



Deutscher Bundestag

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

Wortprotokoll der 5. Sitzung

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

Berlin, den 21. November 2022, 13:00 Uhr
Anhörungsraum 3.101, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1, 10117 Berlin

Vorsitz: **Michael Müller, MdB (SPD)**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Tagesordnungspunkt **Seite 4**

Öffentliche Anhörung zum Thema

**„Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des
Einsatzes - Ausgangspunkt 11. September 2001 bis
zur Petersberger Konferenz 2001“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragen an die eingeladenen Experten

Kommissionsdrucksache 20(28)02 *Anlage 1*



Eingeladene Sachverständige:

- Prof. Dr. Conrad Schetter,
Direktor des BICC – Bonn International
Centre for Conflict Studies gGmbH
- Michael Steiner,
Botschafter a. D.
- Carl-Hubertus von Butler,
Generalleutnant a. D.

Schriftliche Stellungnahme:

Prof. Dr. Conrad Schetter, BICC

Kommissionsdrucksache 20(28)03

Anlage 2



Mitglieder der Enquete-Kommission:

Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Müller, Michael Schmid, Christoph Türk-Nachbaur, Derya	Castellucci, Lars Prof. Dr. Özoğuz, Aydan Sthamer, Nadja
CDU/CSU	Beyer, Peter Güler, Serap Hierl, Susanne	Brand, Michael Bröhr, Marlon Dr. Leikert, Katja Dr.
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Gambir, Schahina Krämer, Philip	Düring, Deborah Spellerberg, Merle
FDP	Gerschau, Knut Sauter, Christian	Jurisch, Ann Veruschka Dr. Müller-Rosentritt, Frank
AfD	Nolte, Jan R.	Wundrak, Joachim
DIE LINKE.	Hunko, Andrej	Reichinnek, Heidi

Sachverständige Kommissionsmitglieder

Prof. Dr. Anna Geis

Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Reiner Haunreiter

Dr. Michael Lüders

Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala

Dr. Katja Mielke

Winfried Nachtwei

Egon Ramms

Prof. Dr. Ursula Schröder

Oberst André Wüstner

Jörg Vollmer

Dr. Ellinor Zeino



Beginn: 13.00 Uhr

Einziger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes - Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“

Vorsitzender: Meine Damen und Herren, ein herzliches Willkommen, ich eröffne die heutige Sitzung unserer Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands. Ich begrüße Sie alle ganz herzlich. Ich freue mich, dass uns unsere drei eingeladenen externen Sachverständigen mit ihrer Expertise zur Verfügung stehen und unsere Fragen beantworten können. Ich begrüße an dieser Stelle auch ganz herzlich die Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Tribüne, Journalistinnen und Journalisten und auch all diejenigen, das will ich zu Beginn betonen, die unsere Sitzung an den Bildschirmen mitverfolgen. Das ist die erste öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission. Sie wird über das Parlamentsfernsehen übertragen und zusätzlich ab morgen in der Mediathek des Bundestages verfügbar sein. Wir kommen damit auch dem Wunsch der Kommissionsmitglieder nach, offen und transparent zu tagen. Und wir hoffen auf ein reges öffentliches Interesse.

Ganz herzlich begrüße ich auch Angelika Kohlmeier, eine bekannte Fotografin aus Berlin, die mit uns hier ein Kunstprojekt startet, bei dem sie Aufnahmen mit Langzeitbelichtung erstellt. Ich kann Ihnen nur empfehlen, sich das später anzugucken, sie macht wirklich tolle Arbeiten.

Weitere Aufnahmen während der Sitzung sind jenseits der Auftaktbilder nicht gestattet.

Meine Damen und Herren, weil dies unsere erste öffentliche Anhörung ist und wir auch Zuschauerinnen und Zuschauer haben, möchte ich zu Beginn kurz auf unseren Auftrag eingehen. Der Deutsche Bundestag hat unserer Kommission einen großen und umfangreichen Auftrag gegeben. Wir sollen aus dem 20-jährigen Engagement Deutschlands in Afghanistan Lehren für unsere

künftige internationale Arbeit und unsere zukünftigen internationalen Kriseneinsätze ziehen.

Das ist eine verantwortungsvolle Aufgabe, die wir grob formuliert in zwei Phasen angehen werden. Wir beginnen mit einer Bestandsaufnahme und einem Rückblick auf den Einsatz in Afghanistan seit seinem Beginn kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Dabei betrachten wir auch die Konfliktvorgeschichte, und das Ganze geht dann bis zur Beendigung des Einsatzes im Sommer 2021. Wir untersuchen wichtige Abschnitte und Wegmarken sowie die Entwicklung insgesamt aus verschiedenen Perspektiven. Wir werden im Rahmen unserer Arbeit deutsche, afghanische und internationale Gäste begrüßen können und mit ihnen in Austausch treten. Die persönlichen Erfahrungen, Erlebnisse und Einschätzungen der Handelnden, der Betroffenen und der Beteiligten werden eine wichtige Grundlagen für unsere Analyse und später auch für unsere abschließende Bewertung sein.

In einer zweiten Phase werden wir Schlussfolgerungen ziehen und Handlungsempfehlungen für die zukünftige deutsche Außenpolitik erarbeiten, die wir dem Deutschen Bundestag in einem Bericht vorlegen werden.

Es hat sich in den Vorgesprächen gezeigt: Wir alle gehen davon aus, dass Deutschland in den nächsten Jahren international zunehmend Verantwortung übernehmen und zunehmend auch in internationalen Krisensituationen gefragt sein wird. Insofern ist es wichtig, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen und damit die Dinge in Zukunft hoffentlich besser machen zu können. Diesem Anspruch dient die herausfordernde Aufgabe in unserer Enquete-Kommission.

Ich möchte für unsere Zuschauerinnen und Zuschauer bei dieser ersten öffentlichen Sitzung noch etwas zur Zusammensetzung der Enquete-Kommission sagen: alle Fraktionen des Deutschen Bundestages sind nach Stärke der Fraktionen mit gewählten Abgeordneten hier vertreten. Ebenfalls nach Stärke der Fraktionen wurden darüber hinaus ständige Sachverständige der Fraktionen berufen, die unsere Arbeit durch ihre Expertise



bereichern. In aller Regel sind das Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, aber auch einige Experten mit einem Hintergrund bei der Bundeswehr, die dort in den vergangenen Jahren verantwortungsvolle Aufgaben übernommen haben und uns aus dieser Tätigkeit hier wichtige Einblicke gewähren.

Meine Damen und Herren, Sie werden weitere Informationen fortlaufend über die Internetseiten des Deutschen Bundestages beziehen können und unsere Arbeit in den öffentlichen Anhörungen hoffentlich weiter begleiten.

Für heute, um damit jetzt in die konkrete Arbeit einzusteigen, begrüßen wir drei Sachverständige, welche die Fraktionen gemeinsam eingeladen haben. Das ist zum einen **Prof. Dr. Conrad Schetter**, den wir um eine historische Einordnung bitten. Professor Schetter ist Direktor des Bonn International Center for Conflict Studies, kurz BICC, und publiziert regelmäßig zur Situation in Afghanistan. Für die diplomatische Perspektive haben wir den ehemaligen Botschafter **Michael Steiner** eingeladen. Herr Steiner war zur Zeit der Anschläge auf das World Trade Center in New York außen- und sicherheitspolitischer Berater im Kanzleramt. Außerdem steht uns Generalleutnant a. D. **Carl-Hubertus von Butler** für eine militärische Einschätzung der Situation zur Verfügung. Herr von Butler war Brigadegeneral und kommandierte ein internationales Vorkommando im Rahmen von ISAF. Wir danken Ihnen ganz herzlich, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen.

Herr Schetter hat uns vorab eine schriftliche Stellungnahme zugeschickt, die von der Internetseite des Bundestages heruntergeladen werden kann.

Unsere externen Sachverständigen werden rund zehn Minuten in die jeweiligen Themen einführen. Dann schließen sich Wortbeiträge und Fragen der Fraktionen an, wobei jeder Fraktion verabredungsgemäß rund sechs Minuten zur Verfügung stehen.

Als erstes hat Herr Professor Schetter das Wort.

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich sehr für die Einladung zum heutigen Treffen. Ich hatte Ihnen die an mich gestellten Fragen bereits letzte Woche vorab schriftlich beantwortet, und ich werde daher jetzt nur in der gebotenen Kürze auf meine Antworten eingehen.

Die erste Frage zielte auf die gesellschafts-politischen und strukturellen Spannungsfelder in Afghanistan. Herr Müller, Sie hatten erwähnt, dass hier ein historischer Einblick gegeben werden soll. Ich habe mich darum bemüht, eher einen historisch-strukturellen Einblick zu geben und dabei herauszuarbeiten, was die zentralen strukturellen Konfliktlinien und Spannungsfelder in Afghanistan sind.

Im Prinzip stehen wir vor dem Problem, dass wir in Afghanistan eine Fülle von Konfliktlinien haben. Wenn man bestimmte heraushebt, treten andere in den Hintergrund. In der Politik und in der politischen Betrachtung tendiert man leicht dazu, die Anzahl der Konfliktlinien in einer überschaubaren Größenordnung anzugehen und sie dann als statisch zu betrachten. Ich glaube, das ist letztendlich das Hauptproblem in Afghanistan: wir haben es mit einer sehr komplexen Gemengelage zu tun, die sich je nach Kontext auch mal sehr dynamisch verändert.

In meinem Gutachten habe ich fünf dieser Spannungsfelder hervorgehoben. Wenn man die wirtschaftlichen Ressourcen betrachtet, sieht man, dass in Afghanistan die landwirtschaftlichen Ressourcen als die zentralen Ressourcen immer stark umkämpft sind und eigentlich immer einen Mangel darstellen.

Nach Schätzungen drehen sich rund neunzig Prozent aller Konflikte in Afghanistan um Wasser, um Weiden oder um Land. Wir können feststellen, dass sich auch Konflikte, die ideologisiert sind, immer auf diese drei Streitigkeiten um Ressourcen konzentrieren. Das hat sich auch in den letzten 20 Jahren nicht geändert. Das ist meines Erachtens ein ganz zentraler Aspekt, den man betrachten muss.

Gleichzeitig ist Afghanistan immer ein



ressourcenarmes Land gewesen. Die seltenen Erden und andere große Ressourcen wurden erst in den letzten 20 Jahren zum Thema.

Das führte dazu, dass Afghanistan immer ökonomisch abhängig blieb. Man schätzt, dass in den letzten achtzig Jahren durchgängig rund vierzig Prozent der Staatseinnahmen aus dem Ausland gekommen sind. Afghanistan ist ein ganz klassischer Rentierstaat, also ein Land, das in sich selbst nie über die Ressourcen verfügte, seine eigene Bevölkerung zu ernähren. Das hat bedingt, dass wir seit den 50er Jahren, seit dem Kalten Krieg, in Afghanistan eine Stellvertretersituation zwischen den USA und der Sowjetunion sahen, die sich in den 80er Jahren im Afghanistankrieg und in den 90er Jahren in Stellvertreterkriegen zwischen Saudi Arabien und Iran sowie zwischen Pakistan und Indien manifestierte.

Ein zweiter zentraler Gegensatz ist der zwischen Stadt und Land, der sich im 20. Jahrhundert immer stärker vertiefte und mit einer Trennung zwischen Moderne und Tradition sowie zwischen Staat und Stamm einherging. Ich denke, das ist ein ganz zentrales Thema, das seinen Kristallisationspunkt vor allen Dingen in der Stellung der Frau fand und bis heute sehr stark das Spannungsverhältnis zwischen Stadt und Land symbolisiert.

Ein drittes Thema, das sich hier überlagert: Wir haben es in Afghanistan mit einer enormen Partikulargesellschaft zu tun. Es sind sehr kleinteilige Identitätsgruppen, die die Gesellschaft ausmachen: das Dorf, das Tal, der Clan, allenfalls vielleicht noch der Stamm. Sehr kleine Gruppierungen haben eine wichtige Bedeutung, was dazu führt, dass Konflikte auch auf lokaler Ebene und innerhalb von Familien eine große Rolle spielen. Meines Erachtens spielt auch das Verständnis von Clan-Heiratsallianzen eine besondere Rolle. Das Ergebnis davon war etwa in den 90er Jahren das, was wir als Kriegsfürstentum in Afghanistan kennen, sowie eine stets umkämpfte Herrschaft.

Symptomatisch hierfür ist, dass abgesehen von Dost Mohammed und Abdur Rahman im 19. Jahrhundert und Hamid Karzai im 21. Jahrhundert jeder Herrscher in den letzten

200 Jahren entweder gewaltsam vertrieben wurde oder eines unnatürlichen Todes starb.

Die vierte Ebene ist die kulturelle Vielfalt des Landes, die häufig auf die religiösen oder ethnischen Identitäten begrenzt wird. Ich werde es hierbei belassen, ich halte diese ethnische Dimension für eine, über die sehr stark mobilisiert wird, aber sie ist eben nur eine unter vielen.

Die fünfte Dimension ist diejenige der militärischen Intervention. Meines Erachtens ist es ganz zentral, dass jede militärische Intervention per se ein Spannungsfeld in Afghanistan darstellt.

Ich komme zur Frage der Strategieentwicklung und Implementierung und inwieweit sie diesen verschiedenen Konfliktszenarien Rechnung getragen hat. Hier sehe ich drei zentrale Punkte: Der erste ist, dass wir in Afghanistan eine mangelnde historische Kontextualisierung durch die Interventen hatten. Das heißt, dass Afghanistan in einer gewissen Weise als ein Raum gesehen wurde, in dem die historischen Spannungsfelder und die Komplexität nicht ausreichend herangezogen wurden. Die Entwicklungen in Afghanistan wurden nur als eine Ära des Schreckens gesehen. Das war meines Erachtens auch für Deutschland sehr wichtig, denn man glaubte, nicht in einen Krieg zu ziehen, sondern aus der Position der Neutralität heraus einen Frieden in Afghanistan zu gestalten.

Der zweite Punkt ist, dass man in Afghanistan einen leeren Raum sah – einen Raum, in dem man kaskadenhaft von oben einen neuen Staat aufbauen konnte. Häufig hörte man das Bonmot, dass in Afghanistan kein Wiederaufbau, sondern ein Aufbau stattfindet. Das war die Perspektive auf Afghanistan: ein leerer Raum, in den man seine Vorstellungen hineinbringen konnte.

Und der dritte Punkt, den ich für zentral halte, war das Feindbild der Taliban, die man von vorne herein mit Al-Qaida gleichgesetzt hat und gegen die man dann mit diesen neuen Wiederaufbauvorstellungen vorgehen konnte. Die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Taliban boten sich hier sozusagen als eine negative Folie an.



Dies führte dazu, dass die Interventen viel zu lange glaubten, sie seien neutral. Dabei waren sie von Beginn an Teil des Konfliktes. Das war meines Erachtens eine der wesentlichen Fehleinschätzungen. Man hätte von vorne herein die eigene Position im Konflikt stärker hinterfragen und dementsprechend Do-no-harm-Prinzipien anwenden müssen. Und zweitens hat man viel zu wenig verstanden, wie sich der Konflikt im Verlauf der Intervention transformierte und welche unterschiedlichen Konfliktraspekte dabei eine Rolle spielten.

Die dritte Frage zielt auf die verschiedenen Eliten in Afghanistan ab. Ich habe hier in Gewalteliten, politische und urbane Eliten unterschieden. Es ist sehr deutlich, dass sich die internationale Gemeinschaft in eine sehr starke Abhängigkeit gerade von den Gewalteliten begeben hat, die ja zentral dafür waren, 2001 die Herrschaft von den Taliban zurück zu erringen. Bei den politischen Eliten hat man sehr stark auf eine kleine Gruppe gesetzt, auch weil man gar keinen Überblick hatte, wen es als politische Eliten gab. Das Gleiche war bei den urbanen Eliten der Fall. Das führte dazu, dass in den Augen vieler Afghanen dieselben Akteure, die seit 1979 über 20 Jahre Krieg in Afghanistan geführt hatten, nun wieder in Amt und Würden gehoben wurden. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Schetter. Herr Steiner, Sie haben das Wort.

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Wir sind vor 20 Jahren nicht wegen Afghanistan nach Afghanistan gegangen, sondern wegen den USA. Und die USA sind nicht wegen Afghanistan nach Afghanistan gegangen, sondern weil die Taliban Osama Bin Laden nicht herausrückten. Am 11. September 2001 wurde die einzig verbliebene Supermacht ins Mark getroffen – ich nenne die Stichwörter World Trade Center, Pentagon, fast 3.000 Tote. Überall auf der Welt war allen sofort klar, dass das eine globale Zeitenwende war. Deswegen hat am nächsten Tag der Sicherheitsrat in New York einstimmig die Sicherheitsratsresolution 1368 beschlossen, die die Bedrohung des Weltfriedens feststellte und das Recht zur Selbstverteidigung formulierte. Und am selben Tag hat der NATO-Rat ebenfalls einstimmig den Artikel 5-Fall ausgerufen. Und in Deutschland im

Deutschen Bundestag hat der Bundeskanzler am selben Tag die uneingeschränkte Solidarität mit den Vereinigten Staaten erklärt. Mir war das damals ehrlich gesagt eine Drehung zu weit, denn das war eine Art Blankocheck. 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. Das war die klare Stimmung. Aber unser Motiv war übrigens auch, wie bei den Briten und den Franzosen, dabei zu sein, um eventuelle Überreaktionen verhindern zu können.

Der damalige Verteidigungsminister Rudolf Scharping hat mich letzte Woche an ein Nachtreffen erinnert. An dem hatten er, sein Staatssekretär Walther Stützle und ich teilgenommen. Und wir waren uns einig: jetzt ist eine gemeinsame Solidaraktion der Staats- und Regierungschefs der EU notwendig, vielleicht auch eine gemeinsame Reise nach Washington. Stattdessen kam es zu einer Art Schönheitswettbewerb, wer der solidarischste war. Und natürlich hat Tony Blair diesen Schönheitswettbewerb gewonnen.

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. Ich bin etwa zehn Tage nach Nine Eleven nach New York und Washington gereist, um herauszufinden, wie die USA reagieren würden. Im Gepäck hatte ich den Auftrag des Bundeskanzlers – auch von Außenminister Joschka Fischer –, jegliche Unterstützung anzubieten.

In New York, im Hauptquartier der UNO, zehn Tage nach Nine Eleven, konnte man noch den Leichengeruch riechen. Es war eine düstere Stimmung. Kofi Annan, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, hatte keine Ahnung, wie die USA reagieren würden. In Washington habe ich den stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz und den stellvertretenden Außenminister Richard Armitage gesprochen. Die



hatten beide Kreide geschluckt. Heute wissen wir, dass sie im Grunde genommen schon damals – wie die übrigen Neocons – eigentlich gleich in den Irak wollten: gegen die Achse des Bösen und Saddam Hussein. Nur Außenminister Colin Powell hat das damals verhindert.

Dann habe ich mit Condoleezza Rice gesprochen, sie war damals als National Security Adviser mein Counterpart. Sie sagte mir, alle Optionen lägen auf dem Tisch. Das bezog sich auf die Intensität und den Ort der Reaktion. Und sie sagte, nichts sei ausgeschlossen. 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 unserem Beitrag. Das war alles sehr selbstfokussiert, auch gespenstisch, und es war klar, dass die Entscheidungen im engsten Kreis an der Spitze getroffen wurden. Das inmitten einer amerikanischen Bevölkerung, die natürlich verunsichert war und bei der es auch das Thema Revenge [Rache, Vergeltung] gab.

Nachdem ich zurück war, fragte Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Runde mit Verteidigungsminister Rudolf Scharping, mit Harald Kujat, Generalinspekteur der Bundeswehr, und mit Wolfgang Schneiderhan, dem Leiter des Planungsstabs im BMVg, an der ich ebenfalls teilgenommen habe: Welchen Beitrag können wir leisten? Daraus ist dann das sehr robuste OEF-Mandat mit hundert Soldaten des Kommandos Spezialkräfte und Schiffen im arabischen Meer entstanden, das am 16. November 2001 mit der vorangegangenen Vertrauensfrage des Bundeskanzlers schließlich angenommen wurde. Übrigens ist es wichtig festzustellen, dass deutsche Soldaten erst Januar 2002 in Afghanistan waren, nach dem massiven Bombardement der Amerikaner und nachdem die Nordallianz die Taliban mit direkter amerikanischer und britischer Beteiligung bereits aus Kabul vertrieben hatten.

Zwei Tage vor Weihnachten 2001 gab es das ISAF-Mandat. Das war dann der Stabilisierungseinsatz, die Wiederaufbau- oder Aufbausicherung. Zuvor hatte vom 27. November bis 5. Dezember die erste UNO-Afghanistan-Konferenz in Bonn

stattgefunden. Sie haben das angesprochen, Professor Schetter: Dort kam es zur Ursünde, so nannte es Lakhdar Brahimi, nämlich der Nichtteilnahme der soeben besiegten Taliban. Das war damals allerdings wegen der Gleichsetzung der Taliban mit Al-Qaida politisch auch nicht denkbar. Erinnern Sie sich, dass US-Präsident George W. Bush die Beherberger von Terroristen mit Terroristen gleichgesetzt hatte. Übrigens: Dieses politische Manko wollte ich zehn Jahre später als Afghanistanbeauftragter der Bundesregierung in einem vertraulichen Verhandlungsprozess mit den Taliban und den USA und einer anschließenden neuerlichen Afghanistankonferenz in Bonn beheben. Das war tragischerweise kurz vor der Konferenz im Dezember 2011 gescheitert. Vielleicht kann man später in der Fragerunde darauf noch eingehen.

2002 schien ja zunächst vor Ort alles gut zu gehen. Die Taliban waren weg, der Terrorismus hatte seine Afghanistanbasis verloren, die Afghanen jubelten den Soldaten als Befreier zu. Es gab Wahlen, es gab Mädchenschulen, und von außen hatten wir die idealen Bedingungen für Peacekeeping. Wir hatten eine Sicherheitsratsmandatierung, und die ganze Welt unterstützte diese Mission. Allerdings gab es ein Problem mit Pakistan. Spätestens 2006 kippte das Ganze, die Anschläge nahmen immer mehr zu, aber eigentlich war der Wurm schon vorher drin. Die USA hatten ihr Primärziel, Osama Bin Laden gefangen zu nehmen oder zu töten, zwar nicht erreicht.

Aber ansonsten herrschte im Jahr 2002 die Fehleinschätzung, Afghanistan sei militärisch gelaufen. Die Neocons – angeführt von Vizepräsident Dick Cheney, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und den anderen – konnten sich mit Billigung von Präsident Bush auf die Vorbereitung ihres eigentlichen Ziels, nämlich Irak und Saddam Hussein, werfen. Das zog alle Aufmerksamkeit von Afghanistan nach Irak. Und dabei muss man einfach sehen, dass die USA politisch, finanziell und militärisch der mit Riesenabstand größte Faktor in Afghanistan waren. Dieser ganze Afghanistankrieg kostete die Vereinigten Staaten etwas in der Größenordnung von Billionen. Für uns war es auch teuer, aber es waren Milliarden. Die Amerikaner hatten in der



Spitze 110.000 Soldaten in Afghanistan, wir hatten fünfeinhalbtausend.

Die Amerikaner bestimmten, wo es lang ging. Und wenn ein wichtiger Akteur, wie 2002/2003 geschehen, sein Interesse verliert, dann hat das natürlich Folgen. Die Deutschen waren unterdessen Hauptvertreter der demokratiebildenden Schule: Menschenrechte, Zivilgesellschaft, Frauenrechte. Präsident Jacques Chirac und die Franzosen hielten das von Anfang an für unrealistisch, und sie sind ja auch bereits 2012 gegangen. Die Engländer im Süden waren ohnehin robuster zugange. Aber gerade wir Deutschen, für die dieser realpolitisch notwendige Militäreinsatz ohnehin schwer verdauliches Neuland war, brauchten die Legitimation der Menschenrechts- und Demokratieförderung gleichsam als moralische Kompensation für den Einsatz letaler militärischer Gewalt.

Die Afghanen aber, und auch das haben Sie angesprochen, die in einer völlig anderen Realität lebten und weiterleben mussten, wollten etwas anderes. Natürlich wollten sie Sicherheit, wirtschaftlichen Aufbau und in den Städten auch Mädchen in der Schule. Aber sie sehnten sich eben nicht danach, dass ihrer gewachsenen Gesellschaft, die ja existierte und keine Blackbox war, nun das völlig fremde westliche Demokratiemodell mit seiner anderen Werteskala aufgestülpt wurde.

Ich komme zum Schluss. Was lief nicht gut? Zunächst muss man sagen, dass es nach Nine Eleven für Deutschland gar keine bündnispolitische Alternative gab, als mit nach Afghanistan zu gehen.

Aber anschließend gab es schwerwiegende Fehler. 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 dieser anderen Realität unabdingbar.

Zum Schluss: Ziel und Mandat einer solchen Mission müssen klar, realistisch und konsistent sein. Das Motiv der Mission muss im Interventionsort begründet sein, nicht in anderen Interessen. Und die Glaubwürdigkeit der Peacekeeper bei der Bevölkerung ist zentral. Schon 2011 gab es Umfragen in der afghanischen Bevölkerung, wonach die Afghanen nicht die Taliban oder Pakistan als ihren Hauptgegner ansahen, sondern die USA. Und das ist auch kein Wunder, wenn in den berühmten Night Raids [militärische Taktik der nächtlichen Überraschungsangriffe] mitten in der Nacht martialische Special Forces, die an Seilen von Helikoptern herabgelassen wurden, im Capture-or-Kill-Modus Türen von afghanischen Frauenkemenaten eintraten.

Und natürlich bedarf es bei solchen Missionen einer Exitstrategie. Aber was heißt das? Das heißt, von Anfang an muss alles darauf abzielen, dass das Land selbsttragend wird. Aber dafür muss das Vorgehen in einem so großen anderen Land minimalinvasiv sein. Afghanistan hingegen hing am Schluss völlig am Tropf des Westens. Und übrigens gab es in Afghanistan noch eine Ursünde, und das war Pakistan. Das Land war einerseits Hauptverbündeter und logistisches Aufmarschgebiet der Vereinigten Staaten. Pakistan war aber andererseits auch der Hauptspoiler. Pakistan benutzte die Taliban, auch terroristische Kräfte, über seinen Geheimdienst ISI im strategischen Hinterland Afghanistans, Stichwort Indien. Pakistan hat in der ganzen Zeit ein doppeltes Spiel gespielt, und ich bin überzeugt davon, dass die USA in dieser Frage von Anfang an zu nachlässig waren. Vielen Dank.

Vorsitzender: Wir danken Ihnen, Herr Steiner. Herr von Butler, Sie haben das Wort.

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich bedanke mich sehr für die Gelegenheit, Ihnen heute zu meinen Erfahrungen aus der Afghanistangeschichte vortragen zu können. Als damaliger Kommandeur der Luftlandebrigade 31



in Oldenburg führte ich das erste nationale ISAF-Kontingent von Januar bis Juni 2002 und übernahm ab März 2002 zusätzlich das Kommando über die KMNB [Kabul Multinational Brigade], die sich aus 16 Nationen zusammensetzte. In meinen Ausführungen beziehe ich mich auf diesen damaligen Verantwortungsbereich, der ganz nah an der Basis und ganz nah bei den Soldaten im Einsatzland lag.

Zunächst zur Vorbereitung auf den Einsatz: Die Brigade verfügte zur Zeit des Anschlags am 11. September 2001 über eine gute Grundbefähigung für Stabilisierungsoperationen. Zusätzlich war sie seit etwa zwei Jahren auf den Einsatz gegen sogenannte irreguläre Kräfte spezialisiert worden. Sie war als Luftlandebrigade natürlich für Luftverlegungen besonders geeignet und zu dieser Zeit auch nicht durch andere Einsätze gebunden.

Es lag also nahe, dass wir im Falle entsprechender Entscheidungen nach Afghanistan gehen würden. Klarheit dazu gab es aber erst gegen Mitte November, und auch dann war eine gezielte Vorbereitung für uns schlicht nicht möglich. Wohl wegen der Besorgnis eines Unterlaufens des ohnehin schwierigen Entscheidungsprozesses zur Beteiligung in Afghanistan waren uns die Hände für konkrete Vorbereitungs Schritte praktisch gebunden.

Mit sehr spärlichen Informationen bereiteten wir uns mehr oder weniger in der Stille vor. Das betraf persönliche Vorbereitungsmaßnahmen, an Vorbereitungen im operativen Sinne war nicht zu denken. Auch fand keine engere Zusammenarbeit mit anderen Ressorts statt. In der Vorbereitung beschränkte sie sich für mich auf eine Kurzeinweisung zur Lage in Afghanistan durch das Auswärtige Amt, aber das war es dann auch. Dann allerdings unmittelbar vor der Entscheidung im Bundestag am 22. Dezember 2001 konnte es wohl von politischer Seite her gar nicht schnell genug gehen. Noch am Tag der Entscheidung sollte möglichst die deutsche Fahne in Kabul wehen.

Überstürzt stellten wir in den Standorten Marschbereitschaft her. Mitnichten waren aber die Vorbereitungen getroffen, um uns und erstes

Material nach Afghanistan zu fliegen. So verzögerte sich die ganze Sache noch gut zwei Wochen, bis wir schließlich am 6. Januar 2002 nach Afghanistan abflogen. Als wir in Bagram circa 45 km nördlich von Kabul landeten, waren die Briten und die Franzosen bereits mit erheblichen Truppenkontingenten vor Ort, was für uns natürlich ein ungünstiges Signal war und uns in mehrfacher Hinsicht zunächst ins Hintertreffen brachte. Die Soldaten empfanden all dieses als einen unprofessionellen, mitunter chaotischen Prozess, der wesentlich auf ihren Schultern ausgetragen wurde.

Als Folgerung stelle ich heraus: Die Wahrscheinlichkeit für einen bevorstehenden Einsatz muss trotz des oben angesprochenen Dilemmas auch den ersten Kräften eine angemessene Vorbereitung ermöglichen, geht es hier doch um vermeidbare Risiken und die Verantwortung unseren Soldaten gegenüber.

Nun zu unserem Einsatz: Unser Auftrag war es, in Afghanistan ein nationales Kontingent aufzubauen, das auf 1.200 Soldaten begrenzt war, dieses in die internationale ISAF-Koalition unter britischer Führung zu integrieren und im zugewiesenen Raum mit den afghanischen Kräften für Sicherheit zu sorgen.

General John McColl, der britische Kommandeur der ISAF, übertrug uns die Verantwortung für den Osten und Norden Kabuls. Dies umfasste einen circa 400 Quadratkilometer großen Sektor mit dem Zentrum der Stadt und auch der Haupteinfahrtstraße aus Richtung Pakistan. Kabul war bis auf die Grundmauern niedergebrochen, im direkten wie auch im übertragenen Sinne. Es herrschte eine gespenstische Atmosphäre. Die wenigen Menschen auf der Straße beäugten uns mit scheuen, skeptischen Blicken. Viele hielten uns anfangs für Russen, von ISAF wusste eigentlich niemand etwas.

Für uns galt es jetzt, gleichzeitig drei Aufgaben zu verfolgen, nämlich Aufbau des Kontingentes und des Feldlagers, unverzügliche Präsenz in der Stadt mit ersten Patrouillen gemeinsam mit der afghanischen Polizei, und erste Hilfsprojekte als sichtbares Zeichen: Wir sind da, um euch zu helfen. Dies war zu leisten im Angesicht einer



dichten Nebelwand, die Kabul und Afghanistan für uns in einen undurchsichtigen Schleier hüllte. Wo waren die Taliban und Al-Qaida? Welche Gefahr ging von diesen noch aus? Welche Strukturen und Beziehungsgeflechte herrschten in dieser niedergebrosenen Stadt, wem konnte man trauen? Wie würde sich die Bevölkerung verhalten? Das waren für uns alles völlig offene Fragen. Deshalb galt, wir tasten uns Schritt für Schritt vor, nutzen aber konsequent die Räume, in die Licht zu scheinen beginnt, und versuchen so, Stück für Stück ein Mosaik zusammensetzen.

In den vielen Interviews habe ich auf die Frage, welche Ziele wir denn in Afghanistan verfolgen, in etwa geantwortet: Es geht 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 damals aber nicht. Es galt vielmehr, ein riesiges Aufgabenpaket anzupacken und voranzubringen. Schritt für Schritt lichtete sich der Nebel; und es gab auch wirklich Fortschritte, und zwar relativ schnell.

Die Menschen gingen wieder auf die Straßen und Plätze, die Stadt pulsierte, viele Tausende von Flüchtlingen kehrten zurück, die Mädchen konnten wieder in die Schule gehen, die Kriminalitätsrate sank, erste Aufbauprojekte waren eingeleitet, die Menschen traten uns weit überwiegend freundlich und dankbar entgegen. Kurzum: Es herrschte Aufbruchsstimmung nach dem Erwachen aus der theokratisch-fundamentalistischen Gewaltherrschaft.

Die Taliban und Al-Qaida schienen gänzlich aus der Stadt geflüchtet zu sein. Nach unseren Informationen verbargen sich nur noch Wenige dort, wohl in einer Art Beobachterstatus. Es gab keine Selbstmordanschläge oder ferngelenkten Sprengfallen gegen uns. Nur die Granaten, die in der Nacht immer wieder auf unser Lager abgefeuert wurden, zeigten, dass es noch einen bewaffneten Widerstand in Kabul gab. Gott sei

Dank wurde hierbei niemand ernsthaft verletzt.

Die Interimsregierung unter Präsident Karzai begann Fuß zu fassen, gleichwohl uns rasch klar wurde, dass die dort repräsentierten unterschiedlichen Ethnien und Interessengruppen sehr darauf bedacht waren, ihren individuellen Einfluss gerade auch in dezentraler Hinsicht geltend zu machen. Die im Aufbau stehenden Sicherheitskräfte Afghanistans, die es zunächst eigentlich gar nicht gab, überließen uns die Führung, was unsere Soldaten mit wirklich viel Fingerspitzengefühl umsetzten.

Ein besonderer Prüfstein für die Sicherheitslage in Kabul war die zum Ende unserer Zeit im Juni 2002 durchgeführte sogenannte Emergency Loya Jirga. Diese sogenannte erste große Ratsversammlung seit langer Zeit war ein wirklich wichtiger Meilenstein der Entwicklung. Sie sollte ja der Auftakt für eine neue Verfassung des Landes sein. Im Zusammenwirken mit ISAF und den ersten aufgebauten Sicherheitskräften Afghanistans lief diese Loya Jirga ohne schwerwiegende Sicherheitsvorfälle ab. So übergaben wir den Einsatz mit durchaus großer Zuversicht an unsere Nachfolger. Aber natürlich hatten wir auch das Bewusstsein, dass es ein langer Weg werden würde. Uns wurde schnell klar, dass die zunächst festgelegten sechs Monate auf keinen Fall ausreichen würden und dass es viele Risiken gab. Es war dort in Kabul und in Afghanistan eine Art Vakuum entstanden, das sich erst wieder würde füllen müssen.

Was sich später in Afghanistan entwickelte, war für uns aus der Entwicklung in Kabul heraus damals nicht absehbar. Das mag aber, das möchte ich gerne noch einmal betonen, dem besagten Blick des Westeuropäers geschuldet sein, dem sich damals das Wesen und die Geheimnisse dieser Region schlicht noch nicht erschlossen hatten.

Abschließend ein kurzes Wort zur sogenannten vernetzten Sicherheit: Diese fand in unserem Einsatz leider nicht statt. In unserem Einsatzstab in Afghanistan befand sich niemand aus anderen Ressorts. Die Idee eines gemeinsamen eng abgestimmten Vorgehens gemäß dem Postulat „Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne



Entwicklung keine Sicherheit“ konnte so bei uns nicht einmal im Ansatz abgebildet werden. Ganz im Gegenteil hatten wir den Eindruck, dass eine enge Verbindung zu uns Soldaten gar nicht gewollt war. Auch die NGOs mieden sehr eindeutig den engeren Kontakt zu uns. Die Folge war ein permanentes Übergewicht des Militärischen in Kabul und wenn überhaupt ein unkoordiniertes Nebeneinander. Deshalb ist aus meiner Sicht hier bereits zu Beginn eine Chance vertan worden, die Bevölkerung nachhaltig für das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan zu gewinnen. Ich danke Ihnen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Ihnen allen dreien für Ihre wertvollen Beiträge und für eine sehr gute Diskussionsgrundlage. Wir werden nun in abwechselnder Reihenfolge die Fraktionen aufrufen. Frau Türk-Nachbaur, Sie haben das Wort.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Herr von Butler, Herr Steiner, Herr Professor Schetter, vielen Dank für Ihre sehr eindrücklichen Ausführungen. Es ist etwas anderes, darüber zu lesen als mit Menschen darüber zu sprechen und aus erster Hand oder aus erstem Mund zu hören, was da vor sich ging.

Von der globalen Zeitenwende haben Sie damals gesprochen, Herr Steiner. Dieses Wort wird auch jetzt ziemlich viel bemüht. Sie haben die Situation in Deutschland nach Nine Eleven geschildert. Können Sie vielleicht noch einmal verdeutlichen, wie unsere Außen- und Sicherheitspolitik vor Nine Eleven aussah, was war die Ausgangslage? Und Sie sprachen davon, dass wir bei unserem Einsatz Menschen- und Frauenrechte sowie die Förderung von Bildung und Demokratie vertreten haben. Ich bin sehr froh, dass wir das getan haben und dass die Situation eingangs auch gar nicht so schlecht war und nach Erfolg aussah. Wie kam es, dass das keinen Bestand hatte? Welche Rolle spielten Präsident Hamid Karzai oder die USA dabei?

Ich gebe an meinen Kollegen ab. Danke.

Abg. **Christoph Schmid** (SPD): Ich möchte eine direkte Frage an Herrn von Butler anschließen. Sie haben sehr zu Recht erwähnt, dass für Sie selber

auch zivile Projekte oder Aufbauprojekte im Fokus standen, um eine gewisse Akzeptanz zu erreichen. Gleichzeitig haben Sie auch sehr eindrücklich geschildert, dass niemand außerhalb des militärischen Bereichs in ihrem Einsatzstab zugegen war. Wie kamen Sie zu den Aufträgen oder zur Schwerpunktsetzung für Aufbauprojekte, die Sie von Anfang an unterstützen wollten, woher kam da die Initiative?

Vorsitzender: Herr Gießmann.

SV **Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann:** Herr Botschafter Steiner, Sie haben eindrucksvoll beschrieben, wie schwierig die ersten Abstimmungen mit den USA gewesen sind. Ich würde dazu gerne eine Nachfrage stellen. Wieviel Spielraum hatte eigentlich die Bundesregierung gegenüber den USA, um eigene Zielsetzungen in die Koordinierung im Bündnis einzubringen?

Vorsitzender: Gibt es weitere Fragen von der SPD-Fraktion? Frau Schröder.

Sve **Prof. Dr. Ursula Schröder:** Das Gutachten von Conrad Schetter argumentiert, dass die Konfliktlinien der Partikularinteressen, also Patronage und Klientelismus, von der internationalen Gemeinschaft anfangs übersehen wurden. Hat sich das über die Zeit verändert? Welchen Einfluss hatte diese Konfliktlinie der Partikularinteressen auf das Ziel des Staatsaufbaus in Afghanistan?

Vorsitzender: Herr von Butler, bitte.

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Die Frage, wie wir es doch geschafft haben, einige Aufbauprojekte zu machen, ohne dass wir diese angesprochene vernetzte Sicherheit hatten, ist ganz einfach zu beantworten. Wir haben in unserem Stab sogenannte ZIMIK-Kräfte. Das sind Soldaten die auf die zivil-militärische Zusammenarbeit spezialisiert sind. Im Rahmen dieser finanziell und von den Kräften her sehr beschränkten Möglichkeiten haben wir beispielsweise ein Schuldach repariert oder eine Behelfsbrücke gebaut. Das waren kleine Dinge, mit denen wir uns dort voran arbeiten konnten, aber es waren mitnichten die Paukenschläge, die



am Anfang hätten kommen müssen, damit die Menschen sehen, dass sich etwas tut.

Vorsitzender: Herr Professor Schetter.

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Ganz klar haben die Partikularinteressen kulturell stark dominiert. Und man muss sagen, dass damit 2001 dieselben Kriegsfürsten, die für 20 Jahre Gewalttaten in der Zeit davor verantwortlich waren, wieder in Macht und Würden gebracht wurden. Das hat den Staatsaufbau enorm verzögert, beschwert, eigentlich in vielen Regionen auch kaum durchführbar gemacht.

Redete man von Hamid Karzai als dem Bürgermeister von Afghanistan, hat das in gewisser Weise gestimmt. Er war an und für sich nur der Bürgermeister von Kabul und hat über Kabul hinaus sehr lange kaum Einfluss gehabt. Das Ganze wurde noch dadurch verstärkt, dass auf der politischen Ebene Parteien in Afghanistan nicht zugelassen wurden. Alles was in der politischen Willensbildung über diese Clanstrukturen hinausgegangen wäre, hat man in Afghanistan im politischen System nicht haben wollen. Es hat meines Erachtens zehn bis fünfzehn Jahre gedauert, bis die Partikularinteressen in Teilen verdrängt werden konnten. Das hat auch dazu geführt, dass ein Versöhnungsprozess in Afghanistan bis heute nicht stattgefunden hat, weil diese Partikularinteressen gerade der Kriegsfürsten so stark waren. Sie haben alles verhindert, was eine Aufarbeitung des Afghanistankrieges befördert hätte.

Vorsitzender: Herr Steiner.

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Am Anfang war mehr Spielraum für uns im amerikanischen Desinteresse. Aber am Anfang waren wir ja auch nur ein ganz kleiner Faktor. Das darf man eben nicht vergessen, ich habe versucht das darzustellen. Was das Thema Menschenrechte und Frauen angeht: Natürlich muss eine solche Peacekeeping-Politik von Menschenrechten getragen sein. Aber es ist immer die Frage, wie viel man von außen in einem Land erreichen kann. Ich erinnere mich an ein Gespräch mit Sima Samar zu den Frauenrechten. Sie sagte:

wunderbar, aber überfordert uns nicht, wir müssen hier weiterleben. Ihr werdet uns unsere dörfliche Gesellschaft nicht ersetzen, wenn ihr weg seid.

Und dann die Frage zum Kontext: Wenn man sich in die Lage von vor 20 Jahren zurückversetzt, war es so, dass die Deutschen die große Politik und gern auch die unangenehmen Teile traditionell den Westmächten überlassen haben. Und unser Argument war zunächst bis zur Wiedervereinigung unsere begrenzte Souveränität wegen des Vier-Mächte-Status und dann die Verletzbarkeit wegen Berlin. Übrigens hat noch in der ersten Hälfte der 90er Jahre, also nach der Wiedervereinigung, der damalige – sonst von mir sehr geschätzte – Verteidigungsminister Volker Rühe die Beteiligung deutscher Soldaten an VN-Maßnahmen zum Schutz in Bosnien mit dem Rekurs auf die deutsche Geschichte im ehemaligen Jugoslawien abgelehnt. Und er hat gesagt, wir wollen Teil der Lösung und nicht Teil des Problems sein.

Und mit diesem eigentlich sehr bequemen Argument haben wir dann die Arbeit den Franzosen, den Briten und den Niederländern überlassen. Das ging irgendwann nicht mehr. Dann kam der NATO-Einsatz in Kosovo. Das war nur zweieinhalb Jahre vor Nine Eleven. Das war schon sehr schwierig, erinnern Sie sich an den Farbbeutel gegen Minister Fischer. Und das musste erstmal verdaut werden. Aber damals gab es noch Bill Clinton und Madeleine Albright. Das war der politische Kontext. Die wussten, was Europa ist. Während am 11. September 2001 seit ein paar Monaten ein zuweilen etwas merkwürdiger, sehr konservativer, auch religiös motivierter George W. Bush regierte. Und der war ja nur durch einige umstrittene Gerichtsentcheidung gegen Al Gore Präsident geworden. Von dem wusste man noch nicht so recht, was der eigentlich wollte in der Welt, und das machte die Lage auch schwieriger.

Und mein letzter Punkt wäre, dass die außenpolitische Sichtachse Deutschlands damals immer noch relativ schmal war. Für uns gab es Europa, es gab die NATO, und es gab Friedenspolitik. Und plötzlich waren wir mit dem internationalen Terrorismus und mit Afghanistan



konfrontiert. Afghanistan hat uns völlig unvorbereitet getroffen, viel mehr als die Amerikaner, auch die Franzosen und die Briten, die eben eine wesentlich globalere außen- und sicherheitspolitische Sichtweise und auch einen viel globaleren sicherheitspolitischen Aktionsradius hatten.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Steiner. Die CDU/CSU-Fraktion hat das Wort, es startet Frau Güler.

Abg. **Serap Güler** (CDU/CSU) Herzlichen Dank. Ich würde gern noch einmal auf das eingehen, was Frau Türk-Nachbaur angesprochen hat, und eine Frage an Herrn Steiner richten. Wenn ich Sie richtig verstehe, haben Sie gesagt, dass wir zwar Hauptakteur in Sachen Demokratieförderung, Menschenrechten, Frauenrechten usw. waren, dass dies aber vor allem unsere moralische Legitimation für den Bundeswehreinsatz war. Und ich bin bei der Kollegin, wenn sie sagt, dass uns das natürlich wichtig sein muss. Aber wenn es quasi nur als moralischer Vorwand benutzt wird, ist die Frage, inwieweit das aufgehen und fruchten kann, schon berechtigt. Deshalb im Zusammenhang mit den Franzosen die Frage, ob die damit letztendlich nicht viel pragmatischer und realitätsnaher als wir umgegangen sind.

Die zweite Frage geht an General von Butler. Sie haben gesagt, dass der vernetzte Ansatz – ein ganz wichtiges Thema für uns in der Enquete-Kommission – bei Ihnen nicht angekommen ist. Hatten Sie denn im Laufe des Einsatzes, vielleicht nicht zu Beginn, aber zu einem späteren Zeitpunkt, das Gefühl, dass die Bundesregierung sie unterstützt, beispielsweise was den Kontakt zu den NGOs und zur Zivilgesellschaft vor Ort betrifft?

Vorsitzender: Dann ist jetzt Frau Zeino dran, danach Herr Masala.

SV **Dr. Ellinor Zeino:** Meine Frage geht an Herrn Botschafter Steiner, eventuell auch Herrn Schetter, wenn er das beantworten möchte. Herr Steiner, Sie hatten die beiden Ursünden angesprochen, also einmal die Nichteinbindung der Taliban oder Anerkennung als relevante politische Kraft, und zweitens auch die

mangelnde Einbindung von Pakistan und die daraus resultierenden widersprüchlichen Handlungen Pakistans als Spoiler. Meine Frage ist, ab wann es in der deutschen Politik Zweifel oder überhaupt die Erkenntnis gab, dass da etwas in eine falsche Richtung lief und man Pakistan vielleicht anders hätte einbinden müssen?

Und zweitens: Gab es ein Zeitfenster, zu dem man am Anfang Pakistans Sicherheitsinteressen hätte einfangen können, um dann diese ganzen wirklich widersprüchlichen Entwicklungen in der Zukunft zu verhindern?

Vorsitzender: Herr Masala und dann Herr Vollmer.

SV **Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Doppelfrage, die geht zum einen an Herrn General von Butler und an Herrn Botschafter Steiner. Herr Botschafter Steiner, Sie haben gesagt, dass die OEF [Operation Enduring Freedom] mit der Beteiligung von 100 Soldaten des Kommandos Spezialkräfte eingesetzt wurde, dann kam General von Butler mit dem Vorauskommando und dann ISAF. Welche Caveats [Einsatzvorbehalte] gab es damals schon, sowohl was die KSK anbelangte, als auch bei Ihnen, Herr von Butler? Und wodurch sind die politisch bewirkt worden? Das heißt, wie war die Diskussion innerhalb der Bundesregierung über das militärische Engagement der Bundesrepublik Deutschland vor Ort? Wo waren da Grenzen, und warum wurden Grenzen gesetzt, wenn es sie gab?

Vorsitzender: Herr Vollmer.

SV **Jörg Vollmer:** Danke, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Prof. Dr. Schetter. Sie haben die Vorstellung von Afghanistan als leerem Raum beschrieben und den kaskadenförmigen Ansatz, die Demokratie dort reinzubringen. Können Sie nochmal erläutern, warum man das so gemacht hat? Denn in der Realität, wie ich sie dann vor Ort erlebt habe, gab es in vielen Gesprächen in den Provinzen diesen Vorwurf, wir würden von Demokratie reden, während man dort noch nicht einmal den Gouverneur wählen konnte. Die wurden alle immer zentral aus Kabul bestimmt. Und wenn sie nicht mehr passten, wurden sie entsprechend versetzt.



Das waren diese Rochaden, die ununterbrochen stattgefunden haben. Das hat sich auf die anderen Amtsträger genauso ausgewirkt, auf Polizei und andere. Und mit dem zentralisierten Ansatz haben wir das ja später auch beim Polizeiaufbau erlebt, wo Deutschland die Verantwortung übernommen hatte und auch erstmal zentral nach Kabul ging. Da wo wirklich Polizeiaufbau notwendig war, nämlich in den Provinzen, fing das erst Jahre später an. Da haben uns die Amerikaner mal wieder links überholt, weil sie gesehen haben, dass Polizei unten an der Basis aufgebaut werden muss.

Warum hat man diesen zentralisierten Ansatz verfolgt und nicht korrigiert? Man hätte zumindest nachsteuern können. Denn das hat sich ja bis zum Schluss durchgezogen. Karzai war ja nicht nur Bürgermeister von Kabul, der hatte durchaus Macht – über seine Gremien rein in alle 34 Provinzen, wo er bestimmt hat, wer dort dann an der Macht war, bis auf ein oder zwei Ausnahmen, die wir kennen.

Vorsitzender: Herr von Butler, starten Sie wieder?

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Zunächst zur Frage vernetzter Ansatz. Um es ganz offen zu sagen, da hat sich nicht mehr viel entwickelt. Wenn man idealtypisch rangeht, würde man sagen, vernetzte Sicherheit bedeutet gemeinsames ressortübergreifendes Handeln entlang dreier Handlungslinien: Sicherheit, gute Regierungsführung und Entwicklung. Und wenn diese drei Dinge nicht miteinander nach vorne getrieben und harmonisiert werden, kann es nicht so laufen, wie man sich vernetzte Sicherheit vorstellt.

Ich habe später als Generalleutnant in der Verwendung Befehlshaber Heeresführungskommando – Herr Vollmer wird das unterstreichen können – Führungsübungen durchgeführt, wo ich so viele Ressorts wie möglich dazu geholt habe, damit wir den vernetzten Einsatz endlich mal üben können. Das war gar nicht so einfach. Aber es kam dann das Auswärtige Amt, von der Polizei waren Kräfte da, von Wirtschaft, Ernährung usw. Und wir waren da ein richtiges Team. So könnte es klappen.

Ich stelle mir vor, dass wir in einem vergleichbaren Einsatz von vornherein nicht von einem Einsatz der Bundeswehr oder der Soldaten, sondern von uns allen sprechen. Wir alle haben die Verantwortung. Wir alle gehen dahin, und möglicherweise führt auch nicht ein Soldat das Ganze. Warum muss ein Zwei-Sterne-General wie McColl mit Karzai sprechen? Warum ist da nicht einer vom Auswärtigen Amt, der als Boss eingeteilt wird? Dann kommt da ein ganz anderer Drive rein. Wenn wir das politisch nicht hinbekommen, sehe ich den nächsten Einsatz genauso scheitern wie diesen. Das ist ein großer Schritt, der gegangen werden muss.

Wo waren die Grenzen? Zunächst war ganz klar gesagt worden: Kabul, das ist es. Und wenn wir Kabul in den Griff bekommen, dann ist das der erste Schritt, um Afghanistan in den Griff zu bekommen. Es kam aber sofort von Karzai, mit dem wir oft darüber diskutiert haben, dass wir rausgehen müssten, weil man sonst keine Chance hätte. Kabul sei nicht Afghanistan. Wir haben da zunächst klar geblockt, weil so auch unser Auftrag war. Ab 2003 ging es ja dann hoch nach Kundus.

Sie hatten OEF angesprochen. Ein Grundproblem war, ohne jetzt zu sehr in nicht öffentliche Dinge einzusteigen, dass wir die Soldaten mit der klaren Trennung zwischen ISAF und OEF in eine schwierige Situation gebracht haben, und zwar dahingehend, dass wir keine Informationen hatten, was bei OEF läuft.

Das führte in Kabul mehrfach zu schwierigsten Situationen. Beispielsweise waren unsere Soldaten unterwegs, um eine Patrouille in einen bestimmten Raum vorzutreiben. Gleichzeitig kam eine Zugriffsoperation der OEF-Soldaten, und das hätte um ein Haar eine Katastrophe gegeben. Später ist beides ja mehr oder weniger zusammengefließen. Aber das war am Anfang sehr schwierig, also diese Grenze, diese Caveats [Einsatzvorbehalte] waren ausgesprochen unglücklich. Nur durch meine guten Verbindungen, die ich persönlich als Kommandeur Luftlandebrigade und KSK hatte – ich war ja später auch Kommandeur KSK – habe ich dann einfach sagen können, jetzt ist Schluss, ich nehme Verbindung zu unseren Kameraden OEF auf. Dann sprechen wir ab, was da läuft und



was da nicht läuft. Sonst wäre das schief
gegangen.

Vorsitzender: Herr Professor Schetter.

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Für den starken Zentralismus in Afghanistan gibt es meines Erachtens zwei Gründe: Erstens ist dieser Zentralismus historisch gewachsen. Man sagt immer, Afghanistan ist eines der am stärksten zentralistisch gelenkten Länder, in dem der Staat am wenigsten vorhanden ist. Ich glaube, diese Kombination hat das Land immer ausgemacht. Und dieses Denken in zentralistischen Strukturen wurde dann 2001 von den afghanischen Eliten, die nun an der Macht waren, favorisiert, weil sie es kannten und ihnen auch die stärksten Pfründe sicherte. Damit ging einher, dass auch die internationale Gemeinschaft gut damit leben konnte.

Wenn Sie zum Wiederaufbau in ein Land wie Afghanistan kommen, ist es für viele wirklich erstmal ein leerer Raum. Man weiß nicht, wem man vertrauen kann, wer die Ansprechpartner sind. Und dann wurde eine zentralistische Ordnung aus Kabul heraus angeboten. Es wurden damals ganze Dörfer erfunden. Man hat Dörfer konstruiert, gerade in der Kundus-Region, die es vorher gar nicht gab. Das heißt, von oben herab sind Identitäten und Verwaltungseinheiten geschaffen worden, um überhaupt erst einmal Ansprechpartner in den verschiedenen Regionen des Landes zu haben.

Damit ging aber einher, dass man mit diesen Gouverneuren, die von Karzai eingesetzt wurden und die pyramidenhaft nach unten regiert haben, eine politische Ökonomie in dem Land etabliert hat. Es gab immer wieder Gerüchte, dass ein Gouverneursposten 80.000 bis zu 200.000 Dollar kosten würde. Es war also eine Ökonomie damit verbunden, die sich bis auf die lokale Ebene fortsetzte. Und haben Sie erst einmal eine derartige politische Ökonomie etabliert, bekommen sie die kaum wieder weg. Karzai selber hat ab 2008 verstanden, das Spiel zu spielen und den einen Gouverneur gegen den anderen auszutauschen. Er hat an den Gouverneursstrukturen per se nichts geändert, weil er damit letztendlich sehr gut leben und das

wie auf einer Klaviatur beherrschen konnte.

Ganz kurz zu den Taliban und Pakistan, ohne Herrn Steiner vorwegzugreifen: Es war von vorneherein klar, dass Pakistan in den Friedensverhandlungen sehr zur Seite gedrängt wurde. Bei den Friedensverhandlungen auf dem Petersberg waren sie mit der sogenannten Peschawar-Gruppe vertreten, die eigentlich mehr oder weniger nichts zu sagen hatte. Pakistan hat sich in den ersten Jahren danach sehr an den Rand gedrängt und mit seinen eigenen Interessen nicht wahrgenommen gefühlt.

Die Taliban haben interessanterweise im Dezember 2001, also gerade nachdem Kandahar fiel, selbst immer wieder angeboten, mit den Amerikanern zusammen zu arbeiten, was die Amerikaner nie wollten. Von den Taliban gab es einiges an Angeboten. Ich habe mich damals sehr dafür eingesetzt, die Taliban auf dem Petersberg dabei zu haben.

Wie Sie sagten, Herr Steiner, das war aber einfach nicht denkbar. Die Taliban waren der Satan und das Böse und in keiner Weise politisch einbindbar.

Vorsitzender: Herr Steiner, Sie haben jetzt noch ein bis zwei Minuten.

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Zu den Caveats kann ich nichts sagen. Da war ich schon in der Vorbereitung auf Kosovo. Ich habe diese Diskussion nicht mehr mitverfolgt. Zum Thema moralische Kompensation: Natürlich muss eine außenpolitische Präsenz menschenrechtlich getragen sein, das ist ja überhaupt keine Frage. Aber es geht um das, was du erwartest, was du von außen verändern kannst. Und was die Franzosen angeht, die hatten koloniale Erfahrungen. Die Franzosen haben gesagt, das ist auf Sand gebaut, in dem Moment, wo Du weg bist, ist das auch weg, weil die Menschen dort weiterleben müssen. Und insofern: Ja, die Franzosen waren einfach schon aus ihrer kolonialen Erfahrung heraus realitätsnäher. Aber ich will nicht sagen, dass die moralische Kompensation das einzige Motiv war. Das war nur bei uns besonders stark, weil für uns dieses militärische, letale Mandat natürlich nicht so



einfach war. Wir kamen ja aus einem ganz anderen Gebiet.

Und dann zum letzten Punkt, zu den Ursünden. Bei Pakistan ist das Problem gewesen, dass die Amerikaner den Pakistanis von Anfang an nicht klar genug die roten Linien aufgezeigt hatten. Die Amerikaner waren von Pakistan abhängig, denn der ganze Nachschub lief ja über Pakistan. Und was die Zweifel in Deutschland angeht: ungefähr 2010 hat man in der Bundesregierung gewusst, dass es so nicht weitergeht und deswegen auch den politischen Prozess sehr gefördert, den ich ja dann später auch durchgeführt habe. Aber die Rechnung kann man nicht ohne den Wirt machen. Die Amerikaner waren der Hauptakteur. Und die waren damals noch nicht dort, wo sie zehn Jahre später – ich würde sagen zu spät – waren. Danke.

Vorsitzender: Vielen Dank. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist jetzt dran und Frau Gambir startet, dann Frau Mielke.

Abg. **Schahina Gambir** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen herzlichen Dank für die drei sehr interessanten Beiträge. Herr Schetter hat es angedeutet, Herr Steiner auch, dass die Taliban mit Al-Qaida gleichgesetzt wurden. Die Frage wäre, wie der Umgang mit den Taliban aus der jetzigen, aus Ihrer Sicht hätte aussehen können.

Und die andere Frage zur Einschätzung der Bundesregierung über die internationale Bedrohungslage und die damalige Lage in Afghanistan geht an Herrn Steiner. Welches Lagebild lag damals vor 20 Jahren vor? Woher kam dieses Lagebild? Woher hatte die Bundesregierung die Kenntnisse vor Ort? Da interessiert mich einfach der Wissens- und Kenntnisstand zu dem Zeitpunkt, als beschlossen wurde, dass wir uns einsetzen.

Vorsitzender: Frau Mielke und danach Herr Nachtwei.

Sve **Dr. Katja Mielke:** Meine erste Frage richtet sich an Herrn Botschafter Steiner. Wir haben darüber gesprochen, wie die Amerikaner und die Europäer zu agieren versucht haben. Mich würde interessieren, wie damals darüber diskutiert

wurde, welche Rolle potenziell die Vereinten Nationen hätten einnehmen können – gerade vor dem Hintergrund, dass in der zweiten Hälfte der 90er Jahre der Sonderbeauftragte sehr stark darum bemüht war, dort Friedensgespräche voranzubringen, meines Wissens auch unterstützt durch die deutsche Botschaft in Pakistan. Wenn Sie vielleicht ausführen könnten, welche Optionen damals auch im Hinblick auf eine UN-Schutztruppe statt des OEF-Einsatzes oder komplementär dazu diskutiert wurden.

Die zweite Frage bezieht sich auf das Wissen. Conrad Schetter hat in seinem Gutachten unter Punkt zwei geschrieben, dass kein ausreichendes Wissen zur Verfügung stand, später hat er das etwas relativiert, dass das Wissen nicht abgefragt wurde. Ich bitte darum, dass Sie das noch einmal einordnen. Gab es kein ausreichendes Wissen, oder wurde das verfügbare Wissen einfach nicht abgefragt? Es geht hier bei uns in der Enquete-Kommission auch um Lehren. Wenn das vorhandene Wissen nicht abgefragt wurde, ist das vielleicht eher eine Sache der Politikberatung, auf die man dann schauen müsste. Wenn es nicht vorhanden war, würde ich gerne wissen, warum und was das für die Wissensproduktion heißt? Welche Lehren sollen wir daraus ziehen? Danke.

SV Winfried Nachtwei: Herr Schetter, die erste Frage geht an Sie. Sie haben sehr anschaulich und sehr ernüchternd die enorme Komplexität der afghanischen Gesellschaft, also Geschichte, Fragmentierung, Zersplitterung usw. dargestellt. Gibt es oder gab es aber auch Trends zum Gemeinsinn oberhalb der Primärgruppen oder sogar auch Einstellungen Richtung Nationalgefühl?

Herr Steiner, die Entscheidung am 16. November 2001 zur deutschen Beteiligung an Enduring Freedom ging ja einher mit dem und wurde nicht zuletzt durch den Entschließungsantrag ermöglicht, den die Koalitionsfraktionen damals im Bundestag eingebracht haben und der beinhaltete, dass man sich positiv vom begrenzten War on Terror absetzte und inhaltlich diesen umfassenden Ansatz verfolgte. War das auf der politischen Führungsebene der Bundesregierung ernst gemeint oder nur das parlamentarische Kalkül, wenn wir so einen Begleit Antrag machen,



dann bekommen wir auch die Zustimmung?

Die zweite Frage bezieht sich auf die Gewichtung der ausschlaggebenden Interessen und Motive in der Spitze der Bundesregierung. Sie haben sehr deutlich gemacht, welche eminente Rolle verständlicherweise die Bündnisloyalität spielte. Wie weit gab es überhaupt auch ein Interesse an Afghanistan? Wenn man das prozentual ausdrücken könnte, fifty-fifty war es sicherlich nicht, aber bleiben dann für Afghanistan vielleicht noch 10 Prozent?

Herr von Butler, es hat kurz vor Einsatzbeginn den Brahimi-Report der Vereinten Nationen zur Auswertung von UN-Einsätzen gegeben, Eine Schlüsselforderung war, Mandate müssen klar erfüllbar und glaubwürdig sein. Hatten Sie eine solche Art von Mandat?

Und das Zweite: Bei ersten Besuchen damals hatten wir den Eindruck, dass der Unterstützungsansatz, bloß nicht wieder Besatzer zu sein, vom ISAF-Kontingent und darunter besonders vom deutschen Teil ehrlich gemeint war. Wie haben Sie das gesehen?

Vorsitzender: Herr Steiner, möchten Sie kurz beginnen?

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Welches Lagebild hatten wir? Man darf nicht vergessen, damals fürchteten viele, auch in Deutschland, dass Nine Eleven nicht das letzte Event sein würde. Aber es gab nicht nur das punitive Interesse der Amerikaner, sondern es gab auch ein präventives Interesse. Es herrschte schon die Befürchtung, dass da noch mehr kommen würde. Und es kam ja auch noch mehr, aber das ordnete man zunächst der Al-Qaida-Basis in Afghanistan zu.

Und was die Gleichsetzung angeht, ist es ja nicht so, dass die Taliban die Unschuldslämmer waren. Das war nicht so eindeutig klar damals, dass die Taliban nur eine soziale Realität waren und Al-Qaida der Fremdkörper, da gab es auch Vermischungen.

Was hätte man anders machen können? Ich

glaube, auf dem Petersberg am Anfang hätte man nichts anders machen können, das war politisch nicht denkbar. Aber natürlich wäre es notwendig gewesen, die Taliban, insofern sie eine soziale Realität in Afghanistan widerspiegelten oder vertraten, auch einzubinden. Und sie wollten das.

Und ich bin schon der Überzeugung, dass wir vielleicht diese völlige Antagonisierung hätten abbinden können. Zehn Jahre später 2010/2011 hat man dann ja auch gewusst, dass man Verhandlungen führen musste.

Zur Rolle der VN: die war schmal. Das lag auch an den Amerikanern, die da zunächst selber ran wollten. Ich muss aber auch ehrlicherweise sagen, dass es oft die Tendenz gibt, wenn es nicht funktioniert, das Ganze den Vereinten Nationen zuzuschieben.

Man hätte von vornherein die VN einbeziehen können, nicht erst, als das Kind in den Brunnen gefallen war. Übrigens war auch die Rolle der EU in Afghanistan viel zu schmal. Aber das lag natürlich auch an der Übermacht des amerikanischen Faktors. Eine VN-Truppe wäre den Amerikanern damals gar nicht in den Kopf gekommen.

Zum Antrag im Deutschen Bundestag: Das wurde sehr ernst genommen und spiegelte auch unsere internen Diskussionen wider. Weil es uns ziemlich schnell ein bisschen unheimlich wurde mit diesem globalen War on Terror. Da ging es ja auch um Nordkorea, da ging es ja auch noch um andere Gebiete. Da war auch das Thema Iran, auch Achse des Bösen. Und beim War on Terror war Afghanistan nur ein kleines Teil. Es gab Osama Bin Laden, den man kriegen musste, weil er die Ursache war. Aber im Grunde genommen war es ein globaler Ansatz mit Irak, Afghanistan, das ging durch Asien hindurch, bis nach Indonesien. War on Terror war etwas Globales, mit nach Schätzungen 900.000 Toten und noch ganz anderen Kosten als Afghanistan. Und Guantanamo und Abu Ghuraib und was damit letztlich zusammenhängt und schiefgegangen ist und unsere westliche Basis auch heute noch untergräbt. War on Terror, was soll das denn überhaupt sein, was hat das mit einem War zu tun?



Vorsitzender: Danke. Herr Schetter, dann Herr von Butler.

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Ich möchte da weitermachen, wo Herr Steiner gerade aufgehört hat, was die Taliban und deren Anbindung anbelangt. Die wäre auf dem Petersberg kaum möglich gewesen, allerdings danach. Ich glaube, dass man es gerade auf der lokalen Ebene versäumt hat, die Taliban einzubeziehen.

Das beste Beispiel dafür ist die Provinz Paktia. In Paktia und Khost hatten wir den Fall, dass Haqqani dort damals bereits schon sehr stark war. Gegenspieler war Badschah Khan, der mit der Nordallianz verbunden war und ganz gezielt gegen Haqqani aufgebaut wurde. Haqqani wurde dann zum meist gesuchten Taliban. Wenn Sie Haqqani historisch einordnen, war er immer eine Randfigur bei den Taliban. Er kam aus einem ganz anderen Lager. Er gehörte der Hizb-i Islami II an, einem ganz anderen Lager als die Taliban. Man hätte ihn gut einbauen können. Und auch heutzutage gehört die Haqqani-Gruppe zu den pragmatischeren Gruppen unter den Taliban. Da hat man auf lokaler Ebene häufig Dinge versäumt.

Zum Wissen: Als Wissenschaftler behauptet man natürlich, dass es nie genügend Wissen gibt und wir Wissenschaftler immer benötigt werden. In der Tat ist es allerdings so, dass das Wissen damals wirklich nur sehr sporadisch abgerufen wurde. Man hat sich eigentlich auf die zwei bis drei Experten konzentriert, die zu Afghanistan arbeiteten. Und man hat völlig ignoriert, dass es mit der Arbeitsgemeinschaft Afghanistan einen Verbund von über 200 Wissenschaftlern gab, die seit den 1950er und 1960er Jahren zu Afghanistan gearbeitet hatten und immer noch forschten.

Da war ein enormer Wissensbestand vorhanden, den man nicht abgerufen hat. Man hat auch die Villigst-Konferenz, die größte Afghanistankonferenz in Europa, die seit 1979 jährlich stattfindet, ignoriert. Das was es an Wissensbeständen gab, wurde also nicht einbezogen, und eigentlich hat man sich bis heute nie bemüht, gezielt Wissensbestände zu Afghanistan aufzubauen.

Von Herrn Nachtwei kam die Frage nach

Gemeinsamkeiten. Die gibt es. In Afghanistan haben wir im 20. Jahrhundert Ansätze gesehen, im Land einen nationalen Mythos zu schaffen. Das hat auch teilweise Früchte getragen.

Natürlich gibt es diesen Gedanken von Afghanistan als freiheitsliebendes Land, zurückgehend bis zu Alexander dem Großen, das eben nie von außen beherrscht wurde. Der Grundmythos ist, sich gegen jede Intervention zu wehren, ob gegen die Briten im 19. Jahrhundert, gegen die Sowjets in der 1980er Jahren oder dann eben in den 2000er Jahren gegen die Amerikaner. Das war ein Mythos, dessen sich die Taliban gerade in den letzten 20 Jahren stark bedient haben.

Einen anderen hat man von sich aus gleich abgeschnitten – der amerikanische Sonderberater Zalmay Khalilzad war dafür verantwortlich –, indem man König Zahir Schah, der in Afghanistan auch über ethnische Grenzen hinweg großes Ansehen genoss, auf der Loya Jirga kaltstellte. Man hat damit die ganze Idee eines Königs als Symbolfigur beiseitegeschoben.

Ein dritter Punkt: Ich glaube, dass in Afghanistan das Moment der Schicksalsgemeinschaft schon 2001 eine sehr große Rolle gespielt hat, denn die 20 Jahre Krieg, bei dem über 1,5 Millionen Menschen ums Leben gekommen sind, waren eine Gemeinsamkeit. Das erlebe ich in allen meinen Gesprächen mit Afghanen. Das hat die Bevölkerung geprägt und auch zu einer Gemeinsamkeit unter den Afghanen geführt.

Vorsitzender: Herr von Butler.

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Die erste Frage bezog sich auf den Unterstützungsauftrag den wir hatten. Es war von Anfang an völlig klar: Afghanistan ist ja souverän, wir gehen dorthin und unterstützen.

Allerdings war diese Klarheit im Einsatzland dann nicht mehr so klar, als wir feststellten, dass es dort keine Strukturen gab, die die Führung hatten. Also galt es für uns zu übernehmen, aber gleichzeitig gesichtswahrend zu sein.



Ich hatte das angesprochen bei den Patrouillen, Zusammenarbeit mit der Polizei. Das waren zum Teil sehr betagte, noch aus deutscher Unterstützung stammende Polizisten, es waren Leute aus der Nordallianz, die zu Polizisten gemacht wurden, und es waren ungelernete Hilfskräfte im Alter von 17 bis 19 Jahren, zum Teil etwas Seltsames kauend, so dass man sich vorstellen konnte, in welchem Zustand die waren.

Also gesichtswahrend: Wir sind die Unterstützer, aber wir übernehmen, wenn es notwendig ist, die ganze Geschichte.

Schwierig war es für uns heraus zu bekommen, wo tatsächlich die Gefahren waren. Man muss sich vorstellen, die Engländer haben gesagt: Um Gottes Willen keine Panzer, keine Ketten in Afghanistan, so leicht wie irgend möglich. Abgesehen mit dem Gewehr in der Hand, und sie waren umringt von 200 Afghanen: Kinder, Alte, Junge usw. Kein gutes Gefühl in dieser Situation, aber es galt für uns, freundlich zu sein, zu lächeln und das durchzuhalten. Am Anfang sind wir in der Tat mit abgeplanten Zweitonnern durch die Stadt gefahren. Das wäre in Zeiten von General Vollmer überhaupt nicht mehr denkbar gewesen. Wir mussten unsere Dingos, unsere Füchse, die wir hatten, weglassen, weil es gar nicht ging, mit denen durch diese überfüllte Stadt zu fahren. Also abgessene Patrouillen, hochgefährlich, aber es ging mit viel Glück für uns gut.

Zum VN-Mandat möchte ich nur einen sehr zentralen Punkt ansprechen, der uns große Kopfschmerzen bereitet hatte. Das Mandat als solches war klar, Kapitel sieben, robustes Mandat, volle Durchsetzungsfähigkeit and full Freedom of Movement in Afghanistan mit einem klaren AOR [Area of Responsibility = Militärischer Zuständigkeitsbereich]. Aber hier sind zwei Rechtswelten aufeinander gestoßen, und die Frage war für uns immer wieder: Wie verhalten wir uns, wenn wir in Situationen kommen, in denen unsere Rechtswelt mit der afghanischen überhaupt nicht kompatibel ist? Zum Beispiel, es findet eine Steinigung statt oder jemandem wird die Hand abgehackt oder Ähnliches, und jetzt marschieren unsere Patrouillen da vorbei. Diese Frage kam immer wieder auf mich zu.

Wir hatten als Vorgabe, Verbrecher der afghanischen Regierung zu übergeben, der Sicherheitsstruktur Afghanistans. Und was die machen, ist im Grunde dann nicht mehr unsere Sache, weil es ihr Recht ist. In unserem Einsatz, muss ich ganz offen und ehrlich sagen, ist diese Frage nie geklärt worden. Glücklicherweise ist dahingehend nie etwas vorgekommen. Ich kann nur sagen, die armen Soldaten, die in dieser Situation gewesen wären. Ich habe ihnen gesagt, versucht zu schlichten, versucht ihnen klar zu machen, dass wir das anders sehen, aber ihr könnt jetzt hier keinen Krieg anfangen wegen diesen Geschichten – eine sehr schwierige Situation.

Vorsitzender: Für die AfD-Fraktion hat jetzt Herr Nolte das Wort.

Abg. **Jan R. Nolte** (AfD): Mein erste Frage geht an Herrn Professor Schetter. Sie haben die Konfliktlinien innerhalb Afghanistans sehr aufschlussreich dargestellt. Es scheint, als hätten die vielen unterschiedlichen Akteure vor allen Dingen innerafghanische Interessen gehabt, landwirtschaftliche Bereiche, Wasser, Macht für die eigene Familie, Ethnie usw. Wir haben sehr früh das Narrativ gehört, Deutschland werde am Hindukusch verteidigt. Da warten jetzt Leute, die hierherkommen und Terroranschläge begehen wollen, und deswegen müssen wir dort kämpfen. Wir verteidigen quasi Deutschland, nur eben in Afghanistan. Sicherlich ist es so, dass in allen fragilen oder gescheiterten Staaten potenziell auch Terroristen ihre Rückzugsräume haben können. Aber nach allem, was Sie sagten und auch dem, was ich selbst bei einem Besuch in Afghanistan als Abgeordneter erfahren habe, gab es dort kein übermäßiges Interesse von relevanten Akteuren, nach Deutschland zu kommen und hier Anschläge zu begehen. Mein Eindruck war, dass die Interessen, um die man dort gestritten hat, eher innerafghanische waren. Vielleicht können Sie darauf kurz eingehen.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Botschafter Steiner. Sie haben interessante Dinge dazu gesagt, wie man an den Einsatz herangegangen ist, und zu den Ambitionen, die man hinsichtlich des Aufbaus von Demokratie und der Integration der eigenen Werte in die dortige Gesellschaft hatte. Und Sie haben Dinge



angesprochen, die man vielleicht zu ambitioniert anging. Denn jetzt, wo der Einsatz zu Ende ist, hört man viele nachvollziehbare Dinge, die falsch gelaufen sind. Aber vor August 2021 hat man das kaum vernommen. Ich bin aber sicher, dass man es wusste, und wenn ich Sie vorhin in einem anderen Zusammenhang richtig verstanden habe, wusste die Bundesregierung seit 2010, dass da etwas falsch läuft. Wenn das so war, ist die Frage, warum man denn kaum etwas geändert hat? Hat man ein Konzept verfolgt, von dem man wusste, dass es nicht zielführend ist?

Abg. Joachim Wundrak (AfD): Meine einzige Frage geht an Sie, Herrn Botschafter Steiner. Sie haben ausgeführt, wie die OEF- bzw. wie die ISAF-Entscheidung damals zustande gekommen ist. Nach meinem Kenntnisstand kam während der Petersberg-Konferenz der Ansatz auf, dass Deutschland die Führungsnation für ISAF werden sollte. Deutschland soll sich aber nicht dazu bereit erklärt haben und dann mussten die Briten gegen ihren eigentlichen Willen einspringen. Herr von Butler hat eben dargestellt, dass diese Unsicherheitsphase bis kurz vor Weihnachten dauerte und dann erst eine Entscheidung durch den Kanzler mit anschließender Bestätigung durch den Bundestag erfolgt ist. Hat der drohende Einsatz im Irak, der aus deutscher Sicht ein sehr schwieriger war oder schwieriger geworden wäre, Einfluss auf diese Entscheidung gehabt?

SV Reiner Haunreiter: Wir haben gehört, wie unter Zeitdruck entschieden werden musste. Jede Krise kommt überraschend. Was würde sich ein Kommandeur, der nach Afghanistan geschickt wird, wünschen, um den Zeitdruck zu mindern? Und wie kann die Wissenschaft eingebunden werden? Und an den ehemaligen Berater des Kanzlers, wie ist das in Zukunft zu leisten? Zeitdruck wird es bei Krisen immer geben.

Vorsitzender: Herr Professor Schetter, möchten Sie starten?

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Bei dem großen Thema Terror und Afghanistan spielt es eine große Rolle, dass Afghanistan schon seit den 80er Jahren für Islamisten aus aller Welt zum Magnet wurde. Sie wurden dort ausgebildet und zogen von dort aus bekanntlich wieder in diese

Länder, um dort Terrorakte zu begehen, ob Algerien, die Philippinen, den Balkan. Sie waren dann dort vor allem in den Gewaltkonflikten unterwegs. Seit Ende der 90er Jahre kann man sagen, dass in Afghanistan dann verschiedene islamistische Gruppen ausgebildet wurden, auch gerade was Terrortechniken anbelangte, gerade in den Provinzen Kandahar, Khost und Paktia. Dort war Al-Qaida die wichtigste, aber nicht die einzige Gruppierung. Es war auch ein Teil der politischen Ökonomie im Lande, dass verschiedene afghanische Konfliktparteien Gelder damit einwarben, diesen islamistischen Gruppen die Möglichkeiten für eine Kampfausbildung zu geben. Für die Afghanen selbst haben diese Terrorakte und das, was im Westen passierte, dennoch in der Tat keine Rolle gespielt. Für die Taliban war der Fokus auf Afghanistan als Land sehr stark, aber aufgrund der erwähnten Partikularinteressen eher die Dörfer und die eigenen Talschaften. Auch für die anderen Parteien drehte sich eigentlich alles um Afghanistan. Das heißt, es gab keinen Fokus der Afghanen, selbst Terrorakte außerhalb des Landes auszuführen. Bekanntlich war ja bei den Terroristen von Nine Eleven kein einziger Afghane dabei. Sehr wohl waren aber andere, überwiegend arabische Islamisten beteiligt, die in Afghanistan ausgebildet worden waren. Terrorakte größeren Ausmaßes, auch gegen ISAF und OEF, wurden eigentlich erst seit 2004/2005 vollzogen, vorher nicht. Interessanterweise geschah dies so, dass Experten aus dem arabischen Raum, wie etwa dem Irak, nach Afghanistan kamen und dann dort erst Haqqani und andere für die Durchführung von Terrorakten trainierten.

Zum Thema Einbindung der Wissenschaft: Natürlich ich bin sehr für ihre stärkere Einbindung, besonders wenn sie nachhaltiger und langfristiger wäre als bisher. Ich glaube, dass gerade in den Wissenschaften immer ein großes Wissen über Afghanistan vorhanden gewesen war, und ich glaube auch, dass es wichtig gewesen wäre, dieses Wissen einzubeziehen. Das Problem ist eigentlich, dass Politik – an sich vollkommen nachvollziehbar – nach anderen Mustern funktioniert, weil dort sehr stark auf starre Konfliktlinien geachtet wird. Ich habe es oft und gerade in der Woche vor der Petersberg-Konferenz



mitbekommen, dass nur gefragt wurde, welcher ethnischen Gruppe ein bestimmter Akteur angehört, und die gesamte Kontextualisierung des Konfliktes nicht so von Interesse war.

Vorsitzender: Herr von Butler, bitte.

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Die Frage nach dem Zeitdruck in der ersten Phase des Einsatzes ist ein zentraler Punkt. Ich denke überhaupt, wir müssen in Deutschland unverkrampfter, offener und transparenter mit diesen Dingen umgehen, einschließlich der Einbindung der zivilen Seite. Diesen Ziehharmonika-Effekt habe ich auch schon im Jugoslawieneinsatz erlebt. Es wird nichts vorbereitet, es ist politisch nichts entschieden, und einen Tag vor der Entscheidung heißt es dann plötzlich, warum seid ihr noch nicht dort? Das geht einfach nicht. Wir müssen den Zeitdruck rausnehmen, indem wir offen und transparent herangehen und sagen, da bahnt sich etwas an und folgende Vorbereitungen sind zu treffen, und zwar unter voller Nutzung des möglichen Zeitraums. Bei ISAF hätten wir im Grunde genommen Ende Oktober anfangen können und wären mit einer ganz anderen Voraussetzung dort hineingegangen. Damit wäre der Nebel, von dem ich gesprochen habe, gelichtet gewesen.

Der zweite wichtige Gesichtspunkt ist, dass wir uns trotz aller notwendigen Umorientierung, die derzeit zum Stichwort Landes- und Bündnisverteidigung läuft, die reaktiven Fähigkeiten für den Fall terroristischer Angriffe zwingend erhalten müssen. Dabei sind in diesem asymmetrischen Spektrum zum Teil ganz andere Dinge wichtig als bei der Landes- und Bündnisverteidigung. Da gibt es große Unterschiede und es ist sehr schwierig. Und wenn wir dann noch die zivile Seite mit hineinnehmen wollen, wird das Ganze umso komplexer. Das heißt, die Fähigkeit Deutschlands, ad hoc reagieren zu können, muss trotz der jetzt deutlichen Konstellation in Richtung Landes- und Bündnisverteidigung zwingend erhalten werden, sonst hätten wir dasselbe Problem wie eben beschrieben.

Vorsitzender: Vielen Dank. Herr Botschafter Steiner, bitte.

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Zunächst zu der Frage, was die Bundesregierung tat, nachdem ihr ab etwa Mitte 2010 klar wurde, dass das in Afghanistan schief läuft. Meines Erachtens war die Bundesregierung einer der stärksten Unterstützer einer politischen Lösung. Vor 2009/2010 war es noch quasi tabu, aber ab dann war die Erkenntnis verbreitet, dass es in diesem Konflikt keine militärische Lösung gibt und dass man eine politische Lösung braucht. Das hat die Bundesregierung unterstützt.

Zu der Frage ISAF Lead-Nation kann ich nichts sagen, denn da war ich schon in Vorbereitungen auf meine Aufgabe im Kosovo. Aber ich kann etwas zu dem dräuenden Einsatz im Irak sagen. Das war damals keinem bewusst, und die Amerikaner haben es zu diesem Zeitpunkt auch nicht nach außen mitgeteilt. Was ich Ihnen berichtet habe, dass Wolfowitz, Rumsfeld und Cheney schon gleich zu Anfang in den Irak wollten, das wissen wir jetzt erst. Aber damals hat das nie jemand gesagt, es war anfangs eine höchst geheime Aktion, und niemand befürchtete zu einem Zeitpunkt, als wir noch nicht mal in Afghanistan waren, dass die Amerikaner soweit gehen würden, sozusagen eine Interventionsruine zu hinterlassen und schon ins nächste Theater zu gehen. Diese Information wurde erst später bekannt.

Zur Frage, was in Zukunft zu machen ist: Erstens, es ist nicht so, dass man generell sagen kann, Peacekeeping und Peacemaking seien keine sinnvollen Instrumente mehr, weil der Einsatz in Afghanistan nicht erfolgreich war. Es sind an sich gute Instrumente, aber man muss sehen, dass die Situationen sehr unterschiedlich sind. Sie können Bosnien, Kosovo, Mazedonien nicht mit der Situation in diesem riesigen, fremden Land Afghanistan vergleichen. Sicherlich aber kann man ein paar generelle Schlussfolgerungen ziehen. Dafür haben wir jetzt hier nicht die Zeit, aber ein Punkt, der mir in den Peacekeeping-Missionen auffiel, mit denen ich beschäftigt war, ist, dass eigentlich immer erstmal, mit großem Zeitaufwand und sehr ausführlich, das militärische Vorgehen geplant wurde. Das war in allen Missionen so. Und dann kam, wie so eine Kirsche, am Ende noch das zivile Element dazu, sozusagen als zusätzliche Idee. Das geht aber



nicht, denn in vielen Fällen fängt erst dann die eigentliche Anstrengung an. Das heißt, das zivile Element muss von vornherein stärker und die Zeit danach mitgeplant werden.

Ich bin vollkommen Ihrer Meinung, dass das integrierende Element fehlte. Das kann man vielleicht bezüglich des deutschen Einsatzes beklagen. Aber Sie müssen sich mal vorstellen, wie das bei den Amerikanern war: Da hat das Zivile überhaupt keine Chance gehabt, weil das Militär so stark engagiert war, dass das alles immer nur hinterherhing. Das muss man sicherlich ändern. Und dann kommt das andere Element, das ist die Demut, die man vor der andersartigen Lage vor Ort braucht. Man kann kein Ebenbild seiner eigenen Vorstellungen in dem anderen Land von außen erschaffen wollen.

Vorsitzender: Es hat hier auch schon eine Rolle gespielt, dass der vernetzte Ansatz nicht nur vor Ort gelebt werden muss, sondern hier schon, und dass da offensichtlich einiges im Argen lag oder liegt, werden wir sehen. Für die FDP-Fraktion hat Herr Sauter das Wort, dann Herr Gerschau.

Abg. **Christian Sauter** (FDP): Vielen Dank für die drei Vorträge, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln bezüglich unseres Themas gekommen sind.

Meine erste Frage geht an Professor Schetter: Sie haben von den unterschiedlichen Partikularinteressen in Stadt und Land gesprochen. Haben Sie den Eindruck, dass man sich insbesondere auf die Partikularinteressen der Hauptstadt Kabul fokussiert hat, was dann hinterher insgesamt zu einer Fehleinschätzung führte?

Herr Botschafter Steiner: Sie möchte ich fragen, wann die deutsche Seite bemerkte, dass eine Interessensverlagerung seitens der Vereinigten Staaten hin zum Irak stattfand? Welche Auswirkungen hatte das für die deutsche Mandatstextformulierung im Sinne von „klar und realistisch“? Und hätte eine Jahr für Jahr stattfindende Evaluation an dieser Stelle Veränderungen gebracht?

Dritte Frage an Herrn von Butler: Sie sprachen die

Vorlaufzeit und die Probleme an, und kamen zu dem Schluss, der vernetzte Ansatz sei der zentrale Punkt. Sie sagten, Ihnen schien die Vernetzung anfangs nicht gewollt. Hat sich dieser Eindruck verstärkt oder war er tatsächlich aufgrund des Zeitdrucks entstanden?

Vorsitzender: Herr Gerschau, bitte.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Herr Professor Schetter, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme sagen Sie, dass während des Krieges alle Kriegsparteien auf die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland, insbesondere die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit, bauten. Ist das ein Vorwurf, den Sie der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit machen? Gehen Sie auch so weit, dass Sie sagen, dass Gelder aus der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit abgezweigt oder fremdverwendet wurden? Haben Sie Empfehlungen, wie so etwas verhindert werden kann?

Eine Frage an Herrn Botschafter Steiner. Wie ich gelernt habe, braucht jeder Einsatz eine Exit-Strategie, und eigentlich nicht nur eine, sondern aus unterschiedlichen Situationen heraus auch mehrere. Sie sagen, über die vielen Jahre des Afghanistan-Einsatzes gab es weder eine solche Exit-Strategie noch eine Idee, wie das Land selbst Verantwortung übernimmt. Das kann doch nicht sein. Können Sie das noch näher erläutern?

Vorsitzender: Frau Professorin Geis, bitte.

Sve **Prof. Dr. Anna Geis:** Ich habe zunächst einige Fragen an Herrn Professor Schetter. Sie haben eindrücklich die Fragmentierung der afghanischen Gesellschaft dargelegt. Wie würden Sie denn die Situation der Zivilgesellschaft des Landes zu diesem Zeitpunkt schildern? Können wir dieses Konzept in die Anfangsphase des Einsatzes überhaupt übertragen, vergleichbar damit, was wir in westlichen Staaten darunter verstehen? Wo waren Ansätze für eine Zivilgesellschaft, mit denen die westlichen Interventen arbeiten konnten?

Zweitens fand ich es bei den Konfliktlinien, die Sie dargestellt haben, sehr interessant, dass die



Intervention selbst zu einer Konfliktlinie wurde und dass es in dieser Hinsicht einen Mangel an Selbstreflektion bei den Interventen gab. Bezogen auf die Lehren, die wir hier ziehen wollen, haben Sie konkrete Überlegungen, wie eine solche im politischen Raum immer auch etwas riskante Selbstreflektion vielleicht mit Anreizen versehen und stärker gefördert werden könnte?

Meine dritte Frage bezieht sich auf die Wissens Ebene. Vorhin wurde schon gefragt, ob wir neues Wissen brauchen oder ob das vorhandene nicht abgefragt wurde? Ich bin an dieser Stelle skeptisch, ob selbst sehr viel Wissen bei einer so komplexen Gesellschaft wie in Afghanistan Fehler hätte verhindern können. Es ist doch immer mit Kontingenzen und tendierten Effekten zu rechnen. Also, wieviel Wissen hätte uns davor bewahrt, Fehler zu begehen?

Die letzte Frage geht an Herrn Botschafter Steiner: Wo endet die Bündnissolidarität aus Ihrer Sicht? Sie haben gesagt, wir sollten eigentlich nur mit Gründen, die im Missionszielgebiet liegen, in Missionen gehen, und Sie schilderten, dass sich die USA dann recht schnell in Richtung Irak abgewendet haben. Wo hätte aus Ihrer Sicht die Bündnissolidarität für Deutschland enden sollen in diesem Afghanistan-Einsatz?

Vorsitzender: Herr Ramms.

SV Egon Ramms: Herr Botschafter, Sie haben vorhin geäußert, dass immer gleich die Militärs entsandt werden. Wer entsendet denn bitte die Militärs? Nicht die Militärs selber. Also, Herr von Butler hat den Einsatz in Afghanistan nicht erfunden, in aller Deutlichkeit formuliert.

Herr Professor Schetter, Sie haben vorhin davon gesprochen, dass es mit Blick auf Terroristen und dergleichen unter anderem auch Wanderbewegungen aus dem arabischen Raum nach Afghanistan gegeben hat. Sie sprechen immer wieder von den Taliban als handele es sich dabei um eine homogene Gruppe. Ich selber habe im Norden Afghanistans beispielsweise die islamische Bewegung Usbekistans IBU erlebt oder Kenntnisse darüber gehabt. Können Sie uns bitte noch mehr Informationen zu den Taliban geben und das mit der „homogenen Gruppe“ etwas

aufklären? Ich möchte jetzt nicht die Antwort vom Botschafter Steiner vorwegnehmen, aber wenn man sich die Mandatsgeschichte betrachtet – ich glaube, 16. November OEF-Mandat und 22. Dezember ISAF-Mandat – wer führt so etwas von der zivilen Seite her? Das Mandat für UNAMA erfolgte erst im März des Folgejahres, von daher hinkten die Vereinten Nationen hinterher, und das ist vielleicht auch ein Nachteil oder ein Symptom dafür, dass man hier vielleicht zum falschen Instrument greift, weil das militärische Instrument im Regelfall sehr schnell verfügbar ist, im Gegensatz zu anderen Möglichkeiten.

Und eine letzte Frage an Herrn von Butler: Können Sie etwas sagen zu dem Einsatz für humanitäre Hilfeleistungen nördlich des Salang Tunnels, der in Ihrem Kontingent geleistet wurde und dazu geführt hat, dass die Afghanen Ihnen sehr positiv gegenüber gestanden haben?

Vorsitzender: Herr von Butler, bitte.

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Zunächst zu der Frage der sogenannten Berührungsgänge von ziviler Seite her. Das hat sich im Laufe der Zeit etwas gebessert. Im Rahmen der Loya Jirga haben wir dann sehr eng mit der damaligen GTZ, heute Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ, zusammen gearbeitet, die dort die Zelte und so weiter aufgebaut hat. Die merkten dann, wir tun Niemandem was, und dann wurde es besser, aber das war nicht durchschlagend. Gleiches galt auch für die afghanische Seite, die uns am Anfang erstmal für Russen hielt, für Besatzer und Ähnliches. Erst langsam haben sie dann verstanden, mit denen kann man ja reden und die meinen es ja wirklich gut, die kommen gar nicht als Eroberer, sondern sie wollen uns unterstützen. Da gab es vier Fraktionen: die Rom-Gruppe um Karzai, unproblematisch und deutlich westlich orientiert. Dann gab es die Tadschiken, bei denen man immer aufpassen musste, dass sie nicht zu sehr versuchten, die Führung zu übernehmen. Besonders der Verteidigungsminister Fahim Khan war sehr schwierig als Person. Eine weitere Gruppe waren die Warlords. Die kamen gleich auf uns zu und wollten reden, weil sie ein großes Interesse hatten, ihre dezentralen Anliegen



durchzusetzen. Wer überhaupt nicht mit uns reden wollte, waren die Fundamentalisten Sayyaf, Hekmatyar, Rabani, zu denen wir in die Berge fahren mussten, wo sie saßen. Das war zum Teil recht unheimlich, da könnte man eine ganze Menge drüber erzählen. Aber es ging Schritt für Schritt voran, und auch die Bevölkerung Afghanistans hat dann irgendwann gemerkt, „die helfen uns ja wirklich“ - und dann kamen wir eigentlich ganz gut zurecht. Aber alle zivilen Helfer, die von außerhalb nach Afghanistan kamen, waren gegen uns eingestellt, weil sie befürchteten, dass es für sie gefährlicher wird, wenn sie mit Soldaten zusammenarbeiten, als wenn sie es nicht tun. Und das war für unsere Zusammenarbeit der Todesstoß.

Der Punkt, den Herr Ramms angesprochen hat zum Salangpass: Außerhalb unseres AOR (Zuständigkeitsbereich) gab es ein Erdbeben, etwa 200 Kilometer nördlich durch den Salangpass hindurch, und dieses Erdbeben war mit vielen Tausend Toten verheerend. Da kam General McColl auf mich zu und sagte, ihr müsst dorthin fahren. Ich hatte schon die Kabul Multinational Brigade und dann hörte ich, in Deutschland sitzen hochrangige Generäle über Landkarten, auch mit zivilen Vertretern, und fragten sich, ob wir das verantworten können, denn es sei hochgefährlich für die Soldaten. Andererseits setzte mir General McColl immer mehr zu, wir sollten endlich fahren – und dann hieß es: Fahrt! Und dann sind wir dorthin, der spätere Inspekteur General Freers hat es übernommen, mit 50 Fahrzeugen in die Berge zu fahren. Und wir haben tausende von Menschenleben retten und Schwerverletzte bergen können. Das war wirklich ein sehr wirkungsvolles Ereignis in Afghanistan und die Meinung der Menschen, auch über Kabul hinaus, drehte sich: „ISAF, wir sind froh, dass ihr hier seid“.

Vorsitzender: Herr Professor Schetter, bitte.

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Herr Ramms, mit Ihren Aussagen über die Taliban haben Sie vollkommen Recht, und da haben Sie mich natürlich ertappt, dass ich zu pauschal war. Ich habe gerade ein kleines Buch über die Taliban geschrieben, in dem ich auf die verschiedenen Fraktionen eingehe. Die Genealogie der Medresen

spielt eine sehr große Rolle, die Regionen sowie die verschiedenen Generationen spielen eine Rolle. Die intergenerativen Konflikte innerhalb der Taliban etwa werden kaum betrachtet, auch da haben Sie vollkommen Recht. Sie finden dieselben Partikularinteressen innerhalb der Taliban, die Sie im ganzen Lande finden. Vielen Dank für Ihre Korrektur und Anmerkung.

Was die finanzielle Unterstützung anbelangt, habe ich gerade ein Gutachten geschrieben, in dem ich mehr über die Unterstützung aus dem Ausland gesprochen habe. Oft wird die Entwicklungszusammenarbeit als die Quelle gesehen, die die verschiedenen Kriegsparteien finanziell unterstützt habe. Die Gelder kamen aber überwiegend nicht aus der Entwicklungszusammenarbeit, sondern stammten vor allen Dingen aus Saudi-Arabien, Katar, Iran, Pakistan und früher aus den USA, die eine große Rolle gespielt haben. Was auch immer wieder vergessen wird ist, dass auch Katar, Iran und Saudi Arabien die Taliban finanziell unterstützt haben. Dennoch ist der Punkt mit der Entwicklungszusammenarbeit insoweit wesentlich, dass in die frühen 80er Jahren die Flüchtlingslager in Pakistan so organisiert waren, dass sie den verschiedenen politischen Parteien zugeordnet waren. Das heißt, über die Hilfe der humanitären Gelder haben die verschiedenen politischen Parteien bereits seit Anfang der 80er Jahre die Interessen der Kriegsparteien gelenkt. Schon seit den frühen 80er Jahren gab es eine Verbindung zwischen humanitärer Hilfe und der politischen Ausrichtung der Kriegsparteien in Afghanistan. Meines Erachtens war es von Beginn an ein Geburtsfehler, dass die humanitäre Hilfe in Afghanistan über die Entwicklungszusammenarbeit gelaufen ist. Das hat dazu geführt, dass sich schon sehr früh die verschiedenen politischen Gruppierungen darauf eingerichtet haben, ihre eigenen NGOs zu gründen, die dann politisch angedockt wurden - ob sie für Menschenrechte, Frauenrechte oder allgemeine Hilfsprojekte unterwegs waren. Ich habe das selbst erlebt, als ich 2002 in Kabul einmal jemanden von der Menschenrechtsorganisation traf. Und dann gab mir sein Bruder, ein bekannter Warlord, in Kundus meine Visitenkarte wieder, weil es ja sein Bruder war. Das heißt, die Verbindung von NGOs



und Gewaltakteuren war in Afghanistan stets sehr eng, und das führt zu dem weiteren Punkt hinsichtlich der Zivilgesellschaft in Afghanistan, die wegen der massiven Finanzunterstützungen der Amerikaner in Pakistan während der 1980er Jahre von vorneherein geschult war im Umgang mit dem Westen: Sie hatten das Wissen und es gab auch genügend Afghanen mit ausreichenden Englischkenntnissen, die das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft gewinnen konnten.

Aber ansonsten gab es sicherlich einige NGOs, die wirklich sehr hehre Ziele verfolgten. Dennoch gab es im Jahr 2001 ein sogenanntes Mushrooming von NGOs in Afghanistan. Überall wurden NGOs gegründet, die teilweise auch zweifelhafte Ziele der Profitmaximierung verfolgten. Ich glaube, die große Schwierigkeit war damals, die wirklich guten herauszufinden, mit den man gut zusammen arbeiten konnte. Als in den letzten Jahren immer weniger Geld zur Verfügung stand, konnte man bemerken, dass eigentlich nur die guten zivilgesellschaftlichen Organisationen übrig geblieben sind.

Wieviel Wissen braucht man zu Afghanistan? Grundsätzlich sollte die Frage eher sein, welches Wissen man braucht. In der Politik wird immer sehr gern nach Infografiken gefragt, womit wir dann nur Wissen aufarbeiten. Aber das ist keine Politikberatung. Ich finde es schöner, wenn mich mal Politiker bitten, sie zu irritieren. Die Politikberatung ist dann am besten, wenn man über Irritationen spricht und vielleicht auch darüber, wo man nicht gleich eine Antwort hat. In meinen 21 Jahren Afghanistanpolitikberatung ist mir am stärksten aufgefallen, dass nicht die Bereitschaft dazu da war, über die Dinge zu reden, die schiefgelaufen waren. Sehr, sehr lange wollte man lieber immer wieder vor sich hertragen, was in Afghanistan alles gut läuft.

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Zu dem, was ich zur Abstimmung unter den Europäern sagte, darf man nicht vergessen, dass das vor 20 Jahren war. Meine These ist, dass heute in einer solchen Situation eine wesentlich intensivere Abstimmung in der EU stattfinden würde, insbesondere nach den aktuellen Erfahrungen mit der Ukraine. Damals war es so, dass der Bundeskanzler mit Jacques Chirac und Tony Blair

sprach, das heißt, mit den Hauptakteuren, die auch militärisch beitragen konnten. Die EU hat sich damals noch nicht als sicherheitspolitischer Akteur verstanden. Ich glaube, das wäre heute anders.

Zur Frage, ob es eine Mandatsveränderung gab, nachdem die Ziele der Amerikaner im Irak deutlich wurden. Da darf ich Sie darauf hinweisen, dass der Bundeskanzler damals alle Energie darauf verwandt hat, nicht an der Operation im Irak teilzunehmen. Die Position war, Afghanistan ist rational, da zeigen wir Bündnissolidarität. Irak hatte jedoch nichts mit dem Bündnis zu tun und war sicherlich kein Artikel 5-Fall. Deswegen war klar, in Afghanistan engagieren wir uns weiter, aber Irak, nein.

Zu meinen Äußerungen zur Exit-Strategie gibt es, glaube ich, ein Missverständnis. Ich sagte nicht, dass es nie eine gegeben hat. Ich glaube, hinsichtlich der Exit-Strategie kann man sagen, dass es immer länger dauert, als man vorher denkt. Gleichzeitig gilt aber auch, die beste Exit-Strategie ist eine gute Entry-Strategie, und die hatten wir leider nicht.

Herr Ramms, zu Ihrer Frage, wer das Militär entsendet, kann ich nur sagen, fragen Sie mal den damaligen amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld. Er wird Ihnen das sofort sagen. Und die Frage, wo die Bündnissolidarität endet ist, glaube ich, beantwortet worden. In Afghanistan war sie da, im Irak war sie von unserer Seite nicht da.

Der Vorsitzende: Für DIE LINKE. hat jetzt Herr Hunko das Wort.

Abg. **Andrej Hunko** (DIE LINKE.): Unser Dank gilt besonders auch Herrn Steiner für die sehr anschauliche Darstellung der Situation nach Nine Eleven. Sie haben den schönen Begriff der Ursünde hier eingebracht und die Nichtinvolvierung der Taliban in Petersberg sowie die nicht ausreichende Einbeziehung Pakistans angesprochen. Aber war nicht die eigentliche Ursünde die militärische Reaktion auf die Anschläge vom 11. September? Was Sie auch eben angesprochen haben, der War on Terror, wo es ja eigentlich gar nicht um Afghanistan ging, denn



kein Attentäter kam aus Afghanistan. Afghanistan wurde vorgeworfen, Bin Laden nicht ausgeliefert zu haben, aber Afghanistan war gar nicht direkt beteiligt an Nine Eleven. Dennoch gab es von unserer Seite 90 Prozent Bündnissolidarität und vielleicht 10 Prozent Afghanistan, wie Herr Nachtwei es eben angedeutet hat. Ist es unter einer solchen Voraussetzung nicht zum Scheitern verurteilt, dann nachträglich das Konzept von Nationbuilding draufzusetzen?

Herr von Butler, Sie sagten zur vernetzten Sicherheit, NGOs mieden damals den Kontakt zu den Militärs. Ich habe das damals aus Sicht der Friedensbewegung verfolgt. Ich weiß, dass viele NGOs die Sorge hatten, als Kombattanten wahrgenommen zu werden. Das wollten sie nicht, um ihre eigentliche Arbeit zu machen. Ist das nicht ein strukturelles Problem des sogenannten vernetzten Ansatzes, dass man die zivile Komponente damit vielleicht schwächt, wenn man zu sehr praktisch zivilmilitärisch kooperiert?

Und Herr Professor Schetter, zu den Widersprüchen innerhalb Afghanistans. Die Taliban wurden dämonisiert, wie Sie das auch schreiben, die Nordallianz, die sich auch aus vielen Kriegsverbrechern zusammensetzte, wurde sozusagen reingewaschen. Können Sie zu diesem Widerspruch damals etwas sagen?

Vorsitzender: Herr Dr. Lüders.

SV Dr. Michael Lüders: Herr Steiner, Sie haben zu Recht, darauf hingewiesen, dass natürlich eine Exit-Strategie immer länger braucht, weil man spontan nicht weitreichende Entscheidungen treffen kann. Hat man sich auf Seiten der Bundesregierung überlegt, ähnlich wie Frankreich oder auch andere Länder, nach einem bestimmten Zeitraum, zum Beispiel von zehn Jahren oder länger, den Abzug ins Auge zu fassen? Das hätte Berlin tun können, aber man hat es nicht getan. Man hat sogar noch im Februar des vorigen Jahres den Afghanistaneinsatz erneut verlängert, obwohl sich schon abzeichnete, dass die USA kurz vor dem Abzug stehen.

Und eine weitere Frage an Herrn von Butler: Die Capture and Kill-Attitüde der USA ist beschrieben worden. War da die Bundeswehr nicht eigentlich

mit einer Art Mission Impossible konfrontiert, auf der einen Seite im Rahmen eines vernetzten Ansatzes für einen Wiederaufbau geeignete Strukturen zu schaffen, auf der anderen Seite aber mit dieser Tötungslogik der amerikanischen Verbündeten konfrontiert zu sein, die für die Bundeswehr vielfach sehr ungute Situationen geschaffen haben, nicht zuletzt die Zusammenarbeit mit lokalen Kriegsfürsten wie General Dostum? War das für die Bundeswehr nicht eine große Herausforderung?

Vorsitzender: Herr Botschafter Steiner, bitte.

Michael Steiner (Botschafter a. D.): Die zweite Frage kann ich ganz schnell beantworten. Wir hatten ein eisernes Prinzip, an das wir uns gehalten haben, und das hieß: Zusammen rein und zusammen raus. Und als die Franzosen 2012 ankündigten, dass sie vorzeitig rausgehen, gab es einen Riesenknatsch, weil sich das natürlich auch negativ auf die anderen auswirkte. Wir redeten von Solidarität und unsere Vorstellung war, wir machen das zusammen, das war ja auch die Stärke. Deswegen war es keine Option, allein rauszugehen.

Zur Frage, ob das militärische Reagieren nicht die eigentliche Ursünde war. Ich kann Ihnen nur sagen: Damals, nach Nine Eleven, gab es einen internationalen Konsens, dass dieser Anschlag eine solche Dimension hatte, 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 gar keine Alternative zu dem ursprünglichen Vorgehen nach Nine Eleven. Die Fehler haben sich in der nächsten Phase eingeschlichen, und da haben wir Fehler gemacht. Wir haben uns übernommen. Natürlich ist es richtig, Menschenrechte zu vertreten, aber man kann es nicht einem Land von außen künstlich oktroyieren, jedenfalls nicht so schnell. Das muss von innen kommen. Ich glaube, die eigentlichen Fehler wurden dann in der Folge gemacht. Die ursprüngliche Reaktion war eine konsensuale und sie war für Deutschland sicherlich anders gar nicht möglich.

Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC): Man muss bedenken, dass in Afghanistan seit 1979 Krieg



herrschte und sich in diesem gut 20-jährigen Krieg letztendlich alle beteiligten Parteien die Finger schmutzig gemacht haben. Da hat sich die Nordallianz genau wie die Taliban durch sehr viele Gräueltaten hervorgetan. Sicherlich muss man auch bedenken, dass gerade die Parteien, die sich in der Nordallianz zusammengeschlossen haben, für die Zerstörung der Stadt Kabul zwischen 1992 bis 1994 mit über 100 000 Toten verantwortlich waren. Wenn man die aus den 1990er Jahren bekannten dramatischen Bilder aus Kabul betrachtet, dann ist dafür die Nordallianz verantwortlich. Ich will damit nicht die Taliban reinwaschen, sie stehen der Nordallianz in dieser Hinsicht in nichts nach. Allerdings muss man wirklich sagen, dass Sie in beiden Gruppierungen sehr viele Gewalttäter finden, die eher nach Den Haag gehörten als nach Kabul auf den Thron. Das ist das Hauptproblem, das ich hier sehe. Was man auch immer wieder vergisst ist, dass die Nordallianz nach ihrem Sieg über die Taliban 2001 auch dafür verantwortlich war, dass Tausende von Taliban in Nordafghanistan in Container gesteckt wurden, in denen sie dann in den Wüsten jämmerlich ums Leben kamen.

Carl-Hubertus von Butler (Generalleutnant a. D.): Ich glaube, wir müssen hinsichtlich dieses Einsatzes zwei Dinge deutlich unterscheiden. Gab es hier ein nationales deutsches Interesse oder nicht? Wir hatten klare Informationen, die ich auch gern übermitteln kann, dass in Afghanistan nicht nur zehn, sondern weit über fünfzig Ausbildungseinrichtungen für terroristische Angriffe bestanden haben, geführt von Osama Bin Laden, und dass sich in Deutschland einige Terroristen aufhielten, die dann letztlich das gemacht haben, was in Amerika passiert ist. Nach Feststellung entsprechender eindeutiger Verbindungen nach Afghanistan wussten wir, dass das von dort aus gesteuert war. Es gab nicht nur ein amerikanisches, sondern eindeutig auch ein deutsches Interesse, zusätzlich aber auch ein Solidaritätsinteresse aus dem Bereich der NATO, denn hier lag ja der Bündnisfall vor. Ich bin mir sehr sicher, dass in Deutschland eine große Gefahr terroristischer Angriffe entstanden wäre, hätten wir damals nicht reagiert.

Ein Nichthandeln war für mich damals keine Option. Aber wir müssen darüber sprechen, ob es der ideale Ansatz war, wie wir das gemacht haben. Das ist mit Sicherheit nicht der Fall, und deswegen sind wir ja auch hier, um darüber zu sprechen, was wir in Zukunft besser machen.

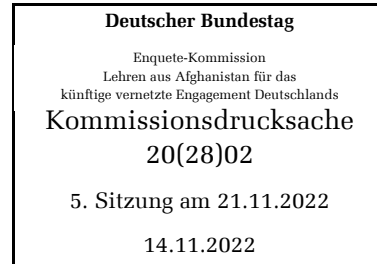
Was die Frage der Kommunikation mit Kombattanten angeht, das sind eben die berühmten Berührungängste. Wir tun niemandem etwas und es hängt auch im weitesten Sinne von dem Mandat ab. Habe ich einen Kampfeinsatz und bin im Krieg, dann ist die zivile Seite zunächst einmal zurückgesetzt und die politische Seite sagt, jetzt müsst ihr ran und kämpfen. Und da werden wir auch unbedingt vermeiden, Zivile zu sehr mit hineinzuziehen. Aber bei einem solchen, völlig anderen Mandat wie in Afghanistan, wo es um Aufbau eines Landes geht und um Hilfe, sind wir Soldaten nur die Unterstützer. Einerseits kann das ohne uns nicht gemacht werden, andererseits können wir Soldaten es auch nicht alleine machen. Und wir Soldaten sind sehr froh, wenn wir wieder gehen können und andere übernehmen die Verantwortung. Wir wollen nur am Anfang die Sicherheit herstellen, damit zivile Kräfte wirken können. Ist die Sicherheit hergestellt, verschwinden wir sofort. Sie können jeden Soldaten fragen, keiner hat ein Interesse, länger drin zu bleiben. Wenn wir also den vernetzten Ansatz machen wollen, dann müssen wir auch die Berührungängste überwinden, die offensichtlich da sind.

Vorsitzender: Ich danke Ihnen allen dreien für diese sehr informativen und konzentrierten Vorträge. Ich glaube, das wird für unsere weitere Beratung eine wichtige Grundlage sein. Dankeschön dafür, dass Sie uns diese zwei Stunden zur Verfügung standen.

Schluss der Sitzung: 15:08 Uhr

Michael Müller, MdB

Vorsitzender



Öffentliche Anhörung am 21. November 2022

zum Thema „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes.“

Ausgangspunkt: 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“

Leitfragen an die eingeladenen Experten:

Prof. Dr. Conrad Schetter (historische Perspektive)

1. Welche gesellschaftspolitischen und strukturellen Spannungsfelder (z. B. Abhängigkeit des Staates vom Ausland; Gegensatz Stadt/Land; Stamm/Staat, Tradition/Moderne; Einfluss von Islam und Islamismus auf die Gesellschaft, Bedeutung von Ethnizität und jahrzehntelanger Gewalterfahrung; Teilung der paschtunischen Stammesgebiete; Rolle Pakistans, USA und Golfstaaten), waren für das Verständnis des afghanischen Konfliktkontexts vor und nach 9/11 von Bedeutung?
2. Inwieweit wurden aus Ihrer Sicht diese Spannungsfelder sowie relevante konflikthistorische, politische, und gesellschaftlich-kulturelle Gegebenheiten Afghanistans in der Vorbereitung des Afghanistan-Einsatzes beachtet bzw. hätten von Anfang an stärker für die Strategieentwicklung und Implementierung in Rechnung gestellt werden sollen?
3. Welche Auswirkungen hatten die Art und Weise des Einsatzbeginns (OEF und Petersberg-Konferenz im Dezember 2001) auf die Beziehungen zwischen den politisch und militärisch intervenierenden einerseits und den urbanen und ländlichen Eliten sowie der lokalen Bevölkerung Afghanistans andererseits?

Botschafter a. D. Michael Steiner (diplomatische Perspektive)

1. Wie stellte sich die geopolitische Ausgangslage in der Zeit nach den Anschlägen vom 11. September 2001 dar?
2. Welche Bedeutung hatten die Anschläge für die deutsche und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie für das folgende Afghanistan-Engagement?

Generalleutnant a. D. Carl-Hubertus von Butler (militärische Perspektive)

1. Welche Erkenntnisse aus Ihrer damaligen Funktion als Kommandeur ziehen Sie aus dem Zeitraum vor und zu Beginn des Einsatzes in Afghanistan?
2. Welche Herausforderungen ergaben sich z. B. bezüglich der militärischen Ausstattung, der Lagebeurteilung sowie der Kooperation mit anderen lokalen, nationalen und internationalen Akteuren?



Kommissionsdrucksache 20(28)03

18.11.2022

**Prof. Dr. Conrad Schetter,
Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)**

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des
Einsatzes 2001. Ausgangspunkt 11. September 2001 bis
zur Petersberger Konferenz 2001“**

am 21. November 2022

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

**Öffentliche Anhörung „Kontext und Lage in Afghanistan zu Beginn des Einsatzes 2001.
Ausgangspunkt 11. September 2001 bis zur Petersberger Konferenz 2001“**

21. November 2022

Conrad Schetter

Bonn International Centre for Conflict Studies, BICC

Frage 1

Welche gesellschaftspolitischen und strukturellen Spannungsfelder (z.B. Abhängigkeit des Staates vom Ausland; Gegensatz Stadt/Land; Stamm/Staat, Tradition/Moderne; Einfluss von Islam und Islamismus auf die Gesellschaft, Bedeutung von Ethnizität und jahrzehntelanger Gewalterfahrung; Teilung der paschtunischen Stammesgebiete; Rolle Pakistans, USA und Golfstaaten), waren für das Verständnis des afghanischen Konfliktkontexts vor und nach 9/11 von Bedeutung?

Das Konfliktgeschehen in Afghanistan ist durch eine enorm hohe Komplexität geprägt, die es enorm schwierig macht, einzelne Aspekte herauszugreifen und in den Mittelpunkt der Konfliktanalyse zu stellen. So ist meines Erachtens ein Kernproblem, vor dem politische Entscheidungsträger:innen in Afghanistan stehen, dass sie nur eine überschaubare Anzahl von Konfliktlinien identifizieren und diese dann als statisch betrachten. Jedoch je nach Situation, Individuum und Kontext können in einem Konflikt unterschiedliche Aspekte zu Tage treten und unterschiedliche Interpretationen erfolgen. Ich selbst habe in meiner Beschäftigung mit Afghanistan fünf gesellschaftspolitische und strukturelle Spannungsfelder hervorgehoben, die seit dem 19. und 20. Jahrhundert bis heute die Entwicklung des Landes prägen:¹

¹ Im Folgenden sind Passagen übernommen und abgeändert aus: Schetter, C. (2004). *Kleine Geschichte Afghanistans* (5. Auflage th edition 2022). München: C.H. Beck und Mielke, K., & Schetter, C. (2022). *Die Taliban: Geschichte, Politik, Ideologie*. München: C.H. Beck.

Konkurrenz um wirtschaftliche Ressourcen: Ein Labyrinth aus Hochgebirgen wie Wüsten- und Steppenlandschaften bestimmt den Naturraum Afghanistans. Allein Oasen und Flusstäler stellen Gunsträume für eine intensive landwirtschaftliche Nutzung dar (u.a. auch Opiumanbau, v.a. seit den 1990er Jahren). 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 (u.a. Kommunisten vs. Mudschaheddin; Taliban vs. west. Interventen) bedingen Streitigkeiten um die lokale Ressourcenkontrolle und -verteilung die meisten gewaltsamen Konflikte. In vielen Oasenregionen geht zudem der Zugang zu Ressourcen mit ethnischen und Stammesidentitäten einher, was lokale Konflikte anheizt. Viele dieser Ressourcenkonflikte wurden von Generation zu Generation weitervererbt und bedingten bereits vor Ausbruch des Krieges 1979 lokale Auseinandersetzungen. Im Zuge des Afghanistankrieges wechselten häufig Land- und Wasserrechte mehrfach die Hände, was die Konflikte zwischen einzelnen Familien und Gemeinden intensivierte. Die Kriegsparteien nutzten stets diese Konflikte für die Mobilisierung von Anhängern aus.

Zudem bedingte die karge Ausstattung des Naturraumes, dass seit dem 19. Jahrhundert jeder Herrscher von ausländischer Hilfe abhängig war. Denn Afghanistan war wirtschaftlich nicht in der Lage war, seine Bevölkerung zu ernähren. Seit 1957 stammten über 40 Prozent der Staatseinnahmen von auswärts, namentlich aus der Entwicklungszusammenarbeit. Dadurch geriet Afghanistan in eine wirtschaftliche Abhängigkeit – zunächst von den Großmächten und während des Krieges (seit 1979) vermehrt von Regionalmächten. Während des Krieges konnten so alle Kriegsparteien auf die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland bauen. So avancierte Afghanistan zum Schauplatz von Stellvertreterkriegen zwischen den USA und der Sowjetunion (1980er Jahre) sowie zwischen Iran und Saudi-Arabien (1990er Jahre) sowie Pakistan und Indien (1990er Jahre).

Gegensatz zwischen Stadt und Land: Die Trennung zwischen Land und Stadt ist in Afghanistan gleichzeitig eine Trennung zwischen Tradition und Moderne und zwischen Stamm und Staat. Beide Welten drifteten im 20. Jahrhundert immer stärker auseinander. Die Städte, allen voran Kabul, bildeten die Entwicklungsmotoren der Modernisierung, während im ländlichen Raum traditionelle Gesellschaftsstrukturen bestehen blieben. Zum Kristallisationspunkt in der Frage Moderne vs. Tradition avancierte die Stellung der Frau in der afghanischen Gesellschaft. Während das traditionelle Rollenverständnis die Frau als ein zu beschützendes „Gut“ ansah, über das die Ehre des Mannes und der Familie verteidigt wird, steht die Moderne für Gleichberechtigung und volle gesellschaftliche Teilhabe der Frau. Gerade die Daud-Regierung ab 1973 und ihr nachfolgend die Marxisten ab 1978 setzten sich für Frauenrechte und -bildung ein. Am anderen Ende stehen die Taliban, die als Bewegung des ländlichen Afghanistan eine radikale Ausgrenzung der Frau aus der

Öffentlichkeit betrieben. Dass im August 2021 tausende Kabuler Einwohner vor den anrückenden Taliban in Panik Zuflucht auf dem Flughafen suchten, spiegelt die große Angst wider, dass die Taliban erneut sämtliche Errungenschaften der Moderne bekämpfen, wie sie es bereits in ihrer Schreckensherrschaft in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre taten.

Partikularinteressen: Die afghanische Gesellschaft ist durch einen extremen Partikularismus gekennzeichnet. Dörfer, Talschaften, Clans, Stammesgruppen und religiöse Gemeinschaften stellen in Afghanistan die wichtigsten Identitäts- und Handlungsbezüge dar, auf denen Patronage- und Klientelsysteme aufbauen. Politische Bündnisse basieren vorzugsweise auf persönlichen Netzwerken und Bindungen (u.a. Heiratsallianzen). Gesellschaftliches Prestige und politische Hierarchien werden stets infrage gestellt und sind stark umkämpft. Symptomatisch hierfür ist, dass – abgesehen von Dost Mohammad, Abdur Rahman und Hamid Karzai – jeder Herrscher des Landes in den letzten 200 Jahren entweder gewaltsam vertrieben wurde oder eines unnatürlichen Todes starb. Diese Konfliktlinie der Partikularinteressen wurde von der internationalen Gemeinschaft anfangs übersehen. Erst im Laufe des Wiederaufbaus wurde deutlich, dass öffentliche Güter umkämpfte Ressourcen zwischen konkurrierenden Patronage-Gruppen darstellen. Auch erklärt sich die Dominanz von lokalen Big Men und der Zerfall des Landes in Kriegsfürstentümer und Kleinreiche mit den beherrschenden Partikularinteressen.

Kulturelle Vielfalt: Die kulturelle Vielfalt der afghanischen Gesellschaft dient immer wieder der politischen Mobilisierung. Nicht allein in sprachlicher und ethnischer, sondern auch in religiöser Hinsicht bildet Afghanistan ein äußerst mannigfaltiges Land. Selbst der Islam, dem ungefähr 99 Prozent der fast 40 Millionen Afghanen angehören, stellt keine einigende Klammer dar, sondern ist durch eine Vielzahl von heterogenen Strömungen und Eigenheiten gekennzeichnet. Neben der Mehrheit sunnitische Muslime, die der hanafitischen Richtung folgen, gibt es eine beachtliche Anzahl an Zwölfer-Schiiten und Siebener-Schiiten (Ismailiten), die zusammen etwa 20 bis 30 Prozent der afghanischen Bevölkerung ausmachen. Schiitische wie sunnitische Islamauffassungen durchmischen sich zudem gerade in ländlichen Gebieten stark mit vorislamischen oder animistischen Vorstellungen, die einer orthodoxen Auslegung entgegenstehen. Im Verlauf des Krieges nahm die Politisierung und Radikalisierung im Namen des Islam ständig zu. Daher stellte die religiös-ideologische Zuordnung eine zentrale Konfliktlinie zu Beginn der internationalen Intervention dar. Zudem ist die ethnische Vielfalt des Landes zu nennen, derer sich immer wieder alle politische Parteien bedienen. Die Rolle der Paschtunen ist für die Konfliktlage in Afghanistan besonders hervorzuheben.

- a) Der Anspruch, dass ein Paschtune – ob als König oder Präsident – über Afghanistan herrschen muss, gilt bis heute vielen Paschtunen als ein ungeschriebenes Gesetz. Denn

Afghane ist das Synonym für Paschtune und das Narrativ ist, dass Afghanistan seit 1747 von Paschtunen beherrscht wurde. So ging auch die USA zu Beginn der Intervention davon aus, dass ein Paschtune (Hamid Karzai) Übergangspräsident werden sollte.

- b) Seit den 1920er Jahren betrieb das Königshaus einen internen Kolonialismus, indem es Paschtunen aus Süd- und Ostafghanistan in die Oasen Nordafghanistans wie etwa Kunduz, Baghlan oder Balkh umsiedelte und die Weiden Zentralafghanistans auf Kosten der schiitischen Hazara für paschtunische Nomaden öffnete. Damit entstand im ganzen Land ein Flickenteppich paschtunischer Siedlungsgebiete; damit spielen Paschtunen in lokalen Konflikte eine hervorgehobene Rolle.
- c) Fast die Hälfte aller Paschtunen lebt in den heutigen pakistanischen Provinzen Khyber Pakhtunkhwa (KPK) und Belutschistan, die bis zum Indus reichen. Die Durand-Line, die 1893 als Grenze zwischen Afghanistan und Britisch Indien gezogen wurde, erkannte Kabul nach der Gründung Pakistans 1947 nicht an. Afghanische Präsidenten erhoben immer wieder den Anspruch, dass Afghanistan das Land aller Paschtunen sei und daher die Außengrenze Afghanistans am Indus verlaufen müsse. Es ist ein Primat pakistanischer Politik, diese Paschtunistan-Frage aus der Welt zu schaffen und im Afghanistankrieg die Kriegsparteien zu unterstützen, die zu einer Beendigung des afghanischen Irredentismus beitragen. Dies erklärt das Interesse Pakistans an den Taliban: Denn obgleich die Trägerschaft der Taliban überwiegend paschtunisch ist, unterdrückt ihre religiöse Ausrichtung nationalistische Ambitionen.

Allerdings wäre es zu kurz gegriffen, die ethnischen Spannungen auf Paschtunen vs. Nicht-Paschtunen einzuengen. Zum einen spielen tribale und regionale Konkurrenzen innerhalb der Paschtunen selbst eine große Rolle, zum anderen existieren auch vielen Stereotypen und Animositäten unter den anderen ethnischen Gruppen. Während des Krieges fand eine enorme Politisierung von Ethnizität statt und nahezu jede politische Partei mobilisiert ihre Anhängerschaft über die Betonung einer bestimmten Ethnizität.

Militärische Interventionen: Die afghanische Geschichte ist wie die keines anderen Landes durch militärische Interventionen geprägt, die in der Regel scheiterten. Dies spielt für das Bewusstsein der Afghanen – oftmals in mythischer Verklärung – eine große Rolle („Afghanistan – ein freiheitsliebendes Land“). So hatte sich in afghanischen Eliten – nicht nur den religiösen, sondern vor allem den nationalen – eine Haltung entwickelt, die einer externen Einflussnahme oder gar Bestimmung der afghanischen Zukunft kritisch bis ablehnend gegenüberstand: Im 19. Jahrhundert bildete das „Great Game“ in Afghanistan zwischen England und Russland den Höhepunkt des Zeitalters des Imperialismus. 1979 beendete die sowjetische Invasion in Afghanistan die Entspannungspolitik des

Kalten Kriegs und leitete die sowjetische Besatzung den Zusammenbruch der Sowjetunion ein und auch die US-geführte Intervention wurde 2021 mit der Rückkehr der Taliban beendet. Die militärischen Interventionen seien an dieser Stelle explizit als eine wichtige Konfliktlinie genannt – nicht innerhalb Afghanistans, aber zwischen den Afghanen und internationalen Akteuren.

Diese fünf Grundzüge der afghanischen Geschichte treten wie in einem Brennglas gebündelt während des Afghanistankriegs zutage, der in den letzten vier Dekaden tobte. So konnten sich nur die politischen und militärischen Bewegungen an der Macht halten, die Unterstützung aus dem Ausland erhielten. Versiegte diese Quelle, verlor die betreffende Bewegung an Einfluss. Gleichzeitig erlebte Afghanistan aufgrund des anhaltenden Kriegszustands und zunehmender wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit einen Massensexodus seiner Bevölkerung. Auch verstärkte sich im Lauf des Kriegs der Stadt-Land-Gegensatz, da in den 1980er Jahren die Städte nach sozialistischem Vorbild modernisiert wurden, während in den ländlichen Regionen in bewusster Abgrenzung traditionelle Werte und Normen hochgehalten wurden. Der extreme Partikularismus führte dazu, dass sich der Widerstand wie die afghanische Regierung in unzählige konkurrierende Gruppierungen und Kriegsfürstentümer aufsplitterte. Das ethnische Konfliktpotential kam im Verlauf des Kriegs zum Tragen, da die Regierung wie die Widerstandsparteien ethnische Spannungen für ihre Interessen ausnutzten, um Kämpfer zu mobilisieren.

2. Inwieweit wurden aus Ihrer Sicht diese Spannungsfelder sowie relevante konflikthistorische, politische, und gesellschaftlich-kulturelle Gegebenheiten Afghanistans in der Vorbereitung des Afghanistan-Einsatzes beachtet bzw. hätten von Anfang an stärker für die Strategieentwicklung und Implementierung in Rechnung gestellt werden sollen?

Die Zeit zwischen 911 und der Entsendung internationaler Truppen nach Afghanistan betrug gerade einmal vier Monate. Daher war die internationale Gemeinschaft zu einer Strategieentwicklung genötigt, die unter einem hohen Zeitdruck zustande kam: Weder stand ausreichendes Wissen zur Verfügung, noch konnten Variablen der Intervention evidenzbasiert identifiziert werden oder Szenarien durchgespielt werden. Mit anderen Worten fand eine Übertragung der Erfahrungen und Weltansichten aus anderen Konfliktregionen (v.a. Balkan) statt und wurden diese grobschnittig auf Afghanistan übertragen (u.a. ethnische Zuschreibungen). Zur Rechtfertigung der überhasteten Strategieentwicklung der Interventen kann eingewendet werden, dass das notwendige und vor allem aktualisierte Wissen über Afghanistan zu Beginn der Intervention kaum vorhanden war; allerdings bleibt die Kritik, dass die Interventen in der Folgezeit auch nicht beträchtlich darin investierten, ein

differenziertes Wissen über die afghanische Gesellschaft zu generieren und zur Grundlage von Interventionsbemühungen zu machen. Die Intervention war durch die folgenden Aspekte geprägt:²

Mangelnde historische Kontextualisierung: Die Vertreibung der Taliban galt als Nullpunkt der Intervention, während die gesamte Zeit zuvor pauschal als Ära des Schreckens betrachtet wurde. Dem entsprechend gingen die Interventen gerade in den ersten Jahren davon aus, dass sie aufgrund der Zerstörkraft des langanhaltenden Bürgerkrieges, von der sie sich in ihrem Selbstverständnis positiv abhoben, eigentlich nur Dinge besser machen könnten. In diesem Zuge ist auch zu verstehen, weshalb Deutschland so bereitwillig an der Intervention teilnahm, da man sich in der komfortablen Position wägte, nicht in einen „Krieg“ zu ziehen, sondern – aus der Position der Neutralität heraus – eigentlich nur positiv einen Frieden gestalten zu können. Daher blieb unberücksichtigt, dass die jüngste Intervention in einer ganzen Reihe ziviler und militärischer Interventionen in Afghanistan im Laufe der letzten zweihundert Jahre stand (siehe oben). So dampfte die internationale Gemeinschaft die Vergangenheit des Landes immer wieder auf recht grobe Konfliktlinien ein (v.a. ethnische Konflikte; Taliban vs. Nordallianz) und blieb das Bemühen unausgeprägt, ein historisches Kontextverständnis zu entwickeln und zu institutionalisieren. Frappierend ist vor allem, in wie vielen Politikfeldern (etwa Sicherheitssektor, Bildung) die Interventen die gleiche Politik wie die sowjetischen Besatzer der 1980er Jahre verfolgten – ohne sich hierüber überhaupt bewusst zu sein.

Box 1: Beispiele für Kontextunverständnis

Konkreter Ausdruck dieses Kontext(un)verständnisses war etwa, dass britische Truppen ausgerechnet nahe des südafghanischen Ortes Maiwand stationiert wurden. Hier besiegte einst ein afghanisches Heer am 27. Juli 1880 die britisch-indische Armee – ein Ereignis, das bis heute die nationale Identität vieler Afghan:innen prägt. So erinnert der afghanische Nationalfeiertag an diese Schlacht und gedenkt in jeder größeren afghanischen Stadt ein Maiwand-Platz dieser heroisch verklärten Tat. Es liegt auf der Hand, dass viele Afghan:innen die Rückkehr britischer Truppen nach Maiwand als einen Akt historischer Revanche empfanden. Ein anderes Beispiel ist, dass die USA ab 2002 das Gefängnis Pul-i Charki, östlich von Kabul, für die Unterbringung politischer Gefangener verwendeten – in wohl unbewusster Kontinuität, denn unter der kommunistischen Schreckensherrschaft von Baraki und Amin (1978/79) sowie während der sowjetischen Intervention (1980-1986) war dieses Gefängnis als Folterkammer berüchtigt, in der Tausende politische Gefangene ums Leben kamen.

² Im Folgenden sind Passagen übernommen und abgeändert aus: Schetter, C., & Mielke, K. (2016): Was von Kunduz bleibt. Intervention, Gewalt und soziale Ordnung in Afghanistan. *Politische Vierteljahresschrift* 57 (4), pp. 614-642. DOI: doi.org/10.5771/0032-3470-2016-4-614

„Leerer Raum“: Die in entwicklungspolitischen Kreisen immer wieder gemachte Bemerkung, dass in Afghanistan kein ‚Wiederaufbau‘, sondern erstmalig ein ‚Aufbau‘ stattfindet, unterstreicht die Haltung, dass die Interventen Afghanistan als einen leeren Raum wahrnahmen, der durch die Interventen beliebig gestaltet werden könnte. So fanden der Wiederaufbau des Landes wie auch die Organisation der militärischen Intervention zentralisiert von Kabul aus über die Provinzhauptstädte statt. Der Ansatz war, staatliche Strukturen in Kabul zu etablieren, die kaskadenhaft ‚von oben‘ gesteuert langfristig eine Durchdringung und Disziplinierung der Gesellschaft ermöglichen sollten. So nahmen die Interventen von Kabul aus Zuordnungen und Kategorisierungen vor, die die gesellschaftlichen Zusammenhänge auf der lokalen Ebene wenig berücksichtigten. Solche Interventionspraktiken stellten für viele Afghan:innen ein *deja vu*-Erlebnis dar, da die Staatsbildungsprozesse, die in Afghanistan seit 1890 in verschiedenen, durchaus gewaltsamen Wellen stattfanden, stets zentralisiert von Kabul ausgegangen waren, ohne die Institutionen und Identitäten der Bevölkerung zu berücksichtigen. So nahmen afghanische Bevölkerungsgruppen Staatlichkeit eher als eine konfliktive, einschränkende Größe wahr. Daher sahen viele Afghan:innen die Interventen von Beginn an als politische Partei tief verwurzelt in innerafghanischen Konflikten. So positionierten sich die Interventen letztlich als die Vertreter einer modernen, urbanen, westliche Werte vertretenden Staatlichkeit. Dabei übersahen sie zu oft die komplexe Gemengelage an Konflikten (u.a. Land-Stadt Konflikt, ungeklärte Land- und Wasserrechte), die sich nur unzureichend auf politischen Islam versus Demokratie bzw. auf ethnische Konflikte reduzieren ließen.

Feindbild Taliban: Die Legitimierung der Intervention in Afghanistan basierte auf der Ausrufung des Kriegs gegen den Terrorismus. So stellte das Hauptziel der von den USA geführten Koalition *Enduring Freedom* dar, sämtliche Strukturen des Terrorismus in Afghanistan zu vernichten. Allerdings weitete sich hierbei gleich in den Anfängen die Definition derer, die als Terroristen identifiziert wurden, und fand eine Entgrenzung des Feindes statt. Infolge der Tatsache, dass die USA Osama bin Laden als dem Drahtzieher hinter den Anschlägen von 9/11 zunächst nicht habhaft wurden, avancierten die Taliban mit Beginn der Intervention zum Feind Nr. 1. Die Argumentation beruhte weit weniger auf einer echten terroristischen Bedrohung durch die Taliban, sondern es reichte als Begründung aus, dass die Taliban Osama bin Laden Unterschlupf gewährt hatten. Diese Ausweitung des Feindbildes auf die Taliban war umso eingängiger, da Letztere aufgrund ihres mit einer kruden Islamauslegung begründeten Unterdrückungsregimes weltweit eine gesellschaftliche und kulturelle Ächtung erfuhren. Mit dieser Identifizierung eines zur Vernichtung freigegebenen Feindes erfuhr die Intervention frühzeitig eine politische Einfärbung, in der die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Taliban grundlegend als abzulehnen und als zu bekämpfen galten. Anders ausgedrückt, vor der ‚barbarischen‘ Folie der Taliban-Herrschaft konnten die Vorstellungen des liberalen Friedens nur umso heller strahlen. Die Crux war allerdings, dass damit die Taliban in die Lage versetzt wurden,

zum Repräsentanten all derjenigen gesellschaftspolitischen Akteure zu avancieren, die sich von den Ideen der Intervention bedroht und vom Wiederaufbau ausgeschlossen fühlten. So waren bereits in der Anlage der Intervention die Dämonisierung einer politischen Gruppierung sowie die Bekämpfung von deren gesellschaftlichen und kulturellen Praktiken angelegt, die je nach lokalem Kontext eine unterschiedliche Färbung annahm. Es kann daher argumentiert werden, dass bereits im zugrundeliegenden Interventionsverständnis das Wiedererstarken der Taliban begründet lag.

Aus diesen Fehleinschätzungen der Interventen leiten sich die folgenden Aspekte ab, die ich für essentiell halte.

- a) die von Interventen bislang oft als „Neutralität“ praktizierte Distanzierung zwischen sich und der Interventionsgesellschaft hätte von Beginn an aufgegeben werden müssen zugunsten einer eindeutigen und ständigen reflektierten Positionierung im Konfliktgeschehen. Mit der Anerkennung der eigenen Konfliktivität geht einher, die eigen Rolle/ Position entsprechend der „Do-no-harm“-Prinzipien einzuhegen.
- b) die Absage an essentialistische Deutungen von Interventionskontexten und dort angelegten Konflikten hätte erfolgen müssen, da ursächliche Konfliktgegenstände im Konflikt- und Interventionsverlauf ständig transformiert werden und ihre Effekte und Auswirkungen unter Umständen neue Konfliktursachen darstellen (wie auch die Intervention selbst Konfliktgegenstand ist).

So ist die banale Erkenntnis, dass Interventen weitaus sensibler von Beginn an ihre eigene Rolle und den Kontext, in den sie eingewoben sind, reflektieren und anerkennen müssen. In diesem Zusammenhang fehlte die Bereitschaft, das verfügbare Wissen über Interventionskontexte aufzuarbeiten und neues Wissen – etwa über Forschung – zu generieren.

Frage 3

Welche Auswirkungen hatten die Art und Weise des Einsatzbeginns (OEF und Petersberg-Konferenz im Dezember 2001) auf die Beziehungen zwischen den politisch und militärisch Intervenieierenden einerseits und den urbanen und ländlichen Eliten sowie der lokalen Bevölkerung Afghanistans andererseits?

Die Intervention in Afghanistan war von Beginn an darauf ausgelegt, wichtige afghanische Eliten als Ansprechpartner und Verbindungsleute für die internationalen Interventen zu gewinnen. Hieraus resultierten Pfadabhängigkeiten, die die Intervention im Laufe der Zeit kaum überwunden werden konnten.

Gewalteliten: Zentral war, dass die Vertreibung der Taliban durch die Verbände der Nordallianz stattfanden, da die von den USA geführte Koalition zunächst nicht mit großen militärischen Einheiten das Land erobern wollte. Hieraus ergab sich zum einen, dass die Gewaltakteure, die bereits in den 1980er und 1990er Jahren in den Krieg involviert waren und teilweise für Kriegsverbrechen verantwortlich waren, ihre Kriegsfürstentümer zurückeroberten. In den Folgejahren bedingte dies eine enorme Einschränkung des Aufbaus eines afghanischen Staatswesens. Zudem machten diese Gewalteliten in den folgenden Jahren immer wieder deutlich, dass die internationale Gemeinschaft ihnen zu Dank verpflichtet sei und ihnen in der politischen Neuordnung des Landes eine wesentliche Rolle zustehe. So wurden ihnen Plätze in der Loya Jirga und in der Constitutional Loya Jirga eingeräumt und fand niemals eine Aufarbeitung von Kriegsverbrechen in Afghanistan statt, geschweige denn eine (moralische) Verurteilung. Schließlich war auch OEF – gerade in den ersten Jahren – auf die Zusammenarbeit mit diesen Gewalteliten angewiesen. So kann geschlussfolgert werden, dass sich die internationale Gemeinschaft zumindest während der ersten 5-10 Jahre in der Abhängigkeit von diesen Gewalteliten befand.

Politische Eliten: Mit der Petersberg-Konferenz galt es, ein Machtvakuum in Kabul zu verhindern. Neben der Nordallianz war vor allem die Rom-Gruppe einflussreich, die das erweiterte Klientel um König Zahir Schah umfasste. Die Zypern-Gruppe sollte die Interessen Irans und die Peshawar-Gruppe die Interessen Pakistans vertreten. Der Zusammenhalt aller Gruppierungen basierte jedoch weniger auf gemeinsamen politischen Vorstellungen als auf verwandtschaftlicher Nähe und temporären Loyalitätsverpflichtungen. Die politischen Eliten, die an der Petersberg-Konferenz teilnahmen, verfügten letztlich nur über eine diffuse politische Legitimation und waren größtenteils Afghanen, die außerhalb des Landes geflohen waren. Letztlich kann man sagen, dass die Nordallianz – als die „Bezwinger der Taliban“ – der eigentliche Machtfaktor auf der Petersberg-Konferenz darstellte und ihre Machtposition hier weiter zementierte. Dass die USA Hamid Karzai (als englischsprechenden Durrani-Paschtunen) als Übergangspräsident durchsetzten, diente sicherlich der Einschränkung der Macht der Nordallianz generell und der der Pandjschiris im Besonderen.

Urbane Eliten: Die gebildete, Persisch und Englisch sprechende urbane Mittelschicht avancierte aufgrund ihrer „modernen“ Werte, die auf den ersten Blick denen der westlichen Interventen entsprachen, zu den wesentlichen Ansprechpartnern der internationalen Gemeinschaft. So schossen in den ersten Jahren afghanische NGOs wie Pilze aus dem Boden, weitgehend organisiert von der urbanen Elite Kabuls. Hierüber entstanden neue Formen des Klientelismus, welche sich zum Teil mit bisherigen Formen überschneiden und zur Verdrängung wie auch Überlagerung älterer Verteilkoalitionen führt. Lokalpotentaten, Politiker und Notable bauten eigene NGOs auf, die wiederum mit den internationalen NGOs und GOs Abhängigkeits- und Partnerschaftsbeziehungen

eingingen. Letztlich wurde hierüber die Kluft zwischen den bestehenden afghanischen Eliten und der (ländlichen) Bevölkerung verstärkt.

Insgesamt bedingte der Umgang der internationalen Gemeinschaft mit den Eliten zu Beginn der Intervention, dass in den Augen vieler Afghanen dieselben Eliten, die das Land seit Jahrzehnten beherrschten, die den Afghanistankonflikt mit verursacht hatten und die für einen der blutigsten Kriege der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verantwortlich waren, nun wieder von der internationalen Gemeinschaft hofiert und an die Macht gebracht wurden. Damit war für viele Afghanen deutlich, dass eine alternative Art der politischen und wirtschaftlichen Teilhabe in weite Ferne rücken würde und viele Konfliktlinien mit der Intervention nicht überwunden, sondern im Besten Falle weitergetragen, im schlimmsten Falle verschärft würden. Trotz dieser Kritik an der Elitenpolitik der internationalen Gemeinschaft muss hervorgehoben werden, dass gerade für die Frauen und die ethnischen/ religiösen Minderheiten mit der internationalen Intervention sich Freiräume öffneten, die es vorher nicht gegeben hatte.