



Deutscher Bundestag

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

Wortprotokoll der 17. Sitzung

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

Berlin, den 22. Mai 2023, 13:00 Uhr
Sitzungssaal 4.900, Paul-Löbe-Haus
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

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

Serap Güler, MdB (CDU/CSU)

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 4

Öffentliche Anhörung zum Thema

**„Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis
2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf
internationaler, nationaler, lokaler Ebene“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragenkatalog der Fraktionen

Kommissionsdrucksache 20(28)16

(Anlage 1)



Eingeladene Sachverständige:

13:00 bis 14:30 Uhr (Teil 1)

Seite 4

Zarifa Ghafari
Gründerin der Nichtregierungsorganisation
„Assistance and Promotion of Afghan Women“
(APAW)

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka
ehemalige stellv. Leiterin Referat
Afghanistan/Pakistan
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin

14:45 bis 15:30 Uhr (Teil 2)

Seite 24

US-General a. D. David H. Petraeus

(Zuschaltung per Videokonferenz)

Unterlage zur Anhörung:

Aufsatz von US-General a. D. David Petraeus
„Afghanistan did not have to turn out this way“
vom 8. August 2022

Kommissionsdrucksache 20(28)17_EN
(Anlage 2)

Stellungnahmen zur Anhörung:

Zarifa Ghafari

Kommissionsdrucksache 20(28)18
(Anlage 3)

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka

Kommissionsdrucksache 20(28)27
(Anlage 4)



Mitglieder der Enquete-Kommission

Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Müller, Michael Schmid, Christoph Türk-Nachbaur, Derya	Fiedler, Sebastian 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 Ralf	Wundrak, Joachim
DIE LINKE.	Hunko, Andrej	N.N.

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

André Wüstner

Jörg Vollmer

Dr. Ellinor Zeino



Beginn: 13:00 Uhr

Einzigster Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Neuaustrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich eröffne die heutige Sitzung und begrüße Sie ganz herzlich zur siebten öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“. Heute betrachten wir unter dem Titel „Neuaustrichtung, Anpassung und Abzug“ den Zeitraum von 2015 bis 2021. Das ist die Zeitspanne nach dem Ende von ISAF und dem Beginn der Nachfolgemission Resolute Support bis zum Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan und der Machtübernahme der Taliban. Aus organisatorischen Gründen wird die heutige Anhörung in zwei unmittelbar aufeinander folgenden Teilen stattfinden.

Ich begrüße ganz herzlich unsere Gäste auf der Tribüne und die Zuschauerinnen und Zuschauer, die die Sitzung live im Internet mitverfolgen. Wir danken für Ihr Interesse. Beide Teile der heutigen Sitzung werden auch aufgezeichnet und sind wie immer ab morgen in der Mediathek auf der Website des Bundestages zusammen mit anderen Anhörungen der Enquete-Kommission online abrufbar.¹

Teil 1:

Für den ersten Teil unserer Anhörung begrüße ich hier im Saal ganz besonders herzlich zwei Sachverständige. Als erstes Frau Zarifa Ghafari. Sie sind Frauenrechtlerin, Politikerin und Autorin. 2009 gründeten Sie die Nichtregierungsorganisation „Assistance and Promotion of Afghan Women“ (APAW). Später leiteten sie einen Radiosender für junge Frauen. 2018 traten sie als einzige Frau gegen mehr als 100 männliche

Bewerber für das Bürgermeisteramt in Maidan Shar in der zentralafghanischen Provinz Wardak an, und wurden mit 26 Jahren zur jüngsten Bürgermeisterin Afghanistans ernannt. Mit der Machtergreifung durch die Taliban mussten Sie Afghanistan verlassen und leben seither in Deutschland. 2022 erschien Ihr Buch „Afghanistan, meine Heimat, meine Geschichte“. Wir sind gespannt auf Ihre Ausführungen und natürlich auch auf Ihre Erfahrung, die Sie politisch und als Frauenrechtlerin in Ihrem Amt gemacht haben.

Ich begrüße darüber hinaus ganz herzlich Frau Dr. Ulrike Hopp-Nishanka. Sie sind seit 25 Jahren für das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) tätig und leiten derzeit die Projektgruppe Ukraine. Zuvor waren Sie die stellvertretende Leiterin des Afghanistan-Referats. Sie haben Erfahrungen in der Friedensförderung und im Konflikt- und Krisenmanagement in weiten Teilen der Welt, darunter der Nahe Osten, Nordafrika und Sri Lanka. Wir wären sehr dankbar, wenn Sie uns Ihre Erkenntnisse zu den strategischen Zielen der deutschen Entwicklungshilfe mitteilen könnten, deren Entwicklung im Laufe des deutschen Einsatzes und wie sich die Aktivitäten in Afghanistan ausgewirkt haben. Außerdem würden wir natürlich sehr gerne erfahren, wie Sie die praktische Ausgestaltung des vernetzten Ansatzes – sofern es ihn denn gegeben hat, wir haben dazu schon einiges gehört – erlebt haben, und wo Sie Stärken und Schwächen dieses Ansatzes sehen. Vielen Dank dafür, dass Sie uns mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen.

An dieser Stelle will ich darauf hinweisen, dass den beiden Sachverständigen die Ausgangsfragen der Enquete-Kommission übermittelt wurden. Wir haben gestern von Frau Ghafari auch eine schriftliche Stellungnahme bekommen. Vielleicht haben das einige schon lesen können. Sicherlich ist es auch eine wichtige Grundlage für unsere Beratung im Anschluss an diese Anhörung.

¹ https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan



Zum Ablauf: Wir hören einführende Statements unserer beiden Sachverständigen. Dafür stehen jeweils zehn Minuten zur Verfügung. Anschließend richten die Mitglieder der Enquete-Kommission Fragen an Sie beide, jeweils im Wechsel zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion. Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, dass jeder Fraktion zunächst drei Minuten für die Fragestellung zur Verfügung stehen. Jede Sachverständige hat jeweils drei Minuten zur Beantwortung. Es läuft ein Countdown mit. Wir werden auf die Zeit achten. Ich bitte Sie da um Verständnis. Es ist nötig, damit alle zu Wort kommen und wir möglichst viel von Ihnen erfahren können.

Wir haben dann noch einen zweiten Teil, der sich ab 14:45 Uhr unmittelbar anschließt. Wir werden den ehemaligen US-General David Petraeus hören, der uns per Video zugeschaltet wird.

Wenn Sie damit einverstanden sind und keine anderen Hinweise haben, beginnen wir jetzt mit unserer Anhörung. Wenn Sie möchten, starten wir mit Ihnen, Frau Ghafari. Die Übersetzung steht uns wie gewohnt in professioneller Art und Weise zur Verfügung. Vielen Dank den Dolmetscherinnen und Dolmetschern, dass Sie das so hervorragend machen.

Frau Ghafari, Sie haben das Wort.

Zarifa Ghafari² (APAW): Vielen Dank! Sehr geehrte Mitglieder, Mitglieder der Enquete-Kommission Afghanistan des Deutschen Bundestages, meine Damen und Herren, guten Tag. Ich freue mich, an einer wichtigen Anhörung dieser Enquete-Kommission im Namen der afghanischen Frauen teilzunehmen und Sie über die aktuelle Situation in Afghanistan und der afghanischen Frauen zu informieren.

Lassen Sie mich zunächst der internationalen Gemeinschaft und den Verbündeten für ihre

umfassende Unterstützung Afghanistans danken, insbesondere der deutschen Regierung für ihre Bemühungen um soziale Teilhabe, Gesundheit und wirtschaftliche Stärkung, die zum Erwachen einer neuen Generation Afghanistans geführt haben. Ich bin heute ein gutes Beispiel dafür. Dies ermöglicht mir, vor Ihnen zu sitzen und die Rechte der afghanischen Frauen zu verteidigen.

Ich möchte auf die vergangenen 20 Jahre und die aktuelle Situation in Afghanistan in vier Abschnitten eingehen, die Ihnen einen offenen Blick auf das Thema Afghanistan ermöglichen werden.

Erstens: Immer, wenn wir über Afghanistan sprechen, steht die Rolle des Engagements der internationalen Gemeinschaft an erster Stelle, gefolgt von der Frage, welche Faktoren die Bildung einer stabilen und liberalen Gesellschaft in Afghanistan verhindert haben.

Was die Diskussion um das Engagement der internationalen Gemeinschaft angeht: Das internationale Engagement hat dazu geführt, dass eine neue Mehrheitsgeneration Afghanistans gebildet wurde und nicht nur Zugang zur digitalen Welt, sondern auch zur modernen Welt der Bildung erhielt. Frauen wurden Teil der Gesellschaft und der politischen Teilhabe. Afghanistan war, was Meinungsfreiheit und demokratischen Werte angeht, seinen Nachbarländern voraus. Armut, Arbeitslosigkeit, Korruption, illegale Einwanderung und Drogenhandel waren große Probleme, aber es gab immer noch einige Anstrengungen in diesem Bereich. Es war also nicht völlig außer Kontrolle, und es hätte noch besser werden können, da wir uns seit einiger Zeit sicher waren, dass die neue entstehende Generation die politische Führung des Landes übernehmen würde, wie die junge Generation in der westlichen Welt. Doch leider wurden alle Anstrengungen dieser Generation an einem Tag durch einen Vertrag in Doha verkauft.

² Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



Der einzige Faktor, der die Bildung einer offenen und liberalen Gesellschaft verhinderte, war die offene Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die Waffenbarone, Gangster, Schmuggler, die Mafia und Kriegsverbrecher. Anstelle an die junge Generation – insbesondere der Frauen –, hat die internationale Gemeinschaft die Macht der afghanischen Regierung, das Geld und die Unterstützung an ehemalige Kriminelle und den Mördern des Volkes übergeben und unterstützte diese Gruppen bis zum Ende. Währenddessen wurde die junge Generation immer am Rand und in der Ecke gehalten. Hätten die junge Generation und die Frauen genügend Unterstützung erhalten, hätten wir nicht nur eine liberale, sondern auch eine qualifizierte Regierung bilden können.

Zweitens: Es gibt es immer wieder Diskussionen über die Frage, ob es in den Jahren 2015 bis 2021 eine echte Chance zur Bekämpfung der Korruption in Afghanistan gegeben hat. Lassen Sie mich klarstellen: Die einzige Chance zur Bekämpfung der Korruption lag in der Anwesenheit, der Förderung und der Führung der jungen Generation innerhalb und außerhalb der Regierung, insbesondere der Frauen. Denn kurz davor waren die Warlords, Mafiosi und früheren korrupten Führer gezwungen, aufzugeben und sich zurückzuziehen, weil sie nicht in der Lage waren, mit dieser neuen Generation aufstrebenden Talenten zu konkurrieren. Die Macht wurde auf die neue Generation übertragen.

Ich kann also mit Gewissheit sagen, dass die neue Generation nicht korrupt und fest entschlossen war, dem Land mit Würde und Ehre zu dienen, und dass es eine Chance gab, die kleinen Probleme zu überwinden, bevor man die gesamten 40 Millionen Menschen und ein Land an einen weiteren Konflikt und eine humanitäre Katastrophe, verkauft. Aber wie wir alle wissen – ich möchte das wiederholen, damit es allen hier im Gedächtnis bleibt –, hat die internationale Gemeinschaft leider nicht so in die afghanische Jugend und die Frauen Afghanistans investiert, wie sie es hätte tun müssen.

Meine Damen und Herren, ich weiß, dass das

ständige Reden über die Vergangenheit zu keiner Lösung führt. Lassen Sie mich daher kurz auf die aktuelle Situation in Afghanistan eingehen, auf das, was mit uns, den afghanischen Frauen, nach dem 15. August 2021, als uns die Welt allein gelassen hat, passiert ist.

Leider haben die afghanischen Frauen infolge des Rückzuges der internationalen Gemeinschaft und, noch bedeutender, infolge des Vergessens von Afghanistan, alle ihre Rechte und Hoffnungen verloren. Sie sind nicht nur der Bildung, der Arbeit und der sozialen und politischen Teilhabe beraubt. Sondern der Grund ihres Daseins in dieser Gesellschaft hat sich von der Rolle eines freien Menschen in die Rolle einer Sklavin zum Nutzen einer männlich dominierten Gesellschaft gewandelt. Afghanistan ist das einzige Land der Welt, in dem Frauen der Zugang zur Bildung verwehrt ist und sie nach illegalen Prozessen von Männern in Stadien gesteinigt und getötet werden. Afghanistan ist das einzige Land der Welt, in dem Frauen ihre Körperteile, Kinder und ihren Haushalt verkaufen dürfen, sie aber kein Recht auf Arbeit, Bildung, Leben und menschliche Wertvorstellungen haben. Frauen können nicht ohne einen Mann zum Arzt gehen, Frauen dürfen nicht einmal auf den Markt gehen, um den täglichen Einkauf zu erledigen.

Die meisten der verurteilten Frauen sind die Ehefrauen der Männer, die im gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus an der Seite Ihrer Streitkräfte getötet wurden. Heute sind sie ganz auf sich allein gestellt. Es gibt auch Beispiele dafür, dass Witwen und Ehefrauen ehemaliger gefallener Soldaten von den Taliban mit Taliban-Soldaten zwangsverheiratet wurden. Insgesamt betrachtet sind die afghanischen Frauen und Kinder die Hauptopfer des derzeitigen Konflikts und wirklich mit einer großen humanitären Katastrophe konfrontiert.

Aber ich glaube, dass Sie alle mir zustimmen, dass es jetzt an der Zeit ist, zu handeln. Wir müssen helfen, aber wie? Hier ist die Antwort: Afghanische Mütter, Schwestern, Töchter und Ehefrauen brauchen soziale und finanzielle Unterstützung. Die Möglichkeit dies zu tun, ist



durch die Durchführung humanitärer Projekte und die Unterstützung von Initiativen, die von Frauen geführt werden.

Es ist nicht übertrieben, wenn ich sage, dass der Hauptgrund für das Scheitern unserer gemeinsamen Bemühungen in den letzten 20 Jahren in Afghanistan darin lag, dass wir die Menschen in den ländlichen Gebieten ignorierten, aber in den großen Städten Projekte unterstützten und hauptsächlich in den zentralen Gebieten arbeiteten. Das war für uns alle sehr schmerzhaft, denn die Menschen in ländlichen Gebieten sind zurückgeblieben und wussten nichts von Demokratie, Menschenrechten, Internationalismus und anderen Werten, weil man sie nicht erreichte und ihnen keine Plattform bot. Dies war der Hauptgrund dafür, dass die Taliban mit Unterstützung der in den Krieg verwickelten Geheimdienste, einschließlich des pakistanischen ISI, von den ländlichen Gebieten ausgehend sich wieder erheben konnten. Sie gaben ihnen Waffen und brachten sie dazu, gegen uns zu kämpfen, was dazu führte, dass sie alle unsere gemeinsamen Bemühungen zerstören konnten.

Wenn also wieder ein Versuch unternommen wird, sich in Afghanistan zu engagieren, müssen im Gegensatz zum früheren Engagement Projekte zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, zur wirtschaftlichen Stärkung der Frauen und zur Bewältigung von Gesundheitsproblemen in Dörfern und in ländlichen Gebieten konzipiert und durchgeführt werden. Ich bin eine starke Befürworterin der Durchführung von Projekten zur Berufsausbildung, Entwicklung der Textilindustrie, Landwirtschaft und Viehzucht – auch unter den aktuell schwierigen Bedingungen – und ich kann mit Gewissheit sagen, dass diese Projekte nicht nur machbar, sondern auch sehr nützlich sind.

Sehr geehrte Damen und Herren: Als afghanische Frau habe ich während meiner Amtszeit als Bürgermeisterin und auch jetzt im Exil viele schwierige Zeiten durchgemacht. Die Arbeit als Bürgermeisterin hat mir trotz aller Entbehrungen Freude bereitet. Denn ich wusste, dass ich etwas für mein Volk tue. Aber die falschen Entscheidungen der führenden Politiker der Welt haben

mich ins Exil getrieben. Das war nie meine Entscheidung. Und ich bin sicher, dass es Hunderten von anderen Frauen und Männern aus Afghanistan genauso geht.

Die offenen und versteckten Anfeindungen der religiösen Hardliner-Gruppen, der Landmafia, der Korrupten und des Extremismus der männlich dominierten Gesellschaft in den Bereichen Arbeit und des sozialen Lebens waren die größten Herausforderungen für eine weibliche Bürgermeisterin. Diese Herausforderungen ließen mich in den ersten neun Monaten nicht arbeiten. Dann folgten tägliche Angriffe auf mein Leben, und als sie mich nicht töten konnten, töteten sie meinen Vater. Schließlich zwang mich dieses Chaos, mein Land zu verlassen. Und heute sitze ich vor Ihnen allen, mit einem Herzen voller Schmerz, und spreche über unsere zerbrochenen Träume, aber auch über den Widerstand und die Weigerung aufzugeben.

Last but not least: Sehr geehrte Anführer der demokratischen Welt. Bitte! Suchen Sie nach Lösungen durch politische Führung und retten Sie Afghanistan vor Terrorismus, humanitären Katastrophen und menschlichen Konflikten. Es ist sehr traurig, dass die ganze Welt auch heute noch afghanische Frauen, Männer und Kinder anders behandelt als andere. Wir können deutlich sehen, dass die Frauen und Menschen im Iran und in der Ukraine mehr Unterstützung erhalten als die afghanischen Frauen, obwohl wir mehr Entbehrungen und Unterdrückung erfahren als alle anderen. Und wir haben nicht nur in den letzten 20 Jahren mit der NATO gegen den Terrorismus gekämpft. Während der sowjetischen Invasion haben die Afghanen die Sowjetunion besiegt, sodass gute Dinge, wie der Fall der Berliner Mauer, zum Wohle der Menschheit geschehen konnten.

Vergessen Sie uns nicht! Vergessen Sie die afghanischen Frauen nicht! Helfen Sie uns, um nicht nur unser Land, sondern auch die Welt vor einer weiteren humanitären Katastrophe im 21. Jahrhundert zu bewahren. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Ghafari.



Vielen Dank für diesen sehr eindrücklichen und bewegenden Bericht, den wir von Ihnen bekommen haben. Frau Hopp-Nishanka, schließen Sie gleich an?

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ): Gerne. Danke schön. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder der Enquete-Kommission, ich danke Ihnen für die Gelegenheit, hier heute sprechen zu dürfen. Die Aufarbeitung der Erfahrung des Engagements in Afghanistan ist für das Handeln in Krisenkontexten von zentraler Bedeutung. Ich werde mich im Folgenden auf fünf Kernbotschaften zur Thematik der heutigen Sitzung konzentrieren und die an mich gestellten Fragen noch später zusätzlich vertiefend in einer schriftlichen Stellungnahme beantworten. Ich bitte zu entschuldigen, dass ich diese nachreichen muss.

Erstens: Entwicklungspolitisches Engagement war wirksam und nachhaltig im Rahmen der sehr begrenzten Wirkungsmöglichkeiten. Die Zahlen hierzu sind Ihnen allen bekannt. Wir sprechen von einer verbesserten Lebenserwartung, von einer verbesserten Beschulungsrate, der reduzierten Kindersterblichkeit, der Wasserversorgung, den Impfraten. Sie alle kennen diese Statistiken. Ansonsten schicken wir Sie gerne noch mal herum. Jedoch konnten diese Fortschritte, die in den 20 Jahren Afghanistanengagement erreicht wurden, nicht wettmachen, was militärisch und politisch nicht möglich war und auch nicht erreichen, wofür Entwicklungspolitik keine Zuständigkeit hatte. Nämlich Staatlichkeit und Gewaltmonopol durchsetzen und eine politische Einigung auf Machtteilung im Rahmen eines Friedensprozesses sowie einen inklusiven und gerechten Gesellschaftsvertrag herbeiführen. Das untermauert auch eine kürzlich erschienene Auswertung der Erfahrung der Weltbank in Afghanistan, die ich Ihnen sehr ans Herz legen möchte, die wir auch gerne nachreichen. Hier wurden die Erfahrungen des großen Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) ausgearbeitet, in den Deutschland auch maßgeblich eingezahlt hat.

Der Anspruch auf Nachhaltigkeit war im ent-

wicklungspolitischen Engagement immer da. Das heißt, der Fokus auf eine nachhaltige Investition, die Orientierung an Ergebnissen, statt lediglich auf Input. Um ein Beispiel zu nennen: Es ging nicht darum, eine Schule einfach nur zu bauen, sondern den Kontext zu verstehen, dafür zu sorgen, dass Kinder zur Schule gehen können.

Entwicklungszusammenarbeit zielte auf Resilienz, Selbstverwaltung und die Deckung von Grundbedürfnissen. Und das sollte dazu beitragen, die Akzeptanz des Staates zu stärken. Fortschritte in diesen Bereichen – Verbesserung der Grundbedürfnisse – können wir nachweisen. Wir erleben zwar nicht erst seit 2021 einen Rückgang, aber wir haben Fortschritte erreicht. Wir werden sehen müssen, wie weit diese auch in der Gegenwart und in der Zukunft Afghanistans ihre Spuren hinterlassen. Denn all die Kinder, die 20 Jahre zur Schule gehen konnten, sind natürlich weiterhin da. Wir werden sehen, welche Relevanz das für den weiteren Weg Afghanistans hat.

Anders sah es aus, wenn es um die Akzeptanz des Staates ging. Hierauf werden wir sicherlich noch einmal zurückkommen. Entwicklungspolitische Zusammenarbeit hat zwar zum Staats- und Verwaltungsaufbau beigetragen. Zum Beispiel haben wir ein Stromtarifsystem eingeführt, das es vorher nicht gab. Oder wir haben die Nachhaltigkeit und die Wartung von Infrastruktur, wie Straßenbau und Wasserversorgung, hergestellt. Und auch wenn wir zurzeit nicht mehr vor Ort sind, wissen wir zumindest aus anekdotischen Berichten, dass diese Verwaltungsstrukturen teils nach wie vor weiterarbeiten.

Wir können von einer begrenzten Nachhaltigkeit sprechen, die natürlich den Ausgang des Geschehens nicht maßgeblich hat verändern können. Wichtig ist bei der Frage nach Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Blick auf die zeitliche Dimension. Es geht in der Entwicklungspolitik um ein Transformationsverständnis. Wir haben schon immer davon gesprochen, dass es um ein Generationenprojekt geht, welches nicht in 20 Jahren zu beenden ist oder als abgeschlossen gelten kann. Die notwendige strategische Geduld wurde hier schon



oft angesprochen. Diese Grundlagen waren wichtig.

Zweitens: Beim Fokus auf lokale Bedürfnisse gab es oft Zielkonflikte. Entwicklungszusammenarbeit versuchte zwischen den lokalen gesellschaftlichen Bedürfnissen einerseits und der Unterstützung der Regierung im Staatsaufbau andererseits zu vermitteln. Im Zentrum standen lokale Bedürfnisse vor Ort. Das wurde ausgehandelt. Wir waren in der sogenannten Fläche präsent, wie es vom Militär genannt wurde.

Entwicklungsmitarbeitende aus Entwicklungsorganisationen konnten sich über viele Jahre recht gut in Afghanistan bewegen. Später wurde der Handlungsspielraum eingeschränkt. In enger Zusammenarbeit mit lokalen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen und mit lokalen Partnern ging es darum, die Eigenverantwortlichkeit der afghanischen Strukturen zu stärken. Das war aber nur in dem Rahmen möglich, wie diese Eigenverantwortung auch übernommen werden wollte. Dabei ging es einerseits um die Klärung eines Rollenverständnisses, das nicht überall gleichermaßen verbreitet war, das heißt welche Aufgaben der Staat und eine Verwaltung überhaupt übernehmen sollten.

Zum Teil wurde dieses Bemühen aber dadurch konterkariert, dass es Zielkonflikte gab. Zum Beispiel wurden oft auch zur Korruptionsbekämpfung, um schwache Verwaltungsstrukturen zu ersetzen, Projektimplementierungseinheiten eingesetzt, die Behörden mit externem Personal verstärken sollten. Das konterkarierte in gewisser Weise natürlich die Bemühungen, die Eigenverantwortlichkeit zu stärken. Auch wurden zum Teil staatliche Leistungen durch nicht-staatliche Akteure erbracht. Auch das wiederum schwächte die Strukturen. Hier war oft einfach nicht genug Zeit, da es schnell gehen musste und weil Erfolge sichtbar gemacht werden sollten. Insbesondere in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre, als bereits angekündigt war, dass der Abzug bevorstand und Afghanistan in die Eigenverantwortung entlassen werden sollte.

Auch gab es Zielkonflikte zwischen den Be-

dürfnissen auf dem Land und der Beratungswünsche und Reformagenda in Kabul, sowohl bei der afghanischen Zivilgesellschaft als auch den Regierungsberatern. Hier gab es ganz unterschiedliche Vorstellungen davon, was Afghanistan brauchte und wollte, wie beraten werden sollte. Das wurde sicherlich auch dadurch geprägt, dass viele afghanische Mitarbeitenden aus der Diaspora kamen, und die mit internationaler Ausbildung eine ganz ähnliche Sprache wie die internationalen Organisationen sprachen, aber weit davon entfernt waren, was die Menschen auf dem Land eigentlich dachten und wollten.

Drittens: Entwicklungspolitische Planungen und Koordinierungen waren angepasst und reagierten auf die lokalen und auch nationalen Dynamiken. Es fanden umfangreiche Lernprozesse statt, auch gemeinsam mit den anderen Ressorts, die eine Neuausrichtung immer widerspiegelten, wo wir versucht haben, auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren. Durch übliche Methoden, die Sie kennen, wie Fortschrittsbericht und Evaluierung, aber auch durch Reismöglichkeiten, die wir über viele Jahre hatten und durch die Präsenz vor Ort, konnten sich die Akteure gut vor Ort ein Bild machen und Zielstellung immer wieder anpassen. Es gab eine ganze Reihe von Innovationen und Methoden, die im Rahmen dieses maßgeblichen, zwanzigjährigen Engagements entwickelt wurden, wie zum Beispiel das Risk-Management-Office und der Development Tracker.

Also wurden zum ersten Mal Methoden des Monitorings, des Nachhaltens von Ergebnissen, der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit gemeinsam im Afghanistan-Engagement entwickelt. Dort fand wirklich maßgebliches Lernen für das Krisenengagement der Bundesregierung statt. Das prägt das Handeln der Bundesregierung und auch die Entwicklungspolitik bis heute. Wir haben zentrale Erkenntnisse aus diesen Lehren gezogen, wie zum Beispiel, dass der Einsatz von Finanzmitteln oder Projekten keine Befriedung bringt. Dass die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für arme Bevölkerungen nicht gegen Radikalisierung hilft, wenn diese maßgeblich den sogenannten Night Raids der



Amerikaner, der Bombardierung ziviler Bevölkerung oder der Ungerechtigkeit und den Menschenrechtsverletzungen durch die Warlords, die Teil der regierenden Allianz waren, ausgesetzt sind. Dieses erlebte Unrecht, das gleichsam den afghanischen Staat und auch das internationale Engagement delegitimierte, konnte nicht durch Projekte, wie den Bau einer Schule wettgemacht werden.

Viertens: Die strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik wurde an die Realität angepasst, die sich veränderte. Diese Realität war in den 2010er Jahren nicht mehr im Einklang mit dem Ziel, das immer vordringlicher wurde: Den Staat zu konsolidieren und den militärischen Rückzug zu legitimieren und zu ermöglichen. Mit der Ankündigung des militärischen Rückzugs war der Erwartungsdruck auf den Staatsaufbau und die Eigenständigkeit der Afghanen sehr hoch. Zugleich zeigten Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort, die wir ausgewertet haben und zum Beispiel in den Portfolio-Reviews festgehalten wurden, die wir in den 2010er Jahren durchgeführt haben, dass wir eigentlich viel stärker auf der lokalen Ebene ansetzen mussten, dass es stärker um die Grundbedürfnisse ging, dass Regierungsberatung oftmals noch nicht greifen konnte, weil sie tatsächlich nicht auf den politischen Willen und die Handlungsfähigkeit stieß, die diese Beratung hätte umsetzen können. Wir haben auch gelernt, dass große und anspruchsvolle Infrastrukturprojekte, wie zum Beispiel die Errichtung von Wasserkraftwerken oder großen Straßen, eigentlich nicht nachhaltig umsetzbar sein konnten. Deshalb haben wir auf kleine dezentrale Strukturen umgesteuert. Das wurde aber natürlich dem nicht gerecht, dass die Idee eigentlich war, den afghanischen Staat in Unabhängigkeit und Eigenverantwortung zu entlassen. Gleichzeitig stieß die Basisversorgung der Bevölkerung auf immer größere Bedarfe. Wir haben deshalb wieder viel stärker mit nichtstaatlichen Akteuren und gesellschaftlichen Strukturen zusammengearbeitet, als man es hätte denken müssen, wenn die Stärkung des afghanischen Staates ein linearer gerader Pfad gewesen wäre. Während dieser Entwicklung bestand ein enger Austausch mit den anderen Ressorts, sowohl auf der operativen Ebene vor Ort als auch auf der strategischen Ebene in den

Zentralen.

Fünftens: Das ressortgemeinsame Arbeiten ist bis heute von den Erfahrungen in Afghanistan geprägt. Wir haben, insbesondere seit 2016, eine Vielzahl von gemeinsamen Ansätzen entwickelt, in dem auch im Auswärtigen Amt umfangreiche Strukturen aufgebaut wurden. Ich hatte vorhin schon einige Beispiele genannt. Das gemeinsame Handeln manifestiert sich heute in den Leitlinien der Bundesregierung für das Krisenengagement oder auch dem Konzept der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung, die handlungsleitend sind. Die Erfahrungen aus Afghanistan sind dort eingeflossen und haben diese methodischen und konzeptionellen Entwicklungen erst möglich gemacht. Wir haben die ressortgemeinsame Evaluierung: Dass es diese gibt, ist es bereits ein Fortschritt und ein gemeinsamer Lernerfolg.

Wichtig ist aber noch einmal abschließend bei dem Blick auf die Ressorts: All das Abstimmen von Projekten und die Koordinierung der Zusammenarbeit trugen dazu bei, ein kohärentes Auftreten der Bundesregierung zu ermöglichen. Sie änderten jedoch nichts daran, dass die Zielstellung der internationalen Gemeinschaft mit Blick auf sicherheitspolitische und geostrategische Erwägungen insgesamt inkohärent war. Wichtig ist deshalb bei einer gemeinsamen Analyse und Planung, zum Beispiel zwischen den Ressorts, den strategischen Kontext viel stärker mitzudenken und die eigenen Möglichkeiten der Beeinflussung des internationalen Engagements insgesamt zu realisieren und ihn nicht einfach als Rahmenbedingung hinzunehmen, sondern zu erkennen, wo unsere Einflussmöglichkeiten so begrenzt sind, dass wir darauf auch in unserer Strategie Rücksicht nehmen müssen. Danke schön.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Wir starten auch gleich mit der ersten Runde. Für die SPD-Fraktion, Frau Türk-Nachbaur.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Lieben Dank, Frau Dr. Hopp-Nishanka und Frau Zarifa Ghafari.



Frau Ghafari, ich glaube, wir alle haben größten Respekt vor Ihrem Einsatz für Frauenrechte, für Menschenrechte in Afghanistan. Damals, als Sie Ihren Radiosender gegründet haben, war Ihr erster Satz, den Sie ganz selbstbewusst im Radio ausgesprochen haben: „Hallo zusammen, hier ist Peghla Radio. Wir befassen uns mit den Rechten von Frauen und wir sind hier, um über die Fakten zu informieren.“ Das waren Frauen, die zu 90 % Analphabetinnen waren. Wie war die Reaktion der Frauen auf Ihren Einsatz, auf das Vertreten von Frauenrechten?

Was mich vor allem interessiert: Wie haben Sie es geschafft, die konservativen Widersacher davon zu überzeugen, dass das gut ist, was Sie für Maidan Shar machen? Sie wissen, wir verfolgen feministische Entwicklungspolitik und Außenpolitik. Von daher war schon damals der Fokus von Frauenrechten bei uns im Engagement enthalten. Wie haben Sie die deutsche Unterstützung wahrgenommen beziehungsweise wie bewerten Sie diese?

SV André Wüstner: Vielen Dank für die zwei wirklich beeindruckenden Berichte. Meine Frage an Frau Ghafari hat sich erübrigt, dann an Frau Hopp-Nishanka: Sie haben dankenswerterweise auch von einer Art Lernprozess im Bereich des BMZ oder im Allgemeinen in diesem Politikfeld berichtet. Vielleicht können Sie beschreiben, wann genau da was passiert ist und eingesetzt hat in einer Art „Lessons learned“. Denn ich bin sehr dankbar, dass Sie beschrieben haben, wie schwierig es am Anfang war und wie wir alle im Einsatz gelernt haben. Aber bezogen auf die Aussagen der Ressorts in der ersten Anhörung der Enquete-Kommission, war es für mich noch nicht ganz greifbar, insbesondere im BMZ, in welcher Phase man dann wie neu aufgeschaltet hat. Das heißt wie man Dinge im Gesamtzusammenhang gesehen hat, wie man anders operationalisiert hat, wie man evaluiert hat, wie man Nachhaltigkeitskriterien entwickelt hat. Könnten Sie im Nachgang Dokumente bereitstellen, die wir für unsere Arbeit nutzen könnten? Im Kern geht es auch darum: Den Lernprozess zu hinterfragen und dann mit Blick auf die Zukunft zu bewerten. Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Herr Gießmann.

SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann: Meine Frage geht an Frau Hopp-Nishanka. Sie haben am Schluss gesagt, dass es eine Inkohärenz in den geostrategischen und sicherheitspolitischen Zielen gegeben hat. Wann wurde die erkannt, und mit welchen Konsequenzen wurde danach gehandelt?

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Möchten Sie starten, Frau Ghafari?

Zarifa Ghafari (APAW): Vielen Dank. Woher ich komme und wie ich damit umgegangen bin: Ich war fünf Jahre alt, als ich von dem Sohn des Mullahs oder religiösen Führers, der mich den Koran lehren sollte, sexuell belästigt wurde. Und ich behielt diesen Schmerz in meinem Herzen, bis ich mit 26 Jahren meinen Mann kennenlernte und es ihm endlich sagte. Und das ist der zweite Ort, an dem ich öffentlich darüber spreche.

Ich war sechs Jahre alt, als meine Mutter mir sagte, ich solle kein Haus voller Männer oder keinen Raum voller Männer betreten. Denn du bist eine junge Dame, eine junge Frau, das lässt die Gesellschaft nicht zu. Es fing also alles damit an, dass ich auch von meiner eigenen Familie und meiner Gesellschaft wie eine andere Person, wie eine andere Persönlichkeit in der Gemeinschaft oder innerhalb meiner Familie behandelt wurde. Das war etwas, das mich dazu gebracht hat, dagegen anzukämpfen, zu helfen und das Problem zu lösen. Und dann, nach dem Schulabschluss, als ich an die Universität ging, wurde mir klar, dass nicht nur ich in dieser schlimmen Situation war. Millionen Menschen in Afghanistan und die Frauen in Afghanistan, die in dieser Gemeinschaft leben, haben dasselbe durchgemacht. Also beschloss ich, zu helfen. Deshalb gründete ich meine Nichtregierungsorganisation APAW, „Assistance and Promotion of Afghan Women“, um Einfluss zu nehmen, aber vor allem, um das Bewusstsein zu schärfen. Die beste Möglichkeit war ein Radiosender, denn die Personen, die kein richtiges Radiogerät, aber ein Mobiltelefon haben, konnten diesen auch empfangen. Es war die einfachste Plattform, um Kontakte zu knüpfen, vor



allem zu ungebildeten Frauen in ländlichen Regionen. Es war schwierig, aber in gewisser Weise auch einfach, weil ich mit ihren Worten sprach, ich war eine von ihnen. Wir konnten uns vernetzen.

Zur Arbeit vor allem von der deutschen Regierung. Heutzutage verfolge ich auch außenpolitische Themen. Und ich bin wirklich froh, dass es eine Initiative gibt, die durch die kollektiven Bemühungen von Regierungsorganisationen zustande gekommen ist und die politischen Entscheidungsträger dazu bringen kann, die Frauenfrage auf Regierungsebene und in der Politik stärker und konsequenter anzusprechen. Und ich bin mir sicher, dass dies auch direkte Auswirkungen auf die Afghanistan-Thematik haben kann, und zwar in Bezug auf die Frauen in Afghanistan. Vielen Dank.

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ): Danke schön. Die Frage nach den Lernprozessen skizzieren wir gerne nochmal ausführlicher. Das ist wirklich ein zentrales Thema. Ich will es vielleicht hier mal an drei Beispielen deutlich machen.

Sie haben in der ersten Phase einen Aufbau der Arbeit gehabt, die sehr stark vom Engagement vor Ort geprägt war, in wirklich sehr basisnahen, gemeindeorientierten Projekten. Mit der Zielstellung auf einerseits der Stärkung des Staatsaufbaus und der Regierung in Kabul und andererseits der Entwicklungsoffensive, ging ein stärkeres Übertragen von Erfahrungen, die man vor Ort – vor allem im Nordosten Afghanistans – im Aufbau von Gemeindestrukturen und in der Stärkung der Provinzstrukturen gesammelt hatte, einher, um diese an die Zentralregierung heranzutragen, um Multiplikationsmöglichkeiten herzustellen. Man bekam immer wieder das Feedback, dass es die deutsche bilaterale Zusammenarbeit im Grunde sehr gut verstand, Verwaltungsstrukturen in dem einigermaßen handhabbaren Kontext im Nordosten Afghanistans – sicherlich sehr anders als in anderen Teilen des Landes – zu ermöglichen und zu schauen, ob davon nicht die Zentralregierung lernen konnte. Das war einer der Schritte, der sich wesentlich in der ersten Hälfte der 2010er Jahren

vollzog, in der auch die Länderstrategie verabschiedet wurde, die das Handeln von 2014 bis 2017 leitete.

Eine andere Lernerfahrung wurde dann mit den Portfolio-Reviews, die 2013 und 2016 stattfanden, aufgezeigt. Sie wurden von Christoph Zürcher und einem Team ausgearbeitet und liegen beide schriftlich vor. Sie zeigten, dass vor allem dort, wo risikobehaftete, große Investitionen gemacht wurden, Schwierigkeiten entstanden, das Projekt abzuschließen, weil sich mittlerweile die Sicherheitsbedingungen verschlechtert hatten. Diese Investitionen sollten nicht mehr stattfinden, sondern besser kleine, dezentrale Investitionen. Das heißt, wir haben dann umgesteuert: Von Großprojekten, z.B. Highways – oder Kraftwerken –, hin zum kleinen ländlichen Straßenbau. Wo man sicherer sein konnte, dass man Projekte auch wirklich gut abschließen konnte und nicht aufgrund einer verschlechterten Sicherheitsituation möglicherweise nicht mehr fertig werden konnte, weil man keinen Zugang zu dem Gebiet mehr hatte.

Eine dritte Lernerfahrung war, dass Strukturen vor Ort, das Verhandeln, das Dasein, das Ansprechbarsein für die afghanischen Partner/-innen ganz zentral war. Man hat deshalb im BMZ im Grunde eine Struktur erfunden, die es bis dahin nie gegeben hatte, die sogenannten Nord-Vertreter/-innen. Sie waren zusätzlich zu den Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die sie ja in Entwicklungskontexten immer an Botschaften haben und die im Generalkonsulat in Mazar-e Sharif angesiedelt waren, vor Ort. Sie waren erst in PRTs, später auch ohne die PRTs – als diese dann schon geschlossen waren – tätig, um im Austausch mit dem Provinzgouverneur zu sein.

Der Vorsitzende: Ich muss erstmal unterbrechen, bitte. Vielleicht ergibt sich bei einer der nächsten Beantwortungen noch die Möglichkeit, zu ergänzen. Für die CDU/CSU-Fraktion, Frau Dr. Zeino, Frau Hierl und Frau Güler.

Sve Dr. Ellinor Zeino: Vielen Dank. Zunächst einmal ist es mir eine Freude und Ehre Sie, Zarifa Ghafari, hier lebendig zu sehen. Ich weiß, dass wir



in den letzten Jahren der Republik eine sehr intensive Zeit hatten und Ihre Familie und Sie bis heute bedroht werden. Daher bezieht sich meine Frage auf den Friedensprozess. Ich habe eine persönliche Frage an Sie: Haben Sie je an die Friedensverhandlungen mit den Taliban geglaubt? Glauben Sie, dass sie jemals eine Chance auf Erfolg hatten?

Und eine zweite Frage wäre: Deutschland war sehr engagiert in den Friedensdialogen und in vertrauensbildenden Gesprächen, auch mit den Taliban. Wenn Sie nun zurückblicken: Wie beurteilen Sie die Rolle Deutschlands im Friedensprozess und welche Lehren würden Sie den deutschen Diplomaten heute mitgeben? Vielen Dank.

Abg. **Susanne Hierl** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank für die Ausführungen. Meine Frage geht an Frau Hopp-Nishanka. Zum einen hatten Sie vorhin ausgeführt, dass die Fortschritte in der Entwicklungszusammenarbeit nicht wettmachen konnten, was auf anderen Gebieten nicht erreicht werden konnte. Zielt das auf das ressortgemeinsame Arbeiten ab und was hätten Sie sich hier gewünscht für die Entwicklungszusammenarbeit? Sie hatten ferner große Projekte/kleine Projekte angesprochen und dass man das in der Folge geändert habe. Hing das nur an der Sicherheits-situation oder kann man vielleicht auch sagen, kleinere Projekte sind vor allem im Hinblick auf Anfälligkeit für Korruption vielleicht einfacher zu bewältigen? Danke schön.

Abg. **Serap Güler** (CDU/CSU): Vielen Dank. Meine Frage geht in Richtung der Frage von Frau Dr. Zeino. Erstmal vielen Dank meinerseits. Frau Ghafari, bei einem unserer vorherigen Treffen in Nordrhein-Westfalen hatten Sie gesagt, dass Frauenrechte und das Erreichen eines gesellschaftlich-liberalen Frauenbildes nicht möglich sein werden, wenn man die Taliban nicht miteinbezieht. Können Sie darauf noch einmal eingehen, wie Sie sich das vorstellen, was wir diesbezüglich vielleicht falsch gemacht haben?

Die Frage an Frau Hopp-Nishanka: Welche Rolle räumen Sie den Streitkräften der internationalen

Gemeinschaft zur Schaffung eines sicheren Umfeldes, in dem entwicklungspolitische Zusammenarbeit stattfinden kann, ein? Wie war diesbezüglich die Situation in Afghanistan? Wieso wird die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan ohne das BMVg gemacht?

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Ghafari, möchten Sie beginnen?

Zarifa Ghafari (APAW): Vielen Dank. Zunächst zum Punkt, an Friedensverhandlungen mit den Taliban zu glauben. Elinor, ich freue mich sehr, Sie hier wiederzusehen. Wir haben dieses Thema bereits in Afghanistan besprochen, als alles noch in Ordnung war. Ich habe Ihnen schon mehrfach gesagt, dass ich nicht an diesen Prozess glaube. Nicht nur ich: Wir, die Frauen Afghanistans, glauben nicht daran. Denn während des Verhandlungsprozesses und mit dem Abkommen, das sie am Ende unterzeichneten, gab es keinen konkreten Schritt, keine konkrete Aktion, keine konkrete Erklärung oder Vereinbarung zu Themen und Rechten der Frauen. Das war etwas, was ich als jemand, der sich gut auskannte und involviert war – und ich habe in der Regierung gearbeitet – wusste, dass es nicht funktioniert und nicht hilfreich war. Deshalb habe ich es immer abgelehnt, nicht nur auf persönlicher Ebene, sondern auch bei Treffen mit allen Politikern und Leuten, mit denen ich zusammen war.

Zu den Lehren, die wir ziehen sollten und was wir als Nächstes tun können: Ich halte es für wichtiger, dem afghanischen Volk eine Plattform zu geben und es selbst entscheiden zu lassen. Aber dabei sollte man es unterstützen: Heutzutage gibt es Diskussionen, die Afghanen selbst über ihre Angelegenheiten entscheiden zu lassen. Aber in einer Zeit, in der man nichts zu essen hat und seine Kinder nicht ernähren kann, wie soll man da heute über seine politische Zukunft oder die aktuelle Situation seiner Regierung entscheiden? Deshalb ist es meiner Ansicht nach so wichtig, eine nachhaltige Gesellschaft in Afghanistan zu unterstützen.



Insbesondere glaube ich, dass es in der gegenwärtigen Situation wichtiger ist, die Bildung eines kollektiven Dachs einer politischen Führung für Afghanistan zu unterstützen, wenn es um eine politische Lösung in Afghanistan geht. Denn es handelt sich nicht nur um eine humanitäre Angelegenheit, sondern um einen politischen Konflikt, der auch eine politische Lösung erfordert.

Die zweite Frage habe ich leider nicht verstanden, könnten Sie die wiederholen?

Abg. **Serap Güler** (CDU/CSU): Die Frage war: Wie kann es mit den Taliban Rechte für Frauen geben?

Zarifa Ghafari (APAW): Wenn wir über Taliban und Frauenrechte sprechen: Es gibt keine Menschenrechte, insbesondere für Frauen, unter den Taliban. Wir sind bereits Zeuge der Brutalität der Taliban und ihrer Regierung: vom Verbot von Schulen bis hin zur öffentlichen Steinigung und Tötung von Frauen. Allein die Bilder dieser Frauen, die in der Öffentlichkeit gesteinigt werden, sind mehr als genug Beweis dafür, dass es in der Gegenwart und in der Zukunft unter den Taliban keine Rechte geben wird. Wenn es ihnen darum geht, eine Plattform für Afghanistan und den Frauen dieses Landes zu geben, wenn sie jemals wirklich an Afghanistan geglaubt haben, bin ich mir sicher, dass sie zumindest Schulen für Mädchen eröffnet hätten. Das machen sie noch immer nicht. Das ist ein klares Zeichen dafür, dass es unter den Taliban keine Zukunft und keine Rechte für afghanische Frauen gibt.

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ): Vielen Dank, ich bemühe mich, möglichst viele von den Fragen zu beantworten.

Erstmal zur Frage kleine, große Projekte, Korruptionsanfälligkeit. Ich glaube, es macht tatsächlich keinen großen Unterschied. In allen Fällen ist die Unterstützungsleistung in Projekten so, dass die Compliance-Regeln im Grunde die gleichen sind. Risiken von Korruption bestehen auf allen Ebenen gleichermaßen. Wir haben alle immer, glaube ich, die großen Korruptionsfälle im Kopf sitzen, wenn

wir über Afghanistan sprechen. Aber die gab es natürlich bei den kleineren Ansätzen auf dörflicher Ebene ebenfalls. Insofern galt in allen Projekten gleichermaßen, dass Compliance und Vorkehrungen notwendig waren, um Korruption zu vermeiden. Es ging uns vor allem um die Sicherheitsfrage und die Fertigstellung von Projekten.

Zur Frage der Evaluierung ohne das BMVg. Das wurde lange diskutiert. Ich war in dem Prozess nicht beteiligt, kann daher nicht genau beantworten, wie das BMVg das für sich geklärt hat. Ich habe es so verstanden, dass es eine Komplementarität geben sollte: Zwischen einerseits der Evaluierung des zivilen Engagements und dem Zusammenspiel der Ressorts in diesem Bereich. Andererseits den Auswertungen im militärischen Bereich, die sich auch mit den Auswertungen im NATO-Rahmen verbunden haben, weil das deutsche militärische Engagement ein Beitrag dazu war und nicht losgelöst gesehen werden sollte. Das heißt, da gibt es eine gewisse Komplementarität, so mein Verständnis.

Tatsächlich ist aber ein ressortgemeinsames Evaluieren deshalb wichtig, weil wir auf die Frage der Inkohärenz sicherlich nur gemeinsam schauen können. Es gab auf verschiedensten Ebenen Abstimmungsprozesse zwischen den Ressorts: Von einer gemeinsamen Staatssekretärsrunde bis hin zur Arbeitsebene in der Abstimmung zu einzelnen Projekten und der gemeinsamen Finanzierung von Unterstützungsvorhaben. Das hat gut geklappt, hat aber doch immer dazu geführt, dass man einerseits ab einer gewissen Projektebene und einer konkreten Ebene vielleicht im operativen geblieben ist, und weniger auf die Ebene mit den wirklich großen strategischen Fragen gekommen ist. Diese wurden natürlich mit den internationalen Partnern verhandelt. Das müssten Sie im Zweifel beim Auswärtigen Amt und im BMVg erfragen, in welcher Weise es dort gelungen ist, im Rahmen der NATO – und bilateral mit den Amerikanern – die Frage des unilateralen Vorgehens im Abzug beziehungsweise im Vorgeben des Abzugsrahmens, der in der NATO gemeinsam beschlossen wurde, aufzunehmen.



Dazu gab es natürlich Abstimmungen der Mandate, aber dort gab es in meinem persönlichen Verständnis, soweit ich das damals miterlebt habe – ich war aber da nicht federführend – tatsächlich nie wirklich die Möglichkeit zu hinterfragen, ob das zu verfrüht war, ob man hätte länger drinbleiben müssen, und was passieren würde, wenn man diesen Pfad, der sich abzeichnete, weitergeht. Diese Fragen wurden sicherlich von vielen externen Experten diskutiert. Es ist nicht unbekannt gewesen, welche Risiken es gab. Aber es führte in meinem Verständnis nicht dazu, dass es eine Abwägung zu Alternativen hätte geben können. Dazu war das deutsche Engagement zu stark im internationalen Kontext eingebunden. Das BMZ hat mit seinen Partnern – den Entwicklungs-partnern oder den Amerikanern – natürlich darüber gesprochen, dort aber letztlich gesetzte Entscheidungen vorgefunden, die von den Entwicklungsakteuren auch nicht infrage gestellt werden konnten.

Zum militärischen Engagement äußere ich mich in der nächsten Runde.

Der **Vorsitzende**: Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Gambir und Frau Dr. Mielke.

Abg. **Schahina Gambir** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von mir an Sie beide für die eindrücklichen Beiträge und besonders an Frau Ghafari für die Offenheit. Sie waren wortwörtlich die Stimme für viele Frauen in Afghanistan und haben für Frauenrechte gekämpft. Welche Unterstützung haben Sie denn vor allem als Bürgermeisterin, sowohl von der afghanischen Regierung als auch von der internationalen Gemeinschaft bekommen? Und wie würden Sie diese im Rückblick betrachten? War das hilfreich? War das wirksam?

Die zweite Frage. Damit haben wir uns schon mehrfach beschäftigt. Das ist das Stadt-Land-Gefälle – das hatten Sie auch angesprochen. Vor allen Dingen wir Deutschen haben viel auf die Städte geguckt und wenig auf die Provinzen, wenig auf das Land. Wie würden Sie denn die Situation und die Lage von Frauen gerade auf dem Land einschätzen, als Sie Bürgermeisterin waren?

Könnten Sie da auch im Vergleich zu Kabul Näheres schildern, wie zum Beispiel die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten zu Ihrer Zeit in Afghanistan waren?

Sve **Dr. Katja Mielke**: Vielen Dank auch von meiner Seite. Meine Fragen richten sich an Dr. Ulrike Hopp-Nishanka. Ich habe eine Hauptfrage und zwei kleine Nebenfragen. Danke für die Schilderung der Lernbemühungen im BMZ, die sind recht beeindruckend. Sie sagten, es gehe bei der Resilienzstärkung um die Deckung der Grundbedürfnisse, dass das durchaus nachhaltig war. Andererseits haben wir aber seit 2015 dann einen massiven Einbruch in den Armutsindikatoren, eine Vergrößerung der Ungleichheit und wir sehen, das auch die humanitäre Krise gegenwärtig darauf hinweist, dass die Erfolge nicht so beeindruckend waren. Deswegen bezieht sich meine Frage darauf, hat man das damals erkannt? Was war die Strategie? Und wie hat man konkret diese Lernerfahrungen umgesetzt?

Die zweite Frage: Sehen wir momentan oder sehen wir vielleicht überhaupt im Norden dann auch durch diesen spezifischen deutschen Ansatz vielleicht bessere Sozialindikatoren? Wurde das mal aufgearbeitet, zum Beispiel durch eine innerafghanische Differenzierung?

Und die dritte Frage: Sie hatten gerade angesprochen, dass es im Generalkonsulat Nord-Vertreter gab, was für mich eine neue Erkenntnis ist. War das dann die richtige Ebene für eine Partnerschaft? Denn Sie sagten, dass man vor allem als Ansprechpartner für die Afghanen zur Verfügung stand. War das auf dieser Elitenzebene tatsächlich die adäquate, die richtige Ebene?

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Ich bitte Frau Güler, dass Sie mal kurz den Vorsitz übernehmen. Vielen Dank. Bitte Frau Ghafari und dann Frau Hopp-Nishanka.

Zarifa Ghafari (APAW): Vielen Dank. Erstens: Welche Unterstützung erhielt ich für meine Arbeit und welche Rolle spielten die internationale Gemeinschaft und die Regierung? Es war dieselbe



Regierung, die mir verwehrte, in den ersten neun Monaten mein Amt anzutreten. Die gesamte Unterstützung, der Fokus der internationalen Gemeinschaft zu Beginn der Regierungsbildung im Jahr 2001 lag auf der Bildung einer Regierung mit ehemaligen Warlords und Mafiosi und all diesen ehemaligen Mudschaheddin und diesen Leuten. Das galt auch für die Regierung selbst. Und auch in meinem Fall: Ich bin gerade zur Bürgermeisterin ernannt worden und konnte aber für neun Monaten nicht mein Amt antreten, weil eine Gruppe von Mafiosi und Warlords, insbesondere die Landmafia, gegen mich und meine Position als Bürgermeisterin demonstrierten.

Es war also wirklich hart: Ich kämpfte gegen meine eigenen Vorgesetzten in der Regierung. Es war schrecklich. Aber ja, es hat mir geholfen, viel zu lernen, zu erfahren, was und wie die Dinge innerhalb und außerhalb der Regierung ablaufen, und, was noch wichtiger ist, ich habe so viel darüber gelernt, warum wir immer noch nicht in der Lage sind, innerhalb der Regierungsstruktur in Afghanistan so schnell voranzukommen, wie es nötig wäre.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft war insgesamt wichtig. In der Stadt, in der ich gearbeitet habe, waren die deutsche Regierung und mehrere andere Länder am Aufbau von Gemeinden, Bildungseinrichtungen und der Gesundheitsfürsorge beteiligt. Das war wirklich großartig. Aber als Regierungsangestellte hatte ich aufgrund der Regeln und Richtlinien der Regierung kein Recht, meine Probleme direkt mit der internationalen Gemeinschaft oder internationalen Büros zu besprechen, was, soweit ich weiß, für alle Regierungen dieser Welt gilt.

Zur momentanen Situation in ländlichen Regionen und dem, was vorher war: Zumindest war es vorher auch so, weil die Regierung nicht in der Lage war, diese Gebiete zu erreichen, weil die Taliban in ländlichen Regionen präsent waren. Das ländliche Gebiet war größtenteils unter der Kontrolle der Taliban und sie erlaubten nicht, dass Regierungseinrichtungen und Menschen dort arbeiteten und lebten. Es war also sehr schwer, die Menschen dort zu erreichen.

Das hat dazu geführt, dass sie jetzt schlechter gestellt sind als die, die in den Städten leben. Denn in den Städten gibt es wenigstens Gebäude, Einrichtungen, Quellen, aber in ländlichen Gebieten gibt es nichts. Ich bin im Februar 2022 nach Kabul gereist und habe eines der Dörfer in der Provinz Wardak besucht. Ich habe gesehen, dass es in einem Gebiet, das nur acht Autostunden von Kabul, der Hauptstadt des Landes, entfernt ist, für vier oder fünf Dörfer keine angemessene Gesundheitsversorgung für Frauen gibt. Die Lage ist also nicht nur jetzt schlecht, sondern war es schon die gesamten vergangenen 20 Jahre, deshalb konzentrieren wir uns jetzt verstärkt auf die Arbeit in ländlichen Regionen, mit allen Plattformen, die wir haben.

Die **Vorsitzende**: Frau Hopp-Nishanka.

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ): Zu den Lernerfahrungen zu den Grundbedürfnissen und der Sicherheitslage: Warum sind das Einkommen und die Armutssituation wieder schlechter geworden? Tatsächlich ist es so. Das hat natürlich vor allem auch mit der Sicherheitslage zu tun. Während einerseits die Vorhabensebene sicherlich funktionierte, wurden die Handlungsspielräume ab den 2010er Jahren immer schlechter. Das heißt, die Kapazitäten waren mittlerweile gut aufgestellt. Sie haben das mit Herrn Broschke auch schon mal besprochen, wie vor Ort gearbeitet wurde. Nicht nur durch die Nord-Vertreter als alleinige deutsche Ansprechpartner wurde mit den afghanischen Partnern und den gesellschaftlichen Vertretern dort gesprochen, sondern auf einer ganz vielschichtigen Art und Weise durch viele NGOs, durch die GIZ, durch die KfW. Alle konnten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils noch vor Ort sein.

Und dann zog sich der Radius der Möglichkeiten, im Raum noch tätig zu bleiben immer weiter zusammen. Und das hat sicherlich auf die sozioökonomische Situation massiven Einfluss genommen. Und natürlich auch der Abzug der internationalen Präsenz insgesamt hatte eine ganz starke Auswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung. Wir sprechen oft von dieser Bubble, die entstanden war durch den Bauboom, durch die



Investitionen, die während der ersten Hälfte des internationalen Engagements einherging. Da war ja eine Art künstliche Verbesserung der Einkommenssituation entstanden, die natürlich, als dann im Grunde das Handeln durch die verschlechterte Sicherheitslage nicht mehr möglich war, wieder zurückging.

Nord-Vertreter hatten nicht nur den jeweiligen Gouverneur als Ansprechpartner, sondern auch die vielen Vertreter der Line Departements. Es gab diese Provincial-Councils, die eingerichtet wurden. Es wurden mit allen Partnern zusammen Entwicklungsstrategien für die Provinzen entwickelt und dort waren natürlich viele verschiedene Vertreter aus der Gesellschaft mit dabei. Es gab intensive Kontakte mit den internationalen, aber vor allem auch den afghanischen NGOs, die jeweils vor Ort tätig waren und den vielen Ansprechpartnern in der Gesellschaft. Das war sicherlich auch ein Lernprozess. Dass zwar einerseits der Fokus so groß war, den Staat präsent und sichtbar zu machen, andererseits aber der Austausch mit den gesellschaftlichen Kräften in den 2010er Jahren noch viel stärker intensiviert wurde.

Zum militärischen Engagement von der vorherigen Frage: Wir haben die Erfahrung mit den PRTs schon gemeinsam mit den Ressorts 2012/13 ausgewertet. Das war einerseits eine sehr prägende Erfahrung, andererseits hat sich dann in der Hälfte der 2010er-Jahre, nachdem der Zugang in die Fläche ermöglicht worden war oder durch die PRTs in gewisser Weise vorgegeben war, im Grunde die Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit verselbstständigt. Durch dieses RMO-System [Risk-Management-Office], das Ihnen ja schon vorgestellt wurde, war tatsächlich ein Handeln auch ohne die militärische Begleitung vorgesehen. Wir waren nicht in einem bewaffneten EZ-Kontext unterwegs, mit bewaffneter Begleitung oder Sicherheitsvorgaben, sondern haben uns bewusst auf eine Akzeptanzstrategie verlassen. Das heißt, für uns war natürlich in der Entscheidung, wo wir tätig werden, das militärische Engagement entscheidend, aber es war im Grunde nicht der gestaltende Faktor des Engagements.

Zur Stabilisierung versus Entwicklungszusammenarbeit komme ich später.

Die **Vorsitzende**: Für die AfD-Fraktion, Herr Wundrak und Herr Haunreiter.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Vielen Dank für das Wort. Frau Dr. Hopp-Nishanka, Sie haben mehrfach auf Strategien hingewiesen. Wir befinden uns im Betrachtungszeitraum in der zweiten Hälfte. Ich beschreibe eine Situation von 2011, wo die wesentlichen strategischen Entscheidungen gefallen waren. Die Warlords waren noch an Bord. Die Surge ebte ab oder wurde zurückgezogen. Korruption grassierte und wurde immer stärker. Die Drogenproblematik war noch da. Und wir gehen jetzt in die zweite Phase hinein, mit einer Strategie, wo wir sehen, die Sicherheitssituation verschlechtert sich. Wir haben im Prinzip eine strategisch negative Entwicklung. Wie hätte man aus Ihrer Sicht diese strategisch negative Entwicklung noch durchbrechen können, mit welchen Mitteln oder mit welcher harten Entscheidung?

SV **Reiner Haunreiter**: Frau Ghafari, danke für Ihren Vortrag. Unabhängig von den Taliban weisen weite Teile der afghanischen Gesellschaft, vor allem in den ländlichen Räumen, der Frau eine völlig andere Rolle zu: inkompatibel oder wenig kompatibel mit unserem Verständnis von Menschen- und Frauenrechten. Jetzt hat aber die westliche Gemeinschaft, auch Deutschland, da einen Schwerpunkt gesetzt im Engagement. Was antworten Sie auf Kritiker, die sagen, das war vielleicht ein Fehler: Man hätte es anders versuchen können und nicht so schnell in kurzer Zeit dort grundlegende Änderungen erwarten können?

Die **Vorsitzende**: Möchten Sie anfangen, Frau Dr. Hopp-Nishanka?

Dr. **Ulrike Hopp-Nishanka** (BMZ): Danke. Sehr gerne. Vielen Dank für diese sehr grundsätzlichen Fragen, die tatsächlich sicherlich den Kern der Reflexion und Auswertung treffen. Sie haben die Warlords angesprochen. Die Frage der Einbeziehung von verschiedenen Gewaltakteuren in der



frühen Phase – Petersberg, Schaffung der Allianzen – dazu haben sich andere Expert:innen, wie zum Beispiel Herr Ruttig, schon geäußert. Dem ist, glaube ich, nicht viel hinzuzufügen.

Diese Weichen waren natürlich dann in der zweiten Hälfte des Engagements in den 2010er Jahren in der Tat gestellt. Das haben Sie richtig festgestellt. Insofern war das nicht mehr – in gewisser Weise – zurückzunehmen. Diese Allianzen, die dort an die Macht gekommen waren, waren nicht mehr einfach zu demontieren. Man hätte in der Regierung Ghani oder so nicht mehr Entscheidungen treffen können, die alles ganz wieder wettmachen. Es hat Versuche gegeben, einen Umgang mit einigen dieser Akteure zu finden. Aber die Weichen waren sicherlich gestellt, auch was das militärische Engagement anging. Das hätte durch andere Art von zivilem Engagement in der Unterstützung der Bevölkerung, in der Unterstützung des Entwicklungsprozesses nicht wettgemacht werden können.

Es gab auch zu einem gewissen Grad eine Überforderung der afghanischen Strukturen. Das müssen wir einfach zur Kenntnis nehmen. Die entstand auch dadurch, dass gleichzeitig mit der Entwicklungsoffensive, die im Grunde eine Dekade – oder auch zwei oder drei Dekaden – eines intensiven zivilen Engagements hätte einleiten müssen, um gesellschaftliche und staatliche Strukturen zu stärken, der Abzug angekündigt worden war und damit das sogenannte Waiting Game anfang. Die Akteure, die gegen den Staat waren, genau wussten, sie konnten das im Grunde aussitzen und die Machtübernahme schrittweise vorantreiben. Gleichzeitig machte sich eine gewisse Verzweiflung in den staatlichen Strukturen breit, sich einerseits legitimieren zu wollen, die Bevölkerung erreichen zu wollen und sich gleichzeitig mit einer immer weiter verschlechternden Sicherheitslage auseinandersetzen zu müssen. In dieser Situation haben wir versucht, weiter die staatlichen Strukturen zu stärken. Gleichzeitig haben wir sicherlich auch gelernt, dass es neben dem Versuch der Modernisierung des Verwaltungsapparats und der staatlichen Strukturen ganz wichtig war, gesellschaftliche Akteure mitzunehmen. Zarifa Ghafari

wird darauf sicherlich gleich antworten.

Wie hätte man konservative Kräfte stärker einbinden müssen? Wie hätte man abwägen müssen zwischen Versuchen der Modernisierung in gesellschaftlichen Prozessen, die vielleicht eine gewisse Überforderung waren, und erstmal eine gemeinsame Basis herzustellen? Das hätte man vielleicht stärker abwägen müssen und insgesamt hätte es ein längerfristiges Engagement geben müssen. In dieser Zeit und dann mit dem Termin des Abzuges war es dann letztlich im Grunde alternativlos, wie es weiterging und man versuchte noch aufrechtzuerhalten und zu stärken, was vom Staat übrig war. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Ghafari bitte.

Zarifa Ghafari (APAW): Vielen Dank. Auf jeden Fall gibt es, wie gesagt, zwei Afghanistan. Oder vielleicht sogar drei Afghanistan; wir können die Bevölkerung in drei Teile aufteilen, insbesondere in zentrale und ländliche Gebiete. Die zentralen Städte und zentralen Gebiete standen immer im Mittelpunkt des Interesses der internationalen Gemeinschaft und der Regierung, weil sie leicht zugänglich waren, weil dort Sicherheitsfragen geklärt werden konnten, weil dort die Verwaltungsebene gut funktionierte, weil es Orte waren, an denen man alle erreichen konnte. Aber dann gab da noch die ländlichen Regionen, die immer wieder in die gleiche Lage wie vor 2001 versetzt wurde. Denn 2001, als die internationale Gemeinschaft in Afghanistan für mehr Sicherheit sorgte, waren die Taliban innerhalb weniger Wochen verschwunden. Das bedeutete nicht, dass alle Taliban starben oder getötet oder vernichtet wurden, sie gingen einfach aufs Land, in die Dörfer, und vor allem überquerten sie die Grenze nach Pakistan.

Als das Engagement begann, konzentrierten wir uns auf die Städte und überließen das Land jahrelang denselben Taliban, die nicht nur die zentralisierte Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft, sondern auch das mangelnde Wissen und den fehlenden Zugang gegen Menschen und die internationale Gemeinschaft nutzten. Das war der Hauptgrund dafür, dass sich



ihre Denk- und Lebensweise nicht verändert haben. Das war der Grund dafür, dass es in den Köpfen der Menschen, die in diesen Gebieten lebten, keine Veränderungen gab.

Und dann ist Bildung definitiv ein wichtiger Schlüssel, aber wir hatten nicht den richtigen Fokus. Ich kann es Ihnen mit einem Beispiel verdeutlichen: Wenn es ein Projekt zur Sensibilisierung von Frauen oder für Frauenrechte gab, gab es Organisationen in zentralen Gebieten, die Mädchen und Frauen von Universitäten, Schulen und Colleges in einem Raum und versammelten und ihnen einen Vortrag über Frauenrechte hielten. Aber dieses Frauenrechtsprojekt war für die Frauen in den Dörfern viel wichtiger. In diesem Fall haben wir irgendwie versagt, ihnen neue Informationen über Frauenangelegenheiten und Frauenrechte zu geben.

Zu den Gründen, warum das Engagement schiefgelaufen ist und was wir wiederholen müssen: Ich wiederhole es auf jeden Fall nochmal. Wir müssen in den Tälern des Landes beginnen. Denn die Geschichte Afghanistans zeigt, dass jeder Konflikt seit Jahrzehnten von den Dörfern und den ländlichen Gebieten ausging. Ob es um Sicherheit, Wirtschaft oder Frauenrechte geht, wir müssen alle Probleme vom Land ausgehend lösen.

Die **Vorsitzende**: Wir machen mit der FDP weiter. Erst Kollege Sauter, dann Kollege Gerschau, dann Professorin Geis und dann General Ramms.

Abg. **Christian Sauter** (FDP): Vielen Dank an Sie beide für Ihre Vorträge, auch von unserer Seite. Verhältnis Stadt und Land: Frau Ghafari, Sie sagten in Ihrem Eingangsstatement, es war ein Grund für ein Scheitern. War es letztendlich der Punkt des Nicht-Erreichens bedingt durch die Taliban oder waren es auch unterschiedliche Verständnisse?

Und an Frau Hopp-Nishanka die Frage, ob der Konflikt eher durch kleinteilige Projekte vermindert werden konnte? Danke.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Frau Hopp-Nishanka, Sie malen ein sehr schönes Bild über die Rolle des BMZ in Afghanistan. In einer Umfrage bei 33 NGOs, die in Afghanistan gearbeitet haben und es zum Teil auch noch heute tun, gab es aber auch sehr kritische Worte, zumindest über die ressortübergreifende Zusammenarbeit. Können Sie dazu etwas berichten? Ein Kritikpunkt war: Es wurden zeitweise zu viele Mittel zur Verfügung gestellt, die so schnell gar nicht sinnvoll abfließen konnten und so wurde Korruption befördert. Haben Sie davon gehört?

Sve **Prof. Dr. Anna Geis**: Vielen Dank auch von meiner Seite an Sie beide. Ich habe eine Frage an Frau Dr. Hopp-Nishanka. Sie hatten die Diaspora-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwähnt. Auch in den Spannungen zwischen Stadt und Land hatten Sie erwähnt, dass auch diese Diaspora Afghaninnen und Afghanen eher die Sprache der internationalen Gemeinschaft sprachen, was problematisch sein könnte. Können Sie vielleicht etwas über die Rolle der Diaspora-Afghaninnen und -Afghanen berichten? Denn wir beleuchten sie hier nicht oft und es ist ja eigentlich eine sehr wichtige Akteursgruppe. Danke schön.

SV **Egon Ramms**: Frau Ghafari und Frau Dr. Hopp-Nishanka, vielen Dank für die Informationen, die Sie uns gegeben haben. Ich möchte mit einer Frage an Frau Ghafari beginnen: Wir hatten eine Übergangsphase, in der die Verantwortung auf allen Ebenen an die afghanische Regierung übergeben werden sollte. Am Ende müssen wir feststellen, dass es nicht funktioniert hat. Was ist der Grund dafür? Haben wir bei der Übergabe der Verantwortung Fehler gemacht, oder ist es möglich, dass die Afghanen die Verantwortung nicht übernehmen wollten?

Die zweite Frage: Ich möchte Ihnen nicht zu nahe treten. Aber warum gab es keinen Widerstand im Land gegen die Machtübernahme der Taliban? Kein Widerstand der afghanischen Männer, kein Widerstand der Politiker, kein Widerstand der Medien, der Regierung, der Armee, der Polizei, und ich entnehme dieser Formulierung, kein Widerstand der afghanischen Frauen. Das müssten Sie wissen.



Frau Hopp-Nishanka, Sie haben gesagt, wir hatten eine erfolgreiche Zusammenarbeit und Erfolge in Afghanistan seit 2016. Wir haben seit 2016 auch den internationalen Rahmen stärker beeinflusst. Was haben wir von 2002 bis 2016 gemacht? Waren wir insgesamt zu passiv oder gibt es ursächliche Gründe dafür, dass wir nicht bereits früher im internationalen Rahmen progressiver geworden sind, um auf das, was in Afghanistan passiert, Einfluss zu nehmen? Danke.

Die **Vorsitzende**: Frau Ghafari.

Zarifa Ghafari (APAW): Ich danke Ihnen. Zum Engagement auf dem Land: Das war immer sehr wichtig. Denn wenn die Regierung nicht für die gesamte Bevölkerung da ist oder nicht funktioniert, führt das zu Konflikten im Land und zwischen den Menschen. Vor allem, wenn man in ländlichen Regionen in einem Dorf wohnt, und keinen Zugang zur medizinischen Grundversorgung hat, aber dann in die Stadt Kabul kommt und diese schönen Gebäude und Bauwerke sieht und die Mädchen, Frauen und jungen Männer auf der Straße, die über Demokratie, Musik, Spaß und all das Reden. Dann fühlen Sie sich definitiv verraten.

Das Gefühl des Verrats, das die in ländlichen Regionen lebenden Menschen haben, hat uns dazu gebracht, den ganzen Weg zu gehen und diesen hohen Preis zu zahlen. Deshalb ist es so wichtig, dass wir, wenn wir uns jemals wieder engagieren wollen, das von ländlichen Regionen ausgehend machen. Denn der Wandel geht immer von den auf dem Land lebenden Menschen aus. Die kommen und bauen Städte, und nicht von den Städtern, die gehen und die ländlichen Gebiete aufbauen. Diese Struktur ist also wirklich sehr hilfreich, wenn man Afghanistan oder anderen Ländern auf der Welt wirklich helfen will.

Es gab eine Frage zur Übergangsphase, der Verantwortung oder dem Widerstand: Ich weiß nicht so recht, wie ich das alles zusammenfassen soll, aber die Übergangsphase musste auf jeden Fall stattfinden. Afghanistan war unser Land, es war unsere Verantwortung, wir mussten die Verantwortung übernehmen, wir waren bereit und

wir waren dazu in der Lage. Aber die Übertragung von Verantwortung, aber nicht die Fähigkeit, diese zu übernehmen oder zumindest die Möglichkeit, diese Verantwortung zu schützen, ist das, was in Afghanistan alles verursacht hat.

Lassen Sie mich nur ein kleines Beispiel für Sicherheitsthemen in Afghanistan nennen: Ich habe drei oder vier Monate lang in einer der zivilen Abteilungen des Verteidigungsministeriums gearbeitet. Mein Vater war Offizier des Verteidigungsministeriums. Ich wusste also, wie die Dinge dort abliefen. In einer Zeit, in der man Luftunterstützung für seine Truppen an der Front auf dem Schlachtfeld brauchte, in einer Zeit, in der die Truppen ihren Urin trinken mussten, weil sie keinen Zugang zu Wasser hatten, um am Leben zu bleiben, in dieser Zeit wendete man sich an die Zentralregierung und bat vor allem die NATO-Führung, Flugzeugunterstützung zu schicken. Aber diese Luftunterstützung kam nicht, die zusätzliche Unterstützung für ihren Kampf traf nie ein. Da war wirklich ein Problem, dass wir diese Verantwortung nicht in dem Maße wahrnehmen konnten, wie es nötig gewesen wäre.

Und zum Widerstand: Ich glaube nicht, dass jemandem in diesem Raum nicht weiß ist, wie afghanische Frauen bis zum letzten Moment Widerstand geleistet haben, angefangen bei den Friedensverhandlungen bis zum letzten Augenblick.

Wenn es um Politiker geht: Diese Politiker wurden von der internationalen Gemeinschaft direkt unterstützt, nicht hauptsächlich von uns. Wir wollten natürlich, dass unserem Land etwas Gutes widerfährt, besonders die junge Generation dieses Landes. Aber das Scheitern ist ein gemeinsames Scheitern von uns allen. Ich glaube, dass der größere Teil davon auf die falsche Art der Unterstützung des Engagements der internationalen Gemeinschaft zurückzuführen ist.

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ): Danke für die Nachfragen zum Stadt-Land-Verhältnis. Ich glaube, neben dem Gefälle zwischen Zentrum und Peripherie, das tatsächlich weltweit überall das



Gleiche ist – und immer eine Problematik ist –, ist hier das Wichtige gewesen, dass durch einen starken Fokus auf Kabul von großen Teilen der internationalen Gemeinschaft die Gesprächspartner dort natürlich eine ganz andere Perspektive als die ländliche Bevölkerung hatten. Da spreche ich jetzt nicht unbedingt vom deutschen Engagement, sondern von dem Engagement vieler anderer, die sich sehr stark auf die großen Zentren um Kabul fokussiert haben. Insofern glaube ich, dass dieses „in die Fläche gehen“ und dort präsent sein zu können durch die Zusammenarbeit mit den militärischen Akteuren erstmal grundsätzlich ermöglicht wurde, weil – Zarifa Ghafari sagte es gerade – Air Support natürlich auch notwendig war, um in der Fläche sein zu können. Im Notfall, im Evakuierungsfall, im medizinischen Evakuierungsfall, war natürlich auch Hilfestellung in den PRTs vorhanden. Auch wenn die unmittelbare Ausgestaltung der Entwicklungsprojekte nicht gemeinsam mit bewaffneten Akteuren stattfand, war es eine wichtige Rahmenbedingung, die ländlichen Verhältnisse stärker und die ländlichen Sichtweisen in Betracht zu ziehen. Das war sicherlich notwendig.

Da schließt auch gut die Frage nach der Diaspora an. Es war tatsächlich so, dass durch die Hoffnung und den Optimismus, dass sich Afghanistan entwickeln könnte, viele Afghan/-innen, die in den Jahrzehnten zuvor das Land verlassen hatten, wieder zurückkehren wollten und sich engagiert haben. Grundsätzlich sind Menschen, die aus dem Exil zurückkommen, also die sogenannte Diaspora, natürlich wichtige Entwicklungsakteur/-innen. Denn sie können natürlich ein Transmissionsriemen, ein Übersetzungsvehikel sein, um Erfahrungen aus den Kontexten, in denen sie zwischendurch gelebt haben, zu übertragen und zur Entwicklung beizutragen, indem sie Erfahrungswissen und Modernisierungswissen mitbringen können. Aber sie hatten sich natürlich auch von den Werten, von den Vorstellungen, wie sich die afghanische Gesellschaft entwickeln konnte, entfernt, je länger sie nicht vor Ort waren. Das gepaart mit dieser ganz stark ausgeprägten Schwäche im Verwaltungssystem, die dann ersetzt wurde durch internationale Verträge, durch die Projektimplementierungseinheiten, die – auch in den

Ministerien – eingesetzt wurden, um eine schnelle Handlungsfähigkeit – wieder ohne Geduld – zu ermöglichen.

Das führte zu einer gewissen Entfremdung, man sprach oft von einem zweiten Beamtentum – Second Layer of Civil Servants –, die importiert oder reimportiert waren und die ganz andere Vorstellungen hatten. So war auch der Modernisierungs- und Reformprozess auf dem Papier oft ein sehr Guter. Man sah oft gute Gesetzestexte und gute Konzepte, die aber mit der Realität auf dem Land und der Umsetzungsmöglichkeiten nicht so viel zu tun hatten. Absorptionskapazität ist da ein großes Thema. Wie viel Mittel konnten tatsächlich eigentlich zum Einsatz gebracht werden und genutzt werden? Dort gab es sicherlich unterschiedliche Vorstellungen, wie Entwicklungsunterstützung ausgestaltet werden sollte.

Das proaktiv stärker in die internationale Diskussion zu tragen, ist sicherlich eine Lernerfahrung. Also ein Bewusstsein, auch ein Selbstverständnis zu entwickeln, dass das deutsche Vorgehen, welches gemeinsam durch Erfahrung entwickelt wurde, durchaus hilfreich und nützlich war und Vorbild sein konnte. Das hätte man sicherlich noch stärker machen können. Das ist einem im Nachhinein vielleicht manchmal klarer geworden, wenn man gesehen hat, wie es andere gemacht haben. Es gab diese internationale Aufteilung der verschiedenen Landesteile Afghanistans, die dem Erfahrungsaustausch vielleicht nicht unbedingt zuträglich waren, weil die sich entlang der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten vollzogen hatte – Südafghanistan ist ja komplett anders als der Norden.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Für die Fraktion DIE LINKE. haben Herr Dr. Lüders und Herr Hunko das Wort.

Abg. **Andrej Hunko** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich würde gerne zum Themenkomplex Korruption nachhaken – auch was Herr Gerschau eben gefragt hat. Wenn man sich die Auswertungen in den USA anschaut, geht man von fast 30 Prozent der verwendeten Mittel aus, die sozusagen in



Verschwendung, Betrug, Missbrauch und Korruption geflossen sind. Ganz abgesehen von dem zusätzlichen Problem der Schatteninstitutionen, die entstanden sind, weil der afghanische Staat das nicht bewältigen konnte. Was mich von deutscher Seite interessieren würde: Gibt es eine Evaluierung, wie viele beziehungsweise wie groß der Anteil von Mitteln ist, der in korruptive Strukturen geflossen ist? Das wäre meine Frage an Frau Hopp-Nishanka.

SV Dr. Michael Lüders: Ich hätte Fragen an Frau Ghafari. Die USA haben unmittelbar nach dem Ende der Taliban-Herrschaft die Auslandsguthaben Afghanistans eingefroren, etwa 10 Milliarden US-Dollar. Wie beurteilen Sie solche Maßnahmen, die der Eindämmung der Taliban dienen sollen, aber natürlich zur Folge haben, dass das ohnehin bitterarme Afghanistan noch weniger oder gar kein Geld mehr für landesweit dringend erforderliche Hilfsmaßnahmen und für die Entwicklung des eigenen Landes zur Verfügung hat?

Meine zweite Frage: Sie haben es schon angedeutet, aber ich möchte nachhaken: Wie geht man idealerweise mit den Taliban um? Dass sie frauenfeindlich eingestellt sind, das ist ganz offenkundig. Da gibt es nichts daran zu beschönigen. Aber ist es sinnvoll, wie es etwa die feministische Außenpolitik dieses Landes empfiehlt, den Kontakt zu Afghanistan weitestgehend zu reduzieren, gar nicht erst ins Gespräch miteinander zu kommen, weil man diese Politik gänzlich ablehnt? Oder sollte man versuchen, mit den moderaten Kräften innerhalb der Taliban-Bewegung, sofern es sie denn gibt, das Gespräch beizubehalten?

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Frau Ghafari.

Zarifa Ghafari (APAW): Ich möchte mich klar zu den eingefrorenen Guthaben äußern. Diese Vermögen sind die Vermögen, die den Wert der afghanischen Währung in der internationalen Bank aufrechterhalten. Und das ist viel wichtiger, als wenn wir selbst dieses Geld erhielten und für die kleinen oder großen humanitären Hilfsprojekte verwenden. Dann würde der Wert der afghanischen Währung genauso sinken wie im

Jahr 2001 oder davor. Das ist eines der Themen, die wir immer wieder ansprechen. Wenn es also darum geht, Engagement zu zeigen oder Unterstützung und humanitäre Hilfe für Afghanistan zu leisten, ist es definitiv der richtige Weg, sich mit den Frauen des Landes zu engagieren. Aber ohne das mit den Aktiva unserer Währung, des Afghani, bei der internationalen Bank zu verbinden. Das ist so wichtig für den langfristigen Wert der afghanischen Währung.

Und ja, zu der Frage, ob man sich mit den Taliban auseinandersetzen sollte oder nicht: Einer der Fehler, der durch die internationale Gemeinschaft im Jahr 2001 begangen wurde, war, die Taliban aus der Diskussion herauszuhalten, als wir mit der Bildung der afghanischen Regierung begannen, oder alle an einen Tisch für Afghanistan brachten. Im Jahr 2001 waren die Taliban bereits ein Aspekt dieses Themas. Sie waren bereits ein Faktor in Afghanistan. Wir haben die Mudschaheddin, die Warlords und die ehemaligen Kräfte, einfach alle, mit ins Boot geholt und ihnen eine Plattform, einen Sitz und ein Mikrofon gegeben. Aber die Taliban als direkte Konfliktpartei waren nicht dabei. Deshalb haben sich die Taliban 20 Jahre lang in die Berge zurückgezogen. Am Ende wurden sie stärker als wir und setzten unser eigenes Material gegen uns ein.

Es wäre also definitiv ein Fehler, sie wieder auszuschließen. Aber ihnen einen herzlichen Empfang zu bereiten, ihnen die Hand zu schütteln, mit ihnen Tee und Kaffee zu trinken, in einer Zeit, in der sich sie sich allem im Land, insbesondere den Frauen, verweigern, wäre falsch. Wir müssen unsere Arbeitsweise, unsere Politik und unsere Strukturen ändern, um uns mit ihnen in Afghanistan einlassen zu können.

Ich kann in gewisser Weise verstehen, dass es auch für die internationale Gemeinschaft schwer ist, denn Afghanistan ist jetzt vollständig unter ihrer Kontrolle, sodass es wirklich schwer ist, sie dazu zu bringen, zu akzeptieren, was wir wirklich wollen. Aber es gibt keine andere Möglichkeit, als sie an den Verhandlungstisch zu bringen und mit ihnen zu reden. Deshalb diese Diskussion, denn



wenn Sie das nicht tun, wird Afghanistan in einem weiteren Konflikt enden, genau wie in den 1980er und 1970er Jahren, und es wird ein weiterer Konflikt sein, ein weiterer interner Krieg und Dutzende Morde und Blutvergießen in diesem Land. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Hopp-Nishanka.

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (BMZ): Vielen Dank für die Frage zum Thema Korruption. Das ist ein sehr zentrales Thema, das uns alle sehr beschäftigt. Ich glaube, dass die Wahrnehmung des Themas grundsätzlich von diesen Berichten geprägt ist, die vor allem der SIGAR [Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction] vorgelegt hat: Der Auswertung von Mittel-Missbrauch, Fehlverwendung, Verschwindenlassen von Mitteln im Bereich der Großprojekte, der Vertragsnahme im militärischen und zivilen Bereich. Die internationalen Geber haben sich sehr unterschiedlich verhalten und ihre Arbeit sehr unterschiedlich umgesetzt.

Im deutschen Kontext kann ich für das, was wir in der Entwicklungszusammenarbeit gemacht haben, sprechen. Dort wurde bis in einen Detaillierungsgrad, den man sich gar nicht vorstellen kann, überprüft, ob die Rechnungslegung korrekt war, ob die Vertragsausschreibung korrekt war, um sicherzustellen, dass dort nirgends Fehlverwendungen stattfanden. Das dauerte manchmal sehr lange, sodass sich alle ärgerten, wie lange ein Ausschreibungsverfahren und die Überprüfung von Akteuren dauert. Diese sehr umfangreiche Compliance, die Vorgaben und die Überprüfung von Ausschreibungsprozessen, galten sowohl für die nichtstaatlichen als auch die staatlichen Akteure, die Entwicklungsgelder erhalten haben. Das galt sicherlich auch für die Mittel, die aus dem Auswärtigen Amt oder im Polizeibereich geflossen sind. Dort haben wir uns sehr viel Mühe gegeben. Wir haben nicht nur versucht auszuschließen, dass unsere eigenen Mittel fehlverwendet oder abgezweigt wurden, sondern auch versucht, die afghanischen Akteure und Verwaltung zu stärken.

Ein Beispiel, um das mal greifbar zu machen: In Nordafghanistan vermittelten wir, wie die Verwaltung überprüfen musste, dass die Leistungserbringung im Straßenbau zum Beispiel korrekt stattfand. Dazu musste gelernt werden, wie man die Dicke der Asphaltdecke überprüft, damit niemand die Asphaltdecke viel dünner macht, sich die Hälfte in die Tasche steckt und insgesamt für weniger Baukosten gebaut hat und die ganze Summe kassiert. Man hat in solcher Detailliertheit versucht, sicherzustellen, dass überall dort, wo es möglich war, nicht Mittel fehlverwendet wurden.

Wir haben mit Transparency Afghanistan zusammengearbeitet. Es gab viele Bemühungen, afghanische Antikorruptionsbehörden aufzubauen, die durch Beratung und durch Kapazitätsaufbau gestärkt wurden. Das fing ja immer bei null an. Eindrücklich war, ich glaube, Ihnen wurde das hier schon vorgetragen, in welchem Zustand die Verwaltungsstrukturen oftmals waren – das galt auch für die NGOs. Zum Beispiel durch Maßnahmen im Bergbaubereich sicherzustellen, dass überhaupt ein Kataster eingeführt wurde und Übersichten zu erhalten: Welcher Marmor wurde abgebaut und wie und wohin abtransportiert? Das waren Ansatzmöglichkeiten.

Das schloss aber natürlich nicht das aus, was andere internationale Akteure vielleicht gemacht haben. Man hat versucht, über Konditionalität Einfluss zu nehmen. Das ist ein schwieriges Thema, da Konditionalität oftmals verstanden wird, als: „Dann wird das Projekt nicht gemacht“. Das hätte aber oftmals genau dann wieder der Bevölkerung geschadet. Es ging also darum, Sanktionsmöglichkeiten für die Machthabenden zu finden, die versuchten, Ressourcen beiseitezuschaffen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank Ihnen beiden für diese sehr eindrucksvollen Berichte Ihrer Arbeit, aber auch für den Ausblick und für die Einblicke, die wir jetzt auch in die derzeitige Situation in Afghanistan haben. Ich glaube, ich kann für uns alle sprechen, dass wir Ihnen beiden weiterhin sehr viel Erfolg für Ihre Arbeit wünschen, insbesondere natürlich auch Ihnen, Frau Ghafari. Wir wissen: Über Jahrzehnte sind die Frauen in einer



schlimmen Situation gewesen, nicht gleichberechtigt, oft unterdrückt. Und wenn wir jetzt die Situation sehen, dann muss es mit Sicherheit auch mit dem Kampf um die Rechte der Frauen weitergehen. Also auch Ihnen natürlich ganz besonders, dafür viel Erfolg.

Bei Ihrem Schlussstatement ist mir durch den Kopf gegangen, dass uns das natürlich sehr bewegt. Auch die Frage, wie wir jetzt in dieser Situation, mit den Taliban vor Ort, helfen können. Und ich glaube, viele von uns empfinden es so, dass die Taliban keine glaubwürdigen Kooperationspartner sein können. Aber eine Sprachlosigkeit gegenüber Afghanistan ist wieder eine Situation, worunter besonders die Frauen leiden würden. Diese Sprachlosigkeit zu überwinden, dafür den richtigen Weg zu finden, ist keine einfache Aufgabe. Aber auch Ihre Hinweise, die Sie uns gegeben haben, waren mit Sicherheit jenseits unseres Kommissionsberichts auch noch mal ein wichtiger Punkt für die Debatten der Zukunft. Ein großes Dankeschön Ihnen beiden.

Wir werden eine kurze Pause machen. Gleich schalten wir dann Herrn Petraeus aus London dazu, der uns für 45 Minuten zur Verfügung stehen wird.

[Sitzungsunterbrechung von 14.35 bis 14.43 Uhr.]

Teil 2

Der **Vorsitzende**: Ich begrüße Sie alle noch mal ganz herzlich zum zweiten Teil unserer heutigen Anhörung. Ich begrüße besonders herzlich David Petraeus, den ehemaligen General der US-Streitkräfte und den ehemaligen Direktor der CIA, der uns nun per Video aus London zugeschaltet ist.

Ein herzliches Willkommen, Herr David Petraeus. Wir freuen uns sehr, dass wir die Chance haben, mit Ihnen zu diskutieren. Sie haben über einen

langen Zeitraum an zentraler Stelle wichtige Aufgaben übernommen, darunter das Kommando über die amerikanischen und die internationalen Truppen in Afghanistan. In einem Artikel der Zeitschrift „The Atlantic“, der auf der Webseite unserer Enquete-Kommission verfügbar ist, haben Sie Schlussfolgerungen aus diesem Afghanistan-Einsatz formuliert. Dieser Artikel steht auch allen Kommissionsmitgliedern zur Verfügung und ich denke, einige werden sich auch darauf beziehen.

Sie haben ein kurzes Eingangsstatement für uns. Dann werden wir mit Ihnen in eine Frage- und Antwortrunde eintreten. Herr Petraeus: Für Frage und Antwort steht nach unserem Zeitplan pro Fraktion sieben Minuten zur Verfügung. Ich bitte Sie um Verständnis, dass ich gegebenenfalls, wenn es länger werden sollte, zwischendurch den Hinweis gebe, dass die nächsten Fragesteller dran sind und Sie dann bitte zum Ende Ihrer Antwort kommen. Wenn Sie damit einverstanden sind, schlage ich vor, dass wir in diese Beratung eintreten. Sie haben das Wort.

David Petraeus³ (General a. D): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, es ist ein Privileg, hier zu sein. Ich begrüße die Durchführung dieser Untersuchung. Denn wir müssen aus unseren Erfahrungen in Afghanistan alles lernen, was wir können. Das ist mein erster Punkt.

Zweitens: Ich möchte darauf hinweisen, dass die deutschen Streitkräfte während meiner Zeit als Kommandeur der internationalen Schutztruppe ISAF, was von Anfang Juli 2010 bis Ende Juli 2011 war, Operationen zur Aufstandsbekämpfung nach Lehrbuch durchgeführt haben. Insbesondere der Befehlshaber des Regionalkommandos Nord, Generalmajor Markus Kneip, leistete hervorragende Führungsarbeit, obwohl er während dieses Einsatzes schwer verwundet wurde, aber wieder zurückkehrte. Auch der Verteidigungsminister und die Bundeskanzlerin unterstützten uns in dieser Zeit sehr.

³ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



Mein dritter Punkt: Wir müssen anerkennen, dass wir neun Jahre, das heißt von Ende 2001 bis Ende 2010, gebraucht haben, um in Afghanistan die richtigen Voraussetzungen zu schaffen, das heißt die richtige Strategie, beinahe die richtige Höhe der Ressourcen, die richtige Organisationsstruktur in den verschiedenen Programmen – das war nicht trivial –, die richtigen Führungspersönlichkeiten, die richtige Vorbereitung unserer Streitkräfte, die richtige Ausrüstung, etc. für sie zu finden.

Viertens: Wir hätten nicht gehen müssen, als wir gingen. Wir hatten einen nachhaltigen Ansatz entwickelt. Es war frustrierend, es war nicht ganz zufriedenstellend. Aber wiederum war es nachhaltig, und Nachhaltigkeit wird an den Ausgaben für Blut und Finanzmittel gemessen, die im letzten Jahr ziemlich bescheiden waren. Und ich glaube, dass wir diesen besonderen Ansatz hätten beibehalten sollen.

Fünftens: Unser Abzug reflektiert unseren grundlegenden Fehler der mangelnden amerikanischen Verpflichtung. In den USA geschah dies nicht nur von einer Präsidentschaftsadministration zur nächsten, sondern in jeder der drei Amtszeiten vor der Biden-Amtszeit, der dann beschloss, den vom Vorgänger beschlossenen Abzug unserer Streitkräfte fortzusetzen.

Sechstens: Wir haben die Aufmerksamkeit und die Ressourcen sehr früh auf den Irak gelenkt und uns erst Ende 2008 wieder auf Afghanistan konzentriert. Und dann hat es noch einmal zwei Jahre gedauert, bis wir den Punkt erreicht hatten, an dem wir endlich in etwa die richtigen Mittel zur Verfügung hatten. Ich war Teil des Problems, weil ich im Irak als Zwei-, Drei- und Vier-Sterne-General gedient habe und insbesondere während der Surge, als ich der Oberbefehlshaber war, im Wesentlichen alle zusätzlichen Kräfte benötigte, die in den Vereinigten Staaten verfügbar waren.

Siebtens: Wir haben uns nie wirklich dem langfristigen Staatsaufbau verschrieben. Stattdessen lag unser Schwerpunkt auf der wiederholten Suche nach einem Ausstieg, auch als der Staatsaufbau fortgesetzt wurde. Für die,

die anführen, dass unser Fehler war, uns überhaupt auf den Staatsaufbau einzulassen, lassen Sie mich Ihnen versichern, dass dieser unvermeidlich war. Wie sonst sollen die Sicherheitskräfte und -institutionen des Gastlandes aufgebaut werden, die für die Übernahme der von den Koalitionstreitkräften und -elementen wahrgenommenen Aufgaben benötigt werden? Also noch einmal: Der Staatsaufbau war nicht optional, sondern unvermeidlich.

Achtens: Als wir erkannten, dass wir auf dem Schlachtfeld und in Afghanistan nicht gewinnen und nicht alles erreichen konnten, was wir wollten, haben wir nicht wirklich ernsthaft in Erwägung gezogen, dass wir die Situation einfach nur verwalten könnten. Infolgedessen kam es zu dem schrecklichen diplomatischen Abkommen, das von den Vereinigten Staaten ausgehandelt wurde. Somit mangelte es uns an strategischer Geduld, die wir anderswo bewiesen haben, wie in Europa, in Korea und im asiatisch-pazifischen Raum.

Neuntens: Wir haben nicht das geliefert, was wir hätten liefern sollen oder was die Afghanen brauchten oder – was vielleicht noch wichtiger ist – was sie im Laufe der Zeit hätten warten können. Das wurde schmerzlich offenbar, als wir den Afghanen hochentwickelte US-amerikanische Dreh- und Starrflügler aufbürdeten, für deren Wartung über 15.000 westliche Auftragnehmer erforderlich waren.

Ich war dagegen, denn wir hatten immer noch die alten sowjetischen oder russischen Systeme im Einsatz, die die Afghanen warten konnten, da sie viel einfacher waren. Aber auch hier übertrumpfte der Wunsch, amerikanische Technik zu kaufen, den logischen Schluss, das zu behalten, was sie warten konnten. So kamen wir zu den sehr hoch entwickelten Black-Hawk-Hubschraubern und den Flugzeugen, die von den Afghanen nicht gewartet werden konnten. Und das erwies sich als die Achillesferse, als der eigentliche koordinierte Taliban-Angriff gestartet wurde.

Der Abzug der Auftragnehmer war in der Tat ebenso schädlich wie der Abzug der US-Streit-



kräfte, denn ihr Weggang bedeutete, dass die Einsatzbereitschaft der Hubschrauber, auf die die afghanischen Kommandos angewiesen waren, um auf die verschiedenen Taliban-Angriffe im Land zu reagieren, sehr schnell abnahm.

Zehntens: Es gab auch verschiedene andere Unzulänglichkeiten: Die Struktur der afghanischen Regierung, auf die man sich früh geeinigt hatte, kann man meiner Meinung nach infrage stellen. Sicherlich spielten afghanische Unzulänglichkeiten, insbesondere die Korruption, eine Rolle bei den Herausforderungen, denen wir uns gegenübersehen. Und vielleicht vor allem unsere Unfähigkeit, unsere pakistanischen Partner davon zu überzeugen, das Taliban- und Haqqani-Netzwerk sowie andere Zufluchtsorte in Belutschistan und in den föderal verwalteten Stammesgebieten zu beseitigen. Diese Zufluchtsorte waren wiederum besonders wichtig und der bedeutendste Faktor, den ich als Kommandeur empfand, der Afghanistan weitaus schwieriger machte als den Irak, obwohl der Irak zu Beginn der Truppenverstärkung und in den ersten sechs Monaten der Verstärkung viel gewalttätiger war.

Letztendlich waren es jedoch mangelndes Engagement und fehlende strategische Geduld, die eine kritische Mission der US- und NATO-Streitkräfte zum Scheitern brachten, und damit, Herr Vorsitzender, würde ich gerne Ihre Fragen beantworten.

Der Vorsitzende: Vielen Dank für Ihr Statement. Es ist sicherlich eine gute Grundlage für die Diskussion. Für die sozialdemokratische Fraktion beginnt Frau Türk-Nachbaur und dann Herr Schmid.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank, Herr General. Nach dem Abzug der US-Streitkräfte sagte Präsident Biden, es habe beim US-Einsatz nie um den Aufbau eines Staates gehen sollen, sondern rein um Terrorismusbekämpfung. Wenn es den USA nur darum ging, Osama bin Laden zu töten oder Al-Qaida zurückzuschlagen, dann müsste Mission Accomplished als Fazit bei den amerikanischen Streitkräften stehen. Wie können Sie das bewerten oder was sagen Sie dazu?

Und eine anschließende Frage direkt dazu: Wenn die USA niemals den Anspruch hatte, Staatsaufbau zu betreiben, an wen wurden diese Aufgaben dann delegiert? Wie wurde das in der internationalen Gemeinschaft diskutiert? Und welche Rolle kam Deutschland dann in diesen Gesprächen zu? Danke.

Der Vorsitzende: Herr Petraeus.

David Petraeus (General a. D): Die USA haben sich in erheblichem Maße am Staatsaufbau beteiligt, das steht außer Frage. Ich erinnere mich, dass die Rolle Deutschlands am Anfang – als ich das erste Mal dort war – in der Unterstützung bei der Entwicklung einiger polizeilicher Institutionen, insbesondere beim Aufbau einer Polizeiakademie, bestand. Aber auch hier war die Aufgabe des Staatsaufbaus weitaus größer. Wir haben versucht, alle wichtigen Institutionen wiederherzustellen.

Bei allem Respekt, ob das alles nur ein Antiterrorereinsatz war: Das ist das schlichtweg falsch. Sicherlich bestand die ursprüngliche Mission darin, den Zufluchtsort, an dem Al-Qaida die Anschläge vom 11. September 2001 geplant haben und an dem die erste Ausbildung der Angreifer – unter den Taliban in Ost-Afghanistan – stattgefunden hat, zu beseitigen, nachdem sich die Taliban geweigert haben, dies selbst zu erledigen. Aber es gab noch eine weitere Mission, nämlich zu verhindern, dass dieser Zufluchtsort wieder aufgebaut wird. Um das zu erreichen, musste man dafür sorgen, dass es Sicherheit gibt, dass die Afghanen ihr Land selbst sichern und einigermaßen gut verwalten können. Und bis sie das konnten, mussten wir das tun, denn Al-Qaida hat tatsächlich mehrfach versucht, zurückzukehren. Und jetzt sehen wir, dass der IS-Ableger „Khorasan“ dort präsent ist und große Probleme verursacht. Irgendwann könnte das auch ein breiteres internationales Problem darstellen.

Die Vorstellung, dass man in Afghanistan mit reinen Antiterrorereinsätzen erreichen könnte, was man wollte, war offen gesagt immer falsch und unangebracht. Wir hatten diese Debatten bei zahlreichen Gelegenheiten. Wir brauchten eine



umfassende zivil-militärische Aufstands-
bekämpfungskampagne, um das zu erreichen, was
wir erreichen wollten. Als ein Element gehörten
auch Operationen unserer Antiterrorereinheiten
dazu, mit denen wir sicherstellten, dass Al-Qaida
und später der Islamische Staat keine Zuflucht in
Afghanistan finden konnten – was sie immer
wieder versuchten – aber natürlich auch, um die
Taliban zu bekämpfen, die das Land, das wir
wieder aufbauen wollten, zerstörten.

Der **Vorsitzende**: Wir haben eine zweite Frage von
der SPD. Herr Schmid.

Abg. **Christoph Schmid** (SPD): Vielen Dank. Sie
haben uns sehr eindrucksvoll den Beitrag aus der
US-amerikanischen Sicht geschildert. Wir
beleuchten hier das deutsche Engagement, aber
natürlich immer auch mit einem internationalen
Fokus. Deutschland war nur eine von 85 be-
teiligten Nationen mit begrenztem Einfluss. Umso
wichtiger ist es, diese Kräfte zu bündeln. Welches
Engagement würden Sie auch in so einem Fall
von einem Land wie Deutschland erwarten? Wie
kann Deutschland dort eingebunden werden? Wir
haben hier ein Sprichwort, das sagt: Viele Köche
verderben den Brei. Die internationale Ko-
ordinierung lief in vielen Bereichen, wie wir
gehört haben, nicht immer optimal ab. Welche
Ebene sollte aus Ihrer Sicht angesetzt werden, um
so etwas zu verhindern und zu verbessern?

David Petraeus (General a. D): Zunächst einmal
glaube ich an Koalitionen und gemeinsame
Operationen. Winston Churchill hat es auf den
Punkt gebracht, als er sagte, dass das Einzige, was
schlimmer sei als mit Verbündeten zu kämpfen,
sei, ohne sie zu kämpfen.

Jedes Land hat etwas beigetragen, einige viel mehr
als andere. Deutschland gehörte zu denen, die
sicherlich mehr als andere beigetragen haben.
Seine Streitkräfte waren sehr kompetent, wie ich
mich erinnere, als ich während der Zeit des
Kalten Krieges auf Ihrem Boden nicht weit von
der innerdeutschen Grenze – in Schweinfurt
stationiert – diente. In Afghanistan waren die
Stäbe hervorragend, die Soldaten waren gut
ausgebildet und gut ausgerüstet und auch die

zivile Unterstützung des Regionalkommandos
Nord war sehr gut.

Dennoch ist es meines Erachtens nicht unan-
gebracht, festzustellen, dass die viertgrößte
Volkswirtschaft der Welt mehr tun kann. Ich
gehöre zu denen, die sehr ermutigt waren, als sie
sahen, was nach der Zeitenwende geschah, die
innerhalb einer Woche nach dem russischen
Einmarsch in der Ukraine stattfand, nämlich die
Verpflichtung, 2 Prozent des BIP für die
Verteidigung aufzuwenden. Ich hoffe, dass Sie
alle Ihren Kanzler bei der Umsetzung unterstützen
werden. Ich denke, es ist enorm wichtig, dass
Deutschland seine Führungsrolle in Europa, in
der NATO und in der EU unter Beweis stellt. Ich
glaube, dass es das kann und ich denke, dass das
in zunehmendem Maße geschieht.

Übrigens sollte ich anmerken, dass ich kein
Diplomat, sondern nur ein Soldat bin. Sie werden
von mir manchmal also ziemlich direkte Ant-
worten bekommen, außerdem bin ich der Sohn
eines Holländers, und Sie wissen, dass Holländer
sehr direkt sind.

Der **Vorsitzende**: Es schließt sich jetzt die
CDU/CSU Fraktion an. Es beginnt Herr Beyer,
dann Prof. Masala, dann Herr Vollmer.

Abg. **Peter Beyer** (CDU/CSU): Vielen Dank, David,
dass Sie heute hier sind. Ich habe zwei Fragen. Sie
sprachen sowohl in Ihrem Artikel im „Atlantic“
als auch in Ihren heutigen Ausführungen über die
Frustration über mangelndes amerikanisches
Engagement. Sie loben deutsche Soldaten für
ihren militärischen Einsatz. Wenn wir bei der
mangelnden Klarheit des militärischen
Engagements bleiben könnten: Gibt es etwas, das
Sie auf das deutsche militärische Engagement
ausdehnen würden? Würden Sie sagen, dass es
auch in gewisser Weise einen Mangel an
Engagement gab, und wenn ja, könnten Sie es
identifizieren?

Die zweite Frage zu Pakistan: Sie haben ein wenig
über Pakistan gesprochen. Sie sagten, dass es den
Taliban und dem Haqqani-Netzwerk Zuflucht



gewährt habe. Hatten wir zu dem Zeitpunkt, als Sie das Kommando hatten – und auch davor –, die Informationen, um das zu verhindern und haben wir die Informationen, um auch zu-künftig verhindern zu können, dass das wieder passiert? Vielen Dank.

SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala: Vielen Dank. General, Zwei Fragen meinerseits: War es angesichts der von Ihnen genannten Voraussetzungen überhaupt realistisch, es in Afghanistan richtig hinzubekommen? Sie haben so viele Vorbedingungen genannt, wenn wir dies getan hätten, wenn wir jenes getan hätten. Es sieht für mich so aus, als ob keine dieser Vorbedingungen jemals gleichzeitig hätte erfüllt werden können. Meine Frage lautet also: War es, abgesehen von der Tatsache, dass wir Al-Qaida zerstören und die Taliban verdrängen wollten, jemals eine realistische Mission, die wir aufgestellt haben, selbst mit den militärischen Zielen?

Zweitens: Sie haben zu Recht gesagt, dass wir als westliche Länder nie eine langfristige Perspektive hatten und nie genug Ressourcen eingesetzt haben. Meine Frage ist: Sind Demokratien angesichts unserer Gesellschaften und des Wahlzyklus im Allgemeinen in der Lage, diese Art langfristiger strategischer Vision zu entwickeln, in der sie genügend Ressourcen einsetzen und bereit und sind die in der Lage, länger als 30 bis 40 Jahre in einem Land zu bleiben, um zumindest zu versuchen, das Land in Ordnung zu bringen?

Und die letzte Frage: Sie haben die Rolle der deutschen Streitkräfte in Afghanistan gelobt, aber ich erinnere mich, dass die USA und Großbritannien zwischen 2006 und 2010 die Bundeswehr fast jährlich massiv gedrängt haben, in den Süden zu gehen und sich stärker in die Kämpfe einzubringen. Auf welchen Zeitraum beziehen Sie sich also, wenn Sie die Arbeit der Bundeswehr loben, die sie geleistet hat?

Der **Vorsitzende:** Herr Vollmer.

SV Jörg Vollmer: Herr General, schön, Sie wiederzusehen. Ich habe drei Fragen.

Frage Nummer Eins: 2012/13 haben wir die PRTs geschlossen, wir sind aus der Fläche verschwunden und haben das Hub-and-Spoke-Modell angewendet. Was ist Ihre Meinung dazu? Hätten wir in den Provinzen bleiben sollen oder den Kontakt nicht nur mit den Spokes im Hub-and-Spoke-Modell, sondern auch zur Bevölkerung aufrechterhalten sollen?

Frage Nummer Zwei: Warum ist es uns nicht gelungen, die Resilienz in dieser Gesellschaft aufzubauen? Was wir in der Ukraine sehen, ist so anders als das, was wir in Afghanistan gesehen haben, vor allem, als wir das Land verlassen haben – das ist nicht vergleichbar, das verstehe ich voll und ganz.

Und die letzte Frage bezieht sich auf Ihren Artikel: Ich stimme Ihnen vollkommen zu, dass wir strategische Geduld hätten haben müssen und länger hätten bleiben sollen. Wie war die Reaktion in Ihrem Land auf Ihre Punkte Geduld, Staatsaufbau und längeres Verbleiben im Land?

Der **Vorsitzende:** Vielen Dank. Herr Petraeus.

David Petraeus (General a. D.): Vielen Dank. Zunächst einmal bin ich der Meinung, dass die PRTs nicht hätten geschlossen werden dürfen, sondern dass sie hätten bleiben sollen. Noch einmal: Ich möchte darauf hinweisen, dass wir es Ende 2010 endlich richtig gemacht haben. Aber nur sechs bis acht Monate lang, bevor die USA mit dem Rückzug begannen. Sobald die USA mit dem Abzug beginnen, können Sie davon ausgehen, dass Andere das Gleiche versuchen werden. Und dann gab es sporadische Zusagen, uns weiter zurückzuziehen, was wir dann verschoben haben. Dies hat übrigens jegliche Bemühungen um Verhandlungen mit den Taliban untergraben. Und die Tatsache, dass wir in der gleichen Rede, in der wir die Aufstockung der Truppen ankündigten, eine Frist für den Beginn des Rückzugs ankündigten, hatte ebenfalls einen unerwünschten strategischen Effekt.

Die Stärkung der Resilienz in der Gesellschaft ist in der Tat ein sehr komplexes Thema. Zum Teil



rührte es daher, dass die Taliban sich unter anderem als die wahren Beschützer des Landes gegen eine Regierung darstellen konnten, die von Ungläubigen unterstützt wurde. Das war eine Folge der Maßnahmen, die wir ergriffen haben und auch derjenigen, die wir unterstützt haben – ein sehr komplexes Thema. Aber letztendlich geht es auch um die Frage, wer gewinnt und wer verliert, und das ist ein Land, in dem die Menschen seit vielen, vielen Jahrhunderten überlebt haben, indem sie sich immer wieder, wie Chamäleons an die Situation anpassten.

Die Reaktion in meinem Land auf den Artikel war eine Debatte darüber und eine Verdrossenheit über Afghanistan sowie der Wunsch in einigen Kreisen, es hinter uns zu lassen – was natürlich einer der Gründe des Rückzuges war.

Können Demokratien strategische Geduld haben? Durchaus. Ich meine, schauen Sie sich Ihr eigenes Land an. Wie lange sind wir schon in Deutschland? Als ich Major war und Reden für den Obersten Alliierten Befehlshaber der NATO in Europa schrieb, hatten wir 250.000 Soldaten auf Ihren Boden. Wir sind schon seit mehreren Jahrzehnten in Europa und sind ein bisschen weiter in den Osten gerückt, da die Grenzen der NATO ein bisschen weiter nach Osten gerückt sind. Und wir sind seit 1950 in Korea.

Zwar gibt es an keinem dieser Orte aktive Gefechte und Opfer. Aber Tatsache ist, dass wir im letzten Jahr in Afghanistan, in den letzten achtzehn Monaten unserer Stationierung, keinen einzigen Verlust auf dem Schlachtfeld zu beklagen hatten. Und das lag nicht nur an der Vereinbarung mit den Taliban, sondern auch daran, dass wir nicht mehr an der Front waren. Wir hatten einen Weg gefunden, die afghanischen Streitkräfte zu beraten und zu unterstützen. Die afghanischen Streitkräfte kämpften übrigens sehr hart: Bei der Verteidigung ihres Landes auf dem Schlachtfeld mussten sie etwa sechszwanzigmal so viele Verluste wie die Amerikaner hinnehmen. Ich denke also, dass eine Menge strategischer Geduld abrufbar ist, wenn es um etwas geht, was als sinnvoll und nachhaltig angesehen wird, wiederum in Bezug auf die

Ausgaben von Blut und Finanzmitteln. Natürlich ist eines meiner Argumente, dass das der Fall war, auch wenn man in einigen Fällen das Gefühl hatte, dass es zu kostspielig oder zu frustrierend war.

Wie ich schon sagte, war ich vom Sommer 2010 bis zum Spätsommer 2011 Kommandeur. In dieser Zeit brauchten wir die Deutschen nicht im Süden, denn wir waren dabei, unsere Streitkräfte im Süden aufzubauen. Was wir brauchten, war, dass die Deutschen das taten, was sie in Baglan und Kunduz und anderen Provinzen im Regionalkommando Nord taten. Und sie taten es mit Bravour: Sie führten hervorragende Kampfhandlungen durch, die ersten seit dem Zweiten Weltkrieg – Räumen, Halten und Bauen. Und die Streitkräfte in Afghanistan waren sehr gut ausgestattet. Ich bin mir der anderen Unzulänglichkeiten an der Heimatfront, das heißt der U-Boote, Flugzeuge und anderer militärischen Mittel, die nicht einsatzbereit waren, wie sie vielleicht hätten sein sollen, durchaus bewusst. Aber was in Afghanistan unter dem Kommando eines großartigen deutschen Soldaten, Markus Kneip, vor Ort geleistet wurde, war absolut hervorragend – er war dort bereits als Ein-Sterne-General Kommandeur. Es war hervorragend, dass mehrere Ihrer Kommandeure im Regionalkommando Nord zunächst als Ein-Sterne-Generäle kommandierten und dann einige Jahre später als Zwei-Sterne-Generäle zurückkehrten. Das sorgte was für eine große Kontinuität.

War es realistisch, es in Afghanistan richtig zu machen? Ja, natürlich war es das. Wir haben es richtig gemacht. Wie ich schon sagte, lag das Problem Ende 2010 darin, dass wir es nicht lange genug durchgehalten haben. Die Suche nach einem Ausstieg hat die strategische Geduld und die Notwendigkeit, zu bleiben, überwogen.

Die Rolle Pakistans war außerordentlich frustrierend. Es ist allgemein bekannt, dass wir über nachrichtendienstliche Informationen verfügten, denn es ist öffentlich bekannt, dass wir auch Operationen auf pakistanischem Boden durchgeführt haben. Ich kann hier nicht auf Einzelheiten eingehen, aber es ist natürlich



öffentlich bekannt, dass wir in meinen letzten Monaten Osama bin Laden mit einer Operation, die mit unseren Spezialeinheiten von Afghanistan aus in Pakistan durchgeführt wurde, zur Rechenschaft gezogen haben. Es ist auch bekannt, dass es ziemlich routinemäßig in den föderal verwalteten Stammesgebieten im Westen Pakistans, insbesondere in Nord-Wasiristan – der Heimat des Haqqani-Netzwerks und von Al-Qaida sowie einiger islamischer Bewegungen Usbekistans und anderer – andere Operationen durchgeführt wurden. Belutschistan war viel problematischer. Meines Wissens – das ist öffentlich bekannt –, wurde dort nur eine einzige Operation durchgeführt, bei der der Taliban-Chef Mullah Omar ausgeschaltet wurde. Das sollte auf die Art der uns vorliegenden Informationen hinweisen.

Wir hatten schwierige Gespräche mit unseren pakistanischen Partnern, in vielen Fällen wurden wir hingehalten. Zum Beispiel 2009, als ich der Befehlshaber des US Central Command war – bedenken Sie, dass ich schon vor meiner Zeit als Befehlshaber vor Ort der Befehlshaber der US-Streitkräfte vor Ort in Afghanistan war. Wir dachten, wir hätten eine sehr gute Partnerschaft, der Vorsitzende der Joint Chiefs und ich und General Haqqani, aber es stellte sich heraus, dass wir nicht das bekamen, was wir uns von der pakistanischen Armee erhofft hatten.

Der **Vorsitzende**: Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben Herr Nachtwei und Herr Krämer das Wort.

SV **Winfried Nachtwei**: Herr General, herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft zu rücksichtslosem Lernen, was wirklich notwendig ist. Zu dem Stichpunkt Staatsaufbau, Förderung dauerhafter Staatlichkeit. Sie haben gesagt, das wäre keine Option, sondern es sei ein Muss gewesen. Und in der Tat stimme ich zu, die Förderung von verlässlicher Staatlichkeit war notwendig. Aber war den Befürwortern der Förderung von verlässlicher Staatlichkeit auch bewusst, dass solches nach aller Erfahrung nicht innerhalb von wenigen Jahren zu schaffen ist, sondern in der Regel Jahrzehnte braucht? Es gibt dazu einen Bericht der Weltbank von 2011, in dem das für

Korruption, Verwaltungstätigkeit und so weiter aufgeführt ist. War bewusst, dass es dabei um die Förderung von Institutionen in einem Land ging, in dem Personen und Beziehungen von Personen elementar sind und vor diesem Hintergrund ein Institutionenaufbau besonders schwierig ist. Das war die erste Frage.

Und die zweite Frage zur Counterinsurgency, COIN, der Ansatz, die Aufständischen dadurch isolieren, dass Köpfe und Herzen der Bevölkerung gewonnen werden. Das ist ja zunächst sehr plausibel. Wie passte das in der Praxis aber damit zusammen, dass gleichzeitig – auch wieder aus nachvollziehbaren Gründen – die militärischen Operationen gegen die Taliban geführt wurden, vor allem gegen die mittlere Führungsebene? Dass da dann möglicherweise etwas zustande gekommen ist, was Ihr Vorgänger als „COIN Mathematics“ bezeichnet hat. Wie denn beides zusammenpasst, eben Köpfe und Herzen gewinnen und gleichzeitig im großen Stil andere in der Bevölkerung im Herzen zu treffen?

David Petraeus (General a. D): Das sind gute Fragen. Der Staatsaufbau war eine absolute Notwendigkeit, aber das ist etwas, das Jahrzehnte oder gar Generationen dauert. In den ersten Jahren gab es kein ausreichendes Engagement. Ich habe Afghanistan beispielsweise im September 2005 auf dem Rückweg von meinem zweiten Einsatz als Drei-Sterne-General im Irak besucht, um die Bemühungen der afghanischen Sicherheitskräfte zu beurteilen. Sie waren völlig unzureichend, und offen gesagt hatten die NATO-Staaten nicht getan, was nötig gewesen wäre.

Selbst als ich einige Jahre später als Befehlshaber eintraf, hatte das Land, das den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere die Justiz und Gefängnisse unterstützen sollte, weniger als zehn Mitarbeiter. Dann mussten wir also eine von den USA geleitete Task Force für Rechtsstaatlichkeit einrichten, die von einem brillanten US-Anwalt und Ein-Sterne-General geführt wurde, der mit mir schon drei Mal im Kampfeinsatz war. Aber auch das haben wir nicht ausreichend unterstützt. Noch einmal: Strategische Geduld ist sehr schwierig.



Ich möchte lediglich darauf hinweisen, dass Herz und Verstand von entscheidender Bedeutung sind. Die Prüfung, der wir jede Operation unterzogen haben, bestand darin, uns zu fragen, ob diese einzelne Operation mehr böse Jungs von der Straße holt, als sie durch ihre Durchführung schaffen würde. Das ist wirklich der Kern Ihrer Frage. Und in dieser Hinsicht haben wir nicht immer alles richtig gemacht, aber wir haben sehr hart gearbeitet, insbesondere General McChrystal und ich, um die Einsatzregeln zu verbessern und sie auch richtig umzusetzen und zu verstehen.

Wenn ich darf, möchte ich noch einen weiteren Punkt ansprechen, um auf die gemeinsamen Operationen zurückzukommen. Ich bin der Überzeugung, dass eine Koalition umso besser ist, je mehr Mitglieder sie hat. Aber es war die Aufgabe des Oberbefehlshabers festzustellen, was die Kontingente der einzelnen Länder einbrachten, mit anderen Worten, welche Fähigkeiten sie hatten, aber noch wichtiger, welche Schwächen sie hatten. Und offen gesagt, mussten wir dann US-Fähigkeiten einsetzen, um die Schwächen auszugleichen, seien es Drohnen, Nachrichtendienste, Überwachung, Aufklärung, andere nachrichtendienstliche Mittel, Sonder-einsatzkräfte, Zielerfassung, was auch immer. Und das haben wir getan: Wir wussten, wie es geht, und es hat funktioniert. Aber es unterstreicht noch einmal deutlich die absolute Zentralität der Vereinigten Staaten bei diesen Operationen. Das galt absolut für Afghanistan, und ich würde behaupten, dass es auch für die gesamte NATO gilt, ungeachtet einiger Bestrebungen einiger europäischer Länder.

Der **Vorsitzende**: Herr Krämer.

Abg. **Philip Krämer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Sie bezeichnen das Doha-Abkommen als eines der oder als das schlechteste diplomatische Abkommen der USA aller Zeiten. Was sind Ihre Schlussfolgerungen für künftige Einsätze daraus, auch mit Blick auf die Folgen der Misserfolg in Afghanistan für das westliche Bündnis hat?

David Petraeus (General a. D.): Ich denke, dass es sehr schädigend war – danke, dass Sie es an-

gesprochen haben. Man darf nicht vergessen, dass das Doha-Abkommen abgeschlossen wurde, ohne dass die demokratisch gewählte Führung des Landes Afghanistan formell am Tisch vertreten war.

Darüber hinaus gab es den Taliban, das, was sie wollten: nämlich die Garantie unseres Abzugs. Und wir, um die Taliban dazu zu bringen, dem zuzustimmen, was wir wollten, setzten die afghanische Regierung unter Druck, mehr als 5.000 Taliban-Häftlinge freizulassen, die angeblich nicht in den Kampf zurückkehren würden, was sie natürlich sehr schnell taten. Sie halfen den Taliban bei der Durchführung der umfassenden gleichzeitigen Angriffe, die schließlich die afghanische Regierung zu Fall brachten und den Präsidenten zur Flucht zwangen.

Zudem hatten wir nicht viel davon, weil wir zu diesem Zeitpunkt ohnehin keine Soldaten mehr verloren. Wir waren nicht mehr an der Front, mit Ausnahme von sehr gezielten Antiterroroperationen, die unsere Spezialeinheiten, unsere ganz besonderen „Special Operations“-Kräfte, durchführten. Wir waren bereits zu einem Ansatz übergegangen, den ich für ziemlich nachhaltig hielt. Nämlich Beratung, Unterstützung und Wegbereiter bereitzustellen, wobei die Wegbereiter Drohnen, Präzisionsmunition, Erfassung und Zusammenführung von Informationen, logistische Unterstützung und andere Formen der Unterstützung sind, ohne dass unsere Streitkräfte an der Front sind. Und somit einen Ansatz zu erreichen, der meiner Meinung nach nachhaltig war. Denn auch hier gab es nur minimalen Blutverlust, und die Kosten betragen zu diesem Zeitpunkt vielleicht weniger als 25 Milliarden Dollar. Das ist kein unbedeutender Betrag. Aber wenn man 800 Milliarden Dollar für die Verteidigung ausgibt, dann war das keineswegs unhaltbar.

Und die Alternative war natürlich, dass ein Land mit 40 Millionen Menschen, dem wir in den letzten 20 Jahren zu helfen versucht hatten, wahrscheinlich in eine Auslegung des ultrakonservativen Islam aus dem 8. oder 9. Jahrhundert zurückgeworfen werden würde. Extremisten wür-



den Nutzen daraus ziehen und wären in einigen Fällen – natürlich – willkommen. Der Beweis dafür, dass die Al-Qaida-Führung willkommen war, besteht natürlich darin, dass Aiman al-Sawahiri wenige Monate nach unserem Rückzug in der Innenstadt, nur wenige Blocks vom Präsidentenpalast entfernt, getötet wurde.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für die nächste Fragerunde gibt es zwei Fragesteller, Herr Wundrak und Herrn Haunreiter.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr General, vielen Dank, dass Sie heute hier sind. Ich erinnere mich, dass Sie Kabul im Juli 2011 verließen. Bin Laden war tot, der Surge endete, die ISAF sollte rechtzeitig beendet werden, aber die negativen Dinge waren immer noch da: Die Warlords waren da, die Drogenindustrie, Korruption, Vetternwirtschaft, all diese Dinge. Die afghanischen Streitkräfte waren nicht bereit, die Sicherheitsverantwortung zu übernehmen, die Wirtschaft für das afghanische Volk stagnierte und verlangsamte sich sogar. Sie erwähnten die Lage in Doha. Wenn Sie also sagen, dass die Situation in diesem Moment oder zu diesem Zeitpunkt nachhaltig war, weil die Verluste auf fast Null reduziert wurden, hätte das dann auch noch länger anhalten können? Oder was wäre dann Ihre Strategie für die 20er Jahre? Die Kämpfe wieder aufnehmen? Wieder auf die Jagd nach Taliban-Stellungen gehen? Wie sieht die Strategie auf lange Sicht aus?

SV **Reiner Haunreiter**: Herr General, ich habe Ihren Artikel aus dem „The Atlantic“ einem befreundeten Offizier aus einem Nicht-NATO-Land zu lesen gegeben und mit ihm diskutiert. Und er sagte, Herr Petraeus hat aus dem Ergebnis des Afghanistan-Desasters nichts gelernt. Ich würde das nicht ganz so hart formulieren. Aber die Rolle des Islam, die traditionelle Rolle des Umgangs mit Fremden in Afghanistan, all das kommt in Ihrem Artikel in keiner Weise vor. Strategische Geduld würde darauf hinauslaufen, vermute ich, Afghanistan zu einem westlichen Land zu machen und komplett die Kultur zu verändern. War das realistisch?

David Petraeus (General a. D): Überhaupt nicht, das war nie die Absicht. Wir haben erkannt, dass wir Afghanistan in 20 oder weniger Jahren nicht in eine Schweiz oder etwas Ähnliches verwandeln könnten. Das war ausdrücklich nicht die Absicht, sondern, zu versuchen, Afghanistan dabei zu helfen, eine traditionelle afghanische Struktur zu schaffen, die „gut genug“ ist. Auch dabei wurden Fehler gemacht. Ich würde behaupten, dass die Fehler direkt auf die Bonner Konferenz zurückgehen und die Entscheidung, wie die Regierung strukturiert werden sollte, auf den Ausschluss der Taliban von jeglicher Rolle in der Regierung und auf eine Reihe anderer Faktoren.

Das Problem beim Atlantic-Artikel ist, dass die Anzahl der Wörter ziemlich begrenzt ist und dieser ziemlich gekürzt wurde. Ich habe in einer kurzen Aufzählung am Ende des Artikels noch einmal die Herausforderungen erwähnt, von denen Sie einige genannt haben. Wir waren uns der Art der Probleme, die dargestellt wurden, sehr bewusst, und ich würde behaupten, dass ich daraus einiges gelernt habe. Ich habe versucht, in diesem Artikel deutlich zu machen, dass das Ziel keineswegs darin besteht, eine westliche Demokratie zu schaffen.

Ich würde behaupten, dass die Situation, als ich abreiste, nicht schlecht war. Wir waren in der Lage, in einigen ausgewählten Bezirken und Provinzen damit zu beginnen, Sicherheitsaufgaben an afghanische Sicherheitskräfte zu übertragen. Diese Sicherheit wurde einigermaßen gut aufrechterhalten, bis wir unsere Truppen zu verschiedenen Zeitpunkten über das erforderliche Maß hinaus reduziert hatten. Man darf natürlich nicht vergessen, dass die wiederholten Bemühungen der USA, das Land zu verlassen, negative Auswirkungen hatten, weil sie den Afghanen Kurzsichtigkeit einimpften, der Korruption Vorschub leisteten und Anreize für Einzelne schafften, das zu nehmen, was sie kriegen konnten, wenn sie es kriegen konnten, anstatt einen längerfristigen Ansatz zu verfolgen. Das gilt auch für die Pakistaner. Sie sagten: „Die Amerikaner werden gehen, warum sollten wir ihnen helfen? Vielleicht sollten wir uns bei denen beliebt machen, die Afghanistan übernehmen.“



Das haben sie dann getan. Übrigens, auch das ist für sie nicht gut ausgegangen. Denn die größte Herausforderung für die Pakistaner sind nun die Tehrik-e Taliban Pakistani – ihre Taliban – und einige der anderen extremistischen Elemente, die auf ihrem Boden operieren, einschließlich der IS-Ableger „Khorasan“ – diese operieren jetzt von Zufluchtsorten in Afghanistan aus. Jetzt liefern sich die Pakistaner Grenzgefechte mit den Afghanen.

Zur Frage, wie es war, als ich wegging, und ob es nachhaltig war. Etwa zehn Jahre später wäre es nachhaltig gewesen, als wir zu einem beratenden, unterstützenden und fördernden Ansatz übergegangen sind. Die Sicherheit hat sich verschlechtert, es gab viele, viele Herausforderungen. Aber ich würde behaupten, dass das Leben der Afghanen zu dieser Zeit wesentlich besser war als es jetzt ist. Und es gibt keinen besseren Indikator, der ultimative Maßstab dafür ist, was die Afghanen mit ihren Füßen tun: Sie stimmen mit ihren Füßen ab und versuchen verzweifelt, das Land zu verlassen.

Und nebenbei bemerkt, sind auch wir in den Vereinigten Staaten unserer moralischen Verpflichtung gegenüber denen nicht nachgekommen, denen wir ein spezielles Einwanderungs-Visum zugesichert haben, das heißt den Dolmetschern die zunächst zwei Jahre – dann haben wir diese Frist, die auf ein Jahr verkürzt – mit unseren Soldaten auf dem Schlachtfeld im Einsatz waren und die das Risiko und die Not mit unseren Soldaten geteilt haben. Wir haben 20.000 bis 25.000 dieser Kampfdolmetscher und ihre Familienangehörigen zurückgelassen, was die Zahl auf über 150.000 erhöht. Gegenüber jenen sind wir eine Verpflichtung eingegangen, die wir letztendlich nicht erfüllt haben.

In jedem Land gab es ähnliche Situationen, einige haben es viel besser gemacht als andere, und ich überlasse es Ihnen, daraus zu schließen, wie Deutschland in dieser Hinsicht abgeschnitten hat. Bei einigen war die Lage viel einfacher, und ich könnte mir vorstellen, dass Mazar-e Sharif als Flugplatz gegen Ende sehr hilfreich war.

Also noch einmal: Zu sagen, dass es eine Menge Probleme gab, bedeutet anzuerkennen, dass wir viele Dinge hätten besser machen können und dass wir auf dem Weg Fehler gemacht haben. Das ist übrigens der Punkt, aus dem wir meiner Meinung nach am meisten lernen können. Ich glaube nicht, dass das nicht machbar war, denn wir hatten in einigen anderen muslimischen Ländern Erfolge, auch wenn sie sicherlich ganz anders waren. Der Irak in der Verstärkungsphase war ein beachtlicher Erfolg, der dreieinhalb Jahre anhielt: Er wurde nicht durch den Abzug unserer Kampftruppen zunichtegemacht, sondern durch das, was der irakische Premierminister unmittelbar nach dem Abzug tat. Ich war darüber entsetzt, ich diene zu der Zeit als CIA-Direktor, sodass ich einen sehr guten Blick auf das Geschehen hatte.

Jedes Land ist anders. Afghanistan könnte wohl das schwierigste Land sein, das man sich vorstellen angesichts der sehr begrenzten wirtschaftlichen Aussichten, des gebirgigen Geländes, der Zufluchtsorte für den Feind im Nachbarland, der Abhängigkeit von diesem Nachbarland für unsere Bodenkommunikationslinien in und aus dem Land – mit Ausnahme des Verteilungsnetzes im Norden, über das wir verhandelt haben, als ich im Zentralkommando war –, der Herausforderungen der Zentralregierungen gegenüber den Provinzregierungen und den lokalen Regierungen und alles andere bedenkt. Aber wir haben versucht, vieles davon in dieser – wenn man so will Mini-Surge-Phase in Afghanistan richtig zu machen: das afghanische lokale Polizeiprogramm, Task Forces zur Korruptionsbekämpfung, Task Forces zur Drogenbekämpfung, die Task Force zur Rechtsstaatlichkeit. Aber die Programme waren auf Dauer nicht nachhaltig. Der längerfristige Ansatz, so unbefriedigend die Situation auch gewesen sein mag, war meines Erachtens tatsächlich nachhaltig und hätte weit über den Zeitpunkt unseres Abzugs hinaus aufrechterhalten werden können.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir haben für die FDP-Fraktion zwei Fragesteller. Herr Ramms und Herr Gerschau.



SV Egon Ramms: Guten Morgen, David, schön Sie nach zwölfjährig Jahren wiederzusehen. Meine Frage: Sie haben von der strategischen Geduld gesprochen, die wir nicht hatten. Wie lange hätte es gedauert, bis die Afghanen in der Lage gewesen wären, ihr Land in allen Bereichen zu regieren und nicht nur im Sicherheitssektor? Der zweite Teil der Frage lautet: Wollten die Afghanen diese Verantwortung übernehmen, waren sie dazu in der Lage? Oder wäre es für sie angenehmer gewesen, einfach nur das Geld aus dem Ausland, einschließlich der riesigen Summe aus den Vereinigten Staaten, zu nehmen?

Der Vorsitzende: Und Herr Gerschau, gleich im Anschluss?

Abg. Knut Gerschau (FDP): Herr General, die vielen finanziellen Mittel und fehlende sinnvolle Abflussmöglichkeiten förderten Ihrer Meinung nach unbeabsichtigt Korruption und zudem waren die Projekthalte nicht auf die Bedürfnisse der afghanischen Bevölkerung abgestimmt. Wenn Sie mit Ihrem heutigen Wissen noch einmal den Einsatz des Westens in Afghanistan planen würden, welche Ressourcen würden Sie dann für was und über welchen Zeitraum zur Verfügung stellen?

Sie haben in Ihrem Aufsatz geschrieben, dass man den Abzug hätte verhindern können oder verspäten können, wenn man Fehlritte vermieden oder korrigiert hätte. Wie würden Sie darauf basierend die amerikanische Fehlerkultur in Afghanistan bewerten? Und wie hätte man Ihrer Meinung nach, rückblickend ein Umfeld schaffen können, wo Fehler offen angesprochen werden hätten können?

Der Vorsitzende: Mr. David Petraeus.

David Petraeus (General a. D.): Nun, ich würde gerne glauben, dass wir die Erfahrungen, die wir machen mussten und die Fehler, die wir gemacht haben, identifiziert haben. Wir haben dafür einen ziemlich ausgeklügelten Prozess im US-Militär. In meiner einzigen Nicht-Kampfkommantour von sechs Kommandos als General war ich für diese

Bemühungen verantwortlich, also wusste ich, was wir tun mussten. Und ich würde wieder behaupten, dass es auf der militärischen Seite ziemlich gut war. Das Problem besteht darin, dass der übergeordnete strategische Ansatz, nämlich die wiederholte Suche nach einem Ausweg, die Fähigkeit dazu untergräbt.

Offen gesagt, haben wir es im Irak viel besser gemacht, wo der Präsident im Grunde alles, was wir hatten, eingesetzt hat, dem Feind nie gesagt hat, dass wir uns zurückziehen würden, und den Einsatz unserer Truppen der US-Armee von 12 auf 15 Monate verlängert hat. In dieser Zeit konnten wir die Art von Ergebnissen erzielen, die notwendig waren, um eine sehr nachhaltige Folgezeit von dreieinhalb Jahren zu ermöglichen. Wir haben die Gewalt in dieser Zeit um 85 Prozent oder mehr reduziert. Wir hatten einen sehr ausgeklügelten „Lessons Learned“-Prozess, an dem ich maßgeblich beteiligt war. Als die „Lessons Learned“-Teams kamen, verlangten wir von den Kommandeuren von dem Counterinsurgency Assessment Team, dem Combined Arms Assault Teams [CAAT-Team] und verschiedene andere Teams, dass sie Erfahrungen weitergeben sollten, die sie ihrer Ansicht nach gemacht hatten, oder Maßnahmen, die allgemein für alle anwendbar waren, und so weiter.

Aber auch hier gilt: Wenn das nicht solide ist, wird man es nicht umsetzen können. Der Kontrast war, dass wir im Irak eine von den USA geführte multinationale Truppe hatten, in der der General und der Botschafter einen einzigen zivil-militärischen Kampagnenplan entwarfen und diesen dann mit der vollen Unterstützung des Präsidenten der Vereinigten Staaten überwachen konnten, mit einer wöchentlichen einstündigen Videokonferenz mit dem Präsidenten um 07:30 Uhr am Montagmorgen. Das war, offen gesagt, eine ganz andere Situation als die, die wir in Afghanistan hatten, wo wir, wie gesagt, neun Jahre gebraucht haben, um den richtigen Kräfteinsatz zu bekommen, den wir dann nicht sehr lange haben aufrechterhalten können.

Unsere Ausgaben waren unklug. Ich habe in diesem Artikel darauf hingewiesen, dass wir zum



Beispiel statt westlicher Techniken, westlicher Materialien und westlicher Baumethoden afghanische Bautechniken, -materialien und -methoden hätten verwenden sollen. Das wäre viel nachhaltiger gewesen, mit einem viel geringeren Bedarf an Strom und allem anderen. Ehrlich gesagt haben wir zu lange gebraucht, um das zu erkennen.

Wie ich bereits sagte, war es ein großer Misserfolg, dass wir sie zum Kauf amerikanischer Waren zwangen. Übrigens war es unser Äquivalent Ihres Hauses, das uns dazu gezwungen hat. Es war der Meinung, dass wir keine US-Dollars für den Kauf alter sowjetischer oder russischer Flugzeuge aufwenden sollten, obwohl ich wiederholt erklärt habe, dass die Afghanen diese Flugzeuge selbst warten könnten, da sie analog und nicht digital sind. Wir sollten sie nicht mit hochmodernen Black-Hawk-Hubschraubern belasten, für die wahrscheinlich Wartungspersonal benötigt werden würde. Und siehe da, es wurden weit über 15.000 – fast 17.000 – westliche Auftragnehmer für die Wartung benötigt, und in dem Moment, in dem sie abzogen, begann die Einsatzbereitschaft dieser Flugzeuge sehr schnell abzunehmen.

Das war die entscheidende Voraussetzung für die afghanische Verteidigungsstrategie, die darin bestand, im ganzen Land über Einheiten zu verfügen, die einigermaßen gut ausgebildet und ausgerüstet sind und die die kritische Infrastruktur und wichtige Bevölkerungszentren schützen. Und wenn es notwendig war, würde dann eine sehr gut ausgebildete, gut ausgerüstete afghanische Kommandotruppe von mehr als 30.000 Mann auf diese Angriffe reagieren und zwar mit diesen Hubschraubern und unserer C-130-Starrflügler und Luftunterstützungsflugzeugen, die wir ebenfalls zur Verfügung gestellt haben. Und als diese nicht mehr zur Verfügung standen, wurde den afghanischen Sicherheitskräften klar, dass niemand mit Verstärkung, Notfalllogistik, Sanitätsflügen und Luftnahunterstützung zur Hilfe kommen würde. Es war keine Überraschung, dass sie nicht weiterkämpften. Ich habe das bereits einen Monat vor dem endgültigen Zusammenbruch auf Fox News vorausgesagt. Ich erklärte, dass ich einen psychologischen Zusammenbruch der

afghanischen Sicherheitskräfte befürchte.

Egon Ramms, schön Sie wiederzusehen. Vielen Dank für ihren Dienst im Militär über die vielen Jahrzehnten. Wie lange hätte es wohl gedauert? Das weiß ich nicht, das kann man nicht vorher-sagen. Sie müssten es ja wissen, Sie waren ja dabei und haben es erlebt. Aber zu sagen, dass es sich um mehrere Jahrzehnte handelt, oder um Generationen, das wäre vielleicht zutreffender, denke ich. Man muss nur die Geduld dazu haben. Noch einmal, das ist die Art von Sache, auf die man sich einlässt, wenn man es nicht von vorn-herin erkennt. Das ist der größte strategische Fehler, denn das ist alles andere als einfach. Offen gesagt haben wir die Lehren vergessen, die wir in der Vergangenheit in Ländern wie Vietnam auf die harte Tour gelernt haben.

Wollten die Afghanen die Verantwortung über-nehmen? Komplexe Frage. Manche schon, manche nicht. Wie Sie wissen, wollte Präsident Karzai unbedingt, dass die afghanischen Sicher-heitskräfte diese Aufgabe übernehmen. Das taten auch viele der guten Führer, die übrigens bis zum Ende geblieben sind, und einige sind immer noch dort und kämpfen jetzt als Teil der afghanischen Widerstandskräfte. Gab es andere, die korrupt und prinzipienlos waren und versuchten, kurzfristig so viel wie möglich zu bekommen und dann in ein westliches Land zu fliehen? Durchaus. Wissen Sie was? Willkommen in Afghanistan. Aber das ist es, was man verstehen muss. Ich wiederhole: Wenn es nicht eine Art von strategischem Engage-ment, von Geduld und die ganz offensichtliche Fähigkeit zu bleiben gibt, verschlimmert man letzteres und untergräbt das Erste.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, wir haben einen letzten Fragesteller von der Fraktion DIE LINKE., Herrn Lüders.

SV Dr. Michael Lüders: Vielen Dank, Herr Petraeus, für Ihre sehr offenen Ausführungen. Ich erlaube mir drei bescheidene Fragen mit Blick auf Ihren Artikel, den Sie im „The Atlantic“ veröffentlicht haben. Dort beschreiben Sie den Einsatz des US-Militärs in Afghanistan als selbst-los, mutig und professionell. Nun wissen wir,



nicht zuletzt aufgrund der Enthüllungen der Afghanistan Papers, dass es in Afghanistan mit Hilfe der CIA eine Art Parallelregierung gegeben hat, die unter anderem auch umfassend mit Warlords kooperiert hat und afghanische Todesschwadronen zusammengestellt hat, die systematisch vorsätzlich und bewusst die grausamsten Verbrechen an der Zivilbevölkerung begangen haben. Hinzukommen nächtliche Razzien und Bombardierungen von Hochzeitsgesellschaften. Tausende und Abertausende von afghanischen Zivilisten sind auf diese Art und Weise zumindest mit teilweise Wissen der amerikanischen Verantwortlichen vom Leben in den Tod befördert worden. Das war sicherlich das beste Rekrutierungs-Programm der Taliban, das man sich von Seiten der Taliban hätte vorstellen können. Vor diesem Hintergrund: Wie gelangen Sie zu dem Urteil, dass der Einsatz der US-Streitkräfte selbstlos, mutig und professionell gewesen sei?

Zweite Frage: Sie haben Bezug genommen auf den Irak und bezogen sich auf „We drove violence down“. das war auch der Kernsatz in Ihren Ausführungen in The Atlantic. Als Ergebnis dieses Einsatzes im Irak ist dieses Land vollständig zerstört worden und mehr als eine Million Iraker haben diesen Krieg und seine Folgewirkungen mit dem Leben bezahlt. Und als Ergebnis dieser US geführten Intervention konnte der Islamische Staat überhaupt erst entstehen. Wie kann man vor diesem Hintergrund zu dem Urteil gelangen: „We drove violence down“?

Die dritte Frage: In Ihrem Artikel kritisieren Sie sicherlich zu Recht die Intention des russischen Präsidenten Putin, sich in Dispute internationaler Art mehr und mehr einzumischen und sogar in andere Länder einzufallen. Nun ist Russland wahrscheinlich nicht das einzige Land, das anderswo militärisch interveniert hat. Grundsätzlich die folgende Frage: Der Krieg im Irak war völkerrechtswidrig. Der Krieg in der Ukraine ist völkerrechtswidrig. Was unterscheidet den russisch geführten Angriffskrieg in der Ukraine qualitativ vom amerikanisch geführten Angriffskrieg im Irak?

Der **Vorsitzende**: Herr Petraeus, Sie haben das Wort für ein Schlusswort.

David Petraeus (General a. D): Nun, vielen Dank. Jetzt werde ich auf meine akademische Laufbahn zurückgreifen, in der ich sehr gerne debattiert habe. Es wird Sie nicht überraschen, dass ich Ihre Charakterisierung der einzelnen Elemente in Ihrer Frage nicht teile.

Aber ich möchte zunächst sagen, dass ich die Verteidigung der Entscheidung, in den Irak einzumarschieren, anderen überlassen werde. Ich war einer, der diese Politik umsetzte, nicht einer, der sie entworfen hat. Als jemand, der mehr Kondolenzbriefe an Amerikas Mütter und Väter geschrieben hat als jeder andere Kommandeur vor Ort, habe ich diese spezielle Frage immer den politischen Entscheidungsträgern überlassen.

Wir haben die Gewalt um 85 Prozent reduziert, diese Fakten sind unwiderlegbar. Tatsächlich sind es sogar mehr als 85 Prozent – wir haben diese Statistiken umfassend überprüft. Sie können das in einem Buch nachlesen, das Mitte Oktober 2023 erscheint und das ich gemeinsam mit dem bekannten britischen Historiker Andrew Roberts verfasst habe. Es trägt den Titel „Conflict: the evolution of warfare from 1945 to Ukraine“ [Konflikt: Die Entwicklung der Kriegsführung von 1945 bis zur Ukraine]. Ich habe unter anderem die Kapitel über den Irak, Afghanistan und Vietnam verfasst.

Gab es während der Durchführung der Invasion und in der darauffolgenden Zeit Schäden im Irak? Durchaus, das ist unwiderlegbar. Aber ich werde nicht zulassen, dass die Fakten bestritten werden, die als Sicherheitsvorfall bezeichnet wurden. Wir hatten eine sehr klare Definition dafür, wir haben uns damit auseinandergesetzt, wir haben festgelegt, wie wir an die Informationen kommen und wie wir den Konflikt entschärfen können. Ich habe dies dem Kongress bei mehreren Gelegenheiten dargelegt, und ich habe diese Fakten so ehrlich und offen wie möglich dargelegt. Ich möchte nur anmerken, dass wir die Gewalt nicht nur um über 85 Prozent reduziert haben – mit „wir“ meine ich die irakischen Sicherheitskräfte



und die Koalitionsstreitkräfte –, tatsächlich wurde die Gewalt in den folgenden dreieinhalb Jahren, in denen wir unsere Truppen erfolgreich abzogen, noch weiter reduziert. Der Premierminister begann dann jedoch innerhalb von 24 Stunden nach unserem Abzug damit, unsere Bemühungen zunichtezumachen, indem er eine hochgradig sektiererische Politik und Maßnahmen verfolgte, wie zum Beispiel durch die Anklagen gegen den hochrangigen sunnitischen Politiker und Vizepräsidenten Tariq al-Haschimi und seine Sicherheitsleute, anschließend gegen den Finanzminister und danach gegen einen prominenten Parlamentarier aus der Provinz Anbar. Das hat buchstäblich das Gefüge einer Gesellschaft zwischen Sunniten und Schiiten, Arabern und Kurden zerrissen, die wir versucht hatten, zusammenzufügen.

Das hat übrigens dem Islamischen Staat ermöglicht, sich neu zu formieren, zusätzliche Kraft aus dem Bürgerkrieg in Syrien zu schöpfen und dann in den West- und Nordirak zurückzukehren und das Kalifat des Islamischen Staates zu errichten. Das machte erforderlich, mit etwa 5.500 Soldaten in den Irak zurückzukehren, um die irakischen Sicherheitskräfte bei der Zerschlagung dieses Kalifats zu unterstützen und den Islamischen Staat als Armee zu besiegen, wobei ich anmerken muss, dass es immer noch terroristische Elemente und Aufständische des Islamischen Staates gibt, obwohl sich die Lage im Irak sehr verbessert hat. Und ich sehe die Zukunftsaussichten unter dem aktuellen Premierminister eigentlich sehr vorsichtig optimistisch.

Ich teile Ihre Charakterisierung eines, ich zitiere, „parallelen Staates“ überhaupt nicht. Sicherlich gab es andere Kräfte, die Operationen durchführten, einige davon waren sehr erfolgreich, andere nicht. Wir räumten immer ein, wenn wir Fehler gemacht haben. Der schreckliche Bombenanschlag auf die Hochzeitsgesellschaft ist unauslöschlich, er wird nie verschwinden, er ist ähnlich wie Abu Ghraib im Irak, und wir müssen den ersten Schritt tun: zugeben und anerkennen, Verantwortung dafür übernehmen, Wiedergutmachung leisten. In diesem Fall war es nicht nur eine aufrichtige Entschuldigung, sondern es waren sogenannte Solatia-Zahlungen. Und wir

müssen dann festlegen, wie so etwas zukünftig verhindert werden kann. Aber lassen Sie mich Ihnen versichern, dass in Kriegszeiten Fehler gemacht werden, und wenn Sie diese Art von Fehlern nicht haben wollen, dann lassen Sie Kriege erst gar nicht zu. Aber manchmal muss man das tun, wie wir mit der sehr substanziellen und beeindruckenden Reaktion der westlichen Welt in der Ukraine sehen – angeführt von der US-Regierung, wie ich glaube.

Nachdem ich die Regierung wegen der Entscheidung zum Rückzug aus Afghanistan und der Art und Weise, wie dieser durchgeführt wurde, kritisiert habe, meine ich jedoch, dass sie eine sehr beeindruckende Arbeit geleistet haben, indem sie die Bemühungen um die Unterstützung der Ukraine angeführt und mit den Verbündeten zusammengearbeitet haben. Es war wunderbar zu sehen, wie sich Deutschland engagiert hat und mit seiner Zusage für etwa 3 Milliarden Dollar zusätzlich erst kürzlich seine Hilfe aufgestockt hat. Das ist mehr als das Doppelte dessen, was Sie bereits geleistet haben. Es ist zu beachten, dass die USA weit über ca. 36 Milliarden Dollar allein für Sicherheitssysteme bereitstellen.

Ich muss übrigens anmerken, dass ich in den Vereinigten Staaten völlig unpolitisch bin: Ich lasse mich nicht einmal zur Wahl registrieren, geschweige denn unterstütze ich irgendwelche Kandidaten. Und ich berate auch Mitglieder beider Parteien, einschließlich der derzeitigen Regierung.

Aber noch einmal: Es wurden Fehler gemacht, wir versuchten, daraus zu lernen, wir haben sogar externe Organisationen hinzugezogen. Ich arbeitete sehr eng mit den internationalen Organisationen zusammen, die zivile Opfer zählten und beobachteten, was vorher nicht der Fall war. Wir haben die Anzahl der von uns verursachten zivilen Opfer gesenkt, tragischerweise sind die Opfer der Taliban ganz erheblich gestiegen.

Und dann habe ich die Mission nicht als selbstlos, mutig und verantwortungsbewusst charakterisiert, sondern ich habe das Verhalten unserer Streitkräfte im Wesentlichen als selbstlos, mutig und



verantwortungsbewusst charakterisiert. Davon bin ich fest überzeugt, und ich glaube, dass man das auch von den deutschen Streitkräften sagen kann, die während der gesamten Zeit unseres Einsatzes in Afghanistan gedient haben, insbesondere aber während der Zeit, in der ich das Privileg hatte, der Kommandeur der ISAF zu sein. Vielen Dank und danke für die guten, gezielten Fragen!

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Petraeus. Sie haben uns eine Stunde zur Verfügung gestanden. Und ich glaube, es war nochmal ganz wichtig, aus Ihrer Perspektive zu hören, wie Sie den Einsatz und dieses internationale Engagement bewertet haben. Wir haben schon ein großes Spektrum gehört, auch NGOs. Wir haben Diplomaten gehört, Menschen, die in unterschiedlichsten Zusammenhängen vor Ort waren. Aber natürlich spielte auch

der militärische Aspekt eine große Rolle und vielen Dank noch mal dafür, dass Sie uns hier Einblicke gewährt haben. Wir verabschieden uns von Ihnen und wünschen Ihnen in London alles Gute für Ihre weiteren Aufgaben.

Schluss der Sitzung: 15:47 Uhr

Michael Müller, MdB

Vorsitzender



Öffentliche Anhörung am 22. Mai 2023

zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“

Leitfragen an die eingeladenen Sachverständigen

(zum 2. Teil der Anhörung)

Afghanisch-zivilgesellschaftliche Perspektive

Frau Zarifa Ghafari (Nichtregierungsorganisation „Assistance and Promotion of Afghan Women“)

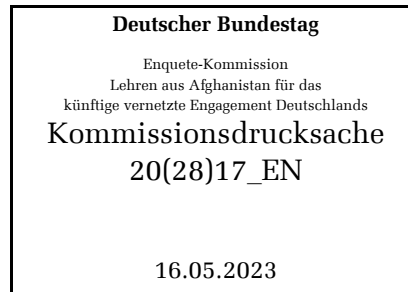
- Welche Angebote für Frauenrechte und Frauenförderung, insbesondere auf der Kommunalebene, hielten Sie für besonders wertvoll und warum?
- Wie hat sich die schrittweise Rückführung des internationalen Engagements auf die Lage von Frauen in Afghanistan ausgewirkt?
- Wie wirkte das 20 Jahre andauernde internationale Engagement insbesondere auf die junge Generation in Afghanistan und welche Faktoren haben einen nachhaltigen Aufbau einer offenen und liberalen Zivilgesellschaft verhindert?
- Welche Herausforderungen sahen Sie als Bürgermeisterin von Maidan Shahr in Bezug auf die Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung und welche Rolle spielte die internationale Unterstützung für Sie?
- Wie realistisch erschien im Zeitraum 2015 bis 2021, dass die Bekämpfung der Korruption noch erfolgreich sein würde, und was waren im genannten Zeitraum die Schwerpunkte des deutschen Engagements?

BMZ-Perspektive

Frau Dr. Ulrike Hopp-Nishanka (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ)

- Wie arbeiteten AA und BMZ in Afghanistan ressortübergreifend zusammen, wie bewerten Sie diese Zusammenarbeit und was sind Best Practice Beispiele dafür, wo man im Laufe der Jahre bereits Verbesserungen herbeigeführt hat?
- Wie angepasst an lokale Bedürfnisse und wie nachhaltig waren Projekte staatlicher und nichtstaatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit?

- Wie sahen die nationalen Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen einerseits im Rahmen der operativen Umsetzung vor Ort und andererseits im Sinne einer gemeinsamen Zielbildung in einer ressortübergreifenden Strategie aus?
- Wie hat sich die strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungshilfe in Afghanistan im Laufe der Jahre geändert und welche Konsequenzen hatte dies für die Aktivitäten in Afghanistan?
- Welche Zielvorstellungen hatte das BMZ und inwiefern waren diese mit dem AA, dem BMVg, der afghanischen Regierung sowie internationalen Akteuren abgestimmt, und fand auch irgendein Benehmen mit Vertretern der Taliban statt?



AFGHANISTAN DID NOT HAVE TO TURN OUT THIS WAY

If we are to sustain our position as the leader of the Western world, we must understand why one of our signature campaigns resulted in such frustration.

By David Petraeus*

AUGUST 8, 2022

A YEAR AFTER the chaotic scenes at Kabul airport, the outcome of the U.S. withdrawal from Afghanistan is heartbreaking and tragic for many Afghans and devastating for their country. The Afghan government that fell, leading to the return of the Taliban, was maddeningly imperfect, full of frustrating shortcomings, and, in various respects, corrupt. Yet it was also an ally in America's effort to combat Islamist extremists in Afghanistan and the region, it celebrated many of the freedoms we cherish, and it wanted to ensure them for the long-suffering Afghan people. It was certainly preferable to what replaced it.

Recent decisions by the Taliban, particularly its treatment of women and girls, confirm the trajectory of a regime that seems intent on returning Afghanistan to an ultra-conservative interpretation of Islam. It will be incapable of reviving the Afghan economy, which has collapsed since Western forces withdrew. Although the Kabul strike that killed the al-Qaeda leader Ayman al-Zawahiri was a tremendous achievement by our intelligence and counterterrorism communities, Zawahiri's very presence in Kabul demonstrated that the Taliban is still willing to provide sanctuary to Islamist extremists. In short, a country of nearly 40 million people—individuals whom we sought to help for two decades—has been condemned to a future of repression and privation and likely will be an incubator for Islamist extremism in the years ahead.

The fact and manner of America's departure also enabled our adversaries to claim that the United States is not a dependable partner and is instead a great power in decline. In an era in which deterrence is of growing importance, that is not trivial (though our efforts to support Ukraine following Russia's invasion show that the U.S. can still lead effectively when it seeks to do so). Nor is it trivial that we left behind hundreds of thousands of Afghans who shared risk and hardship with our soldiers, diplomats, and development workers, and whose lives are now endangered, along with those of their family members.

* Hinweis: Der Artikel wurde von US-General a. D. David H. Petraeus in der Zeitschrift „The Atlantic“ veröffentlicht und der Enquete-Kommission zur Verfügung gestellt; die vorliegende Kommissionsdrucksache enthält den Originaltext ohne Bilder. Der Artikel mit Bildern kann über: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/08/us-withdrawal-afghanistan-strategy-shortcomings/670980/> aufgerufen werden.

It did not have to turn out this way. I do not mean simply that there were reasonable alternatives to withdrawal that were not adequately considered, alternatives that would have led to better results than what we see today—though there were, and they would have.

Rather, I mean that it did not have to be this way at all; that despite the selfless, courageous, and professional service of our military and civilian elements, and also of our coalition partners—as well as that of innumerable great Afghans—we underachieved in Afghanistan. In fact, across our 20 years there, we made significant mistakes and fell short over and over again. Had we avoided, or corrected, enough of our missteps along the way, the options for our continued commitment to Afghanistan would have been more attractive to successive administrations in Washington—and might have precluded withdrawal entirely. Afghanistan was not going to transform into a prosperous, thriving, liberal democracy in the foreseeable future. But its prospects certainly were brighter than they are today. Moreover, as a result of our intervention in 2001, we had a responsibility to continue to help it along that path, however long it took.

What follows is not an exercise in relitigation or finger-pointing (though, inevitably, there will be some of that). Neither is it about absolving myself. I was as much a part of our efforts, in the middle years at least, as anyone else.

Instead, I want to contribute to an effort to learn from our experience in Afghanistan. Faced with a revanchist Russia, a more assertive China, an aggressive Iran, a dangerous North Korea, and Islamist extremists in various places around the world, more and more of our allies and partners look to us for resolve, a commitment to fight aggression and terrorism, and support of the democratic values we hold dear. We can provide the leadership needed only if we learn from our past endeavors.

We were right to invade Afghanistan when we did. Eliminating the sanctuary in which al-Qaeda planned the 9/11 attacks was essential to our national security, and toppling the Taliban showed our enemies that we would not tolerate those who provided a haven for terrorists who targeted our country and killed our countrymen. Our subsequent efforts also proved that we believed in the promise of freedom and democracy, and that those values are universal, however difficult it may have been to implement them in the shadow of the Hindu Kush.

But even as we acknowledge the good work that we did in Afghanistan, and recognize the sacrifice that it entailed, we must accept as well the shortcomings of our campaign there and appreciate what we got wrong, for how long, and at what cost. Ultimately, if we are to sustain our position as the leader of the Western world, we must understand why one of our signature campaigns resulted in such unending frustration.

OUR FOUNDATIONAL MISTAKE was our lack of commitment. In essence, we never adopted a sufficient, consistent, overarching approach that we stuck with from administration to administration, or even within individual administrations.

We were reluctant even at the outset of the intervention in Afghanistan, in late 2001, to establish a substantial military headquarters on the ground. And even after we did so the following year, we quickly shifted focus to Iraq. By the time attention and resources were once again truly devoted to Afghanistan, some eight years after the initial invasion, we had missed an opportunity to take advantage of a protracted period of relatively little violence in Afghanistan, during which time the Taliban and other insurgent elements regrouped in

Pakistan and then Afghanistan, and during which we could have made considerably greater strides in developing Afghan forces and institutions than we did.

As Admiral Mike Mullen often observed after becoming Chairman of the Joint Chiefs of Staff in 2007, “In Iraq, we do what we must; in Afghanistan, we do what we can.” Frankly, “what we can” was never remotely enough. In fact, when I conducted an assessment of the situation in Afghanistan at Secretary of Defense Donald Rumsfeld’s request in September 2005, I was struck by how far behind Iraq the efforts in Afghanistan already were, even though we had toppled the Taliban regime more than 15 months prior to our invasion of Iraq.

After Barack Obama took office and thoroughly reviewed the situation in Afghanistan, we did finally get the inputs roughly right for the first time, though even when the president announced a buildup of forces, he also outlined when the drawdown would begin. Regardless, by late 2010, we had finally established the right big ideas and overarching strategy; deployed reasonably sufficient forces to halt and roll back the Taliban’s momentum; increased civilian capacity to complement our military efforts; established the right organizational structures; made much-needed adjustments to the push to train Afghan forces; developed a structured program to transition select Afghan districts to Afghan control; commenced an organized effort to reconcile with the Taliban rank and file while negotiations were pursued with the Taliban leadership; and took on the issues of civilian casualties, corruption, and cultivation of illegal narcotics, among other problems.

Unfortunately, this period lasted less than a year. In June 2011, the White House released the details of the drawdown in Afghanistan that the president had previously outlined would begin that summer. As it became clear that we could not deliver a knockout blow to the Taliban and other insurgent and extremist groups, we decided that withdrawal was preferable to a lengthy, frustrating commitment. Basically, we reverted to what became our pattern in Afghanistan: not long-term nation building, but repeated exit seeking, even though nation building did continue. (And, here, for those who might contend that we shouldn’t have engaged in nation building, I would ask, once you have intervened as we did, how else do you help build the forces and capabilities that allow you to hand off crucial tasks—such as denying sanctuary to terrorists, securing the population and infrastructure, and running the country and its myriad institutions? Nation building was not just unavoidable; it was essential.)

Thus, when we recognized that we couldn’t “win” the war, we did not even seriously consider that we might just “manage” it. In fact, some senior officials, including me, had cautioned that we would not be able to do in Afghanistan what we had done in Iraq—that though we might be able to drive violence down, we would not be able to “flip” the country, as we had during the surge in Iraq, and provide it a whole new beginning. The conditions and context were too different and too challenging.

To be sure, managing the situation would have required a sustained, generational commitment, one that would have continued to be frustrating and inevitably less than ideal; nonetheless, it would have been markedly better than leaving the country and its people to the Taliban and its insurgent partners, as should be obvious now. And, because of improvements in the use of technologies such as drones and precision munitions, as well as keeping U.S. forces in “advise, assist, and enabling” roles rather than on the front lines, it could have been sustainable in terms of the expenditure of blood and treasure.

The lack of sufficient commitment over the years had innumerable knock-on effects. Having leaders of successive U.S. administrations of both parties repeatedly stating that we wanted to leave, often regardless of the conditions on the ground, undermined our negotiating position with the Taliban and had a corrosive impact on our relations with our Afghan partners, our coalition allies, and the countries in the region, especially Pakistan. However understandable the publicly stated desires to draw down were, the negative implications of them were substantial and pernicious.

Moreover, the ultimate peace deal that we reached with the Taliban in 2020 that committed the U.S. to withdrawal the following year, which we negotiated without the elected Afghan government at the table, has to rank among the worst diplomatic agreements to which the U.S. has ever been a party. We acquiesced to Taliban demands because the resulting agreement gave us, in the narrowest sense possible, what we wanted: a defined timeline for our departure and a Taliban promise not to attack our forces (which was already quite difficult to do as, by that point, American soldiers were seldom on the front lines) in the interim. Of course, our enemies knew we wanted to leave, because our leaders had repeatedly expressed that desire. And knowing that, the Taliban realized they had to give up little of value in return. In fact, to induce the Taliban to agree to what they wanted—our departure—we forced the Afghan government to release more than 5,000 Taliban detainees, many of whom quickly rejoined the Taliban's ranks and helped enable the offensive that toppled the Afghan government after our forces withdrew. The timeline that had the U.S. withdrawing during the height of the fighting season was a major mistake, as well.

Throughout, but particularly in the final few years of our involvement in Afghanistan, we also repeatedly failed to appreciate the damaging effects of our stated desire to leave on the psyche of Afghan political and military leaders and those in the rank and file. After all, why should they truly partner with and invest in the solutions we promoted if we were leaving soon anyway? Given our lack of appreciation of the effect of our rhetoric and our actions, we thus failed to anticipate that Afghan forces—who until then had generally fought bravely, and had sustained battlefield losses that were some 26 times those sustained by American troops—could suffer a collapse in the face of simultaneous Taliban offensives around the country when it became clear to those forces that no one was coming to the rescue.

In the end, the outcome came down to a lack of American strategic patience, evident right up to our final moments there—when instead of withdrawing, we could have adopted an approach that kept U.S. troops on the ground, enabled by an armada of drones and coalition forces already deployed there from countries that broadly wanted to stay, as well as the crucial contractors needed for training and maintenance.

In essence, then, from the beginning through to the end—but especially at the end—American commitment was lacking.

WE ALSO CLEARLY fell short when it came to the use of resources. Not only did we not devote enough of our own capabilities for a sufficient period of time; we also improperly allocated some of what we had, and frequently failed to appreciate, or provide, what our Afghan partners actually needed.

As I noted earlier, it took nine years for us to finally deploy roughly the level of resources—military, civilian, and financial—needed in Afghanistan, and we kept the military component of those resources in place for only eight months or so before beginning to draw down.

Beyond that, we sometimes failed to use the resources that we had as effectively as we might have, throwing money at problems and trying to do too much too quickly. I was certainly party to this. To some degree, this was because we knew that we were always on a path to withdrawal and thus needed to move quickly while we had the funding and other resources needed. Yet all of this unquestionably contributed to corruption (which we tried to identify and combat, though it was maddeningly difficult to root out), and the development of an unsustainable wartime economy. It also led us to rush to complete projects using Western materials and methods rather than Afghan alternatives that might have taken longer to finish but would have been more viable over time.

We also did not always deliver what the Afghan military needed or should have had. Instead, we gave them what we thought they needed and, under pressure from the U.S. Congress, we sought to buy American, even when U.S. systems, such as our helicopters, were too complex for the Afghans to maintain. Had we helped the Afghan military along a path where it acquired less complex (typically non-American) equipment, we might have built it into a more sustainable fighting force, but one that remained nearly as capable and would have been more able to operate independently of us. In particular, we made the Afghan security forces heavily reliant on U.S.-provided air assets that were more technically complex than the Afghans could maintain without substantial help from Western contractors, who had to leave once our forces departed. Ironically, the Afghans might have been able to carry on without U.S. and coalition forces, but they could not do without the well over 15,000 contractors who helped keep their air fleet and other U.S.-provided systems operational. (For those who suggest “We should have made the Afghans more like the insurgents,” it is important to remember that the Afghans were, by necessity, the *counterinsurgents* and had to defend population centers and infrastructure, not just operate at a time and place of their choosing, as the insurgents did.)

In the Afghan national-defense construct, the air force and commando reserves were the crucial elements. Afghanistan is a large, very mountainous country with limited road infrastructure, so aerial capabilities were essential to transport reinforcements and provide medical evacuation, emergency resupply, and close air support for forces fighting on the ground. But we need not have forced U.S. helicopters, in particular, on them, and instead should have helped them buy or maintain more of the refurbished Soviet and Russian systems that they were experienced with, and that were much easier to maintain and keep operationally ready. Indeed, that is what I recommended continuing to provide when I was the commander in Afghanistan.

Given the centrality of the Afghan reserves and the air assets needed to transport them to areas under attack, the collapse of the Afghan forces should not have been a complete surprise. In fact, I publicly noted at least a month prior to the withdrawal that I feared a psychological collapse of the Afghan forces if they knew that reinforcements and air support were not coming. (The failure of government leaders in Kabul to design and implement a realistic defense plan and then provide the kind of energy, example, direction, and inspiration that President Volodymyr Zelensky and his ministers have provided in Ukraine was a major factor as well.) Hence, the inability of the Afghans to maintain the sophisticated U.S. helicopters we forced upon them to help build up their military in no small part contributed to the collapse of that very military.

COMPOUNDING THESE two issues—the lack of strategic resolve and a failure to commit and properly allocate resources—was the fact that we often lacked sufficient understanding of the local and regional context with which we were dealing, and were unable to deal with certain aspects of that context even when we did clearly grasp them.

At the highest levels, at the outset, we saddled Afghanistan with governing structures and principles that gave more power to the central government than should have been the case. We also missed opportunities to incorporate reconcilable elements of the Taliban in the early years of our intervention. Finding the right balance between Kabul and Afghanistan's provinces and districts has been a difficult endeavor throughout Afghan history, but my sense was that we did not get it sufficiently right, particularly in our early years there.

We also undermined the effectiveness of Afghan leaders at various levels by working around them, rather than empowering them, and by conducting military or civilian programs that did not have their full buy-in, either because we did not trust them or because we did not think them capable of assisting. And despite considerable efforts to avoid mistakes in our military operations, we inevitably took actions that resulted in civilian casualties and made other errors that strained relationships with our Afghan partners. Indeed, some of our operations tragically created more enemies than they took off the battlefield, despite increasing emphasis over the years on avoiding such outcomes, and such incidents put undue pressure on Afghan leaders.

Of enormous importance, as well, is that we repeatedly failed to persuade or compel Pakistan to eliminate the sanctuaries on its soil established by the Taliban, the Haqqani Network, the Islamic Movement of Uzbekistan, and other extremist and insurgent networks that carried out campaigns and attacks in Afghanistan. We were also never able to sufficiently disrupt or degrade those sanctuaries with unilateral operations, because of Pakistan's limits on our activities.

In fact, as I reflect on the myriad challenges of Afghanistan, the sanctuaries in Pakistan were the most important and most vexing of the many differences between our wars in Afghanistan and Iraq, and the most crippling aspect of the context in which we and our coalition allies and Afghan partners operated. That difference, more than all of the others, was likely the one that ultimately meant that we could not achieve in Afghanistan what we had accomplished in Iraq during the surge and the years immediately following it.

Here, too, our public statements about wanting and intending to leave Afghanistan likely undermined our efforts. The Pakistanis sensed that, at some point, the U.S. would depart Afghanistan, whether or not the conditions warranted such action, and so Pakistani leaders did not want to antagonize the groups that would likely end up ruling at least part, if not all, of Afghanistan. Once again, then, we return to the issue of inadequate strategic patience.

THERE ARE PLENTY of other reasons for why we ultimately underachieved in Afghanistan. There were overly rosy assessments of the situation in the country at various junctures, especially in the years prior to our ultimate withdrawal, which, set against the violence that followed, undermined the confidence our leaders and citizens had in our ability to achieve our objectives. There were also, of course, many failures of the Afghan government itself, some of them incredibly frustrating episodes involving government formation, major malfeasance by immediate family members of top government leaders, and self-inflicted political crises that sapped support in Kabul and in Washington, not to mention throughout Afghanistan. Finally, there was the seemingly endemic corruption that, over time, led many Afghans to be

disillusioned by promises made by their leaders. Those issues pose lingering questions about whether we could have, and should have, done more to rectify those shortcomings—or whether they were inescapable and damaging features of the overall endeavor.

At the end of the day, however, the three issues I have described—our lack of strategic resolve, our unwillingness to commit the resources required and to allocate properly the resources we had, and our failure to appreciate fully and deal with adequately the country and region in which we were operating—are what precluded achieving a better situation.

We very much need to learn from what transpired in America's longest war. Though we may understandably shrink from such ambitious endeavors again, there are numerous situations in which these lessons will be of value. Irregular warfare in various forms has certainly not disappeared from the world, nor have the ambitions of autocrats, such as Vladimir Putin, who have proved they will intervene in disputes well beyond their borders or invade countries that aspire to align with the West, as many Afghans certainly wished to do. Beyond that, one clear lesson of the past 20 years—and of recent weeks, given the operation that brought Zawahiri to justice, as well as Islamic State attacks in Afghanistan—should be that Islamist extremists will seek to exploit ungoverned, or inadequately governed, spaces, and that we need to keep pressure on them, albeit as efficiently and economically as possible.

In the case of Afghanistan, sadly, what is likely to transpire looks to be exceedingly dire, and the situation there will likely continue to be a significant concern for America. In fact, it will at the very least require continued military, diplomatic, development, intelligence, financial, and humanitarian resources and attention so that Islamist extremists are not able to reestablish sanctuaries—but also so that Afghans do not experience widespread starvation and so that refugees from Afghanistan do not become the kind of problem for our regional partners and European allies that Syrian refugees became in the previous decade. Beyond that, we also still need to meet the moral obligation we have to Afghans we left behind, in particular the Afghans who earned the right to migrate to America with their families in return for their service alongside our men and women in uniform as battlefield interpreters.

THE DESIRE OF MULTIPLE U.S. PRESIDENTS of both parties to end endless wars and focus on nation building at home rather than abroad is more than understandable, especially to those like me who served in those wars and know firsthand the costs and sacrifices of them.

The problem is that it is not clear that our withdrawal from Afghanistan has ended the endless war there, or even ended our involvement in it. And there is nothing to say we won't get drawn back in somehow. As my exceptional colleague Ambassador Ryan Crocker, who led our diplomatic missions in Iraq, Pakistan, and Afghanistan, among others, used to observe, "You can leave the movie theater, but the movie continues to roll."



Kommissionsdrucksache 20(28)18_EN

22.05.2023

Zarifa Ghafari
Nichtregierungsorganisation
„Assistance and Promotion of Afghan Women“

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Neuausrichtung, Anpassung und Abzug
2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken
auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“**

am 22. Mai 2023

Zarifa Ghafari
Nichtregierungsorganisation „Assistance and Promotion of Afghan Women“
apaworganisation@gmail.com

*Prepared Statement for the public hearing of the
German Bundestag's Study Commission on Afghanistan on Monday, 22 May 2023*

Dear Members of the German Parliament, Study Commission on Afghanistan,
Ladies and Gentlemen, Greetings.

I am happy to participate in an important hearing of this committee of parliamentary affairs on behalf of Afghan women and share the current situation of Afghan women with you.

Let me, first of all, thank the international community and allies for their entire support to Afghanistan, especially the German government for its social participation, health and economic empowerment efforts, which have led to the awakening of the new generation of Afghanistan, and I am a good example of that today, which gives me the ability to sit in front of you, defending the rights of women, the women of Afghanistan.

I would like to discuss the past 20 years and the current situation of Afghanistan in the following four sections, which will clearly give you an open eye on the matter of Afghanistan.

At the start, whenever we are talking about Afghanistan, the role of international community's engagement comes first and then the question follows: What factors prevented the formation of a stable and liberal society in my country?

If we come to the discussion of international community's engagement, the effects of international interaction were that the new majority generation of Afghanistan became educated and got access not only to the digital world, but somehow also to the modern world of education. Women became a part of society and political participation; Afghanistan was ahead of neighboring countries in terms of freedom of expression and democratic values. Yes, poverty and unemployment, corruption, illegal immigration, and drug trafficking were big concerns, but there were still some efforts happening around it. So it was not totally out of control, and even it could get better as we were sure for some time more, the new generation were raising to get the political leadership and lead of the country like the young generation of the Western world. But unfortunately, all the efforts of this generation were sold in one day during a contract in Doha.

The only factor preventing the formation of an open and liberal society was the open support of the international community to the gun lords, bandits, smugglers, mafia, and war criminals. Instead of the young generation, in particular women, the international community gave the power of the government of Afghanistan, money, and support to the former criminals, killers of the people and until the end they supported the same groups, and the young generation was kept in the margins and corners always. If youth and women had been receiving enough support, we would have been able to form not only a liberal government but more qualified one.

Secondly, there's always a discussion around the question: Was there a real chance to fight corruption in Afghanistan during the years 2015 to 2021?

So let me clear it, the only chance to fight against corruption was the presence, raising and leadership of the young generation inside and outside of Government, especially women. Because recently the warlords, mafia men, and former corrupt leaders were forced to give up and retire, because they were not able to compete with this new generation of rising talents, and the power was transferred to the new generation. So I can say with certainty, that as the new generation was not corrupt and fully determined to serve with dignity and honor, there was a chance to overcome the small problems before selling the entire 40 million people and a country to another conflict, a humanitarian disaster. But as we all know, let me repeat it so it can remain in the memories of everyone here that, unfortunately, the international community did not invest in Afghan youth and the women of Afghanistan in the way it should have been.

Ladies and gentlemen; I know always talking about the past leads to a point with no solution, so let me share a short note on current Afghanistan, on what happened to us, the Afghan women, after 15 of August 2021, since the world has left us all alone.

Unfortunately, as a result of the withdrawal of the international community, and more importantly, as a result of forgetting Afghanistan, Afghan women lost all their rights and hopes, they are not only deprived of education, work, social and political participation. Much more profoundly, the reason of their presence in that society has been changed from the position of a free human being to the position of a slave for the well of a male dominated society. Afghanistan is the only country in the world where women are banned from education and are stoned and killed by men in stadiums with illegal trails. Afghanistan is the only country in the world where women are allowed to sell their body parts, children, household, but are not having the right to work, to education, life, and human values. Women cannot go to the doctor appointments without a man, and women are not even allowed to go to the market for daily good shopping. Most of the convicted women are those whose husbands were killed in the joint fight against terrorism alongside your forces. They are left all alone today. There are also examples of widows and wives of former martyred soldiers being forcibly married by the Taliban to the Talib soldiers. Overall, it can be said that the main victims of current conflict and disaster are Afghan women and children, which are really facing a great humanitarian disaster.

But I believe, you all are agreeing with me that now, it is time for action. We need to help, but how? Here is the answer:

Afghan mothers, sisters, daughters, and wives need social and financial support, and it is possible through implementation of some of humanitarian projects by supporting initiatives lead by women.

It will not be an exaggeration if I say that the main reason of failure of our joint efforts in the last 20-year in Afghanistan was ignoring the people at the country sides but supporting projects in big cities and mostly working in central areas. This caused on all of us a big pay, as the people of the country sides were left behind, and remained ignorant of democracy, human rights, internationalism, and other values because they were not reached out to and given a platform. And this was the main reason why, intelligence involved in war including ISI of Pakistan and the Taliban were able to rise from the country sides. They gave them guns, and made them fight against us, and this led them to be able to destroy all our joint efforts.

Therefore, if there is an attempt to interact with Afghanistan again, it will be necessary, unlike before, to design and implement projects for women's public awareness, economic empowerment and health problems in villages and country sides.

I am a strong supporter of the implementation of projects in the fields of vocational education, development of textile industry, agriculture and livestock in the current difficult conditions and I can say with certainty that these projects are not only applicable, but also are so useful too.

Dear all,

I as an Afghan woman I have been through so much hard times during serving the country as a mayor, as well now, because of living in exile. Working as a mayor despite its hardship was still joyful because I knew I am doing it for my people, but the wrong deals of leaders of the world made me to live in exile which was never my choice and I am sure this is happening to hundreds of other women and men the same.

The open and hidden hostility of the hard-liner religious groups, land mafia, corruptors and extremism of men dominated society with a female mayor in the field of work and social life were the main challenges that kept me from working for the first 9 months, then attacks on my life, and when they could not kill me, they killed my father and finally this chaos forced me to leave my country. Today I am sitting in front of you all with a heart full of pain, speaking about our broken dreams but still showing the resistance of not giving up.

Last but not least, dear leaders of democratic world, please!

Start looking into the solutions through political leadership and save Afghanistan from terrorism, humanitarian disaster, and human conflict. It is very sad that even today the whole world treats Afghan women, men, and children differently than others. We can clearly see that the women and people of Iran and Ukraine are more supported than the Afghan women, while we are experiencing more deprivation and subjugation than anyone else. And unfortunately, while not only we fought against terrorism with NATO last 20 years, but during the Russian empire, Afghans defeated Russia so good things like falling of the Berlin wall can happen so for the sake of humanity,

We are not a nation to forget!

Don't forget us! Don't forget Afghan women!

Help us to not only save our country but the world from another humanitarian disaster in 21st century.

Thank you for your attention!



Kommissionsdrucksache 20(28)27

Dr. Ulrike Hopp-Nishanka
**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)**

Stellungnahme*

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021:
Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler,
nationaler und lokaler Ebene“**

am 22. Mai 2023

* Die Stellungnahme wurde nachträglich von der Sachverständigen übersandt.

Stellungnahme von Dr. Ulrike Hopp-Nishanka für die Enquete-Kommission "Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands"

Öffentliche Anhörung zum Thema „Neuausrichtung, Anpassung und Abzug 2015 bis 2021: Ziele, Anpassungen und Dynamiken auf internationaler, nationaler, lokaler Ebene“ am 22. Mai 2023

Die hier vorgelegte schriftliche Stellungnahme ergänzt die übergreifenden mündlichen Ausführungen im Rahmen der öffentlichen Anhörung und beantwortet die vorab übermittelten Fragen der Kommission.

1. Wie arbeiteten AA und BMZ in Afghanistan ressortübergreifend zusammen, wie bewerten Sie diese Zusammenarbeit und was sind Best Practice Beispiele dafür, wo man im Laufe der Jahre bereits Verbesserungen herbeigeführt hat?

Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verfolgten – gemeinsam mit den anderen Ressorts - in Afghanistan gemeinsame übergeordnete Interessen und Ziele, die die Bundesregierung definiert hatte. Dazu gehörte neben der Reduzierung des gewaltsamen Konflikts der Aufbau einer Form von Staatlichkeit, die u. a. aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit und Menschenrechten Legitimität genießt und damit Stabilität ermöglicht, sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die der Bevölkerung Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus eröffnet.¹

Basierte die Zusammenarbeit zunächst auf der Abstimmung zur Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele, entstand im Laufe der Zeit ein gemeinsamer Ansatz. So wurden übergreifende Bedarfe und Anliegen durch abgestimmte und gemeinsame Finanzierung realisiert.

Während der Zeit des ressortgemeinsamen Engagements in Afghanistan entwickelten sich Verfahren zur gemeinsamen Analyse der Situation, der Planung sowie der Koordinierung. Diese waren zunächst von der Zusammenarbeit im Rahmen der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) geprägt, später fokussierten sie zunehmend auf die Abstimmung zwischen AA und BMZ und ihre jeweiligen Planungen für den Mitteleinsatz in Afghanistan.

Beispielsweise wurden gemeinsame Strukturen aufgebaut, die das Engagement unterstützten. Dabei handelte es sich einerseits um das Risk Management Office (RMO), das 2008 eingeführt wurde, um eine auf Akzeptanz der lokalen Bevölkerung beruhende Sicherheit für das zivile Engagement zu gewährleisten. Andererseits wurde das Vorhaben „Monitoring, Evaluierung und Kommunikation“ aufgebaut, das insbesondere die Kommunikation in die afghanische Öffentlichkeit über das zivile Engagement der Bundesregierung verbesserte. Mit der Zeit entwickelte sich eine gute Routine des Austauschs zur Steuerung und zur gegenseitigen Einbeziehung, z. B. bei Analysen, Szenarien und Planungsprozessen sowie bei ProjektAbstimmung.

¹ Siehe hierzu auch die regelmäßigen Berichte der Bundesregierung an den Bundestag.

Die Einführung des GAAP Ansatzes – die **gemeinsame Analyse** und **abgestimmte Planung** – im Jahr 2019 formalisierte diesen Prozess. Es handelt sich dabei um ein Verfahren, das sicherstellt, dass AA und BMZ regelmäßig gemeinsam die Situation vor Ort analysieren und ihre jeweilige Planung abstimmen. Der Ansatz reicht heute über den Afghanistankontext hinaus, ist aber wesentlich von der Erfahrung in Afghanistan geprägt.

Nicht zuletzt aufgrund der Schlussfolgerungen aus der Auswertung von ressortgemeinsamen Erfahrungen (2012/13) erkannten die Ressorts zudem den Wert gemeinsamer Dienstreisen, einer abgestimmten Personalvorbereitung und –fortbildung, um eine verbindende Wissensgrundlage zu schaffen. So einigten sich die Ressorts u.a. auf eine gemeinsame Personalvorbereitung vor der Ausreise, Fortbildungen und weitere gemeinsame kollegiale Lernformate – unter zunehmender Einbeziehung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und anderen Um- und Vorfeldorganisationen und zunehmend über Afghanistan hinaus.

So entstand eine – auch über das Engagement in Afghanistan hinausreichende - gemeinsame Grundlage im Bereich Krisenprävention und Friedensförderung. Die gemachten Erfahrungen flossen in den Prozess „Spending Review“ und die ressortübergreifenden Leitlinien für Krisenengagement² ein. Diese wurden vertieft mit einer Strategieentwicklung für Schwerpunktthemen wie Rechtsstaatlichkeitsförderung und Vergangenheitsarbeit, in denen komplementär Wirkungen erzielt werden konnten, sowie im Bereich Reform des Sicherheitssektors (SSR), wo ein gemeinsames Verständnis und Engagement ggf. noch wachsen musste. Die Erfahrungen aus Afghanistan wurden auch in anderen fragilen Kontexten, wie z. B. der MENA Region, der Sahel-Zone und der Ukraine genutzt.

2. Wie angepasst an lokale Bedürfnisse und wie nachhaltig waren Projekte staatlicher und nicht-staatlicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit?

Im Folgenden wird vor allem auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit eingegangen, da diese einem einheitlichen Vorgehen bei Planung und Zielsetzung sowie gemeinsamen Gestaltungsprinzipien folgt.

Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) arbeitete eng mit der afghanischen Zentralregierung zusammen. Die Zielsetzung orientierte sich an den Entwicklungsschwerpunkten des afghanischen Partners (wie z.B. dem *Afghanistan National Peace and Development Framework*). In regelmäßig stattfindenden Regierungsverhandlungen und -konsultationen wurde gemeinsam über Entwicklungsprojekte entschieden. Bei der Vorbereitung von Projekten wurden bereits in der Konzeptionsphase lokale Bedarfe geprüft und berücksichtigt.

Dabei hatte die Nachhaltigkeit einen großen Stellenwert. Nicht zuletzt lag ein Schwerpunkt der EZ auf dem Kapazitätsaufbau der jeweiligen staatlichen Partnerinstitutionen, um diese in ihren Fähigkeiten zu stärken und eigenverantwortliche Entwicklung weiter voranzutreiben. Besonderes Augenmerk wurde auf die Verantwortungsübernahme bei Wartung und Instandhaltung der im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit finanzierten Infrastruktur durch die afghanischen Partner gelegt (dies war

² Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern ([Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de))

auch ein regelmäßiger Gesprächspunkt in den Regierungsverhandlungen). Darüber hinaus wurden in allen Vorhaben Partnerleistungen eingefordert. All dies zielte darauf, die Eigenverantwortung der afghanischen Partner zu erhöhen. Dennoch fiel es der Zentralregierung in Kabul aufgrund limitierter Leistungsfähigkeit und Ressourcen oft nicht leicht, die erwarteten Eigenbeiträge zu leisten.

Neben der zentralstaatlichen Abstimmung arbeitete man in der Umsetzung von Projekten eng mit den regionalen und lokalen Strukturen zusammen. Dies beinhaltete auch Aushandlungsprozesse mit lokalen Entscheidungsträgern und –gremien, wie den sog. Shuren. Dies erfolgte unter Berücksichtigung von Grundprinzipien, wie z. B. der Einbeziehung der vulnerablen Bevölkerungsteile und der Beteiligung von Frauen. Letztere war durchaus möglich in Form von angepassten Beteiligungsformaten und unter Berücksichtigung des jeweiligen lokalen und situativen Kontexts.

Für die Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Strukturen hatten die sog. Nordvertreter*innen des BMZ eine wichtige Rolle. Sie waren das Gesicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den Nordregionen und waren in den Fokusprovinzen der deutschen EZ regelmäßig auf regionaler und lokaler Ebene mit den verschiedenen Entscheidungsträgern aus Verwaltung und Politik im Austausch. Sie ergänzten den üblichen Dialog und die Zusammenarbeit auf der Projektebene und trugen Anliegen und Erfahrungen aus den Provinzen in die Koordinierung mit der Zentralregierung.

Zur Stärkung der lokalen und regionalen Verwaltungsstrukturen wurden seit 2010 gezielt Vorhaben und Regional- sowie Distrikfonds finanziert. Diese befähigten lokale und regionale Strukturen, Infrastruktur zur Regionalentwicklung zu planen und umzusetzen. In der Auswertung u. a. dieser Vorhaben zeichnete sich ab, dass Nachhaltigkeit der Projektergebnisse vor allem dort gesichert war, wo der Nutzen für die Bevölkerung direkt und konkret erfahrbar war und wo Verantwortliche von der Bevölkerung und zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen für die Leistungserbringung zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Dieser Befund bestätigte sich auch durch eine Auswertung (sog. Metareview) internationaler Evaluierungen von Entwicklungsprojekten in Afghanistan³. Insbesondere beim nachhaltigen Kapazitätsaufbau bei den Partnerinstitutionen kam es darauf an, dass diese auch ein intrinsisches Interesse an den durchgeführten Maßnahmen hatten.

3. Wie sahen die nationalen Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen einerseits im Rahmen der operativen Umsetzung vor Ort und andererseits im Sinne einer gemeinsamen Zielbildung in einer ressortübergreifenden Strategie aus?

Vor Ort fand die Abstimmung – insbesondere nach Schließung der PRTs - auf Botschaftsebene statt. Die für das entwicklungspolitische Engagement zuständigen Referent*innen waren sowohl an der deutschen Botschaft in Kabul als auch im Generalkonsulat in Mazar-e Sharif vertreten. Gemeinsam mit den Nordvertreter*innen des BMZs, die die Abstimmung in den Schwerpunktregionen mit den Partnern und den Durchführungsorganisationen koordinierten, sowie der Botschaft in Kabul und dem

³ Zürcher, C. (2020), Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008-2018, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, https://www.ez-afghanistan.de/sites/default/files/Summary%20Paper%20Meta-Review%20of%20Evaluations%20Afghanistan%20March%202020_0.pdf.

deutschen Generalkonsulat in Mazar-e Sharif wurde regelmäßig der Kontext analysiert sowie die Einbeziehung der politisch Beteiligten auf Provinz- und Distriktebene in die Projektentscheidungen unterstützt.

In Berlin gab es eine dichte Folge von regelmäßigen Abstimmungen zwischen den Ressorts (fast wöchentlich auf Arbeitsebene, monatlich auf Referatsleiter*innen-Ebene, mindestens alle drei Monate Staatssekretär*innen-Runden). Ab Februar 2009 wurden vierteljährliche Kohärenzrunden zwischen dem AA und BMZ eingeführt, die der Abstimmung auf Arbeitsebene dienten. Zur Vorbereitung wichtiger internationaler Termine, wie den *Senior Officials Meetings* (SOM), fanden Ressortabstimmungen statt. Zu der besonders relevanten Frage der Konditionalisierung von Hilfsgeldern, um Anreize für Reformen zu setzen, wurde 2018 ein gemeinsames internes Positionspapier zu Konditionalisierung erstellt.

Neben der Abstimmung zwischen den Ressorts der Bundesregierung war die internationale Koordination relevant für den abgestimmten Auftritt gegenüber den afghanischen Akteur*innen. Enge Abstimmungen zu internationalen Strategien und einem kohärenten gemeinsamen Vorgehen wurden ab 2010 insbesondere mit den sogenannten *Mutual Accountability Frameworks* entwickelt. Die Rahmenwerke der gegenseitigen Rechenschaftspflicht zwischen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft dienten als Richtschnur für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die Reformbemühungen in Afghanistan.

4. Wie hat sich die strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungshilfe in Afghanistan im Laufe der Jahre geändert und welche Konsequenzen hatte dies für die Aktivitäten in Afghanistan?

In den ersten Jahren des Engagements lag der Fokus auf bevölkerungsnahen lokalen Vorhaben zur Sicherung der Grundbedürfnisse wie Ernährungssicherung, die eng angelehnt an der Humanitären Hilfe und Nothilfebedarfen entlang der Prinzipien umgesetzt wurden, wie sie heute für den sog. HDP-Nexus beschrieben werden (Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit). Zugleich wurde auch der Kapazitätsaufbau der zunächst kaum arbeitsfähigen Regierungsstrukturen unterstützt.

Ab 2010 wurde mit der sogenannten „Entwicklungsoffensive“ für Nordafghanistan ein stärkerer Fokus auf den Staatsaufbau und die Stärkung der Eigenverantwortung des afghanischen Staates gelegt – mit dem Ziel, die Zentralregierung zu stärken und die Akzeptanz des Staates zu erhöhen. Dies wurde insbesondere durch den von der Weltbank verwalteten Multi-Geber-Fonds *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) unterstützt. Gleichzeitig, aufgrund langsamer Fortschritte auf zentralstaatlicher Ebene und im Sinne der Prinzipien der Devolution und Subsidiarität – in Afghanistan als „sub-national governance“ benannt –, wurden regionale und lokale Verwaltungsstrukturen gestärkt. Diese sollten den afghanischen Staat jenseits der städtischen Zentren als Leistungsträger für die Bevölkerung erfahrbar machen. Der Fokus staatlicher EZ lag in den frühen 2010er Jahren auf Regierungsberatung, Einüben von Verwaltungshandeln und der Befähigung der staatlichen Akteur*innen. Die Stärkung subnationaler Regierungsführung und des Verwaltungsaufbaus wurde durch verschiedene Programme, wie den Regional Infrastructure Development Fund (RIDF, FZ), den parallel laufenden Regional Capacity Development Fund (RCDF, TZ) und dem daraus hervorgegangenen Vorhaben „Förderung subnationaler Regierungsstrukturen“ (RCD, TZ) unterstützt. Sowohl RIDF als auch RCD hatten zum Ziel,

die Kapazitäten der Provinz- und Distriktverwaltungen in sechs Nordprovinzen weiterzuentwickeln, damit diese ihre Entwicklungsvorhaben zunehmend selbst planen und umsetzen können.

Mit der Verschlechterung der Sicherheitslage verlagerte sich der Implementierungsfokus auf kleinere und lokalere Programme, die schneller und einfacher umzusetzen und weniger abhängig vom Zugang zum Projekt durch staatliche und internationale Akteur*innen waren. Große Infrastrukturprojekte in unsicheren Kontexten umzusetzen war schwierig. Nachhaltig und wirksam waren eher kleine, bevölkerungsnah und lokale Vorhaben, insbesondere zu gesundheitlicher Grundversorgung, Bildung und Verbesserung des Lebensunterhalts. Die Verschlechterung der Sicherheitslage führte auch zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen in Afghanistan, deswegen wurde ab 2016 die strategische Ausrichtung auf die Basisversorgung der Bevölkerung erweitert.

Die Portfolio-Reviews von 2013 und 2017 zeigten, dass strukturbildende (*Governance*-)Maßnahmen sowie der Aufbau eines wirtschaftlichen Privatsektors größtenteils nur eingeschränkt auf systemischer Ebene wirksam oder nachhaltig waren. Ebenso zeigten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in politisch sensiblen Bereichen wie Korruptionsbekämpfung oder Gleichberechtigung der Geschlechter nur wenig strukturelle Wirksamkeit im Rahmen der üblichen, kurzen Projektzyklen. Entscheidend für die Projektfortführung war jedoch auch das Partnerinteresse an Kapazitätsaufbau. So gab es neben den eingeschränkten strukturellen Effekten immer auch eine Nachfrage nach diesen Vorhaben und den dezierten politischen Wunsch, solche Aktivitäten umzusetzen. Daraus ergaben sich Dilemmata zwischen Partnerorientierung, den politischen Zielen und dem realistisch Machbaren.

Aus den Portfolioreviews resultierten die folgenden Anpassungen im Portfolio:

- Nach der Portfolio-Review 2013 wurde ab 2014 auch eine stärkere Ausrichtung auf den ländlichen Raum vorgenommen.
- Das Engagement im Sektor nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wurde umstrukturiert.
- Gleichzeitig wurden ein stärkerer Fokus auf subnationale Verwaltungs- und Staatsstrukturen gelegt.
- Mit wenigen Ausnahmen wurde von großen, komplexen Infrastrukturmaßnahmen aufgrund der damit verbundenen Umsetzungsrisiken abgesehen.
- Flexiblere Instrumente wie der RIDF oder der RCD wurden fortgeführt.
- Die Datenlage wurde noch weiter verbessert durch die Neustrukturierung der Datensammlung der deutschen EZ und die Weiterentwicklung des Development Trackers.

5. Welche Zielvorstellungen hatte das BMZ und inwiefern waren diese mit dem AA, dem BMVg, der afghanischen Regierung sowie internationalen Akteuren abgestimmt und fand auch irgendetwas Benehmen mit Vertretern der Taliban statt?

Das BMZ trug mit seinem Engagement zu den innerhalb der Bundesregierung definierten Zielen des Engagements bei. Für das BMZ standen insbesondere der Beitrag zum Aufbau einer Staatlichkeit, die aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit und Recht, insbesondere der Menschenrechte, bei der Bevölkerung Legitimität genoss, im Mittelpunkt sowie der Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die der Bevölkerung Zukunftsperspektiven eröffnete. Die entsprechenden Maßnah-

men orientierten sich dabei im Sinne der Partnerorientierung der staatlichen EZ an afghanischen Politikvorgaben und -zielen, soweit diese handlungsleitend für die internationale Gemeinschaft formuliert waren.

Von Anfang an gab es eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts (vernetzter Ansatz). Allerdings mündete politische Zielabstimmung nicht immer unbedingt in eine gemeinsame Strategie der Operationalisierung aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Perspektiven, unterschiedlicher Vorgehensweisen bei Planung und Ergebniserwartung sowie unterschiedlicher Handlungsprinzipien, beispielsweise zu Bedarfsorientierung, Umgang mit Entscheidungsträger*innen und den Zielgruppen etc. Die resultierenden Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse wurden unter Frage 1 beschrieben.

Einflussmöglichkeiten des BMZ auf militärische Entscheidungen, sicherheitspolitische Erwägungen oder die außenpolitische und diplomatische Begleitung des Friedensprozesses bestanden nicht. Die EZ war jenseits begrenzter Beiträge zur Polizeiausbildung, z. B. durch Sprachtraining, nicht im Sicherheitsbereich tätig; dort fehlte es an Reformen und Korruption war in dem Bereich sehr präsent.

Die internationale Abstimmung unter den Gebern war intensiv im Sinne von Informationsaustausch, allerdings – und dies ist keine Afghanistan-spezifische Situation – gab es immer Grenzen bei Koordination und Kohärenz. Mit einigen Partnern gab es eine sehr enge Abstimmung, u.a. auch durch Ko-Finanzierungen von Projekten. Mit dem *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) bestand ein sehr gutes Instrument des gebergemeinsamen Vorgehens. Innerhalb des ARTF fanden sehr enge und regelmäßige Abstimmungen zum Vorgehen in den Sektoren, die vom ARTF finanziert wurden, statt. Dieses gebergemeinsame Vorgehen wurde im Laufe der 2010er Jahre intensiviert und durch verschiedene auch hochrangige Formate untermauert. So gab es eine intensive internationale Abstimmung mit der afghanischen Regierung zu Zielen des zivilen Engagements, zur Förderung von Entwicklung und Reformen im Rahmen der *Mutual Accountability Frameworks* (*Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF), *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF), *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF)) und der *Senior Official Meeting(s)* (SOM). Afghanische zivilgesellschaftliche Akteur*innen fanden in diesen Formaten regelmäßig Gehör, ihre Sichtweisen wurden durch intensive Kontakte vor allem vor Ort durch Botschaften und EZ-Personal in die internationale Koordination eingebracht.

Der Umgang mit den Taliban war von Beginn des zivilen Engagements an durch den internationalen politischen Rahmen vorgegeben - die deutsche Entwicklungszusammenarbeit war der Unterstützung der afghanischen staatlichen Institutionen verpflichtet. Kontakte zu den Taliban wurden strikt abgelehnt und Verhandlungen oder andere Abstimmungen fanden im Rahmen der EZ nicht statt. Daher fand in den 2010er Jahren ein Rückzug aus Gebieten statt, in denen die Taliban die Kontrolle gewannen.