of nonfuel minerals in Afghanistan*, Reston, VA: U.S. Geological Survey, <https://pubs.usgs.gov/of/2011/1204/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Petersberger Konferenz (2001): Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/CD07400/Dokumente/Dokument%20029.pdf> (Zugriff: 22.11.2023).
- Pfister, René und Reuter, Christoph (2021): Mein Freund, der Todesfeind, *Der Spiegel*, 04.09.2021, S. 94–97.
- Plank, Irene Maria (2003): Mission in Afghanistan, *Fachzeitschrift und Organ der Gewerkschaft der Polizei*, Ausgabe Nr. 4, 04.2003, S. 6–8.
- Plesmann, Wolf und Tilmann, J. Röder (2022): Koordinierung des Justizaufbaus in Afghanistan (2002–2014), in: Matthias Kötter u.a. (Hrsg.): *Rechtsstaatsförderung: Handbuch für Forschung und Praxis*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1. Auflage, S. 75–80.
- Preuß, Hans-Joachim (2022): 20 Jahre Afghanistan: Lehren für das deutsche Engagement in Krisenregionen, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Band 15, Ausgabe 1, 03.2022, S. 1–21, DOI: 10.1007/s12399-022-00886-9.
- Price, Bryan C (2012): Targeting Top Terrorists: How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism, *International Security*, Band 36, Ausgabe 4, 2012, S. 9–46.
- Price, Gareth (2021): Why Afghan nation-building was always destined to fail, London: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/2021/09/why-afghan-nation-building-was-always-destined-fail> (Zugriff: 09.11.2023).
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (2018): Afghanistan Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment 2018, <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/AF-Jun18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf> (Zugriff: 16.05.2023).
- Qaane, Ehsan (2022): Regime Change, Economic Decline and No Legal Protection. What has happened to the Afghan media?, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/regime-change-economic-decline-and-no-legal-protection-what-has-happened-to-the-afghan-media/> (Zugriff: 14.11.2023).

- Qaane, Ehsan und Ruttig, Thomas (2015): A Half-Solution: Provincial Councils get oversight authority back – for the time being, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/a-half-solution-provincial-councils-get-oversight-authority-back-for-the-time-being/> (Zugriff: 28.08.2023).
- Qazi Zada, Sebghatullah (2021): Legislative, institutional and policy reforms to combat violence against women in Afghanistan, *Indian Journal of International Law*, Band 59, Ausgabe 1–4, 02.2021, S. 257–283, DOI: 10.1007/s40901-020-00116-x.
- Rahim, Mushtaq M. (2019): Peace Prevails: A Review of the Process to Peace and Reconciliation between the Afghan Government and Hezb-e Islami, *Transitions Series*, No. 13, Berlin: Berghof Foundation, <https://berghof-foundation.org/library/peace-prevails-a-review-of-the-process-to-peace-and-reconciliation-between-the-afghan-government-and-hezb-e-islami> (Zugriff: 16.11.2023).
- Rajjer, Henk (2001): Durchbruch am Petersberg, *taz*, 05.12.2001, <https://taz.de/!1137369/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Rashid, Ahmed (2022): Taliban: Die Macht der afghanischen Gotteskrieger, München: C.H. Beck.
- Rechtsgelehrten u.a. (2007): Beschluss der Rechtsgelehrten, Ältestenvertreter, Lehrerschaft, Schülerinnen und Schüler, Jugendorganisationen und Handwerksgenossenschaft der Provinz Kunduz, Kunduz.
- Recker, Stefan (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 24. April 2023 (öffentlich) zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“, KOM-Drs. 20(28)14, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/943518/60c33167eb590f8c7ef5a93e9ae98c7d/KOM-Drs-20-28-14_Stellungnahme.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Reichard, Christoph (2020): Verwaltungsausbildung in Afghanistan: Reflektionen über ein Qualifizierungsprojekt, in: Thomas Hickmann, Markus Lederer (Hrsg.): *Leidenschaft und Augenmaß*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 275–284, DOI: 10.5771/9783845294292-275, <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783845294292-275> (Zugriff: 09.11.2023).
- Reier, Gustav (2016): Modernisierung der traditionellen Lehrlingsausbildung in Afghanistan, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, Ausgabe 5 / 2016, 2016, S. 42–45.
- Rene, Rudith (2010): A Survey of the Afghan People: The Asia Foundation, https://landwise-production.s3.us-west-2.amazonaws.com/2022/03/Ayoubi_Afghanistanin2010survey_2010.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Reporters Without Borders (2023): World Press Freedom Index, Paris: RSF, <https://rsf.org/en/index> (Zugriff: 29.11.2023).
- Reuter, Christoph (2023): »Wir waren glücklich hier«: Afghanistan nach dem Sieg der Taliban: ein Roadtrip, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Rheinische Post (2022): Bericht des Sonder-Generalinspektors: US-Truppenabzug war entscheidend für Zusammenbruch in Afghanistan, 18.05.2022, https://rp-online.de/politik/ausland/machtuebernahme-der-taliban-in-afghanistan-us-truppenabzug-war-entscheidend-fuer-zusammenbruch_aid-69902863 (Zugriff: 14.11.2023).
- Ringel, Anja (2021): Länder wollen an Rohstoffe kommen. Machtwechsel in Afghanistan hat auch wirtschaftliche Folgen, 18.08.2021, <https://www.produktion.de/schwerpunkte/industrie-politik/machtwechsel-in-afghanistan-hat-auch-wirtschaftliche-folgen-286.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Ritter, Marcus (2011): Stellungnahme zum Sachverständigengespräch des Innenausschusses, Berlin: Deutscher Bundestag, Innenausschuss.
- Robbe, Reinhold (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 12. Juni 2023 (öffentlich/nichtöffentlich) zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“, KOM-Drs. 20(28)24, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/952920/957ddc0599d403b35839f088645dbceb/KOM-Drs-20-28-24_Stellungnahme-Robbe-data.pdf (Zugriff: 16.11.2023).

- Röder, Tilmann (2023a): Stellungnahme zur Sitzung der Projektgruppe 3 am 27.02.2023, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands.
- Röder, Tilmann (2023b): Stellungnahme zur Anhörung am 24. April 2023 (öffentlich) zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“, KOM-Drs. 20(28)19, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/950378/81f5c78bdc13d9af63b462cdc8dbbadd/KOM-Drs-20-28-19_Stellungnahme.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Roggio, Bill (2018): US Officials estimate Taliban strength at a minimum of 60,000 fighters, 31.01.2018, <https://www.longwarjournal.org/archives/2018/01/us-officials-estimate-taliban-strength-at-a-minimum-of-60000-fighters.php> (Zugriff: 29.11.2023).
- Roggio, Bill (2021): Afghanistan at risk of collapse as Taliban storms the north, 05.07.2021, <https://www.longwarjournal.org/archives/2021/07/afghanistan-at-risk-of-collapse-as-taliban-storms-the-north.php> (Zugriff: 29.11.2023).
- Röhrs, Christine Felice (2010): Mediothek: Journalistische Unterstützung für den Friedensprozess, in: Deutscher Entwicklungsdienst (DED) (Hrsg.): Der DED in Afghanistan. Ziviler Wiederaufbau, Bildung und Friedensförderung, Bonn: Deutscher Entwicklungsdienst, S. 24–25, https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/default/files/media/file/2022/zfd-der-ded-afghanistan-1356_36.pdf (Zugriff: 14.11.2023).
- Röhrs, Christine Felice und Schuck, Silke (2010): Nationales Zentrum für Politikforschung: Ursachenforschung zur Konfliktbearbeitung, in: Deutscher Entwicklungsdienst (DED) (Hrsg.): Der DED in Afghanistan. Ziviler Wiederaufbau, Bildung und Friedensförderung, Bonn: Deutscher Entwicklungsdienst, S. 22–23, https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/default/files/media/file/2022/zfd-der-ded-afghanistan-1356_36.pdf (Zugriff: 14.11.2023).
- Roy, Olivier (1990): Islam and resistance in Afghanistan, Cambridge [England] ; New York: Cambridge University Press.
- Rubin, Barnett (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 27. März 2023 (öffentlich) zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfte Sicherheitslage“, KOM-Drs. 20(28)12_DE, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/941014/a7762d06af91ea0f10093bbc661c7505/Stellungnahme-Rubin_deutsch_KOM_Drs-20-28-12_DE.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Rubin, Barnett R. (2003): Transitional Justice and Human Rights in Afghanistan, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Band 79, Ausgabe 3, 2003, S. 567–581.
- Rubin, Barnett R. (2020): An Ailing America Must Not Abandon Afghanistan, Foreign Policy Magazine, 26.03.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/26/afghanistan-aid-taliban-ailing-america-must-not-abandon/> (Zugriff: 02.11.2023).
- Rubin, Barnett R. (2022): Die ewige Niederlage in Afghanistan, SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, Band 6, Heft 1, 2022, S. 74–83.
- Rudolf, Peter (2010): Barack Obamas Afghanistan/Pakistan-Strategie. Analyse und Bewertung, SWP Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/26157> (Zugriff: 24.11.2023).
- Rudolf, Peter (2011): Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und Kritik der Counterinsurgency-Doktrin, SWP Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, <https://www.econstor.eu/handle/10419/252760> (Zugriff: 24.11.2023).

- Ruttig, Thomas (2008): Afghanistan - Institutionen ohne Demokratie: strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/24886/ssoar-2008-ruttig-afghanistan_-_institutionen_ohne_demokratie.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2008-ruttig-afghanistan_-_institutionen_ohne_demokratie.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- Ruttig, Thomas (2019): Schools on the Frontline: The Struggle over Education in the Afghan Wars, in: Uwe H. Bittlingmayer u.a. (Hrsg.): Education and development in Afghanistan: challenges and prospects, Bielefeld: transcript, S. 101–140, DOI: 10.14361/978-3-8394-3637-0, <https://doi.org/10.1515/9783839436370>.
- Ruttig, Thomas (2020): Krieg und Terror in Afghanistan: Chance auf Frieden vertan, Die Tageszeitung: taz, 14.05.2020, <https://taz.de/!5683368/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Ruttig, Thomas (2022a): Einschränkungen und Selbstzensur: Zur Lage der Medien unter den Taleban, <https://thruttig.wordpress.com/2022/04/05/einschraenkungen-und-selbstzensur-zur-lage-der-medien-unter-den-taleban/> (Zugriff: 16.11.2023).
- Ruttig, Thomas (2022b): Afghanistans Kriegsökonomie: Rosa Luxemburg Stiftung, <https://www.rosalux.de/news/id/47021/afghanistans-kriegsoekonomie> (Zugriff: 25.07.2023).
- Ruttig, Thomas (2022c): Stellungnahme zur Anhörung am 12. Dezember 2022 (öffentlich) zum Thema „Petersberger Konferenz 2001: Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“, KOM-Drs. 20(28)05, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/925730/a2a40d21444d10e9974c0c4a4656f935/KOM-Drs-20-28-05_Stellungnahme-Ruttig.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Ruttig, Thomas und Bjelica, Jelena (2018): The State of Aid and Poverty in 2018: A new look at aid effectiveness in Afghanistan, 17.05.2018, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/the-state-of-aid-and-poverty-in-2018-a-new-look-at-aid-effectiveness-in-afghanistan/> (Zugriff: 09.11.2023).
- Sadr, Omar (2020): Negotiating cultural diversity in Afghanistan, Abingdon (GB): Routledge.
- Salah Consortium (2020): People's Perception on the Peace Process Afghanistan, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, https://www.boell.de/sites/default/files/2020-09/ENG_Peace%20Perception%20Report_V_17Mar2020.pdf (Zugriff: 14.11.2023).
- Salih, Cale (2020): The UN Security Council and Transitional Justice: Afghanistan, New York: United Nations University, Centre for Policy Research, https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/4841/UNU_TJ_Afghanistan.pdf (Zugriff: 14.11.2023).
- Samandary, Wazhma (2013): A 'Jihad on the Media'? Afghan journalists face the storm in insecure legal waters, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/a-jihad-on-the-media-afghan-journalists-face-the-storm-in-insecure-legal-waters/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Samar, Sima (2021): Hazara in Afghanistan: Eine Geschichte des Grauens, Der Spiegel, 30.10.2021, <https://www.spiegel.de/ausland/hazara-in-afghanistan-eine-geschichte-des-grauens-die-kolumne-von-sima-samar-a-d3b3a220-4224-4d2e-85dd-64daedd8ef0e> (Zugriff: 09.11.2023).
- Savage, Suzanne und Brennan, Stephanie (2011): Afghanistan technical and vocational education training (TVET) providers inventory, TD/TNC 118.428, Kabul: United States Agency for International Development (USAID), <https://www.voced.edu.au/content/ngv:65492> (Zugriff: 23.11.2023).
- Schattenberg, Susanne (2017): Leonid Breschnew: Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins: eine Biographie, Köln: Böhlau Verlag.
- Schetter, Conrad (2004): Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik (AIPA), Köln: Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität zu Köln, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/21845/ssoar-2004-schetter-kriegsfurstentum_und_burgerkriegsokonomien_in_afghanistan.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2004-schetter-kriegsfurstentum_und_burgerkriegsokonomien_in_afghanistan.pdf (Zugriff: 20.11.2023).

- Schetter, Conrad (2020): Die Taliban und die Neuordnung Afghanistans, in: Bernhard Chiari u.a. (Hrsg.): Afghanistan, Paderborn: Ferdinand Schöningh, Vierte, aktualisierte und veränderte Auflage, S. 77–96.
- Schetter, Conrad (2021): Militäreinsatz in Afghanistan: Verlängerung soll das Scheitern des Westens kaschieren, Der Tagesspiegel Online, 24.02.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/verlangerung-soll-das-scheitern-des-westens-kaschieren-7741864.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Schetter, Conrad (2022a): Kleine Geschichte Afghanistans, München: C.H.Beck.
- Schetter, Conrad (2022b): Kleine Geschichte Afghanistans, München: C.H.Beck.
- Schetter, Conrad (2022c): Stellungnahme zur Anhörung am 21. November 2022 (öffentlich) zum Thema „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes 2001. Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“, KOM-Drs. 20(28)03, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/921658/4019c0df0727f20ec3a850e844a35145/KDrs-20-28-03_Stellungnahme-Schetter-data.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Schetter, Conrad und Mielke, Katja (2022): Die Taliban: Geschichte, Politik, Ideologie, München: C.H. Beck.
- Schiebold, Kurt-Helmut (2022): 99 Tage in Afghanistan: wie der deutsche Einsatz 2003 im Nordosten Afghanistans begann: aus meinem Tagebuch, Berlin: Carola Hartmann Miles-Verlag.
- Schmitt, Eric (2009): Afghan Prison Poses Problem in Overhaul of Detainee Policy, The New York Times, 27.01.2009, <https://www.nytimes.com/2009/01/27/washington/27bagram.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Schomerus, Mareike (2023a): Lives amid violence: transforming development in the wake of conflict, New York, NY: Bloomsbury Academic, <https://www.bloomsburycollections.com/monograph?docid=b-9780755640867> (Zugriff: 14.11.2023).
- Schomerus, Mareike (2023b): Die Idee der Stabilisierung ist besonders problematisch, <https://www.zeit.de/kultur/2023-03/mareike-schomerus-afghanistan-sudan-aufbauarbeit> (Zugriff: 09.11.2023).
- Schroeder, Robin (2013): Counterinsurgency: Erfahrungen, Strategien und Aussichten unter besonderer Berücksichtigung des ressortübergreifenden Ansatzes: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK).
- Schroeder, Robin und u.a. (2022): Das zweifache Scheitern der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan – Studienergebnisse des ISPK aus dem vergangenen Jahrzehnt, SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, Band 6, Ausgabe 1, 28.03.2022, S. 3–31, DOI: 10.1515/sirius-2022-1002.
- Sedra, Mark (2003): Police Reform in Afghanistan: An Overview, Confrontin Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Securitiy Sector: Bonn International Center for Conversion (BICC).
- Sedra, Mark (2004): Security Sector Transformation in Afghanistan, Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF).
- Sedra, Mark (2006): Security sector reform in Afghanistan: The slide towards expediency, International Peacekeeping, Band 13, Ausgabe 1, 03.2006, S. 94–110, DOI: 10.1080/13533310500424868.
- Sedra, Mark (2007): Fighting the UK's war on drugs in Afghanistan, RUSI Newsbrief, London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-newsbrief/fighting-uks-war-drugs-afghanistan#:~:text=The%20most%20prominent%20and%20publicised,harvesting%20and%20selling%20their%20crops.> (Zugriff: 17.11.2023).
- Sedra, Mark (2013): The hollowing-out of the liberal peace project in Afghanistan: the case of security sector reform, Central Asian Survey, Band 32, Ausgabe 3, 09.2013, S. 371–387, DOI: 10.1080/02634937.2013.843387.
- Seiffert, Anja und Hess, Julius (2020): Leben nach Afghanistan: die Soldaten und Veteranen der Generation Einsatz der Bundeswehr: Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Langzeitbegleitung des 22. Kontingents ISAF, Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), <https://zms.bundeswehr.de/resource/blob/5323792/8ce75408d9ca64ce4784ab7b23bea0b8/studie-leben-nach-afghanistan-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).

- Selber, William B. (2017): A Question of ‘Government’ Control: Disarmament, Demobilization, and Reintegration Efforts in Afghanistan Since 2001, Fort Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1039928.pdf> (Zugriff: 14.12.2023).
- Semler, Stephen (2021): The top 5 military contractors ate \$2 trillion during the Afghanistan War, <https://stephensemmler.substack.com/p/the-top-5-military-contractors-ate> (Zugriff: 23.08.2023).
- Semple, Michael u.a. (2021): An independent assessment of the Afghanistan peace process June 2018 - May 2021, PSRP-Report, Kabul: Political Settlements Research Programme (PSRP), <https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2021/07/An-independent-assessment-of-the-Afghanistan-peace-process.pdf> (Zugriff: 16.11.2023).
- Senlis Council (2006): The Return of the Taliban, London.
- Sevastik, Per (2019): Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan, Hague Journal on the Rule of Law, Band Vol. 12, Ausgabe 1, 02.05.2019, S. 93–145.
- Sexton, Renard (2016): Aid as a Tool against Insurgency: Evidence from Contested and Controlled Territory in Afghanistan, American Political Science Review, Band 110, Ausgabe 4, 11.2016, S. 731–749, DOI: 10.1017/S0003055416000356.
- Sida Helpdesk on Human Security and Humanitarian Assistance (2019): Mapping of peace consultations and dialogues in Afghanistan.
- Siddiqi, Shirazuddin (2011): Afghan Media, Civil Society and International Support, in: Wolfgang F. Danspeckgruber (Hrsg.): Working toward peace and prosperity in Afghanistan, Boulder: Lynne Rienner Publishers, S. 117–126.
- Siebold, Sabine (2019): Vor dem Abzug kommt der Kampf, 24.01.2019, <https://www.fr.de/politik/abzug-kommt-kampf-11458521.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Siemens Energy (2020): Siemens Energy unterzeichnet Abkommen zur Elektrifizierung Afghanistans, 16.11.2020, <https://www.siemensenergy.ch/de/de/home/pressemitteilungen/siemens-energy-unterzeichnet-abkommen-zur-elektrifizierung-afghanistans.html>, <https://www.siemens-energy.com/de/de/home/pressemitteilungen/siemens-energy-unterzeichnet-abkommen-zur-elektrifizierung-afghanistans.html> (Zugriff: 14.11.2023).
- Smith, Scott Seward (2012): The 2004 Presidential Elections in Afghanistan, in: Martine van Bijlert, Sari Kouvo (Hrsg.): Snapshots of an Intervention: The Unlearned Lessons of Afghanistan’s Decade of Assistance (2001–11), Kanul: Afghanistan Analysts Network (AAN).
- Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ (2023): Räume begrenzter Staatlichkeit, <https://www.sfb-governance.de/programm/glossar/raeume.html> (Zugriff: 05.10.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2011): The World Bank and the Afghan Government Have Established Mechanisms to Monitor and Account for Funds Contributed to the Afghanistan Reconstruction Trust Fund, but Some Limitations and Challenges Should Be Addressed, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-07-22audit-11-14.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2016): Corruption in Conflict: Lessons From the U.S. Experience in Afghanistan, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/sigar-16-58-ll.pdf> (Zugriff: 28.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2018): Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Needs to Improve How it Monitors Implementation, Shares Information, and Determines the Impact of Donor Contributions, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/audits/sigar-18-42-ar.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2019): Reintegration of Ex-Combatants: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-19-58-LL.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021a): Elections: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-16-LL.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).

- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2021b): What We Need To Learn: Lessons from twenty years of Afghanistan Reconstruction, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022a): Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Improved Its Monitoring, Performance Measurement, and Oversight, But Other Management Issues Persist, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/evaluations/SIGAR-22-15-IP.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022b): Quarterly Report to the United States Congress, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2022-04-30qr.pdf> (Zugriff: 01.12.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2022c): Police in Conflict: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-22-23-LL.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023a): All Reports - SIGAR (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 2023, <https://www.sigar.mil/allreports/index.aspx?SSR=5> (Zugriff: 04.12.2023).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction - SIGAR (2023b): Why the Afghan Security Forces Collapsed, Arlington, VA, <https://www.sigar.mil/pdf/evaluations/SIGAR-23-16-IP.pdf> (Zugriff: 14.11.2023).
- Speri, Alice (2021): How the U.S. Derailed an Effort to Prosecute Its Crimes in Afghanistan, 05.10.2021, <https://theintercept.com/2021/10/05/afghanistan-icc-war-crimes/> (Zugriff: 16.11.2023).
- Stanekzai, Masoom (2023): Intra-Afghan Peace Negotiations: Complexity, Failure & Lessons Learned, Non-Paper.
- Stapleton, Barbara J. und Keating, Michael (2015): Military and Civilian Assistancen to Afghanistan 2001–14: An Incoherent Approach, Afghanistan: Opportunity in Crisis Series: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20150722MilitaryCivilianAssistanceAfghanistanStapletonKeating.pdf (Zugriff: 24.11.2023).
- Starr, S. Frederick (2006): Sovereignty and legitimacy in Afghan nation-building, in: Francis Fukuyama (Hrsg.): Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq, Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 107–124.
- Statista (2023a): Afghanistan: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 2003 bis 2021 (in Milliarden US-Dollar), 08.09.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/256438/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-afghanistan/> (Zugriff: 08.09.2023).
- Statista (2023b): Geschätzte Produktion von Opium in Afghanistan in den Jahren 1990 bis 2022 (in Tonnen) [Graph], 17.11.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36697/umfrage/produktion-von-opium-in-afghanistan-seit-1990/> (Zugriff: 17.11.2023).
- Statista/icasulaties.org (2021): In Afghanistan gefallene Bundeswehrsoldaten von 2002 bis 2021, 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153902/umfrage/in-afghanistan-gefallene-bundeswehrsoldaten/> (Zugriff: 14.12.2023).
- Steinberg, Guido und Albrecht, Aljoscha (2022): Terror gegen die Taliban: der Islamische Staat zeigt in Afghanistan neue Stärke, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), DOI: 10.18449/2022A08, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022A08/> (Zugriff: 16.11.2023).
- Steiner, Michael (2010): Afghanistan-Beauftragter Michael Steiner im Deutschlandfunk, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/101018-steiner-dlf/226048> (Zugriff: 22.11.2023).
- Süddeutsche Zeitung (2015): USA verlängern Afghanistan-Einsatz, 15.10.2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/militaereinsatz-in-afghanistan-usa-verlaengern-afghanistan-einsatz-1.2693913> (Zugriff: 14.11.2023).
- Suhrke, Astri (2011): When more is less: the international project in Afghanistan, London: Hurst & Company.

- Suroush, Qayoom und Roehrs, Christine (2015): Peace Leadership: Power struggles, division and an incomplete council, Kabul: Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/too-few-badly-paid-and-unmotivated-the-teacher-crisis-and-the-quality-of-education-in-afghanistan-2/> (Zugriff: 14.11.2023).
- Swenson, Geoffrey (2017): Why U.S. Efforts to Promote the Rule of Law in Afghanistan Failed, International Security, Band 42, Ausgabe 1, 07.2017, S. 114–151, DOI: 10.1162/ISEC_a_00285.
- Swiss Peace (2001): Civil society conference for peace and reconstruction in Afghanistan, Bad Honnef (Bonn). 29 Nov to 2 Dec 2001, Basel: Swiss Peace Foundation, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/civil-society-conference-peace-and-reconstruction-afghanistan-bad-honnef-bonn-29> (Zugriff: 23.11.2023).
- Swiss Peace u.a. (2018): From stand-alone programmes to an integrated community-needs-based approach. Reintegration support in Afghanistan – Lessons Learned, Report from Swiss Peace Foundation, Basel: Swiss Peace Foundation.
- Synovitz, Ron (2005): Delay foreseen for Afghan elections: Radio Free Europe, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/delay-foreseen-afghan-elections> (Zugriff: 21.08.2023).
- Tagesschau (2009): Möglicherweise 1,5 Millionen Stimmen gefälscht, 16.09.2009, <https://web.archive.org/web/20090922215359/http://www.tagesschau.de:80/ausland/afghanistan1298.html> (Zugriff: 21.11.2023).
- Tagesschau (2011): Viele Fragen, wilde Mutmaßungen, kaum Fakten, Hamburg: ARD, <https://www.tagesschau.de/ausland/binladen-ts-108.html>.
- Tappe, Arno (2015): Aspekte zur Geschichte und zum Aufbau der Interkulturellen Einsatzberatung und Ausbildung für die Auslandseinsätze der Bundeswehr, in: Rainer L. Glatz, Rolf Tophoven (Hrsg.): Am Hindukusch - und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, Bonn: BpB.
- Taz (2011): Warum Afghanistan nicht Vietnam ist: Michael Steiner, Sonderbeauftragter der Bundesregierung, über den geplanten Abzug der Bundeswehr aus Kundus., Die Tageszeitung: taz, 26.01.2011, <https://taz.de/Deutscher-Diplomat-ueber-Afghanistan/!5127963/> (Zugriff: 22.11.2023).
- Taz (2015): UN-Bericht über Afghanistan: Folter ganz alltäglich, Die Tageszeitung: taz, 02.2015, <https://taz.de/!5018988/> (Zugriff: 09.11.2023).
- The Asia Foundation (2006): A Survey of the Afghan People, Kabul, <https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%202006%20report.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- The Asia Foundation (2007): A Survey of the Afghan People, Kabul, [https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-includes/js/mapa2/pais/doc/asia/Afganist%C3%A1n_Reporte%20\(ING\)_2007.pdf](https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-includes/js/mapa2/pais/doc/asia/Afganist%C3%A1n_Reporte%20(ING)_2007.pdf) (Zugriff: 23.11.2023).
- The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2011): Afghanistan's Security Sector Governance Challenges, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_RPS_Afghanistan.pdf (Zugriff: 22.11.2023).
- The Institute of War and Peace Studies (IWPS) (2020): The Afghan People's Peace Perception Survey, Kabul, frühere URL: <https://iwps.org.af/wp-content/uploads/2021/04/Afghan-People-Peace-Perception-Survey.pdf>.
- The University of Edinburgh (2010): Kabul Conference Communiqué, Edinburgh: University of Edinburgh, <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/709> (Zugriff: 30.10.2023).
- The University of Edinburgh (2011): The International Afghanistan Conference in Bonn 5 December 2011, Afghanistan and the International Community: From Transition to the Transformation Decade, Edinburgh: University of Edinburgh, <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/848> (Zugriff: 23.11.2023).
- The World Bank (2018): Ministry of Finance and the World Bank Sign Project to Improve Management of Public Finances, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/01/28/government-of-afghanistan-signs-project-to-improve-management-of-public-finances> (Zugriff: 16.05.2023).

- van Thiel, Jan Hendrik (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 19. Juni 2023 (öffentlich/nichtöffentlich) zum Thema „zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Deutschlands Rolle im multilateralen Kontext – Abzug und Verhandlung“, KOM-Drs. 20(28)26, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/956258/51bc8487a3a34219f7e8aa7e2ee24020/KOM-Drs-20-28-26_Stellungnahme-Botschafter-van-Thiel.pdf (Zugriff: 28.11.2023).
- Thörner, Marc (2021): Umstände und Folgen des US-Abzugs aus Afghanistan, Köln: Deutschlandradio, <https://www.deutschlandfunk.de/umstaende-und-folgen-des-us-abzugs-aus-afghanistan-100.html> (Zugriff: 22.11.2023).
- Torunn Wimpelmann, Chaudhary u.a. (2011): Promoting Women's Rights in Afghanistan: The Ambiguous Footprint of the West, in: Susanna Campbell u.a. (Hrsg.): A liberal peace? The problems and practices of peacebuilding, London: Zed Books, S. 106–20.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (Zweite Kammer der Generalstaaten, Niederlande) (2003): Quarterly Report on Progress towards the Implementation of the ISAF Mandate, kst-27925-100-b2, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-27925-100-b2.pdf> (Zugriff: 01.12.2023).
- Ulrich, Andreas und Wiegrefe, Klaus (2019): Afghanistan: Das deutsche Versagen am Hindukusch, Der Spiegel, 20.12.2019, <https://www.spiegel.de/politik/afghanistan-das-deutsche-versagen-am-hindukusch-a-00000000-0002-0001-0000-000168598645> (Zugriff: 14.11.2023).
- UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2010): Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2009, 2010, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilian_2009_report_english_1.pdf (Zugriff: 30.11.2023).
- UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2015): Afghanistan. Annual Report 2014. Protection of civilians in armed conflict, 2015, <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/2014-annual-report-on-protection-of-civilians-final.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2017): Afghanistan. Protection of Civilians in armed Conflicts. Annual Report 2016, 2017, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_annual_report_2016_final280317.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2019): Afghanistan. Annual Report 2019. Protection of civilians in armed conflict, 2019, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019.pdf (Zugriff: 27.11.2023).
- UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2023): Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 27.11.2023, <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports> (Zugriff: 27.11.2023).
- UNDP - United Nations Development Programme (UNDP) (2017): Afghanistan Peace and Reintegration Programme (UNDP Support). Project Completion Report, New York, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/af/APRP-finalreport.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- UNDP - United Nations Development Programme (UNDP) (2023): Human Development Index, New York: United Nations Development Programme, <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data/#/countries/AFG> (Zugriff: 16.11.2023).
- UNESCO Institute for Statistics, <https://uis.unesco.org/en/country/af?theme=education-and-literacy> (Zugriff: 27.11.2023).
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2015): Solutions Strategy for Afghan Refugees to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries., <https://www.unhcr.org/media/solutions-strategy-afghan-refugees-islamic-republic-iran-2015-2016> (Zugriff: 03.01.2024).

- UNICEF - United Nations Children's Fund (2018a): All Children in School and Learning. Global Initiative on Out-Of-School Children. Afghanistan Country Study, 2018, <https://www.unicef.org/afghanistan/media/2471/file/afg-report-oocs2018.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- UNICEF - United Nations Children's Fund (2018b): Half of Afghan children out of school, due to conflict, poverty, discrimination: UNICEF, 02.06.2018, <https://news.un.org/en/story/2018/06/1011211> (Zugriff: 14.11.2023).
- UNICEF - United Nations Children's Fund (2021): Situation analysis of Children and Women in Afghanistan, 08.2021, <https://www.unicef.org/afghanistan/media/6291/file/Full%20Report-Situation%20Analysis.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- United Nations (2001): Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions (Bonn Agreement), New York, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf (Zugriff: 13.11.2023).
- United Nations - Multi-partner Trust Fund Office - MPTF (2023a): Law and Order Trust Fund for Afghanistan – Strengthening rule of law, national security, and sustainable development in Afghanistan, New York: United Nations, <https://mptf.undp.org/fund/ltf00> (Zugriff: 04.12.2023).
- United Nations - Multi-partner Trust Fund Office - MPTF (2023b): Countries – Advancing national SDG priorities, New York: United Nations, <https://mptf.undp.org/partners/countries> (Zugriff: 07.12.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2007): Afghanistan Human Development Report 2007: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice, New York: UNDP, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/af/Afghanistan_hdr2007-PUB.pdf (Zugriff: 24.11.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2017): Afghanistan Peace and Reintegration Programme (UNDP Support). Project Completion Report, New York: UNDP, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/af/APRP-finalreport.pdf> (Zugriff: 13.11.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2020): Pitfalls and promise: Minerals extraction in Afghanistan, New York: UNDP, https://afghanistan.un.org/sites/default/files/2020-09/NHDR_2020_%20English_0.pdf (Zugriff: 16.05.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2021): The Afghan Banking and Financial System Situation Report, New York: UNDP, <https://www.undp.org/afghanistan/publications/policy-brief-afghan-banking-and-financial-system-situation-report> (Zugriff: 16.05.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2023a): Gender Inequality Index, New York: UNDP, <https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index> (Zugriff: 16.11.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2023b): Human Development Index, New York: UNDP, <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/AFG> (Zugriff: 16.11.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP (2023c): Global Multidimensional Poverty Index (MPI), New York: UNDP, <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI> (Zugriff: 16.11.2023).
- United Nations Development Programme - UNDP Afghanistan (2011): Police Perception Survey 2011 - The Afghan Perspective, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/police-perception-survey-2011-afghan-perspective> (Zugriff: 23.11.2023).
- United Nations Peacekeeper (hrsg.) (2006): The Afghanistan Compact, Building On Success, The London Conference on Afghanistan, London 31 January – 1 February 2006, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_060201_The%20Afghanistan%20Compact.pdf (Zugriff: 22.11.2023).
- United Nations Peacekeeper (2006): The Afghanistan Compact, Building On Success, The London Conference on Afghanistan, London 31 January – 1 February 2006, New York: United Nations, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_060201_The%20Afghanistan%20Compact.pdf (Zugriff: 22.11.2023).

- United States Army Combined Arms Center (2002): ST 3-90.15. Tactics, Techniques, and Procedures for Tactical Operations Involving Sensitive Sites. Version 1.0, Fort Leavenworth, https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/other/st3-90-15_v1.pdf (Zugriff: 23.11.2023).
- United States Army, Department of the Army (2014): FM 3-24 MCWP 3-33.5. Insurgencies and Countering Insurgencies, Washington, D.C., <https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-24.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- United States Special Operations Command History and Research Office (2007): United States Special Operations Command History 1987-2007, Tampa, <https://irp.fas.org/agency/dod/socom/2007history.pdf> (Zugriff: 23.11.2023).
- VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2009): Hilfsorganisationen fordern grundlegenden Kurswechsel in der Afghanistan-Politik, Positionspapier, Berlin, https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Positionspapiere/2009_Positionspapier_Afghanistan.pdf (Zugriff: 24.11.2023).
- VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2012): Konturenlos und unbrauchbar – Das Konzept der vernetzten Sicherheit aus Perspektive von Nichtregierungsorganisationen, StandPunkt, Nr. 2, Berlin, <https://venro.org/publikationen/detail/standpunkt-wie-kann-zivilgesellschaft-in-afghanistan-gefordert-werden> (Zugriff: 03.01.2024).
- VENRO-Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (2013): Handreichung: Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO – Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr, Berlin, <https://venro.org/publikationen/detail/handreichung-interaktion-bundeswehr> (Zugriff: 16.11.2023).
- Vereinte Nationen (1999): Resolution 1267 (1999) des Sicherheitsrats, S/RES/1267, New York, <https://ofac.treasury.gov/media/5381/download?inline>.
- Vereinte Nationen (2000a): Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, Dokument A/55/305, New York, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO9/930/27/pdf/NO993027.pdf?OpenElement> (Zugriff: 23.11.2023).
- Vereinte Nationen (2000b): Resolution 1333 (2000) des Sicherheitsrats, S/RES/1333, New York, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_00/sr1333.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Vereinte Nationen (2001a): Resolution 1368 (2001) des Sicherheitsrats, S/RES/1368, New York, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1368.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Vereinte Nationen (2001b): Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats, New York, https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/sr1373.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Vereinte Nationen (2001c): Resolution 1378 (2001) des Sicherheitsrats, New York, https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/sr1378.pdf (Zugriff: 16.11.2023).
- Vereinte Nationen (2001d): Resolution 1386 (2001) des Sicherheitsrats, S/RES/1386, New York, <https://www.refworld.org/docid/3c4e94571c.html> (Zugriff: 16.11.2023).
- Vereinte Nationen (2020): Antonio Guterres: Aufruf zu einem Globalen Waffenstillstand, S/RES/1386, Bonn, <https://unric.org/de/guterres-aufruf-zu-einem-globalen-waffenstillstand/> (Zugriff: 23.11.2023).
- Vergau, Hajo (2004): Die Sicherheitssektor-Reform in Afghanistan mit tragender Rolle Deutschlands, Verfassung in Recht und Übersee, Band 37, Ausgabe 3, 2004, S. 371–379, DOI: 10.5771/0506-7286-2004-3-371.
- Verheijen, Tony u.a. (2022): ‘Through the Looking Glass’: Lessons from the World Bank Afghanistan Portfolio for FCV Engagement, Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099915101032321436/pdf/P17861103275970d50957302bfb0c71a607.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Volmer, Ludger (2013): Kriegsgeschrei und die Tücken der deutschen Außenpolitik, Berlin: Europa-Verlag.
- Von Beyme, Klaus (2014): Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789 - 1999, Wiesbaden: Springer VS.
- Von Hauff, Luba (2021): Demokratie und Weltordnung: Gerät das westliche System unter Druck?, Zeitschrift für Politikwissenschaft, Band 31, Ausgabe 4, 12.2021, S. 599–608, DOI: 10.1007/s41358-021-00299-8.

- Wagner, Erich (2012): „The bones of the British lying in maiwand are lonely“: A victorian battle and its continuing impact on Afghan memory, *Marine Corps University Journal*, Band 3, Ausgabe 1, Spring.2012, S. 35–66.
- Wakili, Merjam (2013): *Medien und Öffentlichkeit im Demokratisierungsprozess in Afghanistan: die Transformation des Staatssenders Radio Television Afghanistan in einen öffentlichen Sender*, Berlin: Lit.
- Waldman, Matt (2008): *Falling short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series, Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), <https://reliefweb.int/report/afghanistan/falling-short-aid-effectiveness-afghanistan> (Zugriff: 16.11.2023).
- Wardak, Ali (2004): *Building a post-war justice system in Afghanistan*, *Crime, Law & Social Change*, Band 41, 2004, S. 319–341.
- Watson Institute for International and Public Affairs (2021): *Human and budgetary costs to date of the U.S. war in Afghanistan, 2001-2022*, Providence, RI: Brown University, <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022> (Zugriff: 15.11.2023).
- Wehe, Dieter (2008): *Stellungnahme zur Anhörung (öffentlich) am 15. Dezember 2008 zum Polizeiaufbau in Afghanistan*, Berlin: Deutscher Bundestag, Innenausschuss, https://webarchiv.bundestag.de/archive/2009/0810/ausschuesse/a04/anhoeungen/Anhoerung_17/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_01.pdf (Zugriff: 28.11.2023).
- Weigand, Florian (2022): *Waiting for dignity: legitimacy and authority in Afghanistan*, New York, NY: Columbia University Press.
- Werkhäuser, Nina (2005): *Germany to Assist With Afghan Elections*, Deutsche Welle (DW), 09.07.2005, <https://www.dw.com/en/germany-to-assist-with-afghan-elections/a-1702200> (Zugriff: 21.08.2023).
- Westerwelle, Guido (2010): *Regierungserklärung von Bundesaußenminister Guido Westerwelle vom 16. 12. 2010: Fortschritte und Herausforderungen in Afghanistan*, Berlin: Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/101216-bm-reg-erkl-afg/240258> (Zugriff: 22.11.2023).
- Whitlock, Craig (2021): *Die Afghanistan Papers: der Insider-Report über Geheimnisse, Lügen und 20 Jahre Krieg*, Berlin: Econ.
- Wichmann, Peter (2012): *Die Transformation der Al-Qaida zu einer globalen Bewegung und die strategische Bedeutung ihrer drei konzentrischen Kreise*, in: Thomas Jäger (Hrsg.): *Die Welt nach 9/11*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 130–149, DOI: 10.1007/978-3-531-94173-8_7, http://link.springer.com/10.1007/978-3-531-94173-8_7 (Zugriff: 16.11.2023).
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2023): *Stellungnahme zur Anhörung am 3. Juli 2023 (öffentlich) zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen des Afghanistaneinsatzes – Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung“*, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands.
- Wieland-Karimi, Almut (2001): *Afghanistan: Kein Frieden ohne die Mehrheit der Bevölkerung*, *Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Asien und Pazifik*, Kabul: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/05089.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wieland-Karimi, Almut (2023): *Stellungnahme zur Anhörung am 23. Januar 2023 (öffentlich) zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“*, KOM-Drs. 20(28)07, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/930036/e67489c2cd49f326de56e1ddbd4eaa1c/KOM-Drs-20-28-07_Stellungnahme-Dr-Wieland-Karimi.pdf (Zugriff: 20.11.2023).
- Wilder, Andrew (2007): *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, *Issues Paper Series: Afghanistan Research and Evaluation Unit*.

- Wilke, Boris (2006): Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten – eine Rolle für die OSZE?, OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/05/Wilke-dt.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Windsor, Jennifer L. (2015): Afghan Women a Year into Ghani Presidency, 05.10.2015, <https://www.cfr.org/blog/afghan-women-year-ghani-presidency> (Zugriff: 14.11.2023).
- Winkler, Rainer (2007): Das Goethe-Institut in Kabul, Die Politische Meinung, Band August 2007, Ausgabe Nr. 453, 2007, S. 52–55.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2007): Fragen zur Bundeswehr, WD 3 – 037/07, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/423418/b447f7b2c7bfd05ce9fdd1e05c031af4/WD-3-037-07-pdf-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010a): Polizeiaufbau in Afghanistan, WD 2 – 3000 – 005/10, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/932464/9bb143a9cd4af4cda3e3fe7eec5e82f8/WD-2-005-10-pdf-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2010b): Zur Lage der Menschenrechte und zum Umfang der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, WD 2 – 3000-154/09, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/940442/ef6ad9b6eeb85f31db012eb9e107f58e/WD-2-154-09-pdf-data.pdf> (Zugriff: 28.11.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022): Der Afghanistan-Einsatz 2001-2021. Eine Sicherheitspolitische Chronologie, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/881198/27fd4f597e1d4ee43350aafffc6f9d8c/WD-2-062-21-pdf-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages u.a. (2022): Zur völkerrechtlichen Anerkennung des Taliban-Regimes in Afghanistan, WD 2-3010-070/21, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/883014/2134fb17906b58cd472adc29a38e2e54/voelkerrechtlichen-Anerkennung-des-Taliban-Afghanistan-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2023a): Terrorismus als Gegenstand von Konzeptualisierungsversuchen. Entwicklungen in Politikwissenschaft und Völkerrecht seit 2001, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/935064/1ad39be8c3699ada17576d63303b5d69/WD-2-002-23-pdf-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2023b): Konzept des internationalen Terrorismus im Bereich des nationalen Sicherheitsrechts. Dokumentation der Entwicklung anhand der Gesetzgebung und der Rechtsprechung ab 2001, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/935134/759cf7880523b0b51aac9d1685c8da26/WD-3-001-23-pdf-data.pdf> (Zugriff: 24.11.2023).
- Wittschorek, Peter (2018): Zivile Krisenprävention in der Umsetzung: Welche personellen und finanziellen Bedarfe sehen die Akteure?, Berlin: Deutscher Bundestag, 3. Sitzung des Unterausschusses Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw26-pa-zivile-krisenpraevention-561480> (Zugriff: 24.11.2023).
- World Bank (2016): Afghanistan Systematic Country Diagnostic: An Analysis of a Country's Path toward Development., Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/302911468190767498/Afghanistan-Systematic-country-diagnostic> (Zugriff: 03.01.2024).
- World Bank (2018): Afghanistan Development Update, August 2018, Washington, D.C., DOI: 10.1596/30293, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/985851533222840038/pdf/Afghanistan-development-update.pdf> (Zugriff: 15.11.2023).

- World Bank und Ministry of Economy Islamic Republic of Afghanistan (2015): Afghanistan Poverty Status Update. An analysis based on National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) 2007/08 and 2011/12., Kabul, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/594051468180880731/pdf/100638-v2-WP-P145128-PUBLIC-Box393238B-Poverty-Status-Update-Report.pdf>.
- Wörmer, Nils (2012): Sondierungsgespräche und Friedensinitiativen in Afghanistan: Akteure, ihre Forderungen und Deutschlands Rolle als Vermittler, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/35896/ssoar-2012-wormer-Sondierungsgesprache_und_Friedensinitiativen_in_Afghanistan.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2012-wormer-Sondierungsgesprache_und_Friedensinitiativen_in_Afghanistan.pdf.
- Wörmer, Nils (2022): Der War on Terror: Grundzüge, Facetten und Folgen des Krieges gegen den Terrorismus, in: Liane Rothenberger u.a. (Hrsg.): Terrorismusforschung: Interdisziplinäres Handbuch für Wissenschaft und Praxis Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, DOI: 10.5771/9783748904212, <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783748904212> (Zugriff: 16.11.2023).
- Wright, Lawrence u.a. (2007): Der Tod wird euch finden: Al-Qaida und der Weg zum 11. September, Hamburg: Spiegel-Buchverlag.
- Wulf, Herbert (2014): Staatsbildung in Afghanistan: gut gemeint, falsch geplant, schlecht gemacht., in: Bernhard Rinke u.a. (Hrsg.): Interventionen Revisited: Friedensethik und Humanitäre Interventionen, Wiesbaden: Springer Fachmedien, DOI: 10.1007/978-3-531-19845-3, <https://link.springer.com/10.1007/978-3-531-19845-3> (Zugriff: 20.11.2023).
- Zdunnek, Gabriele und Zitelmann, Thomas (2016): Wirkungen von Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und Militarisierung – Konzepte und Praxis in Afghanistan, Peripherie, Band 31, Ausgabe 122–123, 18.02.2016, S. 178–208.
- Zeino, Ellinor (2022): Afghanistan ein Jahr unter den Taliban, Berlin / Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/afghanistan-ein-jahr-unter-den-taliban> (Zugriff: 15.11.2023).
- Zeit Online (2016): Afghanistan: Viele Tote und Verletzte bei Explosionen in Kabul, Die Zeit, 23.07.2016, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-07/afghanistan-kabul-explosion-demo-tote-verletzte> (Zugriff: 09.11.2023).
- Zimmerman, Dwight Jon (2021): Task Force K-Bar – Special Operations Forces and Operation Enduring Freedom. Operation Enduring Freedom: The First 49 Days - Part 6, 16.09.2021, <https://www.defensemedianetwork.com/stories/operation-enduring-freedom-the-first-49-days-6/> (Zugriff: 29.11.2023).
- Ziviler Friedensdienst (ZFD) (2014): Ziviler Friedensdienst (ZFD) kompakt. Grundlagen, Akteure und Verfahren des ZFD, Bonn: Konsortium Ziviler Friedensdienst, https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/default/files/media/file/2022/zfd-ziviler-friedensdienst-zfd-kompakt-2264_23.pdf (Zugriff: 15.11.2023).
- Zürcher, Christoph u.a. (2013): Strategische Portfolio Review - Afghanistan. Schlussbericht, KOM-Mat 20(28)25, Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ.
- Zürcher, Christoph (2017): What Do We (Not) Know About Development Aid and Violence? A Systematic Review, World Development, Band 98, 01.10.2017, S. 506–522, DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.05.013.
- Zürcher, Christoph (2020): Meta-review of evaluations of development assistance to Afghanistan, 2008–2018, Chapeau Paper, Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ.
- Zürcher, Christoph (2022): Evidence on aid (in)effectiveness in highly fragile states: A synthesis of three systematic reviews of aid to Afghanistan, Mali, and South Sudan, 2008–21, WIDER Working Paper, 2022/160, Helsinki: UNU-WIDER, DOI: 10.35188/UNU-WIDER/2022/293-5, <https://www.wider.unu.edu/node/240957> (Zugriff: 09.11.2023).

Zürcher, Christoph (2023): Stellungnahme zur Anhörung am 18. September 2023 (öffentlich) zum Thema „Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“, KOM-Drs. 20(28)34, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/966018/600d811fe06722e530fa656e92530195/KOM-Drs-20-28-34_Stellungnahme-Zuercher.pdf (Zugriff: 20.11.2023).

Zürcher, Christoph und Saraya, Reem (2020): International Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018, Part 5: Summary Report of Selected Evaluation Reports by Multilateral Organizations and NGO, 2008-2018, Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ.

6.5 Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Karte Afghanistans und der Region.....	5
Abbildung 2: Entwicklung der Kontingentstärken für den deutschen Anteil an ISAF und RS 2002 bis 2018.....	39
Abbildung 3: Grafik mit der absoluten Anzahl an Feindkontakten, Gefallenen und Verwundeten des deutschen Anteils ISAF 2002 bis 2015.....	43
Abbildung 4: Karte Afghanistans mit den Einsatzgebieten der International Security Assistance Force	46
Abbildung 5: Karte Nord-Afghanistans mit dem AOR Regional Command North 2010	48
Abbildung 6: Grafik der zivilen Opfer in Afghanistan 2007 bis 2021.....	50
Abbildung 7: Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) für Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe in Afghanistan 2001-2021 im Vergleich mit anderen DAC-Ländern.....	128
Abbildung 8: Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) für Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe in Afghanistan 2001-2021	128
Abbildung 9: US-Ausgaben für Militäreinsatz und Wiederaufbau in Afghanistan 2002 bis 2021.....	202
Abbildung 10: Afghanistan: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 2002 bis 2021 (in US-Dollar).....	203

6.6 Datensatz

2	Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]		
3	Aid type	ODA: Total Net	
4	Part	1 : Part I - Developing	
5	Amount type	Constant Prices	
6	Unit	US Dollar, Millions, 2021	
7	Donor	DAC Countries, Total	DAC Countries, Total
8			Germany
9	Recipient	Afghanistan	
10	Year	1	
11	2001	590,03	78,37
12	2002	1557,23	154,06
13	2003	1696,32	112,49
14	2004	2221,82	92,59
15	2005	2811,16	121,74
16	2006	3009,12	142,76
17	2007	3549,4	236,73
18	2008	4562,61	301,46
19	2009	5967,8	351,78
20	2010	6222	511,75
21	2011	6365,48	553,66
22	2012	5950,95	564,14
23	2013	4495,45	570,08
24	2014	4274,78	540,29
25	2015	4049,52	433,93
26	2016	3567,3	596,58
27	2017	3158,47	548,56
28	2018	2869,68	470,31
29	2019	3288,42	453,57
30	2020	2506,18	399,04
31	2021	3385,53	619,12
32	Data extracted on 14 Sep 2023 14:39 UTC (GMT) from OECD.Stat		76099,25 7853,01

6.7 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAF	Afghan Air Force
AAN	Afghanistan Analysts Network
ABC (-Abwehr)	Atomar, Biologisch, Chemisch
ABP	Afghan Border Police
AFG	Afghanistan
AIA	Afghan Interim Authority
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
AISA	Afghan Investment Support Agency
ALP	Afghan Local Police
AMF	Afghan Military Forces
ANA	Afghan National Army
ANAAC	Afghan National Army Air Corps
ANATC	Afghan National Army Training Command
ANC	African National Congress
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANDSF	Afghan National Defense and Security Forces
ANP	Afghan National Police
ANPA	Afghan National Police Academy
ANSF	Afghan National Security Forces
APAW	Assistance and Promotion of Afghan Women
APRP	Afghanistan Peace and Reintegration Programme
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASB	Ausbildungs- und Schutzbataillon
ASFF	Afghan Security Forces Fund
AUAF	American University of Afghanistan
AWOL	Absent without Leave
Bengo	Beratungsstelle für private Träger in der EZ
BGS	Bundesgrenzschutz
BHKMR	Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNE	Bruttonationaleinkommen
BPOL	Bundespolizei

CD	Capacity Development
CDC	Community Development Council
CIA	Central Intelligence Agency
CID	Criminal Investigation Department
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CJSOTF-S	Combined Joint Special Operations Task Force-South
COIN	Counterinsurgency
COMISAF	Commander ISAF
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSR	Congressional Research Service
CSTC-A	Combined Security Transition Command – Afghanistan
CTAG-P	Command Training Advisory Group-Police
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAB	Da Afghanistan Bank
DAC	Development Assistance Committee
DDF	District Development Fund
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIAG	Disbandment of illegal Armed Groups
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNH	Do-no-harm
DVPA	Demokratische Volkspartei Afghanistans
DW	Deutsche Welle
ECC	Electoral Complaints Commission
EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
ELECT	Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow
EPAA	Export Promotion Agency Afghanistan
EPD	Equality for Peace and Democracy
EUPOL	European Union Police Mission
EVAW	Elimination of Violence Against Women
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FDDP	Focused District Development Programme
FEFA	Free and Fair Elections Forum of Afghanistan
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FM	Field Manual
FPIP	Fiscal Performance Improvement Plan

FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAFTAG	German Armed Forces Technical Advisory Group
GII	Gender Inequality Index
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GMAF	Geneva Mutual Accountability Framework
GPPO	German Police Project Office
GPPT	German Police Project Team
GS AG IPM	Geschäftsstelle der Arbeitsgruppe Internationale Polizeiemissionen
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HCNR	Hoher Rat für Nationale Versöhnung
HDI	Human Development Index
HIA	Hisb-e Islami Afghanistan
HPC	High Peace Council
IANDS	Interim Afghanistan National Development Strategy
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
IEC	Independent Election Commission
IED	Improvised Explosive Device
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IO	Internationalen Organisation
IPCAG	Interagency Police Coordinated Action Group
IPCB	International Police Coordination Board
IS	Islamischer Staat
ISAF	International Security Assistance Force
ISKP	Islamic State Khorasan Province
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JFTC	Joint Force Training Centre
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KSK	Kommando Spezialkräfte
KWI/ÜH	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur/strukturbildende Übergangshilfe
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
MoI	Ministry of Interior
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCPR	National Center for Policy Research
NDS	National Directorate of Security

NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NIC	National Intelligence Council
NRVA	National Risk and Vulnerability Assessment
NSC	National Security Council
NSP	National Solidarity Programme
NTM-A	NATO Training Mission-Afghanistan
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OIC	Organisation Islamischer Staaten
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
ONSA	Office of the National Security Advisor
OPLAN	Operational Plan
OSZE/OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/ Organization for Security and Co-operation in Europe
PATRIIP	Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme
PCA	Friedens- und Konfliktanalysen/ Peace and Conflict Analysis
PIU	Project Implementation Unit
PMT	Police Mentor Teams
POMLT	Police Operational Mentoring and Liaison Team
PPP	Purchasing Power Parity
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
PTC	Police Training Centre
PTS	Program-e Takhim-e Solh/ Strengthening Peace Programme
QRF	Quick Reaction Force
RC	Regional Command
RECCA	Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan
RMO	Risk Management Offices
ROE	Rules Of Engagement
RSM	Resolute Support Mission
RTA	Radio Television Afghanistan
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SMAF	Self-Reliance and Mutual Accountability Framework
SNTV	Single Non-Transferable Vote
SPNA	Stabilisation Programme Northern Afghanistan
SSR	Security Sector Reform
STC	Sergeant Training Centers

SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TAAC	Train Advice Assist Command
TAPI	Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (Gas Pipeline Project)
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
TLO	The Liaison Office
TVET	Technical Vocational Education and Training
TZ	Technische Zusammenarbeit
UA	Untersuchungsausschuss
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNSCR	United Nations Security Council Resolutions
UNSMA	United Nations Special Mission to Afghanistan
USAID	United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen
WASH	Ernährungssicherung, Wasser-, Sanitär- und Hygieneversorgung
WP	Wahlperiode
ZfA	Zentralstelle für das Auslandsschulwesen
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZMSBw	Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr
ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit

6.8 Mitglieder der Enquete-Kommission/Obleute

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) (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 Regionalbüros Südwestasien der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Abteilung Asien und Pazifik, Taschkent/Usbekistan

6.9 Fraktionsreferentinnen/-referenten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten sowie der Sachverständigen

Fraktionsreferentinnen/-referenten	
Johanna Polle	Referentin, Fraktion der SPD
René Hoffmeister	Studentischer Mitarbeiter, 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, FDP-Fraktion (<i>bis 01.11.2023</i>)

Meret Steybe	Referentin, FDP-Fraktion (<i>ab 01.01.2024</i>)
Felix Henke	Leitender Referent, AfD-Fraktion
René Jokisch	Fraktion DIE LINKE (<i>bis 01.08.2023</i>)
Martin Hantke	Koordinator, Fraktion DIE LINKE (<i>01.08.2023 bis 06.12.2023</i>)

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten	
David Kristen	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Abg. Michael Müller
Lynn Ossenbrüggen	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro Abg. Serap Güler
Dr. Olivier Moliner	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Abg. Derya Türk-Nachbaur
Finn Callieri	Studentischer Mitarbeiter, Büro Abg. Derya Türk-Nachbaur
Melanie Meyer	Koordinierende Referentin, Büro Abg. Peter Beyer
Philipp Kruse	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Abg. Schahina Gambir
Wiebke Vetter	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro Abg. Schahina Gambir
Frederic Auel	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Abg. Philip Krämer
Eleni Ntokalou	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro Abg. Deborah Düring
Leonie Hopgood	Mitarbeiterin, Büro Abg. Merle Spellerberg
Christian Karl	Mitarbeiter, Büro Abg. Christian Sauter
Meret Steybe	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro Abg. Knut Gerschau (<i>bis 31.12.2023</i>)
Jochen K. Roos	Mitarbeiter, Büro Abg. Jan Ralf Nolte
Pascal Stuiber	Mitarbeiter, Büro Abg. Andrej Hunko (<i>bis 06.12.2023</i>)
Leonhard Mertens	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Abg. Susanne Hierl
Victor Bashkatov	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Abg. Christoph Schmid
Nadine Milde	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro Abg. Nadja Sthamer

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sachverständigen	
Theresa Breitmaier	Mitarbeiterin von Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, sachverständiges Kommissionsmitglied
Benedikt Bäuerlein	Mitarbeiter von Prof. Dr. Carlo Masala, sachverständiges Kommissionsmitglied
Lucas Bollschweiler	Mitarbeiter von Prof. Dr. Carlo Masala, sachverständiges Kommissionsmitglied
Benedikt Griesbeck	Mitarbeiter von Prof. Dr. Carlo Masala, sachverständiges Kommissionsmitglied

Frederik Koch	BundeswehrVerband e. V., Mitarbeiter von Oberst André Wüstner, sachverständiges Kommissionsmitglied
Hannah Schnier	Mitarbeiterin von Prof. Dr. Anna Geis, sachverständiges Kommissionsmitglied
Mariella Werner	Studentische Mitarbeiterin von Prof. Dr. Ursula Schröder, sachverständiges Kommissionsmitglied

6.10 Kommissionssekretariat

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kommissionssekretariats	
MR Michael Hilger	Leiter des Sekretariats (<i>ab 14.10.2022</i>)
RDn Sabine Horvath	Referentin (<i>01.09.2022 bis 30.06.2023</i>)
RD Kai Mühlstädt	Referent (<i>ab 01.08.2023</i>)
Anja Wollny	Referentin (<i>ab 01.08.2022</i>)
Dr. Ingo Henneberg	Wissenschaftlicher Mitarbeiter (<i>ab 01.06.2023</i>)
Dr. Sebastian Lange	Wissenschaftlicher Mitarbeiter (<i>ab 01.08.2023</i>)
Dr. Alexander Linden	Wissenschaftlicher Mitarbeiter (<i>ab 09.10.2023</i>)
RD Kai Mühlstädt	Wissenschaftlicher Mitarbeiter (<i>03.01. bis 01.08.2023</i>)
Christiane Kahlert	Sachbearbeiterin/Büroleitung (<i>ab 01.08.2022</i>)
Andreas Graf von Bernstorff	Geprüfter Rechtskandidat (<i>ab 17.04.2023 bis 31.01.2024</i>)
Sarah Olwig	Geprüfte Rechtskandidatin (<i>11.01. bis 01.09.2023</i>)
Doreen Sattinger	Geprüfte Rechtskandidatin (<i>ab 03.04.2023 bis 31.01.2024</i>)
Gabriel Schneider	Geprüfter Rechtskandidat (<i>ab 01.09.2023</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>ab 17.04.2023</i>)
Helene Filsinger	Studentische Hilfskraft (<i>ab 17.04.2023</i>)
Emely Tönnies	Auszubildende (<i>01.10. bis 31.12.2022</i>)
Johanna Frank	Praktikantin (<i>06.03. bis 14.04.2023</i>)
Pauline Nöltge	Praktikantin (<i>02.05. bis 23.06.2023</i>)

6.11 Mitglieder der Projektgruppen**Mitglieder der Projektgruppe 1 „Sicherheit und Stabilisierung“**

Vorsitz: Abg. Peter Beyer (CDU/CSU)

Stellv. Vorsitz: Abg. Jan Ralf Nolte (AfD)

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Abg. Christoph Schmid Abg. Sebastian Fiedler	
CDU/CSU	Abg. Peter Beyer	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Abg. Merle Spellerberg
FDP	Abg. Christian Sauter	
AfD	Abg. Jan Ralf Nolte	
DIE LINKE.		
Sachverständige Mitglieder	Dr. Michael Lüders Winfried Nachtwei Jörg Vollmer André Wüstner	
Sekretariat	Sabine Horvath (21.11.2022 bis 30.06.2023) Dr. Sebastian Lange (ab 01.08.2023)	

Mitglieder der Projektgruppe 2 „Ziviler Aufbau und Friedensförderung“

Vorsitz: SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Stellv. Vorsitz: SVe Prof. Dr. Anna Geis

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Abg. Derya Türk-Nachbaur Abg. Nadja Sthamer	
CDU/CSU	Abg. Serap Güler	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Abg. Deborah Düring
FDP		Abg. Knut Gerschau
AfD		
DIE LINKE.	Abg. Heidi Reichinnek (bis 10.05.2023)	
Sachverständige Mitglieder	Prof. Dr. Anna Geis Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann Reiner Haunreiter Dr. Katja Mielke Dr. Ellinor Zeino	
Sekretariat	Anja Wollny (21.11.2022 bis 30.06.2023) Dr. Ingo Henneberg (ab 30.06.2023)	

Mitglieder der Projektgruppe 3 „Staats- und Regierungsaufbau“

Vorsitz: Abg. Philip Krämer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Stellv. Vorsitz: SVe Prof. Dr. Ursula Schröder

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Abg. Michael Müller Abg. Aydan Özoğuz	
CDU/CSU	Abg. Susanne Hierl	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abg. Philip Krämer	Abg. Schahina Gambir
FDP		
AfD	Abg. Joachim Wundrak	
DIE LINKE.	Abg. Andrej Hunko	
Sachverständige Mitglieder	Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala Egon Ramms Prof. Dr. Ursula Schröder	
Sekretariat	Michael Hilger (21.11.2022 bis 01.02.2023) Kai Mühlstädt (ab 01.02.2023)	

6.12 Übersicht der öffentlichen und nichtöffentlichen Anhörungen/Anhörungsgäste

Datum/Sitzungs-Nr.	Anlass/Gegenstand/Sachverständige
16.10.2022 4. Sitzung	Nichtöffentliche Anhörung zum Thema „Nach 20 Jahren militärisch-zivilem Einsatz der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan: die fünf wichtigsten Lehren für die zukünftige Sicherheits- und Außenpolitik Deutschlands“ Externe Sachverständige: PD Dr. habil. Markus Kaim, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin Rüdiger König, Botschafter, Auswärtiges Amt, ehemaliger Botschafter in Kabul/Afghanistan Dr. Philipp Münch, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam
21.11.2022 5. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema: „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes. Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“ Externe Sachverständige: Carl-Hubertus von Butler, Generalleutnant a. D. Prof. Dr. Conrad Schetter, Direktor des BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies gGmbH, Bonn Michael Steiner, Botschafter a. D., Auswärtiges Amt
12.12.2022 7. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema: „Petersberger Konferenz 2001: Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“ Externe Sachverständige: Thomas Ruttig, Afghanistan Analyst Network (AAN), Berlin Habiba Sarabi, ehemalige afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin, Virginia/USA Dr. Susanne Schmeidl, Swiss Peace, Basel
23.01.2023 9. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema: „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“ Externe Sachverständige: Lakhdar Brahimi, ehemaliger UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan, USA Wolfgang Schneiderhan, General a. D. Dr. Almut Wieland-Karimi, Politikberaterin, Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., Berlin
27.02.2023 11. Sitzung	Öffentliche Anhörung „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Zivil-militärische Stabilisierung - Operative Umsetzung und Wirkung“ Externe Sachverständige: Botschafter Hermann Nicolai, Auswärtiges Amt Generalleutnant Bernd Schütt, Befehlshaber des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr, Schwielowsee

Datum/Sitzungs-Nr.	Anlass/Gegenstand/Sachverständige
	Dr. Sima Samar, Ärztin, ehemalige afghanische Ministerin für Frauenangelegenheiten, von 2002 bis 2005 Vorsitzende der Unabhängigen Menschenrechtskommission in Afghanistan
27.03.2023 13. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema: „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“ Externe Sachverständige: Florian Broschk, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Berlin Jared Sembritzki, Brigadegeneral des Heeres der Bundeswehr, Abteilungsleiter Einsatz im Kommando Heer in Strausberg/Brandenburg Dr. Barnett Rubin, Stimson Center Washington D. C., ehem. Berater des US Special Representative for Afghanistan, New York
24.04.2023 15. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema: „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung-Staat, Gesellschaft und Sicherheit“ Externe Sachverständige: Peter Jördening, Leitender Polizeidirektor, Bundespolizeipräsidium Potsdam Stefan Recker, Leiter Büro Caritas International Kabul, Hilfswerk der deutschen Caritas, Deutscher Caritasverband e. V. Dr. Tilmann J. Röder, Geschäftsführer der Nichtregierungsorganisation JustPeace gGmbH, Berlin
22.05.2023 17. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema: „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene“ Externe Sachverständige: Zarifa Ghafari, ehem. afghanische Politikerin/Frauenrechtlerin, Nichtregierungsorganisation „Assistance and Promotion of Afghan Women“, Düsseldorf Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Projektgruppenleiterin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin David H. Petraeus, US-General a. D., USA
12.06.2023 19. Sitzung	Öffentliche/Nichtöffentliche Anhörung zum Thema: „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ Externe Sachverständige: Tom Koenigs, ehem. Bundestagsabgeordneter und Vorsitzender Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (2009 bis 2013) Hellmut Königshaus, ehem. Bundestagsabgeordneter und Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (2010 bis 2015) Ruprecht Polenz, ehem. Bundestagsabgeordneter und Vorsitzender Auswärtiger Ausschuss (2005 bis 2013) Reinhold Robbe, ehem. Bundestagsabgeordneter und Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages (2005 bis 2010)

Datum/Sitzungs-Nr.	Anlass/Gegenstand/Sachverständige
19.06.2023 22. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Deutschlands Rolle im multilateralen Kontext – Abzug und Verhandlung“ Externe Sachverständige: Andreas von Brandt, Auswärtiges Amt, (ehemaliger Leiter der EU-Delegation in Kabul) Jan Hendrik van Thiel, Amtierender Botschafter in Kingston/Jamaica, (2021 Stellvertreter des deutschen Botschafters in Afghanistan) Deborah Lyons, San Francisco/USA, (ehemalige Botschafterin Kanadas in Afghanistan, ehemalige Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für Afghanistan und Leiterin von UNAMA, UN Assistance Mission in Afghanistan)
03.07.2023 24. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen des Afghanistaneseinsatzes – Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung“ Externe Sachverständige: Joschka Fischer, Bundesminister a. D. Heidemarie Wiecezorek-Zeul, Bundesministerin a. D. Dr. Thomas de Maiziére, Bundesminister a. D., ehemaliger Chef des Bundeskanzleramtes Gerhard Schindler, ehem. Präsident des Bundesnachrichtendienstes
18.09.2023 25. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“ Externe Sachverständige: Joost Flamand, Direktor der Abteilung Sicherheitspolitik, Außenministerium der Niederlande, Den Haag Bjørn Tore Godal, Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan, Oslo/Norwegen Prof. Dr. Christoph Zürcher, University of Ottawa, Graduate School of Public and International Affairs
18.09.2023 26. Sitzung	Nichtöffentliche Anhörung zum Thema „Stand der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan“ Vertreter/Vertreterin der Evaluierungsteams: Dr. Anne Lange, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Münster Gregor Meiering, Senior Evaluator/Politikberater, GFA Consulting Group GmbH, Hamburg Helge Roxin, Senior Evaluator und Teamleiter, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn

6.13 Übersicht der nichtöffentlichen Anhörungen der Projektgruppen/Anhörungsgäste

Nichtöffentliche Anhörungen der Projektgruppe 1	
Die Projektgruppe 1 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 21. November 2022 bis zum 16. Oktober 2023 insgesamt 13 Sitzungen durchgeführt, darunter drei nichtöffentliche Anhörungen und eine externe Sitzung.	
23.01.2023	Anhörung zum Themenbereich „Ressortübergreifende Zusammenarbeit, Terrorbekämpfung und deutsche Rolle im Rahmen der internationalen Einsätze“ <u>Externer Sachverständiger:</u> Jens Arlt, Brigadegeneral des Heeres der Bundeswehr, Kommandeur der Luftlandebrigade 1, Saarland
27.02.2023	Anhörung zum Themenbereich „Aufbau und Training der afghanischen Polizeikräfte“ <u>Externer Sachverständiger:</u> Hans-Joachim Schmitz, Polizei Nordrhein-Westfalen, Wuppertal
24.04.2023	Anhörung zum Themenbereich „Aufbau leistungsfähiger afghanischer Streit- und Sicherheitskräfte“ <u>Externer Sachverständiger:</u> Rainer Glatz, Generalleutnant a. D., Potsdam

Nichtöffentliche Anhörungen der Projektgruppe 2	
Die Projektgruppe 2 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 21. November 2022 bis zum 23. Oktober 2023 insgesamt 17 Sitzungen durchgeführt, darunter acht nichtöffentliche Anhörungen.	
12.12.2022	Anhörung zum Themenbereich „Gesellschaftliche Friedensförderung und Aussöhnung – lokale und innerafghanische Friedensinitiativen“ <u>Externe Sachverständige:</u> Mary Akrami, Virginia/USA Shoaib Rahim, Toronto/Kanada
23.01.2023	Anhörung zum Thema „Friedensdiplomatie auf allen Ebenen“ <u>Externe Sachverständige:</u> Andreas Krüger, Auswärtiges Amt Nader Nadery, Asser Institute, Center for International and European Law, Den Haag, Niederlande
06.02.2023	Hintergrundgespräch mit Herrn Michael Steiner, Botschafter a. D., München
27.02.2023	Anhörung zum Thema „Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Afghanistan“ <u>Externe Sachverständige:</u> Prof. Dr. Abdul Rahman Ashraf, Bonn Sharmila Hashimi, Berlin

27.03.2023	Anhörung zum Thema „Aufbau ziviler Strukturen in Afghanistan“ <u>Externe Sachverständige:</u> N. N., United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Kabul, Afghanistan Dr. Orzala Nemat, Research Associate at Humanitarian Policy Group ODI, United Kingdom
24.04.2023	Anhörung zum Thema „Wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan von 2001 bis 2021“ <u>Externe Sachverständige:</u> Stephan Opitz, Bereichsleiter der KfW, KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt a. M. Michael Sickert, SiCon International Development GmbH, Leipzig
08.05.2023	Anhörung zum Themenbereich: „Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung: Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan zwischen 2001 und 2021“ <u>Externe Sachverständige:</u> Hayatullah Jawad, Gründer und Vorsitzender der AHRRAO Marcel Schwickert, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
22.05.2023	Anhörung zum Themenbereich: „Entwicklungszusammenarbeit sowie humanitäre/entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe in Afghanistan von 2001 bis 2021“ <u>Externe Sachverständige:</u> Elke Gottschalk, Deutsche Welthungerhilfe e. V., Bonn Fazel Rabi Haqbeen, afghanischer NGO-Dachverband ACBAR, Kabul

Nichtöffentliche Anhörungen der Projektgruppe 3

Die Projektgruppe 3 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 21. November 2022 bis zum 13. November 2023 insgesamt 14 Sitzungen durchgeführt, darunter drei nichtöffentliche Anhörungen.

12.12.2022	Anhörung zum Themenbereich „Vorgeschichte Staatsaufbau in Afghanistan, Zentralstaat versus dezentrale Alternativen sowie die Rolle der UNAMA“ <u>Externe Sachverständige:</u> Thomas Ruttig, Afghanistan Analyst Network (AAN), Berlin Michael Schmunk, Botschafter a. D., Hamburg
27.02.2023	Anhörung zum Themenbereich „Justizaufbau, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte“ <u>Externe Sachverständige:</u> Dr. Ulrike Hopp-Nishanka, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin Dr. Tilmann J. Röder, JustPeace gGmbH, Berlin
22.05.2023	Anhörung zu den Themenbereichen: „Budget und Finanzen“ und „Infrastruktur und soziale Systeme“ in Afghanistan <u>Externer Sachverständiger:</u> Jens Clausen, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt a. M.

6.14 Liste der Kommissionsdrucksachen

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
20(28)01	Sekretariat PA 28 „Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“	Verfahrensbeschlüsse der Enquete-Kommission; 2. Sitzung am 19. September 2022, nichtöffentlich	11.11.2022
20(28)02	Sekretariat PA 28	Leitfragen an die externen Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes. Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“ am 21. November 2022	14.11.2022
20(28)03	Prof. Dr. Conrad Schetter, Direktor des Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)	Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zum Thema „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes. Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“ am 21. November 2022	18.11.2022
20(28)04	Sekretariat PA 28	Leitfragen an die eingeladenen Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Petersberger Konferenz 2001: zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“ am 12. Dezember 2022	06.12.2022
20(28)04_EN	Sekretariat PA 28	Key questions for the experts, Public hearing on 12 December 2022 on the topic of “The 2001 Petersberg Conference: civil society and Afghan perspectives” [englische Übersetzung der Leitfragen]	12.12.2022
20(28)05	Thomas Ruttig, Afghanistan Analysts Network (AAN)	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Petersberger Konferenz 2001: Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“ am 12. Dezember 2022	08.12.2022
20(28)06	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen an die externen Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung zum Thema: „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“ am 23. Januar 2023	17.01.2023
20(28)06_EN	Sekretariat PA 28	Key questions for the experts, Public Hearing on 23 January 2023 on the topic of “the stabilisation phase and the role of the alliance partners from 2002 to 2008: strategies, cooperation and coordination between the international and national level” [englische Übersetzung der Leitfragen]	20.01.2023
20(28)07	Dr. Almut Wieland-Karimi, Mitglied des Präsidiums der	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien,	19.01.2023

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
	Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN), Berlin	Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“ am 23. Januar 2023	
20(28)08	Lakhdar Brahimi, ehemaliger UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan	Eingangsstatement zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“ am 23. Januar 2023; Anlage: Brahimi „Bonn-II-Non-Paper - Accelerating the Implementation of the Bonn Agreement“	27.01.2023
20(28)09	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen an die externen Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Zivil-militärische Stabilisierung – Operative Umsetzung und Wirkung“ am 27. Februar 2023	21.02.2023
20(28)09_EN	Sekretariat PA 28	Key questions for the experts, Public Hearing on 27 February 2023 on the topic of “The stabilisation phase and the role of the alliance partners from 2002 to 2008: Civilian-military stabilisation – Operational implementation and impact” [englische Übersetzung der Leitfragen]	24.02.2023
20(28)10	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“ am 27. März 2023	21.03.2023
20(28)10_EN	Sekretariat PA 28	Key questions for the experts, Public Hearing on 27 March 2023 on the topic of “Expansion, escalation and transition 2009-2014: the expansion of German engagement in the context of changes in strategy and a deteriorating security situation” [englische Übersetzung der Leitfragen]	23.03.2023
20(28)11	Florian Broschk, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Berlin	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“ am 27. März 2023	23.03.2023
20(28)12_EN	Dr. Barnett R. Rubin, Stimson Center, Washington D.C.	Statement zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“ am 27. März 2023	27.03.2023

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
20(28)12_DE	Dr. Barnett R. Rubin, Stimson Center, Washington D.C.	Stellungnahme [deutsche Übersetzung] zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext von Strategiewechsel und verschärfte Sicherheitslage“ am 27. März 2023	30.03.2023
20(28)13_DE	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“ am 24. April 2023	18.04.2023
20(28)13_EN	Sekretariat PA 28	Key questions for the experts, Public Hearing on 24 April 2023 on the topic of „Expansion, escalation and transition 2009 to 2014: handing over responsibility to Afghanistan – state, society and security“ [englische Übersetzung der Leitfragen]	21.04.2023
20(28)14	Stefan Recker, Leiter Büro Caritas Deutschland in Afghanistan, Deutscher Caritasverband e. V./ Caritas International (Ci)	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“ am 24. April 2023	18.04.2023
20(28)15	Peter Jördening, Leitender Polizeidirektor, Bundespolizei- präsidium Potsdam	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“ am 24. April 2023	24.04.2023
20(28)16	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“ am 22. Mai 2023	16.05.2023
20(28)16_EN	Sekretariat PA 28	Key questions for the experts, Public hearing on 22 May 2023 on the topic of “Strategy shift, adjustment and withdrawal 2015 to 2021: aims, changes and dynamics at international, national and local level”	16.05.2023
20(28)17_EN	Sekretariat PA 28	Artikel von US-General a. D. David H. Petraeus: „Afghanistan did not have to turn out this way“ vom 8. August 2022, veröffentlicht in der Zeitschrift „The Atlantic“, Unterlage zur öffentlichen Anhörung am 22. Mai 2023	16.05.2023
20(28)18_EN	Zarifa Ghafari, Nichtregierungsorgani- sation „Assistance	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken	22.05.2023

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
	and Promotion of Afghan Women“	auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“ am 22. Mai 2023	
20(28)19	Dr. Tilmann Röder, JustPeace gGmbH, Berlin	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014: Übergabe in afghanische Verantwortung – Staat, Gesellschaft und Sicherheit“ am 24. April 2023 [nachträglich eingereicht]	24.05.2023
20(28)20	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ am 12. Juni 2023	06.06.2023
20(28)21	Hellmut Königshaus, ehemaliger Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	Stellungnahme zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan- Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ am 12. Juni 2023	06.06.2023
20(28)21 a (nur zur dienstlichen Verwendung)	Hellmut Königshaus, ehemaliger Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	Zusätzliche Stellungnahme zum nichtöffentlichen Teil der Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan- Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ am 12. Juni 2023 [nachträglich eingereicht]	06.07.2023
20(28)22	Tom Koenigs, ehemaliger Sonderbeauftragter der Vereinten Nationen in Afghanistan	Stellungnahme zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan- Engagement im Deutschen Bundestag – Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ am 12. Juni 2023	08.06.2023
20(28)23	Sekretariat PA 28	Leitfragen der Fraktionen zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Deutschlands Rolle im multilateralen Kontext – Abzug und Verhandlung“ am 19. Juni 2023	13.06.2023
20(28)24	Reinhold Robbe, ehemaliger Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	Stellungnahme zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan- Engagement im Deutschen Bundestag -Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ am 12. Juni 2023 [nachträglich übersandt]	14.06.2023
20(28)25	Ruprecht Polenz, ehemaliger Vorsitzender des	Stellungnahme zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen: Das Afghanistan-	28.06.2023

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
	Auswärtigen Ausschusses	Engagement im Deutschen Bundestag -Rolle des Parlaments, Informationen und strategische Befassung“ am 12. Juni 2023 [nachträglich übersandt]	
20(28)26	Jan Hendrik van Thiel, Botschafter Kingston/ Jamaica	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Neuorientierung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Deutschlands Rolle im multilateralen Kontext – Abzug und Verhandlung“ am 19. Juni 2023	28.06.2023
20(28)27	Dr. Ulrike Hopp- Nishanka, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Neuorientierung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“ am 22. Mai 2023 [nachträglich übersandt]	17.07.2023
20(28)28	Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin a. D.	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Politische Verantwortungsstrukturen des Afghanistaneinsatzes – Rolle von Bundeskanzleramt und Bundesregierung“ am 3. Juli 2023 [nachträglich übersandt]	18.07.2023
20(28)29	Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence, Norwegian Commission on Afghanistan, Oslo	Official Norwegian Reports NOU 2016: 8 „A good ally: Norway in Afghanistan 2001-2014“, Oslo, 6 June 2016 (English edition, February 2018); Vorlage zur öffentlichen Anhörung am 18. September 2023	12.09.2023
20(28)30	Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Den Haag	IOB-Evaluation „Between wish and reality “ Evaluation of the Dutch contribution to Resolute Support, March 2023; Vorlage zur öffentlichen Anhörung am 18. September 2023	12.09.2023
20(28)31	Prof. Dr. Christoph Zürcher, University of Ottawa (im Auftrag des BMZ)	Bericht „Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 bis 2018“, Chapeau Paper, March 2020; Vorlage zur öffentlichen Anhörung am 18. September 2023	12.09.2023
20(28)32	Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Den Haag	IOB-Evaluation „Inconvenient Realities - An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict- affected contexts“, August 2023; Unterlage zur öffentlichen Anhörung am 18. September 2023	13.09.2023
20(28)33	Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Policy and Operations	Summary „In search of support: the integrated police training mission in Kunduz, Afghanistan“ Post-	13.09.2023

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
	Evaluation Department (IOB), Den Haag	mission evaluation, November 2019; Unterlage zur öffentlichen Anhörung am 18. September 2023	
20(28)34	Prof. Dr. Christoph Zürcher, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“ am 18. September 2023	14.09.2023
20(28)35	Björn Tore Godal, Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan, Oslo/Norwegen	Eingangsstatement zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“ am 18. September 2023	14.09.2023
20(28)35 neu	Björn Tore Godal, Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan, Oslo/Norwegen	Überarbeitetes Eingangsstatement zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“ am 18. September 2023	18.09.2023
20(28)36 (Nr. nicht vergeben)			
20(28)37	Dr. Anne Lange, Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Münster	Eingangsstatement zur nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Stand der ressortgemeinsamen strategischen Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan“ am 18. September 2023.	20.09.2023
20(28)38	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungs- zusammenarbeit (DEval), Bonn/ Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol)/ GFA Consulting Group GmbH, Hamburg	Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht, Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan – finale Version, November 2023	12.12.2023
20(28)39	Auswärtiges Amt / GFA Consulting Group GmbH, Hamburg	Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan: Finaler Ressortspezifischer Evaluierungsbericht, November 2023	12.12.2023
20(28)40	Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Bonn International Centre for Conflict Studiens (BICC)	Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan: BMI-spezifischer Bericht, November 2023	12.12.2023

Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
20(28)41	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungs- zusammenarbeit (DEval), Bonn	Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan: Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan, November 2023	12.12.2023
20(28)42	AA, BMI, BMZ	Gemeinsame Stellungnahme des Auswärtigen Amts, des Bundesministerium des Inneren und für Heimat und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum ressortgemeinsamen und zu den ressortspezifischen Berichten „Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan (2013-2021)“, November 2023	12.12.2023

6.15 Liste der Kommissionsmaterialien

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)01	Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste	Ausarbeitung „Der Afghanistan-Einsatz 2001-2021 Eine sicherheitspolitische Chronologie“, vom 20.01.2022	353	29.09.2022
20(28)02	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	BMZ-Papier 03/2018 „Afghanische Verantwortung stärken“ Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan	16	11.11.2022
20(28)03	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	BMZ-Strategiepapier 3/2014 „Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014-2017 – Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs“	40	11.11.2022
20(28)04	Auswärtiges Amt (AA) Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	Abschlussbericht der Bundesregierung anlässlich der Beendigung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an Einsätzen in Afghanistan, mit Begleitschreiben, Dezember 2021	50	18.11.2022
20(28)05	Bundesregierung (über Auswärtiges Amt)	Leistungsbeschreibung (Terms of Reference) für die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan, 17.09.2021	29	18.11.2022

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)06	Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste	Übersicht der wissenschaftlichen Ausarbeitungen zum Thema „Afghanistan“ von 2001 bis 2021, 23.11.2022	8	24.11.2022
20(28)07	Auswärtiges Amt	Liste der übersandten Dokumente der Ressorts und der Bundesregierung zum Afghanistan-Einsatz; zum Prüfauftrag der Enquete-Kommission vom 26.09.2022	4	24.11.2022
20(28)08	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)	Inhaltsverzeichnis der übersandten Dokumente zum Afghanistan-Einsatz; zum Prüfauftrag der Enquete- Kommission vom 26.09.2022	5	24.11.2022
20(28)09-01 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, Juni 2003	15	25.11.2022
20(28)09-02 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, Oktober 2003	14	25.11.2022
20(28)09-03 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, April 2004	18	25.11.2022
20(28)09-04 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, September 2004	13	25.11.2022
20(28)09-05 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, März 2005	14	25.11.2022
20(28)09-06 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, Oktober 2005	16	25.11.2022
20(28)09-07 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, April 2006	8	25.11.2022
20(28)09-08 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 03.10.2006	15	25.11.2022
20(28)09-09 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, April 2007	8	25.11.2022
20(28)09-10 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, Oktober 2007	16	25.11.2022
20(28)09-11 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, April 2008	11	25.11.2022
20(28)09-12 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 30.11.2008	16	25.11.2022

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)09-13 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 25.04.2009	17	25.11.2022
20(28)09-14 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 22.10.2009	21	25.11.2022
20(28)09-15 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 22.04.2010	23	25.11.2022
20(28)09-16 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 05.12.2010	31	25.11.2022
20(28)09-17 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 31.05.2011	32	25.11.2022
20(28)09-18 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 15.11.2011	21	25.11.2022
20(28)09-19 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 15.04.2012	21	25.11.2022
20(28)09-20 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 15.10.2012	24	25.11.2022
20(28)09-21 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 31.05.2013	18	25.11.2022
20(28)09-22 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 01.12.2013	18	25.11.2022
20(28)09-23 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 17.08.2014	14	25.11.2022
20(28)09-24 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 21.01.2015	16	25.11.2022
20(28)09-25 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 18.06.2015	15	25.11.2022
20(28)09-26 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 19.01.2016	16	25.11.2022
20(28)09-27 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 25.06.2016	13	25.11.2022
20(28)09-28 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul, Generalkonsulat Masar-e Scharif	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Kabul, 24.12.2016	17	25.11.2022
20(28)09-29	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul,	Politischer Halbjahresbericht	16	25.11.2022

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
VS/NfD	Generalkonsulat Masar-e Scharif	Afghanistan, Berlin, Juli 2017		
20(28)09-30 VS/NfD	Auswärtiges Amt, Botschaft Kabul, Generalkonsulat Masar-e Scharif	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, November 2017	9	25.11.2022
20(28)09-31 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Juni 2018	10	25.11.2022
20(28)09-32 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Dezember 2018	12	25.11.2022
20(28)09-33 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Juni 2019	13	25.11.2022
20(28)09-34 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Dezember 2019	16	25.11.2022
20(28)09-35 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Juni 2020	14	25.11.2022
20(28)09-36 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, Januar 2021	15	25.11.2022
20(28)09-37 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan/Juli 2021	10	25.11.2022
20(28)09-38 VS/NfD	Auswärtiges Amt	Politischer Halbjahresbericht Afghanistan, 31. Januar 2022	11	25.11.2022
20(28)10	Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	Auswahl von Dokumenten, Evaluierungen und Studien der NATO- bzw. Alliierten-Staaten zum Afghanistan-Einsatz (Internetlinks)	2	29.11.2022
20(28)11 a	AA, BMVg, BMZ, BMI	Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, 1. September 2003	11	02.12.2022
20(28)11 b	AA, BMVg, BMZ, BMI	Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, 12. September 2006	26	02.12.2022
20(28)11 c	Die Bundesregierung	Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, September 2008	58	02.12.2022
20(28)11 d	Die Bundesregierung	Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, 5. September 2007	19	24.01.2023
20(28)12 a	Die Bundesregierung	Afghanistan. Auf dem Weg zur „Übergabe in Verantwortung“ – Ressortübergreifende Entscheidungsgrundlage zur Mandatsverlängerung und vor der	11	02.12.2022

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
		internationalen Afghanistan Konferenz, Bericht vom 18.11.2009		
20(28)12 b	Die Bundesregierung	Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, Bericht vom 25.10.2010	11	02.12.2022
20(28)13 a	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsberichte Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Dezember 2010	110	02.12.2022
20(28)13 b	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Zwischenbericht Juli 2011	16	02.12.2022
20(28)13 c	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Dezember 2011	86	02.12.2022
20(28)13 d	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Zwischenbericht Juni 2012	29	02.12.2022
20(28)13 e	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, November 2012	76	02.12.2022
20(28)13 f	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Zwischenbericht Juni 2013	33	02.12.2022
20(28)13 g	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Januar 2014	48	02.12.2022
20(28)13 h	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Zwischenbericht, Juni 2014	30	02.12.2022
20(28)13 i	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Fortschrittsbericht Afghanistan 2014 einschließlich einer Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, November 2014	65	02.12.2022
20(28)14	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements zur	30	02.12.2022

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
		Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Februar 2018		
20(28)15 a	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Bericht der Bundesregierung zur deutschen Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan; Begleitschreiben und Input-Papier von Februar 2019	12	02.12.2022
20(28)15 b	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Bericht der Bundesregierung zur deutschen Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Februar 2020	11	02.12.2022
20(28)16	Die Bundesregierung (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Bericht über die Maßnahmen und Auswirkungen der militärischen, zivilen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Afghanistan während der Zeit des deutschen Engagements, zur Unterrichtung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Deutschen Bundestag, Juni 2021	12	02.12.2022
20(28)17	BMVg	Publikationen des Zentrums für Militärgeschichte u. Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw) und Auswahl von AFG-Tagebüchern und Einsatzerfahrungen von Soldaten (Internetlinks)	4	15.12.2022
20(28)18 (Nur für Mitglieder der EK – analog VS-NfD)	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)/ Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol)/GFA Consulting Group (über AA)	Inception-Bericht „Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan (finale Version), Dezember 2022	94	09.01.2023
20(28) 18 neu	DEval) / DHPol / GFA Consulting Group (über AA)	Inception-Bericht „Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan (finale Version), Januar 2023	94	02.02.2023
20(28)19	Europäische Kommission/ Auswärtiges Amt	Country Strategy Paper Islamic Republic of Afghanistan 2007 – 2013	44	24.01.2023

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)20 a	Rat der Europäischen Union/Auswärtiges Amt	Ratsdokument Nr. 11168/14 Generalsekretariat des Rates Schlussfolgerungen des Rates zu Afghanistan, Brüssel, 23.06.2014	29	24.01.2023
20(28)20 b	Rat der Europäischen Union/Auswärtiges Amt	Ratsdokument Nr. 11482/17 Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Elemente einer EU-Strategie für Afghanistan, Brüssel, 24.07.2017	19	24.01.2023
20(28)20 c	Rat der Europäischen Union/Auswärtiges Amt	Ratsdokument Nr. 13098/17 Schlussfolgerungen des Rates zu Afghanistan, Brüssel, 16.10.2017	28	24.01.2023
20(28)21 a	Amtsblatt der Europäischen Union (übersandt vom Auswärtiges Amt)	Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits, 14.03.2017	28	24.01.2023
20(28)21 b	Amtsblatt der Europäischen Union (übersandt vom Auswärtigen Amt)	Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits, 14.03.2017, L 67/16 - 30	15	24.01.2023
20(28)22 a	BMZ	Evaluation Reports 028 Assessing the Impact of Development Cooperation in North-East Afghanistan (Interim Report)	24	24.01.2023
20(28)22 b	BMZ	BMZ-Evaluierungsbericht 031 Friedensmission in Nordost Afghanistan – Welche Wirkungen hat die Entwicklungszusammenarbeit? Zwischenbericht, September 2007	29	24.01.2023
20(28)23	BMZ	Evaluation Reports 049 Assessing the Impact of Development Cooperation in North-East Afghanistan, 2005-2009, final report, March 2010	45	24.01.2023
20(28)24 a	BMZ	Development Cooperation in Conflict Zones – Assessing the Impact of Development Cooperation in North-East Afghanistan, 2007-2013, final report, January 2015	115	24.01.2023

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)24 b	BMZ	Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktzonen – Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2007-2013 (deutsche Übersetzung der Zusammenfassung)	7	24.01.2023
20(28)25	BMZ	Strategische Portfolio Review Afghanistan von Prof. Dr. Christoph Zürcher, Universität Ottawa/Kanada, Schlussbericht, Oktober 2013	34	24.01.2023
20(28)26	BMZ / DEval	Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, 2014	43	24.01.2023
20(28)27	BMZ	BMZ-Strategiepapier 3/2014 Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014-2017	42	26.01.2023
20(28)28	BMZ	BMZ-Positionspapier 03/2018 „Afghanische Verantwortung stärken“, Positionspapier zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Afghanistan	18	26.01.2023
20(28)29 a	BMZ / Prof. Dr. Christoph Zürcher, University of Ottawa	Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan 2008 – 2018 (Chapeau Paper), March 2020	40	27.01.2023
20(28)29 b	BMZ / Prof. Dr. Christoph Zürcher, University of Ottawa	International Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018 Part 1: Systematic Review of Impact Evaluations of Development Aid in Afghanistan, 2008 – 2018, March 2020	52	27.01.2023
20(28)29 c	BMZ Prof. Dr. Christoph Zürcher, University of Ottawa	International Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018 Part 2: Summary Report of Eleven Bilateral Country-Level Evaluations, March 2020	36	27.01.2023
20(28)29 d	BMZ Hassina Popal und Prof. Dr. Christoph Zürcher	International Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018 Part 3: Summary of Selected SIGAR Reports, Afghanistan, 2008 – 2018, March 2020	40	27.01.2023

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)29 e	BMZ / Reem Saraya und Prof. Dr. Christoph Zürcher	International Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018 Part 4: Summary Report of Evaluation Reports by the Asian Development Bank, 2008 – 2018	28	27.01.2023
20(28)29 f	BMZ	International Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018 Part 5: Summary Report of Selected Evaluation Reports by Multilateral Organizations and NGO, 2008 – 2018, March 2020	36	27.01.2023
20(28)29 g	BMZ	Übersicht über Reviews und Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan 2009-2020	1	27.01.2023
20(28)30	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages / 1. UA 20. WP	Sachstand: Die Aufarbeitung der Afghanistan- Evakuierung durch die Truppen stellenden Nationen der Resolute Support Mission und ihr Umgang mit afghanischen Ortskräften, 2022/2023, mit Kurzinformation, 11.01.2023	118	06.02.2023
20(28)31 VS-NfD	BMVg	Gesamtbericht der Einsatzauswertung des 20-jährigen Einsatzes der Bundeswehr (2001-2021) vom 3. Februar 2023	34	06.07.2023
20(28)32 VS-NfD	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Informelles Diskussionspapier	41	06.07.2023
20(28)33	Konrad Adenauer- Stiftung / Counter Extremism Project	Publikation „Die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan – Auswirkungen auf den globalen Terrorismus“, Dezember 2022, deutsche Übersetzung	152	19.07.2023
20(28)34 (VS-Vertrau- lich)	Auswärtiges Amt (AA)	Unterlagen zur Petersberg-Konferenz 2001; vertrauliche Berichte der damaligen deutschen Delegation	13 Berichte (1 Ordner)	Einsicht- nahme nur in BT-Ge- heimschutz- stelle
20(28)35 a (VS-NfD)	Auswärtiges Amt (AA)	Übersicht der Unterlagen zur Drogen- und Drogenanbaubekämpfung in Afghanistan: Sachstand des Auswärtigen Amtes zur	1	07.09.2023

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
		Drogenbekämpfung in Afghanistan, August 2023		
20(28)35 b (VS-NfD)	Auswärtiges Amt (AA)	Projektübersicht zur Drogenbekämpfung sowie Angaben über die Zuwendungen des Auswärtigen Amtes, Zeitraum 2002- 2022	1	07.09.2023
20(28)36	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bekanntmachung über das deutsch- afghanische Sitz- und Statusabkommen sowie der deutsch- afghanischen Vereinbarung über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan vom 24. April 2008 (Auszug Bundesgesetzblatt, Bonn, 07.05.2008)	7	07.09.2023
20(28)37	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan (PAL), Bericht “Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman Eastern Afghanistan”, December 2004, PAL Internal Document No. 2	91	07.09.2023
20(28)38	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)/Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz)	Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan (PAL), Bericht “Conflict Processing and the Opium Poppy Economy in Afghanistan”, Jalalabad, June 2005, PAL Internal Document No. 5	99	07.09.2023
20(28)38 a	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)/Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz)	Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan (PAL), Kurzfassung des Berichtes “Conflict Processing and the Opium Poppy Economy in Afghanistan”, Jalalabad, August 2005, PAL Internal Document No. 5	20	07.09.2023
20(28)39 a	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Ministry of Counter Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan Report „Afghanistan Opium Survey 2011“, December 2011	119	07.09.2023

KOM-Mat. Nr.	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)39 b	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Ministry of Counter Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan Final Report „Afghanistan Poppy Eradication Verification“, September 2013	32	07.09.2023
20(28)39 c	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Ministry of Counter Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan Report „Afghanistan Opium Survey 2013“, December 2013	117	07.09.2023
20(28)39 d	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Ministry of Counter Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan Report „Afghanistan Opium Survey 2014“, Socio-economic analysis, March 2015	61	07.09.2023
20(28)39 e	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Islamic Republic of Afghanistan Report „Afghanistan Opium Survey 2019 - socio-economic survey report: Driver, causes and consequences of opium, poppy cultivation“, February 2021	76	07.09.2023
20(28)40	Sekretariat PA 28	Übersicht „Evaluationen zu Afghanistan“, 24.07.2023	13	12.09.2023
20(28)41	Sekretariat PA 28	Zusammenstellung von einzelnen Berichten zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan: Evaluationen/Lessons learned in Deutschland, Dänemark, Finnland, Großbritannien, NATO Parliamentary Assembly, Niederlande, Norwegen, Schweden und Weltbank, für den Zeitraum 2001 bis 2021	52	12.09.2023

