



---

## Kommissionsdrucksache 20(28)22

---

**Tom Koenigs**  
ehemaliger Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte  
und humanitäre Hilfe /  
ehemaliger Sonderbeauftragter der Vereinten Nationen in Afghanistan

### 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



**Tom Koenigs**

## **Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission am 12. Juni 2023**

**1. Frage: Wie könnte das Parlament zukünftig zielgerichteter in die Ausgestaltung des vernetzten Engagements eingebunden werden?**

**2. Frage: Welchen Einfluss hatte der Bundestag auf die strategische Kontrolle (Ziele und Mittel) des deutschen Afghanistan-Engagements, wie wurde über die Einsätze informiert und wie wurden die Mandate kommuniziert?**

Antwort zu Frage 1 und 2: Das deutsche Parlament - der Bundestag - ist in die Grundsatz-Entscheidung über den Einsatz der nationalen Streitkräfte - der Bundeswehr - besser eingebunden gewesen als irgendein anderes Parlament der 50 an ISAF beteiligten Nationen. Ein parlamentarischer Prozess zur Formulierung, Veränderung oder Detailierung des militärischen Interventionsmandates, das vom VN-Sicherheitsrat und dem NATO-Nordatlantikat (beides keine Parlamente) der ISAF erteilt wurde, ist konkret schwer vorstellbar, obwohl es für die VN immer wieder wohlmeinende Ideen für ein Weltparlament gibt.

Der deutsche Afghanistan-Einsatz folgte einem bündnispolitischen, einem sicherheitspolitischen und einem entwicklungspolitischen Ziel.

Das bündnispolitische Ziel formulierte unmittelbar nach 9/11 der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder im Bundestag: „Deutschland steht angesichts dieses beispiellosen Angriffs uneingeschränkt an der Seite der Vereinigten Staaten von Amerika.“ Dieser „unconditional support“ wurde damals im Bundestag und in der Bevölkerung so breit unterstützt, dass der Kanzler noch hätte hinzufügen können, „what ever it takes.“ Die erste Mandats-Entscheidung zur Beteiligung der Bundeswehr an ISAF wurde vom Bundestag am 22.12.2001 mit 538 von 581 möglichen Stimmen angenommen.

Das zweite, das sicherheitspolitische Ziel, dass Afghanistan nie wieder Hinterland ("Safe Haven") für international operierenden Terror sein dürfe, hat Verteidigungsminister Peter Struck 2002 auf die griffige Formel gebracht: „Die Sicherheit Deutschlands wird auch am Hindukusch verteidigt.“

Das entwicklungspolitische Ziel, ein politisch und wirtschaftlich selbständiges, demokratisches und friedliches Afghanistan, das von 85 Staaten, 15 internationalen Organisationen und insgesamt 1700 NGOs verfolgt wurde, ließ sich nicht so prägnant definieren und gab den beteiligten Akteuren und Zahlern viel Spielraum.

Die Breite der Information, Beteiligung und Diskussion im entwicklungspolitischen und humanitären Bereich lässt sich kaum übertreffen: An regelmäßigen Berichten der internationalen Organisationen, Fortschrittsberichten der Bundesregierung, Parlamentarierbesuchen, Besuchen von Akteuren und Verantwortlichen in den Ausschüssen, Haushaltsdiskussionen und Ausschussbefassungen hat es nicht gefehlt. Bücher und Veröffentlichungen von Engagierten und Reisenden füllen die Regale.

Im sicherheitspolitischen Bereich dagegen ist die Information und Diskussion dünn geblieben. Weder die im Lande gefühlte schleichende Entwicklung vom Befreiungseinsatz der ISAF zum Besatzungsregime (zumindest in der Einschätzung vieler

Afghanen), noch der Weg vom friedenserhaltenden Einsatz zum Krieg haben gebührende Resonanz in den Debatten gefunden. Die Einbeziehung von internationalen Experten, Think-Tanks und Geheimdienstlern in die Parlamentsdiskussionen hierzu war knapp. Weder hat es eine systematische und unideologische Diskussion der sowjetischen Entwicklungserfahrungen und deren militärischem Scheitern in Afghanistan gegeben noch wurden Phänomene wie die rasante Zunahme von Selbstmordattentaten seit 2005 und die Wirkung der von ISAF verursachten Civilian Casualties („Kollateralschäden“) auf die Zielerreichung der Mission genauer betrachtet. Instrumente dazu hat der Bundestag mit seinen Ausschüssen, Unterausschüssen, Untersuchungsausschüssen, dem wissenschaftlichen Dienst, Anhörungen, Einladungen usw. bis hin zur Enquete Kommission. Allenfalls eine Aufwertung des Unterausschusses VN, internationale Organisationen und zivile Krisenprävention könnte, verbunden mit entsprechendem Engagement der Mitglieder des Ausschusses und der zuständigen Regierungsmitglieder in den Sitzungen eine institutionelle Verbesserung bringen.

Einschätzungen des Bundesnachrichtendienstes und kooperierender ausländischer Geheimdienste (auch nicht-klassifizierte Berichte) über afghanische Lagen und Bewegungen in den Nachbarländern (Pakistan, Indien, China) haben in die parlamentarische Diskussion zu wenig Eingang gefunden. Vertiefte, sachkundige und bohrende Fragen der Parlamentarier\*innen an die Dienste könnten hier vielleicht zu Lichtblicken führen, wie sie für Afghanistan vor allem in der letzten Zeit gefehlt haben. Zum Beispiel der Einfluss Pakistans als Hinterland der Taliban, der Umschwung der öffentlichen Meinung über die fremden Truppen in Afghanistan und die zunehmenden Schwächen der afghanischen Armee hätten sich vielleicht vorhersehen oder wenigstens früher erkennen und berichten lassen können.

**3. Frage: Wie beurteilen Sie als ehemaliger Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der VN in Afghanistan die Zusammenarbeit der verschiedenen VN-Organisationen in Afghanistan einerseits und die Zusammenarbeit von UNAMA mit der afghanischen Regierung und ISAF, und hat es jemals unter der Leitlinie des „Integrated Approach“ der VN einen Ansatz gegeben, die Zusammenarbeit zu koordinieren und unter der Führung von UNAMA effektiver zu gestalten?**

Antwort zur Frage 3: Das sind eigentlich drei Fragen. Allen drei Antworten ist gemeinsam, dass sich nur koordinieren lässt, wer koordiniert werden will und nur so weit, wie er/sie sich einer Koordination unterwirft.

a) Die VN-Organisationen, die alle ihre jeweils eigenen Financial Contributors und damit verbundenen Verantwortlichkeiten haben, genießen dem New Yorker Sekretariat gegenüber eine relative Selbständigkeit. Auch die Geschichte ihrer Präsenz in Afghanistan ist unterschiedlich, teilweise arbeiten sie schon seit den 50er Jahren (Unicef z.B.) im Lande. An die vom Sicherheitsrat einstimmig mandatierte politische Mission UNAMA erging unter anderem der Auftrag, als integrierte Mission das VN-System vor Ort politisch zu koordinieren. Einer der beiden Stellvertreter des Sondergesandten wurde deshalb vom System der Funds and Agencies als "Humanitarian Coordinator" bestimmt. Wieweit dessen Koordination dann im Einzelnen gelungen ist, hing stark von den involvierten Persönlichkeiten und ihrem Standing in der humanitären Community ab. Für die Afghanen gab es aber immer nur EINE VN und nicht diese oder jene VN-Unterorganisation in diesem oder jenem Zeitabschnitt. Deshalb ist das Konzept der Integrated Mission richtig.

b) Die Zusammenarbeit von UNAMA mit der afghanischen Regierung, über die regelmäßigen Treffen des Special Representative of the Secretary-General (SRSG) mit dem Präsidenten und die Termine mit seinen Ministern und Beamten hinaus, sollte - so wurde das auf der Afghanistan-Konferenz 2006 in London beschlossen - in einem Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) formalisiert werden. Dort sollten die afghanische Regierung auf der einen und die Geberländer auf der anderen Seite - cochaired von UNAMA (SRSG) und dem afghanischen Präsidenten (bzw. seinem Beauftragten für die Planung) - die Maßnahmen, Haushalte und Zeitpläne für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, höhere Sicherheit, Drogenbekämpfung und eine effizientere Executive koordinieren.

Die an dieses Gremium im sog. Afghanistan Compact gestellten umfassenden Erwartungen, verbunden mit einem globalplanerischen, fast planwirtschaftlichen Anspruch ("wirtschaftliches und soziales Gedeihen") waren von vornherein illusorisch: in Afghanistan waren 85 Geber-Staaten engagiert. Schon die Frage, wer im Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) („einem kleinen und effektivem Gremium“ - so der Wunsch des US-Botschafters) auf der Geber-Seite sitzen sollte, war kaum zu lösen: die vier großen Milliardengeber sicher, aber wer für die kleinen, wer für die Militärs (US, ISAF oder NATO), wer für die Nachbarländer (Pakistan, Iran), die viel für die Millionen Flüchtlinge geleistet hatten und noch leisteten usw.? Die Widersprüche auf der Donor-Seite und (versteckt) auch auf der afghanischen Seite waren so groß, dass dem JCMB soweit ich das erlebt habe und später verfolgen konnte, wenig Koordinationserfolg beschieden war.

c) Die Zusammenarbeit von UNAMA mit ISAF hatte keine institutionell festgelegte Form. Die Mandate, beide vom Sicherheitsrat beschlossen, waren nicht verbunden. Auf einem wöchentlichen informellen Treffen (Frühstück) zwischen ComISAF und SRSG UNAMA wurden aber regelmäßig Informationen und politische Beurteilungen ausgetauscht. Neben der Sicherheitslage waren die zunehmenden Kollateralschäden (civilian casualties) ein Dauer-Thema, das auf Seiten von UNAMA dazu geführt hat, dass darüber seit 2006 dem Sicherheitsrat und der Öffentlichkeit vertieft berichtet wird. Auf Seiten von ISAF wurden zwar Maßnahmen getroffen, die Verluste in der Zivilgesellschaft zu verringern, dass diese aber für den Blick der Afghanen auf die Interventionskräfte von entscheidender Bedeutung waren, ist in die Sicherheitsbetrachtungen von ISAF nicht wirklich eingeflossen. Dass ISAF und die US-Operation Enduring Freedom (OEF) (wie 25 Jahre vorher die Sowjetarmee) immer mehr als Besatzung wahrgenommen wurde, hatte viel mit diesem Thema zu tun. Die Tatsache, dass die Taliban-Streitkräfte ebenso viele oder sogar noch mehr Opfer in der Zivilbevölkerung in Kauf nahmen, hat das nicht relativiert.

Der Afghanistan-Einsatz ist nicht an mangelnden internationalen Einsatz-Kräften und -Mitteln gescheitert, auch nicht an mangelnder Koordinierung, sondern an fundamentalen politischen und historischen Fehleinschätzungen: Kein Land erträgt eine militärische Besatzung und politische Bevormundung von außen über Jahrzehnte, am wenigsten Afghanistan, das seit mehr als 2000 Jahren noch jeden ausländischen Besatzer abgeschüttelt hat.

Die aufständischen Taliban hatten drei Vorteile auf ihrer Seite: die islamistische Ideologie war weltweit im Aufwind und wurde auf dem Lande populär, nicht zuletzt durch ihre wirkungsvolle Justiz, Pakistan bot sich seit Bin Laden's Zeiten in vielfältiger Form als strategisches Hinterland an, und die von den alten War-Lords getragene neue

demokratische Regierung setzte (anders als die Taliban) der Korruption in ihren Reihen nichts entgegen.

**4. Frage: Bereits 2011 kritisierten Sie die Afghanistan-Politik öffentlich und deren fehlende Definition der Ziele zu Beginn der Mission. Welche Rolle spielten die Anfangsfehler für den gesamten Einsatz?**

Antwort zu Frage 4: Von den drei primären Zielen der deutschen Afghanistan-Politik (unconditional support der angegriffenen USA, von Afghanistan darf kein internationaler Terror mehr ausgehen und demokratische und wirtschaftliche Entwicklung für ein sehr armes Land) ist nur das erste erreicht worden: Deutschland hat sich als zuverlässiger und leistungsfähiger Bündnispartner den USA gegenüber und in der NATO erwiesen. Dass von Afghanistan kein neuer Terror gegen die westliche Welt ausgehen wird, wie es die USA in Doha mit der Taliban-Führung verhandelt haben, ist zur Zeit zwar anzunehmen, nicht aber für alle Zeiten ausgeschlossen. Der nach innen (zum Beispiel gegen die Hazara im Lande) und nach außen gerichtete terroristische politische Islam (IS-K) ist jedenfalls in Afghanistan schon wieder präsent. Wie weit das Taliban-Regime diese radikalen Gruppen im Zaum hält, lässt sich noch nicht sagen.

Das viel zu hoch gesteckte wolkige Ziel, eine demokratische Regierung zu etablieren, die Sicherheit gewährleistet und den Afghanen wirtschaftliche Entwicklung bringt, wurde nicht erreicht. Nach zehn Jahren wurde die ISAF-Präsenz immer mehr als Besatzung empfunden, die Opfer des Krieges in der Zivilbevölkerung vervielfachten sich, ebenso die Selbstmordattentate, und die notorische Korruption der wirtschaftlichen und politischen Eliten zerstörte vor allem unter der Jugend und auf dem Lande unter der schnell wachsenden Bevölkerung (21,6 Mio. 2001, 40,1 Mio. 2021) das Vertrauen in eine bessere Zukunft.

2011 wurde von amerikanischer Seite verkündet, man wolle sich bis 2014 militärisch aus Afghanistan zurückziehen. Eine vertiefte Diskussion über das militärisch und politisch Erreichte und vor allem über das, was offensichtlich unter den gegebenen Verhältnissen nicht erreichbar war, hätte an diesem Punkt stattfinden müssen, auch im Bundestag.

Auf dem von den USA gesetzten Termin 2014 dann gegebenenfalls auch den USA gegenüber zu beharren und mit den deutschen Truppen abzuziehen, wie es die Franzosen gemacht haben, wäre sinnvoller gewesen, als der sicherheitspolitischen Erfolglosigkeit noch fünf Jahre nachzulaufen.

Verhandlungen oder Gespräche mit den damals noch nicht erstarkten Kräften der Taliban wären 2014 unter anderen Bedingungen führbar gewesen, als sie es 2021 dann waren. Bis dahin wurden sie wegen der Vorausbedingung des Abzugs fremden Militärs, vor allem der USA aus Afghanistan erst gar nicht in Betracht gezogen.

Das Thema Verhandlungen mit den Taliban war schon auf der Petersberg-Konferenz und später in allen strategischen Diskussionen ein heißes Eisen. Nicht nur, weil die Taliban erklärtermaßen eine terroristische Vereinigung waren und sind, sondern auch, weil jede ernsthafte Verhandlung mit dem Thema „End of Mission“ und Truppen-Abzug verbunden war. Die Unfähigkeit, den Truppenabzug mit allen möglichen Konsequenzen für und mit den Afghanen zu definieren, war eine Schwäche der Afghanistan-Intervention von Anfang an.

Die Präsenz, das Engagement und die Arbeit der humanitären und Entwicklungs-Organisationen der Einzelstaaten und der Vereinten Nationen bliebe und bleibt vom Abzug der Sicherheitskräfte prinzipiell unberührt, auch wenn die Sicherheitslage natürlich deren Arbeit erleichtern, erschweren oder unmöglich machen kann.

**5. Frage: Wieso gab es aus dem Parlament heraus zu keinem Zeitpunkt die Forderung nach einer ressortübergreifenden Strategie für Afghanistan und auch keine gemeinsamen Sitzungen der Ausschüsse zu Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik?**

Antwort zu Frage 5: An einer Vernetzung zwischen Inhalten und Diskussionen der verschiedenen Ausschüsse des Bundestages hat es nicht gefehlt. Gemeinsame Ausschusssitzungen hätten meines Erachtens keinen Beitrag zu einer Vertiefung der Meinungsbildung zu Afghanistan und anderen Auslandseinsätzen geführt. Die Instrumente des Bundestags (große und kleine Anfragen, Ausschuss- und Einzel-Reisen, Untersuchungsausschüsse, wissenschaftlicher Dienst usw.) sind umfassend genutzt worden. Die regelmäßigen öffentlich zugänglichen Berichte der internationalen Organisationen (VN Funds and Agencies, giz, NGOs usw.) sind in die Besprechungen einbezogen worden, und auf die exponentiell steigende Flut von Artikeln und Büchern von Experten, Betroffenen, Aktivisten und Literaten ist hingewiesen worden. Dennoch drängt sich im Nachhinein der Eindruck auf, als sei man von den wirklichen afghanischen Verhältnissen nicht oder immer zu spät informiert gewesen.

Das Wiedererstarken des politischen Islamismus in der afghanischen Bevölkerung, die Dynamik der Selbstmordattentate und ihr Beitrag zur Destabilisierung der jungen demokratischen Institutionen dagegen wurden kaum in die Analysen und Berichte einbezogen. Auch die ungebrochene Macht der Stämme und ihrer War-Lords, die Rolle von Pakistan (Militär und Geheimdienst) sowie die verheerende Wirkung der weit verbreiteten Korruption (die Kabul Bank mit 1 Mrd. \$ Verlust als Spitze des Eisbergs) auf die Glaubwürdigkeit der Regierung haben sich offenbar einer vertieften Betrachtung entzogen, und Berichte über die schwindende Kraft der Afghan National Army (unter unglaublich hohen Verlusten an Soldaten und Zivilisten) blieben unerwünscht .

Schlussbemerkung: Das Engagement der militärischen und zivilen staatlichen und nichtstaatlichen internationalen Kräfte ist angesichts der monströsen Angriffe auf die USA und der Armut und Unterdrückung der afghanischen Bevölkerung (und insbesondere der Frauen und Kinder) von einer großen Begeisterung getragen worden, die von fast allen der dort Engagierten geteilt wurde und noch heute besteht. Jeder Einsatz, militärisch oder zivil, muss sich aber über die Begeisterung der Aktivisten und Analysten hinaus von Anfang an und im Verlauf immer wieder explizit die Frage stellen: Was ist nicht nur wünschbar, sondern mit den vorhandenen Mitteln und unter den historischen, politischen, wirtschaftlichen und Macht-Verhältnissen jeweils konkret erreichbar und wie und wann wird der Einsatz wieder beendet? Daran hat es - wie an den letzten Tagen der internationalen Streitkräfte in Kabul überdeutlich sichtbar - im ganz Allgemeinen und im ganz Besonderen gefehlt.

Es ist übrigens bis heute noch nicht gesichert, ob, wie und wann alle die Afghanen, die unseren Einsatz aktiv unterstützt haben, in Sicherheit gebracht werden.