



Kommissionsdrucksache 20(28)21

Hellmut Königshaus
ehemaliger Obmann im Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung /
ehemaliger Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages

Stellungnahme

Anhörung (öffentlich/nichtöffentlich)

zum Thema

**„Politische Verantwortungsstrukturen:
Das Afghanistan-Engagement im Deutschen Bundestag -
Rolle des Parlaments, Informationen und strategische
Befassung“**

am 12. Juni 2023

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

1. Wie haben Sie die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den Bereichen Entwicklung und Verteidigung im Parlament und in der Regierung wahrgenommen?

Ich war als Abgeordneter direkt erst nach meinem Eintritt in den Bundestag 2004 in die Entscheidungsfindung eingebunden und kann daher eigene Eindrücke erst seit diesem Zeitpunkt schildern.

Es war nach meiner Wahrnehmung eine Ambivalenz zwischen den Aspekten Sicherheit (militärisch) und Entwicklung (zivil) in der überwiegend kritischen öffentlichen Meinung, aber auch innerhalb von Parlament und der Bundesregierung. Das ging von vollständiger Ablehnung der militärischen Komponente, insbesondere bei der Linken, bis zur nachdrücklichen Zustimmung, insbesondere bei der Union. Die Stimmung in der SPD war in dieser Frage uneinheitlich, die FDP eher abwartend. Es gab ein gewisses Misstrauen, ob es nicht in Wirklichkeit schlicht um die Demonstration der Solidarität mit den USA ging.

Daher sollte die Truppe auch für die deutsche Öffentlichkeit den Eindruck vermitteln, dass es eben um Aufbau und Entwicklung ging, der (leider) lediglich mit quasi polizeilichen Mitteln gesichert werden musste. Dabei spielte insbesondere die starke Fokussierung auf eher ideelle Ziele eine Rolle, denen bei der Verteilung der zudem unzureichenden Mittel Priorität eingeräumt wurde, was zu einer spürbaren Knappheit bei Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur oder der materiellen Versorgung im ländlichen Bereich führte.

Auch in der politischen Debatte im Parlament wurde vorrangig der Aspekt der Veränderung der als rückständig empfundenen gesellschaftlichen Verhältnisse betont, während die militärische Komponente eher beiläufig oder sogar ablehnend behandelt wurde, obgleich das VN-Mandat ausdrücklich auf die (wörtlich) Ausrottung des Terrors gerichtet war. Dies zeigte sich etwa darin, dass Forderungen nach Verbesserung der Ausrüstung und Ausstattung der Truppe auf der parlamentarischen Seite kaum Widerhall fanden. Es wurden weder Kampfflugzeuge oder eine ausreichende Zahl von Hubschraubern noch schwere Waffen bereitgestellt. Auch wurden strikte Obergrenzen für die deutschen Einsatzkontingente beschlossen, ohne der militärischen Führung die Möglichkeit zu geben, auf konkrete Bedrohungslagen mit einer kurzfristigen Aufstockung der Truppenstärke zu reagieren.

Obgleich - trotz des sehr zurückhaltenden Ansatzes - die für die militärische Komponente aufgewandten Mittel um ein Vielfaches höher lagen als die für den zivilen Aufbau, herrschte in der Öffentlichkeit die auch von der Politik geförderte Meinung vor,

das Schwergewicht des deutschen Engagements liege beim zivilen Aufbau. Daher fiel es der Politik schwer, entsprechend zu reagieren, als schon bald auch der Norden von zunehmender Gewalt erschüttert wurde. Auf die Forderung, die Truppe nunmehr bedarfsgerecht mit entsprechenden Mitteln auszustatten wurde eingewandt, dies sei der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln: „Mein Gott, wie sieht das denn aus, wir sind doch nicht im Krieg, es ist doch ein Stabilisierungseinsatz“.

Das BMZ und die Entwicklungsorganisationen wollten dementsprechend unbedingt den Eindruck vermeiden, es gehe letztlich doch lediglich um eine „Begleitung“ der militärischen Aktivitäten. Sie hielten deshalb größtmögliche Distanz zur Truppe. Dies zeigte sich auch darin, dass die deutschen Entwicklungsprojekte nicht vorrangig auf den „deutschen“ Bereich konzentriert waren. So wurden im italienischen Verantwortungsbereich in und um Herat beträchtliche Mittel in den Ausbau der dortigen Universität und der lokalen Wasserversorgung bereitgestellt.

Aus der Sicht der afghanischen Bevölkerung im Norden, insbesondere im ländlichen Bereich, überwog daher der Eindruck einer rein militärischen Operation, der wenige zivile Projekte gegenüberstanden, die zudem der traditionellen gesellschaftlichen Ausrichtung ausdrücklich entgegenwirken sollten. Daher konnten die Taliban dort zunehmend der Eindruck vermitteln, „besetzt“ und nicht befreit zu sein. Von einer echten Vernetzung konnte daher nicht wirklich gesprochen werden.

Die Menschen auf dem Land hatten zudem, so schilderten es die Dorfältesten, mit der Ausdehnung der Anschläge auch auf den Norden den Eindruck, dass sie sich mit einer Zusammenarbeit mit den Deutschen, gleich ob Militär- oder Entwicklungsaktivitäten, selbst gefährden. Da eine dauerhafte, flächendeckende Präsenz der Sicherheitskräfte nicht möglich war und der Aufbau der afghanischen Polizei nicht vorankam fürchteten sie sich zu Recht, dass sie als „Kollaborateure mit den Ungläubigen“ bestraft würden, was auch vielfach geschah.

2. Welche Rolle spielten nicht-militärische Missionsanteile in den parlamentarischen und öffentlichen Debatten über die Ausrichtung des deutschen Afghanistan-Engagements und welche strategische Relevanz hatten diese für politische Entscheidungen des Bundestages zu den Einsätzen?

Sowohl im Deutschen Bundestag als auch in der damals überwiegend „pazifistisch“ geprägten Öffentlichkeit stieß die als unpassend empfundene Rhetorik des damaligen US-Präsidenten und erst recht seines Verteidigungsministers auf großes Missfallen, weshalb seitens der Bundesregierung die nicht-militärischen Anteile der Mission in den Mittelpunkt der Darstellung des Einsatzes gerückt wurden. Dabei wurde jedoch stark übertrieben, denn die für die Entwicklungsarbeit aufgewandten Mittel waren im Vergleich zu den Aufwendungen für das militärische Engagement eher gering, im Jahre 2007 beispielsweise standen den Kosten für die militärische Komponente von rund 600 Mio. Euro für die zivile Komponente lediglich 75 Mio. Euro des BMZ sowie weitere 45 Mio. Euro des AA zur Verfügung, also ein Verhältnis von 1 zu 5.

Das BMZ argumentierte in diesem Zusammenhang, das Land sei für weitergehendes ziviles Engagement „nicht aufnahmefähig“.

Auch das traf so nicht zu. Es hätte beispielsweise nahegelegen, im Bereich der Wasserwirtschaft gerade im Norden durch den Bau von Dämmen die Überflutungen nach der Schneeschmelze und die Dürre im trockenen Sommer auszugleichen. Auch für weitere infrastrukturelle Maßnahmen – etwa öffentliche zugängliche Sanitäreinrichtungen im ländlichen Bereich – wäre noch ein weiterer Bedarf gewesen.

Die militärischen Aspekte wurden demgegenüber politisch kaum in den Blick genommen, was auch daran lag, dass in der Anfangszeit im „deutschen“ Bereich im Norden kaum Anschläge verübt wurden. Man schrieb dies gerne der deutschen Herangehensweise zu, ich meinte, auch eine gewisse Überheblichkeit gegenüber den Verbündeten zu spüren, die insbesondere im Süden in schwere Kämpfe verwickelt wurden. Das schwächte die Position derer, die für ein robusteres Mandat und auch eine robustere Ausstattung und Bewaffnung eintraten.

3. Wie beurteilen Sie aus Ihrer Sicht die Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit hinsichtlich der Frage, ob in Afghanistan ein Krieg stattfand bzw. eine Stabilisierungsoperation durchgeführt wurde?

Nach meinem Eindruck versuchte die Bundesregierung in dieser Zeit und dann auch weiterhin, die Entwicklungen im Einsatzgebiet besser darzustellen als sie waren. Gefallene wurden als Unfallopfer bezeichnet, Anschläge als „Vorfälle“. Bewaffnete Angriffe auf Einsatzkräfte wurden lange Zeit nicht mit Waffengewalt erwidert, sondern es galt die Prämisse „Ausweichen“ oder „Durchstoßen“, worüber sich mir gegenüber sehr viele Soldaten beschwerten. Sie empfanden es als entwürdigend, sich nicht wehren zu sollen.

Diese Herangehensweise der politischen Führung hatte mit dem verständlichen und lobenswerten Ziel zu tun, Opfer, insbesondere eigene Opfer, zu vermeiden. Allerdings hat dies naturgemäß auf die gegnerischen Kräfte nicht abschreckend gewirkt und die Zahl der Angriffe ansteigen lassen. Statt nun der Truppe eine dieser Situation entsprechende Bewaffnung zur Verfügung zu stellen, wurde lediglich die Mandats-Obergrenze etwas heraufgesetzt. Erst nach dem „Karfreitagsgefecht“ und dem Überfall an der „Dutch-Bridge“ wurde dann robustere Bewaffnung, insbesondere die Panzerhaubitze 2000, zur Verfügung gestellt. Kampfflugzeuge, bewaffnete Drohnen oder eine ausreichende Zahl von Hubschraubern fehlten weiterhin.

Die Verschärfung der Situation wurde der Öffentlichkeit und auch den Abgeordneten zuvor so nicht vermittelt. Eigene Eindrücke konnten sie in der Regel nur begrenzt gewinnen. Besuche im Einsatzgebiet außerhalb der vom BMVg und dem BMZ organisierten Reisen wurde kaum unterstützt und schon gar nicht gefördert, zumeist mit dem Hinweis auf Sicherheitsbedenken. Der damalige Abgeordnete Weigel und ich haben daher die laufenden Aufbauprojekte in und um Herat nur mit Hilfe einer

deutschen Behörde, die dort ebenfalls mit geschützten Fahrzeugen ausgestattet war, besuchen können.

Bessere Besuchsmöglichkeiten wurden von den Abgeordneten auch kaum eingefordert, so dass diese sich aus den Lageberichten und den Eindrücken bei Besuchen in den Feldlagern ein Bild verschaffen mussten.

4. Wie kann der Deutsche Bundestag dazu beitragen, das in Afghanistan gewonnene Wissen zum integrierten Ansatz zu erhalten und für zukünftige Missionen zu nutzen? Braucht es Ihrer Meinung nach veränderte Mechanismen oder Gremien im Deutschen Bundestag, um Einsätze zu begleiten?

Die bisher durchgeführten Missionen zeigen in der Rückschau, aber auch vor dem Hintergrund der noch laufenden Einsätze, dass angesichts der sehr unterschiedlichen Situationen in den jeweiligen Einsatzgebieten allgemeingültige Grundsätze nicht herauszufiltern sind.

Entscheidend scheint mir, dass der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ), soweit mitbetroffen, und der Verteidigungsausschuss eng und abgestimmt die Entwicklungen im Einsatzgebiet begleiten, auch durch Besuche der Abgeordneten vor Ort, die nicht wie bei der zumeist gewählten Form der Begleitung von Regierungsmitgliedern durch diese vorgeprägt und auch begrenzt sind.

Es wäre auch hilfreich, wenn die Mandatsentscheidungen durch einen ständigen Unterausschuss in ihrer Durchführung kontinuierlich begleitet und die sich mitunter widerstreitenden Anliegen etwa der zivilen und der militärischen Seite bereits vor der Entscheidung über die Fortführung oder Beendigung der jeweiligen Mission zur Sprache kämen.

Noch wichtiger erscheint mir, dass die Politik bei solchen Entscheidungen in erster Linie die **Ziele** des militärischen Handelns und weniger die **Wahl der Mittel** definiert. Das gilt nach meiner Auffassung insbesondere auch für die Festlegung von Personal-Obergrenzen oder die Zulassung bzw. den Ausschluss bestimmter Waffensysteme.

Allerdings müssen die Abgeordneten – alle Abgeordneten, nicht nur die Mitglieder des Verteidigungsausschusses – bei derartigen Entscheidungen auch wissen, worüber sie abstimmen. Insbesondere die „Rules of Engagement“ des Einsatzkontingents müssen **allen** Abgeordneten zugänglich sein, soweit erforderlich begrenzt auf die Einsichtnahme in der Geheimschutzstelle.

Ein weiterer Punkt liegt mir an dieser Stelle am Herzen: Der nach meiner Auffassung beschämende Umgang mit den Ortskräften bei solchen Missionen darf sich nicht wiederholen und muss im Falle Afghanistans, wo dieser unerfreuliche Zustand noch andauert, beendet werden. Dies ist nicht nur eine politisch-moralische Verpflichtung, sondern auch eine Frage der Sicherheit für unsere zu künftigen Einsätzen entsandten Kräfte. Gegnerischen Kräften wird es dann ermöglicht, darauf hinzuweisen, dass die Deutschen bereits in Afghanistan ihre Helfer nach Beendigung des Einsatzes

zurückgelassen und der Rache der Taliban ausgesetzt haben. So könnten Einheimische davon abgehalten werden, die Truppe zu unterstützen oder – schlimmer noch – zu Green-on-Blue-Attacken animieren. Insofern sind hier die Innenbehörden gefordert, bei der Visa-Erteilung anders zu agieren als dies hier der Fall war. Hier sollte der Deutsche Bundestag auch dem BMIH gegenüber klare Vorgaben machen.

5. Wieso beharrte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stets auf seiner Ressorthoheit und warum gab es aus dem Bundestag heraus keine Forderung einer ressortübergreifenden Afghanistanstrategie?

Ausgangspunkt der politischen Impulse, die solche Missionen hervorbringen, sind in der Regel weniger entwicklungspolitische oder rein sicherheitspolitische, sondern vor allem – wie jedenfalls im Falle Afghanistans – außenpolitische Erwägungen. Die Ressortzuständigkeit lag im Falle Afghanistans für die Mandate beim Auswärtigen Amt, das nach meinem Eindruck weniger die Themen „Frauenrechte“, „Entwicklung“ oder „Mädchenschulen“, sondern vor allem die „Solidarität mit den USA“, die im Rahmen des „War on Terror“ einen deutschen Beitrag auch bei der Bekämpfung der Taliban und der dorthin entwichenen Mitglieder von al-Quaida erwarteten, im Auge hatte; dies nach meiner Bewertung durchaus zu Recht. Dabei konnten sich die USA ebenso wie die Bundesregierung und die weiteren Alliierten rechtlich auf die Resolution 1386 (2001) des VN-Sicherheitsrates vom 20.12.2001 stützen. Darin wurde „in Unterstützung der internationalen Bemühungen zur Ausrottung des Terrorismus“ die Einrichtung einer internationalen Beistandstruppe genehmigt. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, „Personal, Ausrüstung und andere Ressourcen zu der Truppe beizutragen“. Die an der Truppe teilnehmenden Mitgliedstaaten wurden ermächtigt, „alle zur Erfüllung ihres Mandates notwendigen Maßnahmen zu ergreifen“. Die Gesamtverantwortung für die Mission lag also beim Auswärtigen Amt. Die eigenen Ressortzuständigkeiten des BMVg und des BMZ folgten also dieser außenpolitischen Agenda.

Das AA hat sich nach meiner Bewertung indessen zu wenig um die konkrete Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen auf deutscher und europäischer Ebene gekümmert, vor allem nicht um die notwendige Verzahnung der Entwicklungs- und Sicherungsmaßnahmen.

Hinzu kamen – verständliche – Mentalitätsunterschiede bei den eigentlichen Akteuren vor Ort. Während das BMZ und seine Durchführungsorganisationen möglichst großen Abstand zum militärischen Bereich wahren wollten, um deutlich zu machen, dass sie nicht lediglich einen Waffeneinsatz rechtfertigen – oder, wie eine Mitarbeiterin einer Durchführungsorganisation formulierte – „camouflieren“ wollten, war die Bundeswehr mit der Zunahme der Militanz im eigenen Zuständigkeitsbereich zunehmend überfordert, der in der Politik gewachsenen Erwartung trotz dieser Herausforderungen weiterhin zu entsprechen, den Eindruck zu erwecken, es gehe eigentlich nur um die – „eben leider erforderliche“ – Absicherung eines im Kern „zivilen“ Hilfseinsatzes.

Dabei spielte nach meinem Eindruck eine wesentliche Rolle, dass in der Öffentlichkeit im Hinblick auf die bereits erwähnte grundsätzlich pazifistische Grundhaltung der Mehrheit in der Bevölkerung die militärischen Herausforderungen im Einsatzland stets heruntergespielt wurden und offenbar auch heruntergespielt werden sollten. Das BMZ hatte dabei eine Schlüsselrolle inne, die es sich indessen nicht angemaßt hatte, sondern die ihm wohl auch vom Bundeskanzleramt zugedacht war. Insofern war das Verhalten des BMZ jedenfalls zu Beginn der Mission nur folgerichtig. Erst seit dem Regierungswechsel 2009 wurde der „robuste“ Kern der Mission auch durch das BMZ etwas deutlicher herausgestellt und die Mittel für den zivilen Aufbau massiv verstärkt.

Für künftige Missionen muss daher aus meiner Sicht auch gegenüber der Öffentlichkeit von vornherein deutlicher klargestellt werden, welche politischen und gegebenenfalls auch militärischen Mittel warum und vor allem mit welchem Ziel eingesetzt werden sollen. Dabei müssen die beteiligten Ressorts mit einer Stimme sprechen, wobei im Falle von durch die VN mandatierten Einsätze das AA der entscheidende Akteur sein muss.

Zu der „Zusatzfrage“:

Ich erlaube mir zunächst den Hinweis, dass es entgegen der Fragestellung Forderungen nach einer ressortübergreifenden Strategie sehr wohl gab. Meine damalige Fraktion beispielsweise hat diese ausdrücklich erhoben, und, da diese jedenfalls von der Mehrheit nicht aufgegriffen wurde, fraktionsintern eine eigene „Arbeitsgruppe Afghanistan“ unter Beteiligung der jeweiligen Obleute und Sprecher im Auswärtigen Ausschuss, im Verteidigungsausschuss und im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gebildet. Diese hat sodann sämtliche auf Afghanistan bezogenen Anträge und Stellungnahmen der Fraktion vor- und nachbereitet.

Weshalb dies nicht von vornherein und auch fraktionsübergreifend organisiert wurde, vermag ich, da ich erst 2004 Mitglied des Bundestages wurde, nicht aus eigener Anschauung zu beurteilen. Es dürfte zum einen damit zu tun haben, dass die lange Dauer dieser Mission nicht vorhersehbar war, jedenfalls nicht vorhergesehen wurde. Das Mandat des VN-Sicherheitsrates war auch zunächst auf sechs Monate begrenzt. Insofern hielt man das damals wohl nicht für erforderlich.