



---

**Kommissionsdrucksache 20(28)25**

---

**Ruprecht Polenz**

**ehemaliger Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses**

**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**

---

\* Die Stellungnahme mit dem Eingangsstatement wurde nachträglich übersandt.



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

Anhörung

Zum Thema

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

Am 12. Juni 2023

Ruprecht Polenz:

**Vorbemerkung:**

1. Ohne 9/11 kein Afghanistan-Einsatz. Die Grausamkeiten der Taliban gegen die Bevölkerung oder die Unterdrückung der Frauen hätten nicht zu einer internationalen Intervention geführt.
2. Hätte der Taliban-Führer Mullah Omar Bin Laden ausgeliefert, wie von den USA verlangt, wäre es auch zu keiner Intervention gekommen.
3. Das zeitlich primäre und auch prioritäre Ziel der Intervention war, Bin Laden zu fassen, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen und weitere Anschläge zu verhindern.
4. Das vor dem Hintergrund, dass Afghanistan eines der ärmsten Länder der Welt war (und ist) mit hoher Analphabeten-Rate, dazu einer Drogenökonomie, grassierender Korruption und der Herrschaft von Warlords. Nach 20 Jahren Krieg und Bürgerkrieg hatten sich Strukturen herausgebildet, die davon profitiert hatten und eher an ihrem Weiterbestehen interessiert waren.
5. In zweiter Linie ging es darum, sicherzustellen, dass Afghanistan nicht länger ein safe heaven und Rückzugsraum für internationalen Terrorismus ist. Weil failing oder failed states ideale Rückzugsgebiete sind, sollte Afghanistan zu einem funktionierenden Staat gemacht werden. Dafür waren nach 20 Jahren Krieg und Bürgerkrieg umfangreiche Aufbau-Maßnahmen nötig: verfassungspolitisch, sicherheitspolitisch, entwicklungspolitisch, gesellschaftspolitisch (Versöhnung), wirtschaftspolitisch.
6. Das vor dem Hintergrund der regionalen Spannungen und Verflechtungen: Pakistan / Paschtunen / Taliban, Pakistan vs Indien, Iran vs Taliban, andere Nachbarstaaten.
7. Der Kosovo-Einsatz war bis dahin der gefährlichste Auslandseinsatz für die Bundeswehr gewesen. Es war allen Abgeordneten klar, dass der Afghanistan-Einsatz noch wesentlich gefährlicher sein würde.
8. Deutschland hat sich im Bündnis mit der NATO und 85 anderen Staaten und über 1700 NGO's daran beteiligt.

9. Es lag in der Natur der Sache, dass die dafür erforderlichen Absprachen zwischen den Regierungen erfolgen mussten. Rückbindungen an die jeweiligen Parlamente erfolgten nach den im jeweiligen Land geltenden Regeln. Für Deutschland war das die grundgesetzlich geregelte Kompetenzverteilung, das Parlamentsbeteiligungsgesetz für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte und die Geschäftsordnung (GO) des Bundestages.
10. Auch wenn viele Ziele nicht erreicht wurden, bewerte ich das Engagement der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands grundsätzlich positiv. Es hat den internationalen Terrorismus wirksam geschwächt. Und für die Afghaninnen und Afghanen waren diese 20 Jahre viel besser als die 20 Jahre davor - und wohl leider auch ihre Zukunft.

**Frage 1: Wie bewerten Sie die federführende Beratung des Auswärtigen Ausschusses über die Entsendung deutscher Soldatinnen und Soldaten in den Auslandseinsatz nach Afghanistan zur Zeit Ihres Ausschussvorsitzes?**

Der Auswärtige Ausschuss war federführend zuständig für die Vorbereitung der Bundestagsbeschlüsse über die Anträge der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebiets der NATO.

Er konnte diese Anträge annehmen oder ablehnen. Abändern konnte er sie nicht.

Das ist grundsätzlich sinnvoll, soweit es um das „Ob“ geht. Gründe, Ziele und völkerrechtliche Grundlage müssen vom Bundestag politisch beurteilt werden. Beim „Wie“ würde ich differenzieren: Wer ist sonst noch beteiligt (Niemals allein) und in welchem Umfang (reichen die Mittel)? Das muss auch vom Parlament politisch beurteilt und bewertet werden. Dazu ist das Parlament da und in der Lage.

Die Mandatsanträge der Regierung gingen aber viel weiter: Es wurden nicht nur Obergrenzen für die Zahl möglicherweise einzusetzender Soldat:innen aufgeführt. Die Kontingente wurden auch nach der genauen Zusammensetzung aufgeschlüsselt: Pioniere, Sanitäter, Panzer-Grenadiere.

Meines Erachtens konnte der Auswärtige Ausschuss nicht beurteilen, welche Zusammensetzung der Truppenkontingente im Einzelnen militärisch sinnvoll war. Er hat sich insofern auf den Verteidigungsausschuss verlassen.

Ich vermute allerdings, dass dieser sich das - genauso wie der Minister - vom Generalinspekteur hat erklären lassen, ohne es wirklich aus eigener Kompetenz militärisch bewerten zu können.

Diese Art der Mandatsanträge ist aus meiner Sicht problematisch: Das Parlament wird in Verantwortung genommen für etwas, das es nicht beurteilen kann („aber ihr habt doch zugestimmt“). Die Mandate wurden in der Regel für ein Jahr beschlossen. Die Lage in dieser Zeit konnte sich ändern. Die Detaillierung schränkte die notwendige Flexibilität ein.

Die viel diskutierten deutschen „Caveats“ waren Mandatsbestandteil. Die Regierung konnte sich im Bündnis mit dem Hinweis entlasten, der Bundestag habe das halt so beschlossen.

Parlamentsheer heißt eben nicht, dass der Bundestag zum Feldherrn würde.

**Frage 2: Welche Einfluss- und Kontrollverfahren hat der Auswärtige Ausschuss als federführender Ausschuss für die Auslandseinsätze hinsichtlich strategischer Zielformulierung und hinsichtlich Zielerreichung des deutschen Afghanistan-Engagements wahrgenommen?**

Der Auswärtige Ausschuss war federführend für die mit dem erteilten Mandat formulierte Zielformulierung und -Zielerreichung, also den Einsatz der Bundeswehr. Wie weit der Polizeiaufbau war (deutsche Verantwortlichkeit) oder was entwicklungspolitisch lief, war nicht Zuständigkeit des Auswärtigen Ausschusses.

Der Ausschuss ließ sich mehrmals im Jahr durch das Außenministerium berichten. Bei den Mandatsdiskussionen war neben dem Außenminister auch das Verteidigungsministerium vertreten, in der Regel durch einen Parlamentarischen Staatssekretär.

Außerdem gab es gelegentlich Berichte durch den BND.

Die Obleute aus dem Auswärtigen Ausschuss und dem Verteidigungsausschuss wurden regelmäßig (ca. alle 6 bis 8 Wochen) vertraulich im Verteidigungsministerium durch den Minister gebrieft. In diesen Runden waren auch Vertreter aus dem BMZ und dem AA dabei.

Nach meiner Erinnerung hat auch das BMZ gelegentlich im Auswärtigen Ausschuss vorgetragen. Ebenso das BMI zum Stand der Polizei-Ausbildung (ein Thema, bei dem ja auch die Länder maßgeblich einzubeziehen waren).

Last but not least gab es viele Afghanistan-Besuche von Ausschussmitgliedern. Das Thema war Gegenstand jeder Parlamentarischen Versammlung der NATO und aller internationalen Sicherheitskonferenzen, an denen auch Abgeordnete des Auswärtigen Ausschusses regelmäßig teilnehmen.

**Frage 3: Konnte der vernetzte Ansatz für das Afghanistan-Engagement auch im parlamentarischen Raum ausreichend entwickelt, diskutiert und mit einem realistischen Zielbild versehen werden?**

Dieser Ansatz wurde nach meinem Eindruck schon in der Regierung nicht ausreichend Ressort-übergreifend diskutiert und entwickelt. Deren Versäulung hat auch das Parlament nicht überwunden.

Aus der Multilateralität der Einsätze ergeben sich zwar Vorgaben und Grenzen für das deutsche Engagement. Trotzdem erscheint es mir dringend geboten, das deutsche Engagement mehr „aus einem Guss“, kohärent und konsistent zu gestalten.

Das könnte ein **nationaler Sicherheitsrat leisten, in dem die Ressorts entsprechend einem erweiterten Sicherheitsbegriff vertreten** sein müssten. Nur so würde die notwendige Vernetzung an der Spitze entstehen, und zwar dauerhaft. Der Nationale Sicherheitsrat könnte mandatsbezogene Arbeitsgruppen bilden, die ressortübergreifend den jeweiligen Einsatz begleiten.

Es wäre zu prüfen, ob der **Bundestag als Pendant auch einen allgemeinen Sicherheitsausschuss nach gleichen Kriterien zusammensetzt**. Für die einzelnen Mandate ließen sich Unterausschüsse bilden.

Ich bin mir allerdings sicher: Der Ressortegoismus in der Bundesregierung würde sich im Egoismus der bestehenden Ausschüsse wiederfinden.

**Frage 4: Ist Ihrer Meinung nach eine ständige und begleitende Evaluierung von Auslandeinsätzen durch den Deutschen Bundestag notwendig und wie könnte diese genutzt werden, um die Mandate an die Notwendigkeiten in den Einsatzgebieten anzupassen? Wie kann der Deutsche Bundestag zukünftig seinen Einfluss auf internationale Friedenseinsätze stärker ausüben?**

Die Frage müsste meines Erachtens die Multilateralität der Einsätze stärker einbeziehen. Anpassungsnotwendigkeiten können sich auch aus Erfolgen oder Misserfolgen von Entwicklungen ergeben, die im Verantwortungsbereich von Bündnispartnern liegen.

(USA: Afghanische Armee, UK: Drogenbekämpfung; Italien: Justizsystem. Japan: Entmilitarisierung, Deutschland: Afghanische Nationalpolizei)

Der Bundestag sollte keine eigene Evaluierung anstreben, sondern diese regelmäßig und nachvollziehbar von der Regierung verlangen.

Die regelmäßigen Fortschrittsberichte der Bundesregierung behandelten zwar den gesamten Afghanistan-Einsatz des Bündnisses. Sie waren aber meines Erachtens vor allem auf Zahlen und Quantitäten konzentriert. Deren Einordnung in eine integrierte, politische Bewertung kam zu kurz.

Und ketzerisch: Ich bin wegen des notwendig bestehenden Informationsgefälles nicht sicher, ob ein größerer Einfluss des Bundestages auf internationale Friedenseinsätze wirklich sachgerecht wäre. Der Bundestag sollte sich auf die grundsätzlichen politischen Fragen konzentrieren und sich nicht durch operative Detailfragen davon ablenken (lassen).

**Frage 5: 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?**

Ich bin nicht sicher, ob die Prämisse der Frage stimmt, denn ich erinnere mich an viele Diskussionen, in denen die unterschiedlichen Beiträge der einzelnen Ressorts diskutiert wurden. Bestehende Zuständigkeitsschranken wurden allerdings nicht überwunden.

Bei einer gemeinsamen Sichtung der drei Ausschüsse hätten sich ca. 100 Abgeordnete für ein paar Stunden versammelt. Vielleicht zehn von ihnen wären neben den drei Ministern zu Wort gekommen. Vielleicht hätte man es versuchen sollen. Aber eine wirkliche Klammer hätte sich daraus meines Erachtens kaum ergeben.