



Kommissionsdrucksache 20(28)12_DE

30.03.2023

Dr. Barnett Rubin
Stimson Center Washington, D.C.

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Ausweitung, Eskalation und Transition 2009 bis 2014:
Die Ausweitung des deutschen Engagements im Kontext
von Strategiewechsel und verschärfter Sicherheitslage“**

am 27. März 2023

- deutsche Übersetzung -

**Stellungnahme von Barnett R. Rubin, Stimson Center
Bundestag, 27. März 2023¹**

Präsident Barack Obama erkannte trotz der beschönigenden öffentlichen Darstellung, dass die Lage in Afghanistan sich verschlechterte. Er versprach, den Krieg im Irak zu beenden, damit man sich ganz auf Afghanistan konzentrieren könne. Der erste Entwurf für eine Afghanistan-Strategie seiner Regierung war ein Bericht vom März 2009, der von dem ehemaligen CIA-Experten für Terrorismusbekämpfung und Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats Bruce Riedel verfasst wurde, der an der Brookings Institution arbeitet.

Die im Herbst 2009 folgende Überprüfung der Strategie basierte weitgehend auf einer Lageeinschätzung vor Ort durch den neu ernannten Befehlshaber, Lt. Gen. Stanley A. McChrystal. Riedel forderte in seinem Bericht eine „mit allen Mitteln ausgestattete Counterinsurgency“, um „ein selbstständiges Afghanistan hervorzubringen, das es uns ermöglicht, Kampftruppen abzuziehen, während wir gleichzeitig unser Engagement für die politische und wirtschaftliche Entwicklung aufrechterhalten“.

Dieser Satz in der Einleitung war jedoch die letzte – und einzige – Erwähnung von Eigenständigkeit in dem Bericht. Der Riedel-Bericht gab vor, es gebe einen Plan zur Stärkung der lokalen Verwaltung in Afghanistan, sprach von der „Stärkung der zivilen Kapazitäten“ durch Inanspruchnahme amerikanischer und weiterer internationaler „Expertise“, so, als seien die Probleme des afghanischen Staates auf eine unzureichende Ausbildung durch die Amerikaner zurückzuführen. Aber er behauptete nicht einmal, dass es auch einen Plan gebe, Afghanistan eigenständig zu machen. Er schien davon auszugehen, dass Organisationen, die mit ausländischer Hilfe nach ausländischen Vorbildern aufgebaut werden, genauso funktionieren wie Institutionen, die von den Ländern selbst konzipiert und finanziert werden.

McChrystal verdoppelte den Einsatz bei diesem Ponzi-System der Aufstandsbekämpfung. Die klassische Counterinsurgency-Strategie bestand aus drei Phasen: „Clear“ (vom Feind befreien), „Hold“ (Halten des befreiten Gebiets mit militärischer Gewalt) und anschließend „Build“ (Aufbau der zivilen Regierungsinstitutionen, die an die Stelle der militärischen treten sollten). Dieses Modell leitete man aus Erfahrungen ab, die Staaten gemacht hatten, die einen Aufstand im Inneren bekämpften (Indien, Kolumbien) oder Kolonialmächte, die mit Revolten konfrontiert waren (Frankreich in Algerien, das Vereinigte Königreich in Malaya). In all diesen Fällen war der Staat, der die militärischen Kräfte befehligte, die das Land befreiten und hielten, derselbe, der dann die neuen Institutionen aufbaute.

Da jedoch die Vereinigten Staaten in Afghanistan nicht die nationale Regierung stellten und vorgeblich auch keine Kolonialmacht waren, die die Absicht hatte, das Land dauerhaft zu besetzen, ergänzte man die US-Theorie der Counterinsurgency um eine vierte Stufe: „transfer“ (Übergabe der Kontrolle an die nationale Regierung). Laut McChrystal mussten die Vereinigten

¹ Die folgenden Ausführungen sind in Teilen auch schon in Barnett R. Rubin „The Once and Future Defeat in Afghanistan, [War on the Rocks](#) vom 1. November 2021 enthalten.

Staaten zu diesem Zwecke einer „auf die Bevölkerung eingehenden und rechenschaftspflichtigen Regierungsführung Priorität einräumen“.

Als ich diese nichtssagende Formulierung am 30. September 2009 in einem Vorabdruck des Berichts las, den Richard Holbrooke mir in seinem Büro zeigte, dachte ich, es stünde die Idee dahinter, bei einem Scheitern Zivilisten die Schuld zuschieben zu können. Weder die militärische noch die zivile US-Führung hatte eine Ahnung davon, wie man Institutionen, die im ländlichen Afghanistan funktionieren sollten, aufbaut und übergibt, ebenso wenig wie die afghanischen Eliten, die mit Washington zusammenarbeiteten. Der afghanische Staat hatte in seiner ganzen Geschichte noch nie eine effektive lokale Verwaltung aufgebaut. Die Gouverneure und Distriktgouverneure, die für die Zentralregierung arbeiteten, stützten sich auf eine Partnerschaft mit informellen Institutionen in den Dörfern (Moschee, Jirga und Schura). Nur selten hatte der Staat seine Macht auf die Dörfer ausdehnen können, ohne dass dies zu Revolten geführt hätte. Die Eliten, die den Staat anführten, hatten Angst vor den Folgen einer Übertragung der Macht an die lokalen Institutionen selbst.

Die Taliban nutzten die nicht staatlichen örtlichen Institutionen für ihre Zwecke, in erster Linie die Moscheen. Dadurch, dass sie die örtlichen Gegebenheiten kannten — die meisten Taliban waren in den Gebieten aktiv, in denen sie aufgewachsen waren — wussten sie genau, wen sie überreden, wen sie einschüchtern und wen sie töten mussten.

„Einer auf die Bevölkerung eingehenden und rechenschaftspflichtigen Regierungsführung Priorität einräumen“ klang wie eine Beruhigungsformel, die ein Fondsmanager nervösen Kunden einflüstert, wenn er sie um neues Geld bittet, um den früher eingestiegenen Anlegern die versprochenen über dem Marktdurchschnitt liegenden Renditen zu zahlen. Wenn sich die afghanische Regierung als nicht auf die Bevölkerung eingehend und nicht rechenschaftspflichtig erwies und der Aufstand sich weiter ausbreitete, bat das Verteidigungsministerium um mehr Truppen, mehr Geld oder mehr Zeit. Wenn das Geld dann in andere Kanäle abgezweigt oder entwendet wurde – was nicht ausbleiben kann, wenn das reichste Land der Welt in einem der ärmsten Länder der Welt mit Milliarden von Dollar auf Probleme zielt, die es nicht versteht – schlug es vor, „Korruptionsbekämpfung“ zur Kernaufgabe zu erklären, um die Korruption an der Wurzel zu packen, die es weiterhin finanzierte. Durch den Versuch, die ungelösten politischen Probleme mit Hilfe von militärischer Macht, Geld und Ausbildung zu kompensieren, zögerten die Vereinigten Staaten den Tag, an dem das ganze Unternehmen wie ein Ponzi-System, das es ja auch war, in sich zusammenbrechen würde, nur hinaus.

Pakistan war für die Taliban-Führung ein sicherer Zufluchtsort – so etwas ist in den klassischen Counterinsurgency-Modellen nicht vorgesehen – und dadurch war ein militärisches Vorgehen gegen die führenden Köpfe der Taliban nicht möglich. Viele Kritiker, ich selbst eingeschlossen, haben die Auffassung vertreten, ein Grund für das Scheitern der US-Bemühungen in Afghanistan habe darin gelegen, dass es nicht gelungen sei, genügend Druck auf Pakistan auszuüben, damit es den Taliban keine Zuflucht mehr gewährt. Dies wäre aber nur dann richtig, wenn man auch sagen könnte, dass die Niederlage der USA in Vietnam darauf zurückzuführen

gewesen sei, dass Washington nicht genügend Druck auf die Sowjetunion und China ausgeübt habe, um sie zu veranlassen, ihre Unterstützung für Nordvietnam einzustellen.

Aber die Vereinigten Staaten konnten es nun einmal nicht ändern, dass sie eine weit entfernte Macht in Übersee waren, während Pakistan ein eng mit Afghanistan verflochtenes Nachbarland ist. In Vietnam versuchte Amerika, den Feind trotz dessen externer Unterstützer zu besiegen – und scheiterte. In Afghanistan ignorierten die Vereinigten Staaten entweder Pakistans Verhalten oder sie versuchten, das „strategische Kalkül“ Islamabad zu ändern, so, als ob Washington die tief verwurzelte Bedrohungswahrnehmung des pakistanischen Militärs durch Wirtschaftshilfe oder nicht umsetzbare Drohungen hätte ändern könnte. Die Behauptung, die Vereinigten Staaten hätten es „versäumt“, ausreichenden Druck auf Pakistan auszuüben, basiert auf der Annahme, dass es ein Maß an Druck gab, mit dem die Vereinigten Staaten Pakistan zu einer Änderung seiner Politik hätte zwingen können. Dies ist eines von vielen Beispielen dafür, dass die Amerikaner ihre eigene Macht überschätzen. „Mangelnde Selbsterkenntnis“ nennt man das wohl.

Die Vereinigten Staaten befanden sich in einer Situation, die schon der preußische General und Gelehrte Carl von Clausewitz als etwas völlig Normales beschrieben hatte, dass nämlich die strategischen Linien eines Feldzuges und eines Krieges von Nachschuberwägungen mitbestimmt werden. Afghanistan ist ein Binnenland. Sämtliche Land- und Luftwege, über die Afghanistan Hilfe erhalten oder Handel treiben kann, führen durch Pakistan, den Iran oder durch Russland und China in Verbindung mit zentralasiatischen Ländern. Wenn es den Vereinigten Staaten nicht gelang, Russland, China oder den Iran davon zu überzeugen, ihre kriegerischen Unternehmungen vor ihrer Haustür zu unterstützen, war Pakistan die einzige politisch und logistisch mögliche Route für jegliche Hilfs- oder militärische Lieferungen zwischen den Vereinigten Staaten und Afghanistan. Der Druck, den Washington auf seine eigenen Versorgungswege ausüben konnte, war begrenzt. Entnervte Vertreter der US-Regierung schlugen gelegentlich Sondereinsätze in Pakistan vor, um den sicheren Rückzugsort der Taliban-Führung zu erschüttern, aber neben den vielen sonstigen Gründen, die dagegen sprachen, eine vorgeblich verbündete und von China unterstützte Atommacht nicht anzugreifen, erschien ein Angriff auf Pakistan für militärische Streitkräfte, die hinsichtlich ihrer Logistik auf Pakistan angewiesen waren, nicht sehr ratsam. Wie ein russischer Kollege im Juni 2017 in Moskau zu mir sagte: "Pakistan verdient sicherlich alles, was ihr ihm antun mögt, aber es wird nicht funktionieren.

Im Verlauf des Krieges in Afghanistan büßte Washington immer mehr von seinem internationalen Einfluss ein, den es seit 1945 gehabt hatte. In diesen 20 Jahren gaben die Vereinigten Staaten schätzungsweise 14 Billionen Dollar für Kriege aus, größtenteils durch fremdfinanzierte zusätzlich bereitgestellte Mittel, während sie den Verfall der Solidität ihres Staatshaushalts, ihrer physischen Infrastruktur, ihres Gesundheitssystems, ihres Bildungssystems und ihrer politischen Institutionen ignorierten. Nach Angaben der Weltbank belief sich das chinesische BIP in Kaufkraftparität im Jahr 2001 auf 41 Prozent des US-BIP, während es 2019 um 12 Prozent höher war. Soweit das Verhältnis der beiden BIP-Zahlen als grober Indikator für die relative

Macht herangezogen werden kann, hatte sich Chinas relative Macht im Vergleich zu den Vereinigten Staaten bis 2019 also fast verdreifacht (1,12 gegenüber 0,41).

Ein Vergleich der US-amerikanischen und der chinesischen Politik gegenüber Pakistan macht die Folgen deutlich. Am 2. Februar 2009, kurz nach seiner Ernennung zum US-Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan, berief Holbrooke eine Konsultation bei der Asia Society in New York ein, um zu erörtern, was es brauche, um Pakistan zu einem verlässlichen Partner für die Vereinigten Staaten zu machen. Der Ökonom Shah Javid Burki der Weltbank schätzte, dass man Pakistan wohl über einen Zeitraum von fünf Jahren mit 40 bis 50 Milliarden Dollar unterstützen müsse, um das Land vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch zu bewahren.

Obama reagierte auf solche Analysen, indem er am 15. Oktober 2009 den „Enhanced Partnership with Pakistan Act“ unterzeichnete, auch unter dem Namen „Kerry-Lugar-Berman Bill“ bekannt, in dessen Rahmen Pakistan über einen Zeitraum von fünf Jahren mit insgesamt 7,5 Milliarden Dollar unterstützt wurde. Das Gesetz lief 2014 aus und wurde nicht verlängert. Mittlerweile hatte China den 2013 eingerichteten Chinesisch-Pakistanischen Wirtschaftskorridor zum Vorzeigeprojekt seiner Neuen Seidenstraßeninitiative gemacht.

2020 wurde der Wert der chinesischen Projekte in Pakistan auf 62 Milliarden USD beziffert, der damit noch leicht über dem von Burki als notwendig erachteten Betrag lag. Dass damit nun eine immer stärkere und zuverlässigere Alternative zu den Vereinigten Staaten zur Verfügung stand, schwächte die Position Washingtons hinsichtlich einer Einflussnahme auf Pakistan.

Die US-Regierung dachte offenbar auch, dank ihrer großen Schlagkraft und ihrem Geld könnten sie einige einfache Realitäten außer Acht lassen. Afghanistan war mit Abstand das ärmste Land in Asien, ärmer als die meisten Länder in Afrika südlich der Sahara, ärmer noch als Haiti. Es hatte auch die niedrigste Alphabetisierungsrate in Asien – das einzige asiatische Land mit einer Alphabetisierungsrate von unter 50 Prozent, wobei die Rate für Frauen noch wesentlich niedriger war. Es hatte die niedrigste Lebenserwartung, die höchste Müttersterblichkeit und die höchste Säuglingssterblichkeit in Asien. Die Bevölkerung war auf einige wenige Städte und einige durch Wüsten getrennte Gebirgs- und Flusstäler verstreut. Weniger Menschen als in jedem anderen asiatischen Land hatten eine Stromversorgung. Mangels Alternativen, die ihnen ein Leben ermöglichen konnten, waren die Bauern auf Angebote von Drogenhändlern eingegangen, und so wurde Afghanistan zum weltweit führenden Lieferanten von Opiumerzeugnissen und befriedigte die Nachfrage in den Industrieländern. Die afghanische Regierung hatte nie eine Volkszählung durchgeführt und wusste weder, wie viele Menschen in Afghanistan oder in den verschiedenen Provinzen und Bezirken lebten, noch, wie viele seiner Bürgerinnen und Bürger den verschiedenen Stämmen, Clans, ethnischen Gruppen und Sekten angehörten. Auch Geburts- und Sterbeurkunden wurden von der staatlichen Verwaltung nicht standardmäßig ausgestellt. Die Namen und Adressen der Menschen wurden nicht offiziell registriert und mussten keinem standardisierten Format entsprechen.

Ohne zumindest elementare demographische Daten war es unmöglich, eine valide Liste von Wahlberechtigten zu erstellen oder Wahlergebnisse mit demographischen Daten abzugleichen.

Der Oppositionsführer Dr. Abdullah Abdullah erklärte einmal einem UN-Wahlhelfer gegenüber, dass er Stammeswahlen akzeptieren würde, bei denen ein Stammesältester beispielsweise 600 Wahlzettel in das Wahllokal bringt und behauptet, alle Mitglieder seines Clans würden für einen bestimmten Kandidaten stimmen - aber nur, wenn der Clan auch tatsächlich 600 Wahlberechtigte hätte, was niemand feststellen könne.

Unter diesen Umständen konnte eine Präsidentschaftswahl nach dem „Winner-takes-all“-Prinzip (Mehrheitswahlrecht), die dem Sieger Zugang zu Milliarden von Dollar an Hilfsgeldern und Zugriff auf bewaffnete Streitkräfte aus den Vereinigten Staaten verschaffte, mit Sicherheit nicht frei und fair sein. Die einzige Möglichkeit, den offensichtlichen Verlierer davon zu überzeugen, das Ergebnis zu akzeptieren, bestand darin, hochrangige US-Funktionäre nach Kabul zu entsenden – 2009 den Vorsitzenden des Senatsausschusses für auswärtige Beziehungen (John Kerry), 2014 den Außenminister (ebenfalls Kerry) und 2019 erneut den Außenminister (Mike Pompeo). Eine Regierungsform, bei der eine ausländische Macht mit im Land stationierten Truppen über die Wahlergebnisse entscheidet, lässt sich kaum als Demokratie bezeichnen. Die Bemühungen, einige dieser Probleme anzugehen, führten zu vorübergehenden Verbesserungen im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen, bei der Energieversorgung und bei weiteren Indikatoren, aber sie sorgten auch dafür, dass Afghanistan nun zu den Ländern der Welt gehört, die am stärksten auf Hilfe angewiesen sind, zusammen mit einigen kriegsgebeutelten afrikanischen Ländern und ein paar winzigen Inselstaaten. Bei der Stromversorgung ist Afghanistan heute auf Überlandleitungen aus den Nachbarländern angewiesen, für die es nun die Rechnungen nicht mehr bezahlen kann. Da die Hilfsgelder einem Embargo unterliegen, kann das Land auch die Gehälter seiner Lehrkräfte und seines medizinischen Personals nicht mehr zahlen. Durch die ins Land fließenden Dollarströme sind afghanische Exporte nicht mehr konkurrenzfähig und das Land ist noch stärker abhängig von Lebensmittelimporten – ein Erbe aus der Zeit des Krieges mit der Sowjetunion.

Die Taliban stellten eine so ernste Bedrohung für Afghanistan dar, dass amerikanische Militärplaner davon ausgingen, dass mehr als 300.000 Verteidigungs- und Sicherheitskräfte erforderlich wären, um den Staat zu verteidigen, außerdem eine langfristige Präsenz von US-Militär und Vertragsnehmern. Sie statteten die afghanischen Streitkräfte mit Waffensystemen aus, die mit denen der NATO interoperabel waren (obwohl man in Afghanistan seit den 1950er-Jahren Waffen sowjetischer bzw. russischer Bauart verwendet hatte), und mit hochentwickelten Systemen für Intelligence-, Überwachungs- und Aufklärungsaufgaben, die von Kampftruppen bedient werden mussten, die nicht einmal die Handbücher für diese Ausrüstung lesen konnten, sofern sie überhaupt lesen konnten. Die Vereinigten Staaten wollten in einem Land mit einem BIP, das 2013 einen Höchststand von 20,5 Milliarden Dollar erreichte und nach der Reduzierung ausländischer Truppen stagnierte und dann fiel, jährlich rund 4 Milliarden Dollar für Sicherheitskräfte ausgeben (ganz zu schweigen von den Kosten ihrer eigenen Präsenz). Amerika bezahlte den Sold der Truppen, aber die Zahlungssysteme der afghanischen Regierung waren so unwirksam und korrupt, dass es nach verschiedenen Schätzungen am Ende in Wahrheit nur noch 50.000 Soldaten gab. Bei den übrigen der 300 000, die in den Listen geführt wurden, handelte es sich um sogenannte „Geistersoldaten“, deren Sold von ihren Vorgesetzten kassiert wurde. Die afghanischen Streitkräfte, die laut Holbrookes

zusammengefasster Wiedergabe einer Diskussion im Weißen Haus im Dezember 2009 „unser Ticket für den Ausstieg“ sein sollten, waren so aufgestellt, dass sie schon in sich zusammenfielen, bevor die Vereinigten Staaten ihren Abzug abgeschlossen hatten.

Fragen der Enquete-Kommission:

- Wie wurde der „Comprehensive Approach“ realisiert? Wie würden Sie die Umsetzung bewerten und welche Vorschläge/Empfehlungen haben Sie für zukünftige Einsätze unter dem „Comprehensive Approach“?

Siehe oben. NATO-Mitgliedstaaten sind nicht qualifiziert, um den „Comprehensive Approach“ umzusetzen.

- Welche Entwicklungen und Erkenntnisse führten Ende 2009 zum Strategiewechsel, insbesondere aus amerikanischer Sicht, und wie bewerten Sie die Konsequenzen, die aus dem Strategiewechsel erfolgten?

Die Entwicklung war in erster Linie die stetige Zunahme des Gebiets und der Bevölkerung, die die Taliban unter ihre Kontrolle brachten. Dies überzeugte die Regierung davon, dass man mehr Ressourcen einsetzen musste, um den Vorstoß Taliban erst einmal zu stoppen, um „clear, hold and build“ überhaupt möglich zu machen.

- Wie effektiv waren aus der Sicht einer militärischen Bewertung die von der zivilen Seite zu verantwortenden Hilfsprojekte und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit und wie haben diese aus der Sicht einer militärischen Bewertung zur Sicherheit und Korruptionsbekämpfung beigetragen?

Untersuchungen haben gezeigt, dass Hilfsprojekte und Entwicklungszusammenarbeit praktisch überhaupt nicht dazu beitragen, Sicherheit zu schaffen und die Korruption zu bekämpfen.

- Welche strategischen Ziele hat die Obama-Regierung mit der Umsetzung der Counterinsurgency-Strategie (COIN) in Afghanistan verfolgt, gab es Zielkonflikte zwischen den lokalen und internationalen Partnern und wie fällt ihre Bilanz aus?

Das einzige STRATEGISCHE Ziel der Obama-Regierung in Afghanistan bestand darin, „Al-Qaida und ihre sicheren Zufluchtsorte in Pakistan zu zerschlagen, sie zu demontieren, zu besiegen und ihre Rückkehr nach Pakistan oder Afghanistan zu verhindern. Die Lage des afghanischen Staates und der Gesellschaft waren keine strategischen Ziele. Ein wichtiges operatives Ziel der USA war es, Truppen aus Afghanistan abzuziehen und die Ausgaben zu reduzieren. Dies führte zu zahlreichen Konflikten zwischen den USA und den Partnern vor Ort.

- Der Einsatz in Afghanistan war für Deutschland vor allem durch die Loyalität zum Partner USA motiviert. Wie haben die USA die Rolle Deutschlands als Partner im Afghanistan-Einsatz wahrgenommen? Und wie bewertet die USA die deutsche Auslegung der jeweiligen Mandate (bspw. im Spannungsfeld ISAF – OEF)? Wo waren hier die größten Interpretationsunterschiede?

Die USA schätzten den deutschen Beitrag, ärgerten sich aber über die Einschränkungen bei den Rules of Engagement. Tatsächlich hatten die Einsatzregeln aber keinerlei Einfluss auf den Ausgang, der nämlich hing von Faktoren ab, die man gar nicht verstand oder nicht berücksichtigte.