



Deutscher Bundestag

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

Wortprotokoll der 25. Sitzung

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

Berlin, den 18. September 2023, 13:00 Uhr

Sitzungssaal 4.900, Paul-Löbe-Haus

10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

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

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Tagesordnungspunkt

Seite 5

Öffentliche Anhörung zum Thema

**„Internationale Evaluierungen des Afghanistan-
Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte
Maßnahmen“**

Eingeladene Sachverständige:

Bjørn Tore Godal
Chair of the Norwegian Commission on
Afghanistan, Oslo/Norwegen

Joost Flamand
Direktor der Abteilung Sicherheitspolitik
Außenministerium der Niederlande, Den Haag



Prof. Dr. Christoph Zürcher
University of Ottawa
Graduate School of Public and International Affairs

Vorlagen zur Anhörung:

Norwegian Ministry of Foreign Affairs and
Ministry of Defence
Report „A good ally – Norway in Afghanistan
2001 – 2014“, Oslo, Juni 2016

Kommissionsdrucksache 20(28)29

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands
Policy and Operations Evaluation Department
(IOB)
IOB-Evaluation „Between Wish and Reality“,
Evaluation of the Dutch contribution to
Resolute Support, März 2023

Kommissionsdrucksache 20(28)30

Prof. Dr. Christoph Zürcher,
„Meta-Review of Evaluations of Development
Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018“,
Hauptbericht, März 2020

Kommissionsdrucksache 20(28)31

Ministry of Foreign Affairs
Policy and Operations Evaluation Department
(IOB)
IOB-Evaluation “Inconvenient Realities”
An evaluation of Dutch contributions to stability,
security and rule of law in fragile and conflict-
affected contexts, August 2023

Kommissionsdrucksache 20(28)32



Ministry of Foreign Affairs
Policy and Operations Evaluation Department
(IOB)
Summary “In search of support: the integrated
police training mission in Kunduz, Afghanistan”,
Post-mission evaluation, November 2019

Kommissionsdrucksache 20(28)33

Stellungnahmen:

Prof. Dr. Christoph Zürcher
University of Ottawa
Graduate School of Public and International Affairs

Kommissionsdrucksache 20(28)34

Anlage 1

Bjørn Tore Godal
Chair of the Norwegian Commission on
Afghanistan, Oslo/Norwegen

Kommissionsdrucksache 20(28)35 neu

Anlage 2



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 der Sitzung: 13:00 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Internationale Evaluierungen des Afghanistan- Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich und eröffne die Sitzung unserer 11. öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“. Ich begrüße natürlich auch wie immer ganz herzlich die Gäste auf der Tribüne und die, die sich zugeschaltet haben und unsere Liveübertragung mitverfolgen. Ich will in dem Zusammenhang auch sagen, dass es nach wie vor ein hervorragendes Angebot gibt, nicht nur live mitzuverfolgen, sondern auch im Nachhinein auf den Webseiten des Bundestages noch einmal nachzuvollziehen, wie sich unsere Arbeit gestaltet und welche interessanten Anhörungen wir bereits hatten. Gut ist auch, dass es dieses hervorragende Angebot gibt, weil alle, die nach wie vor mit der Bundestags-App arbeiten, keine Chance haben, uns entsprechend wahrzunehmen, da wir entgegen der Ankündigung des Präsidiums nach einem Jahr unserer Arbeit immer noch keinen Hinweis auf dieser Bundestags-App haben.

Meine Damen und Herren, wir hatten alle hoffentlich eine gute Sommerzeit, aber wir haben in dieser Zeit auch den zweiten Jahrestag der Machtübernahme der Taliban erlebt. In diesem Zusammenhang gab es – wie ich fand – wieder sehr gut ein großes mediales Interesse sowohl von Printmedien wie auch Hörfunk und Fernsehen, die sich alle nochmal der Situation in Afghanistan zugewandt und auch ein großes Interesse an der Arbeit unserer Enquete-Kommission gezeigt haben. Ich will mich an dieser Stelle bei allen bedanken, die in der Sommerzeit in diese Richtung Öffentlichkeitsarbeit mitgemacht und unterstützt haben, um deutlich zu machen, wie wichtig unsere Arbeit hier ist und wie gut wir vorankommen mit der ersten Phase unseres Untersuchungsauftrages, der wir uns bisher gewidmet haben. Insofern hoffe ich, dass wir gemeinsam dieses Interesse auch für die nächste

Phase unserer Arbeit weiter wecken können.

Wir werden uns heute der Aufarbeitung zwei anderer Länder widmen, die schon Evaluierungen vorgenommen haben und ihr Engagement in Afghanistan aus unterschiedlichster Perspektive analysiert und ggf. daraus abgeleitete Schritte formuliert und Schlussfolgerungen gezogen haben. Wir wissen alle: der Afghanistaneinsatz war auch ein NATO-Einsatz und andere NATO-Partner sind mit ihren Evaluierungen bereits ein Stück weiter als wir, darunter die Niederlande und Norwegen. Norwegen war das erste Land, das eine umfassende Evaluierung seines militärischen, diplomatischen und entwicklungspolitischen Beitrages in Afghanistan durchgeführt hat. Auch wir untersuchen diesen Dreiklang - militärisch, humanitär, finanziell. Wir freuen uns, dass wir heute den Vorsitzenden der damaligen norwegischen Evaluierungskommission, den ehemaligen norwegischen Außen- und Verteidigungsminister und früheren norwegischen Botschafter in Deutschland, Bjørn Tore Godal, hier im Saal begrüßen dürfen. Ihnen ein herzliches Willkommen! Wir freuen uns sehr, dass Sie heute in Präsenz bei uns sind. Unter Ihrer Leitung hat es einen Bericht gegeben, der große Anerkennung gerade auch wegen der deutlichen Worte, der klaren Sprache und der gezogenen Schlussfolgerungen aus Ihrem Engagement gefunden hat.

Aus den Niederlanden ist Herr Joost Flamand per Videokonferenz zugeschaltet. Ich heiße auch Sie ganz herzlich willkommen. Sie sind Direktor der Abteilung Sicherheitspolitik im niederländischen Außenministerium. Das Außenministerium hat bei dem niederländischen Institut für Evaluierungen eine ganze Reihe von Analysen in Auftrag gegeben. Im März dieses Jahres erschien ein ausführlicher Bericht über den niederländischen Beitrag zur NATO-Trainingsmission Resolute Support mit dem Titel „Between Wish and Reality“, also zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Und im August wurde eine Evaluierung der Maßnahmen zur Stabilisierung und Entwicklung vorgestellt, die auf Deutsch den ungefähr übersetzten Titel „Unbequeme Verhältnisse“ trägt. Diese Titel versprechen eine sehr kritische, vielleicht auch selbstkritische, Analyse der vergangenen 20 Jahre und des vergangenen



Engagements. Da wir in Afghanistan eng zusammengearbeitet haben, sind wir natürlich deswegen auch besonders an Ihren beiden Stellungnahmen interessiert. Niederländische und deutsche Soldaten waren in Afghanistan eng miteinander verbunden. So stellte zum Beispiel das deutsch-niederländische Korps im Jahr 2003 für sechs Monate die Führung von ISAF, der Internationalen Sicherheits- und Stabilisierungsmission in Afghanistan. Wir sind sehr gespannt auf Ihre Ausführungen.

Ich begrüße ferner Herrn Prof. Christoph Zürcher von der Universität Ottawa, der uns auch per Video zugeschaltet ist. Herr Professor Zürcher, Sie und Ihr Team haben im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine umfassende Analyse, das sogenannte Meta-Review, der Evaluierungen internationaler Geber für den Zeitraum 2008 bis 2018 durchgeführt. Mit insgesamt 148 berücksichtigten Evaluierungen ist das von Ihnen vorgelegte Review die bislang umfassendste Analyse der entwicklungspolitischen Unterstützung für Afghanistan. Wir sind sehr gespannt auf Ihre grundlegenden Einsichten, warum die finanziellen Anstrengungen und natürlich auch das große militärische Engagement letztlich nur unbefriedigende Ergebnisse erzielt haben, die leider nicht nachhaltig und dauerhaft waren. Ihnen also auch ein herzliches Willkommen, Herr Professor Zürcher.

Jetzt schlage ich vor, dass, wenn es aus dem Kreis der Mitglieder der Enquete-Kommission keine anderen Fragen oder Hinweise gibt, wir auch schnell mit der Beratung starten. Herr Godal, Herr Flamand, Herr Professor Zürcher, Sie haben jetzt jeweils zehn Minuten für ein Eingangsstatement. Danach – ich sage das auch noch mal für unsere Gäste – folgen die Fragen oder Statements der Kommissionsmitglieder. Wir machen das immer in einem Wechsel zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen. Jeder Fraktion stehen zunächst drei Minuten zur Verfügung, den Sachverständigen für die Beantwortung auch jeweils drei Minuten. Und wir müssen sehen, ob

wir dann so schnell durchkommen, dass wir ggf. auch noch für eine weitere Frage-, bzw. Antwortrunde Zeit haben. Ein technischer Hinweis noch, damit das allen bewusst ist: Zur Erstellung des Protokolls wird eine Tonaufzeichnung angefertigt. Fragen oder Hinweise zum weiteren Ablauf sehe ich nicht. Dann sollten wir starten. Herr Godal, Sie haben das Wort.

Bjørn Tore Godal (Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan): Liebe Mitglieder des Bundestages, liebe Freunde, herzlichen Dank für die Einladung. Meine Jahre als norwegischer Botschafter in Berlin gehören beruflich gesehen zu meinen schönsten. Keine Wähler, kein Finanzminister, keine schlimme Presse, nur freundliche Beziehungen, kulturell, wirtschaftlich und politisch. Nach 16 Jahren ohne Sitz in Berlin ist mein Deutsch ein bisschen eingerostet. Zwecks Präzision und Verständlichkeit werde ich nun in Englisch fortfahren.

(Spricht ab hier Englisch¹) Ich bin 2001 als Verteidigungsminister aus der Politik ausgeschieden, nachdem die Labour-Partei am Tag vor dem 11. September 2001 eine Niederlage erlitten hatte. Daher war ich etwas überrascht, als ich 2014 von der konservativen Regierung gebeten wurde, die Kommission zu Afghanistan zu leiten und die zivilen und militärischen Anstrengungen Norwegens zwischen 2001 und 2014 auszuwerten. Ich bin davon überzeugt, dass unsere Bewertung immer noch zu den umfassendsten gehört, die von einem NATO-Land vorgenommen wurde, und dass sie auch mehrere Jahre später meiner Meinung nach nicht von den Ereignissen überholt wurde.

Die Kommission setzte sich aus zehn Mitgliedern zusammen: zwei Mitglieder mit einem allgemeineren Hintergrund – Generalleutnant Hagen, dem früheren Leiter des norwegischen militärischen Nachrichtendienstes, und mir selbst – sowie acht Fachwissenschaftlern. Ein Sekretariat aus sechs Mitgliedern unterstützte die

¹ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



Kommission. Wir wurden angemessen durch das Außen- und Verteidigungsministerium finanziert, und sie waren ohne Weiteres mit dem Mandat und der Zusammensetzung einverstanden, was bei diesen beiden Ministerien erfreulich ist.

Die Kommission und das Sekretariat befragten insgesamt 330 Personen. Der Bericht beinhaltet eine Liste der meisten dieser Personen, doch nicht alle konnten aufgeführt werden. Niemand wurde zitiert, um offene Meinungsäußerung zu fördern. Zu diesen Personen zählen die afghanischen Präsidenten Ghani und Karzai, Premierminister Abdullah Abdullah und weitere bedeutende Afghanen, eine Anzahl anderer Diplomaten und militärischer Führungskräfte verschiedener Länder und Organisationen und natürlich einige Norweger – darunter Angehörige gefallener Soldaten, Entwicklungshelfer, Offiziere, einfache Soldaten, Journalisten, usw. Wir reisten nach Brüssel, Kabul, Washington und New York. Leider schafften wir es nicht nach Berlin, doch wurde der Einzelbericht des Botschafters Michael Koch im Jahr 2014 gegen Ende der ISAF-Mission durch unsere Kommission ausgiebig gewürdigt.

Selbstverständlich hatten wir Zugang zu umfangreichem Material aus nationalen und auch ministeriellen Archiven, einschließlich des norwegischen Nachrichtendienstes, als auch von der NATO und UN. Die wesentlichste übergeordnete Schlussfolgerung findet sich im ersten Abschnitt der Zusammenfassung wieder. Bedenken Sie, dass dies 2016, also vor sieben Jahren verfasst wurde. Ich zitiere: „Despite over 15 years of international effort, the situation in Afghanistan remains discouraging. Militant Islamist groups still have a foothold in parts of the country and the Taliban are stronger now than at any time since 2001. Ongoing hostilities continue to undermine the potential for economic and social development, threaten to reverse whatever progress has been achieved, and weaken the opportunity to build a stable, functioning, democratic government.“ [Deutsche Übersetzung: „Trotz 15-jährigem internationalen Einsatz ist die Situation in Afghanistan weiterhin enttäuschend. Militante, islamistische Gruppen haben weiterhin Einfluss auf Teile des Landes und die Taliban sind stärker als je zuvor seit 2001. Andauernde Feindseligkeiten untergraben weiterhin das

Potential für wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, drohen erzielte Fortschritte wieder zunichtezumachen und schwächen die Möglichkeit, eine stabile, funktionierende und demokratische Regierung aufzubauen.“]

Insgesamt stellte die Kommission fest, dass Norwegen drei Ziele in Afghanistan verfolgte, wie sie von der Regierung im Parlament bzw. von mehreren aufeinanderfolgenden Regierungen vorgetragen wurde. Es ist interessant, dass in diesem Zeitraum alle norwegischen Parteien einmal in Regierungsverantwortung waren. Sie haben also in gewisser Weise alle die Verantwortung übernommen. Die drei Ziele waren: Erstens, die Vereinigten Staaten und die NATO zu unterstützen, zweitens, Hilfe bei der Bekämpfung des internationalen Terrors und drittens, Hilfe beim Aufbau eines stabilen und demokratischen afghanischen Staates.

Die Schlussfolgerung der Kommission bezüglich dieser drei Ziele lautet wie folgt: Das erste und wichtigste Ziel war es, die Vereinigten Staaten zu unterstützen und die anhaltende Relevanz der NATO zu sichern. Insgesamt betrachtet die Kommission dieses Ziel Norwegens als erreicht. Norwegen unterstützte die internationalen Anstrengungen und war ein guter Verbündeter – wenn auch nicht einer der größten und in vielerlei Hinsicht zurückhaltend. Und als persönliche Anmerkung möchte ich hinzufügen: Keiner von uns spielte hier die zentrale Rolle; die Opfer von Nine Eleven waren immer in der ersten Reihe.

Das zweite Ziel bestand in der Bekämpfung des internationalen Terrors, indem versucht wurde zu verhindern, dass Afghanistan wieder ein Rückzugsgebiet für internationale terroristische Aktivitäten wurde. Dies sei nur teilweise erreicht worden, so die Kommission. Der Krieg gegen den Terror scheiterte, Afghanistan von internationalen Gruppen, wie Al-Qaida oder dem so genannten Islamischen Staat zu befreien.

Das dritte Ziel bestand darin, zum Aufbau eines stabilen und demokratischen afghanischen Staates durch langfristige Entwicklungszusammenarbeit und Friedensdiplomatie beizutragen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. 2016 ließ die Kommission



verlauten, dass Afghanistans formal demokratische Institutionen fragil sind und der Krieg weiter anhält.

Die Kommission zog einige Schlussfolgerungen daraus, warum Norwegen und die internationale Gemeinschaft an der Erreichung dieses letzten Zieles gescheitert sind. Hierzu gehört, dass die Ziele und angewendeten Ansätze teilweise in sich inkonsistent oder sogar widersprüchlich waren.

Sicherheitsbedenken bestimmten die Agenda der Staatsbildung und der Entwicklungshilfe. Die militärische Kampagne dominierte internationale Bemühungen und Initiativen, mit den Taliban zu sprechen, erhielten nicht die nötige Unterstützung. Die Entscheidung – und das ist sehr wichtig – die ehemaligen Kriegsherren in die neue afghanische Regierung miteinzubeziehen, untergrub das Projekt des Staatsaufbaus. Die internationalen Akteure wurden oft Teil lokaler Machtkämpfe in Afghanistan. Sie verstanden sie nicht und konnten keinen Einfluss ausüben, was zu Machtmissbrauch und Korruption beitrug.

Die norwegische Spezialeinheit und der Nachrichtendienst arbeiteten eng in Afghanistan zusammen. So eng, dass sie internationale Aufmerksamkeit erregte. Sie entwickelten ein Konzept, bei dem alle Ressourcen des norwegischen Nachrichtendienstes direkt für die Spezialeinheit vor Ort, auch in sehr ländlichen Regionen, zugänglich waren. Der damalige Außenminister Steinmeier drückte den norwegischen Kräften einmal seine Dankbarkeit für die Unterstützung bei der erfolgreichen Rettung einer deutschen Geisel in Kabul aus.

Die gemeinsamen Tätigkeiten in Kabul ab 2007 waren besonders wichtig, da die Spezialeinheit die afghanische Police Crisis Response Unit trainierte, die zu den effizienteren afghanischen Kräften zählte. Diese Kräfte verließen als letzte den Flughafen in Kabul im August 2021. Die gut ausgebildeten afghanischen Kräfte wurden von ihren befehlshabenden Offizieren aufgefordert, keinen Widerstand zu leisten. Der Präsident hatte bereits am selben Tag das Land verlassen.

Norwegens Engagement für Friedensdiplomatie

trug zur Ermöglichung des Dialogs zwischen den Parteien bei und führte schließlich zu engen Kontakten mit den afghanischen Behörden und später den Vereinigten Staaten. Neben Deutschland war Norwegen eines der ersten Länder, das Kontakte zu den Taliban aufnahm; bereits 2007 baute Norwegen Kontakte zur den Taliban auf. Die Kontakte zu Karzai und den afghanischen Behörden waren zu diesem Zeitpunkt zumindest teilweise vielversprechend.

Weder norwegische noch andere Versuche, eine Einigung auszuhandeln, waren erfolgreich. Dennoch war die Friedensdiplomatie ein wichtiger Beitrag von Norwegen. Die Kommission befand, dass der hochrangige Dialog zwischen den norwegischen Behörden und ihren afghanischen und US-amerikanischen Partnern wahrscheinlich dazu beigetragen hat, deren Auffassung über die Möglichkeiten von Verhandlungen mit den Taliban zu beeinflussen. Gemeinsam mit anderen Ländern versuchte Norwegen, auf die gemäßigten, und politischen Flügel der Taliban und ihre Vorstellungen darüber einzuwirken, was eine politische Lösung bedeuten könnte und würde. Ich verweise auf den schriftlichen Beitrag zur Bewertung der Hilfsleistungen, die offenkundig immer noch sehr wichtig ist.

Lassen Sie mich mit folgender Anmerkung fortfahren, dass, als der Bericht der Kommission 2016 veröffentlicht wurde, dies für große Schlagzeilen sowie Verwunderung und eine Mischung vorsichtiger Kommentare aus Regierungskreisen sorgte. Bei anderen rief es etwas hervor, was ich als selektive Begeisterung bezeichnen würde. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer der Hauptempfehlungen: Wir hatten im Parlament immer wieder Minister gesehen, die aus Afghanistan berichteten, jedoch immer nur über kleine Fortschritte in die richtige Richtung. Als einen abschließenden Vorschlag wurde in unserem Kommissionsbericht aufgenommen: Wann immer Norwegen in Konfliktgebieten tätig ist, sollte die Regierung das norwegische Parlament, das Storting, systematischer über beabsichtigte Ziele, die Mittel, die erwarteten Ergebnisse und die Erfahrungen während der Zeit informieren. Das ist nicht geschehen, und das ist der Grund, warum die Menschen das Gefühl hatten, dass es eine enorme



Diskrepanz gab zwischen dem, was sie im Parlament gehört haben, und dem, was sie in unserem Bericht lesen konnten.

Wenn Sie mich rückblickend fragen: Was sind meine persönlichen Überlegungen basierend auf unserem Bericht, jedoch über das konkrete Mandat hinaus und im Hinblick auf die späteren Ereignisse? Erstens war es angesichts der US-geführten Strategie falsch, kein bindendes, trilaterales Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten, den Taliban und der afghanischen Regierung vor dem Rückzug des Militärs zu beschließen. Trump hat hier gute Ratschläge abgelehnt. Biden tat es ihm gleich. Beide waren der Meinung, Amerika hätte genug von aussichtslosen Kämpfen und der möglicherweise schwachen Moral in den führenden afghanischen Kreisen, die sie jahrelang, ohne großen Erfolg zu stärken versucht hatten.

Zweitens: Krieg und Entwicklung passen nicht gut zusammen. Der Kampf gegen Terroristen ist eine sehr spezielle Aufgabe für Spezialkräfte und Polizei. Das hat ein oder zwei Jahre lang gut funktioniert. In einem Interview mit einem hochrangigen britischen General sagte er 2015 Folgendes, ich zitiere: „Nachdem wir mit den prominentesten Terroristen fertig waren, was wir getan haben, hätten wir einen großen braunen Umschlag auf dem größten Platz von Kabul hinterlassen sollen mit der Botschaft: ‚Tut das nicht noch einmal - oder wir kommen zurück!‘ Dann hätten wir die Entwicklung den Vereinten Nationen, den Geberländern und den NRO sowie der lokalen afghanischen Zivilgesellschaft überlassen sollen. Dann hätten wir einen langen Krieg vermieden, den wir zu verlieren drohen.“

Drittens, und das ist vielleicht mein vorletzter Punkt, waren die Taliban in den ersten Jahren schwach, und einige von ihnen baten darum, in die Bonner Verhandlungen einbezogen zu werden. Viele von ihnen fühlten sich von Al-Qaida missbraucht. Diese Ansätze wurden sowohl von den Vereinigten Staaten als auch von

Deutschland und von uns allen abgelehnt. Das war falsch. Die Suche nach einer möglichst umfassenden politischen Grundlage für die Konfliktlösung in einem frühen Stadium kann entscheidend sein.

Doch letztlich waren nicht alle Entwicklungsprojekte vergeblich, wie unserer Kommission von UN-Organisationen in New York gesagt wurde: „Denken Sie daran, dass die Taliban auch Kinder haben.“ Bei Projekten der Gesundheitsversorgung und Bildungsfragen und im ländlichen Raum existiert nach wie vor eine Basis für die weitere Entwicklung. Wir haben, ungeachtet des Versagens und des derzeitigen Verhaltens der Taliban, eine humanitäre Verpflichtung. Wir wissen, dass sie derzeit durch die religiöse Führung in Kandahar unter Druck gesetzt werden, doch es gibt moderate politische Elemente, und wir kennen sie. In Kabul sind sie weiterhin präsent. Sie haben vielleicht eine bessere Zukunft, wenn dies auch derzeit nicht so aussehen mag.

Dies sind einige meiner rückblickenden Überlegungen, doch für den Rest muss ich leider auf das schriftliche Statement und den Bericht verweisen, der im Internet abrufbar ist. Ich danke Ihnen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Godal, für Ihre Stellungnahme. Wir machen gleich weiter mit Herrn Flamand. Er ist jetzt hier auch auf dem Bildschirm gut für uns zu sehen. Sie sind unser nächster Gast und Referent. Ich weiß nicht, ob Sie es in der Zuschaltung auch sehen können, wir haben hier einen Countdown, der mitläuft; eine Uhr, damit wir uns auch halbwegs an die verabredete Zeit halten können. Falls Sie diese nicht sehen, wundern Sie sich nicht, wenn ich irgendwann an diese Zeitvorgabe erinnere. Jetzt haben Sie aber erst einmal das Wort. Herzlich willkommen. Wir sind sehr gespannt.

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande)²: Vielen Dank, können Sie mich hören? Wunderbar. Nun, ich kann die

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



Countdown-Uhr nicht sehen, daher müssen Sie mich daran erinnern, falls ich die mir zugewiesene Zeit überschreite. Zunächst einmal bin ich sehr dankbar für diese Gelegenheit, und ich bin glücklich darüber, dass das ganze Thema der Evaluation von militärischen Einsätzen in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Ich denke, dieser Vorgang ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie und eine Möglichkeit, die weitere Unterstützung von Einsätzen dieser Art aufrechtzuerhalten. Ich muss von vornherein klarstellen: ich bin ein politischer Entscheidungsträger, Beamter im Außenministerium, Direktor für Sicherheitspolitik. Ich bin nicht derjenige, der die Evaluationen durchführt. Bezüglich Herrn Godals Einführung in die Vorkommnisse in Afghanistan und des in Norwegen 2016 verfassten Berichts, gehen diese Tatsachen Hand in Hand mit unserer eigenen Evaluation. Daher bin ich mir sicher, dass wir uns einig darüber sind, wie es ausgewertet wurde.

Ich möchte diese Gelegenheit nutzen, um die niederländischen Erfahrungen und Hintergründe zu erläutern, wie Debatten zur Teilnahme an militärischen Einsätzen strukturiert sind, welche Art von Evaluationen wir bisher durchgeführt haben und welche Schlussfolgerungen wir ziehen konnten. Wir haben bereits versucht, diese Schlussfolgerungen zu übernehmen und anzuwenden und uns dabei auch auf die zahlreichen Herausforderungen und Widersprüche zu fokussieren, auf die wir gestoßen sind. So möchte ich es aufbauen.

Zunächst einmal haben wir im niederländischen Kontext einen bestimmten Artikel in der Verfassung, Artikel 100, der ein Verfahren vorgibt, in welcher Art das Parlament an Entscheidungen beteiligt ist, wenn es sich um den Einsatz von militärischem Personal zur Aufrechterhaltung der internationalen Rechtsordnung oder Friedensmissionen und -einsätze handelt. Grundsätzlich haben wir also zwei Konzepte: Artikel 100 und Artikel 99, der im Wesentlichen die Verteidigung betrifft. Ich behandle dieses Thema recht ausführlich, denn die Art und Weise, wann und inwieweit das Parlament beteiligt ist, hängt sehr davon ab, ob das Ganze aus dem Blickwinkel der Verteidigung oder der Förderung der internationalen Rechtsordnung sowie

Friedensmissionen und -einsätzen gesehen wird. Daher ist das Mandat aus unserer Perspektive enorm wichtig.

In Bezug auf Afghanistan haben wir, wie Sie bereits erwähnt haben, Herr Vorsitzender, eine Reihe von Evaluationen durchgeführt, was wir Ihnen und Ihren Mitarbeitenden im Vorfeld mitgeteilt haben, und es werden weitere Evaluationen folgen. Im Wesentlichen haben wir eine Evaluation zur „Resolute Support Mission“ durchgeführt, welche bereits veröffentlicht wurde; eine weitere, bereits veröffentlichte bezüglich unseres Polizeieinsatzes in Kunduz; eine sehr umfassende, noch nicht veröffentlichte Evaluation, die sich auf die 20-jährige militärische Beteiligung in Afghanistan fokussiert, sowie eine separate, die nur die Evakuierung von Menschen aus Kabul behandelt und bald erscheint. Ich gehe davon aus, dass diese innerhalb der nächsten Wochen veröffentlicht wird.

Die Evaluation unserer Beteiligung ist äußerst wichtig, und ich denke, dies wird größtenteils auch durch die Art und Weise erklärt, wie wir versuchen, Entscheidungen zu treffen. Die Regierung entscheidet über Teilnahme oder Nichtteilnahme, und die Regierungen suchen immer nach der größtmöglichen Unterstützung im Parlament, da wir immer Koalitionsregierungen haben, und unsere Missionen und Einsätze scheinen die Regierungszeit der Regierungen zu überschreiten. Auf politischer Ebene gibt es das starke Bestreben, immer nach einer möglichst breiten Unterstützung im Parlament zu suchen. Dies hat bestimmte Auswirkungen, auf die ich später zurückkomme.

Es ist immer eine sehr mühsame und schwierige Entscheidungsfindung, wie wir das Parlament einbinden. Wir verfügen über genaue Regeln und ein Rahmendokument. Wir müssen an allen notwendigen Stellen ein Häkchen setzen und entscheiden, wie und wann wir das Parlament informieren. Dies ist ein Element und es stellt sich immer als schwierige politische Debatte dar, da es für das niederländische Militär Risiken bedeutet. Auf einer politischen und emotionalen Ebene sind diese Debatten daher sehr wichtig und können starke Auswirkungen haben.



Ich habe ein wenig nachgeforscht: Seit 2002 hatten wir fünf große innenpolitische Schwierigkeiten infolge von Missionen. Die Regierung des damaligen Premierminister Kok zerbrach nach dem Fall von Srebrenica im April 2002 und der Veröffentlichung des dazugehörigen Berichts. Das waren schwerwiegende politische Konsequenzen. Wir hatten eine Kabinettskrise aufgrund des Berichts über unsere Beteiligung an der politischen Unterstützung der Vereinigten Staaten bei der Invasion im Irak. Wir hatten auch eine Regierung unter Ministerpräsident Balkenende, die kurz nach der Debatte, ob unsere Beteiligung in Uruzgan 2010 verlängert werden sollte oder nicht, zurücktrat. Wir hatten einen Verteidigungsminister, der zusammen mit dem Chef des Verteidigungsstabs, als Konsequenz eines Vorfalles im Rahmen unserer Beteiligung im MINUSMA-Einsatz zurücktreten musste. Zudem hatten wir eine ziemlich starke politische Reaktion auf die Evakuierung Kabuls, infolgedessen der Premierminister, der Außenminister und der Verteidigungsminister zurücktreten mussten.

Im Grunde genommen handelt es sich hierbei um ein politisches Minenfeld, und das nicht ohne Grund. Wir versuchen, unsere Beteiligung an Missionen und Einsätzen recht breit anzulegen. Ich denke, das ähnelt sehr der norwegischen Praxis. Wir nannten es den 3D-Ansatz: „defence“ (Verteidigung), „diplomacy“ (Diplomatie) und „development“ (Entwicklung). Heutzutage nennen wir es lieber den integrierten Ansatz, doch es läuft auf das Gleiche hinaus. Alle Elemente, die wir glauben für die langfristige Stabilisierung zu benötigen, werden Teil eines integralen Pakets, welches das Vorgehen zur Stabilisierung eines bestimmten Landes, einer Region, beinhaltet. Mit einem umfassenden Ansatz bezüglich Sicherheit.

Es herrscht ein hohes Maß an Kooperation zwischen den beteiligten Ministerien. Bei diesen handelt es sich um das Außen- und das Verteidigungsministerium, das Ministerium für allgemeine Angelegenheiten mit dem Büro des Ministerpräsidenten, das Justizministerium als verantwortliche Stelle für die Polizisten, die auch oft an solchen Missionen teilnehmen, und das Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit und Außenhandel. Wir haben wöchentliche

Treffen auf höchster Ebene mit dem Generaldirektor für politische Angelegenheiten und dem Chef des Verteidigungsstabs. Wie Sie erwähnten, haben wir bereits eine Vielzahl von Evaluationen durchgeführt und im Grunde kommen alle zu den gleichen Schlussfolgerungen: Wir malen ein zu stark geschöntes Bild, was die Erfolgsaussichten unserer Ziele betrifft. Wir sind in unserer Kommunikation zu positiv. Wir verfügen über keine vernünftige Methode, um Fortschritt zu messen, und gehen nicht offen genug damit um.

Deshalb versuchen wir derzeit, das alles innerhalb eines quantifizierenden und qualifizierenden Ablaufs zu realisieren, was jedoch eine Vielzahl wichtiger Herausforderungen mit sich bringt. Wir operieren auch im Rahmen von internationalen Missionen, und normalerweise übersteigen die Wünsche des Einsatzortes unsere politische Unterstützung für die Fortsetzung der Mission. und die Anzahl der Ziele ist oft unterschiedlich. Ich belasse es hierbei und hoffe, später auf die Dilemmata und Widersprüche zurückzukommen. Ich danke Ihnen.

Der Vorsitzende: Eine Punktlandung. Auf die Sekunde zehn Minuten. Vielen Dank für Ihr Statement. Als nächstes gleich Herr Zürcher, der uns auch zugeschaltet ist. Ich hoffe, Sie können uns gut sehen und hören. Dann haben Sie jetzt das Wort.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Vielen Dank. Ja, ich kann Sie gut sehen und hören. Guten Tag. Vielen Dank für die Einladung. Als Vorbemerkung möchte ich sagen, dass ich mich seit 2003 mit dem deutschen und internationalen Engagement in Afghanistan beschäftige, mit einem besonderen Fokus auf Wirkungsmessung. Ich habe in dieser Zeit zu dieser Thematik eine größere Anzahl von wissenschaftlichen Studien und Gutachten verfasst, darunter auch die 2022 veröffentlichte „Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan“.

In diesem kurzen Redebeitrag verfolge ich drei Ziele: Erstens will ich Ihnen eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dieser Meta-



Review vorstellen. Zweitens werde ich kurz die Anpassungen des deutschen zivilen Engagements, die in den letzten zehn Jahren vorgenommen worden sind, diskutieren. Und zum Schluss mache ich drei Vorschläge bezüglich der zu ziehenden Lehren für zukünftige Engagements in solchen extrem fragilen Kontexten.

Das Ziel von systematischen Reviews ist es, die Gesamtheit der vorliegenden empirischen Evidenz zu einem Thema zu sichten. Dazu werden Studien identifiziert, welche a priori festgelegten Inklusionskriterien genügen. Zu diesen Kriterien gehört immer auch eine ausreichende methodische Qualität. Diese Kriterien werden a priori festgelegt, sodass die Autorinnen und Autoren gar nicht erst in Versuchung geraten, nur diejenigen Studien auszuwählen, die ihnen persönlich gefallen. Das heißt, es geht darum, Verzerrung und Bias zu minimieren und größtmögliche Objektivität zu gewährleisten.

Die vorgelegte Meta-Review ist eine Synthese von 148 auf Englisch verfassten Evaluierungen zu Afghanistan, publiziert zwischen 2008 und 2018. Und diese Review kommt zu sieben wichtigen Befunden bezüglich der Effektivität der Entwicklungsmaßnahmen. Es sind drei positive und vier negative. Ich will sie kurz aufzählen:

Erstens, im Bereich Grundschulbildung wurden erhebliche Fortschritte für Jungen und für Mädchen erzielt. Zweitens, es wurde eine erhebliche Verbesserung des Zugangs zur medizinischen Grundversorgung erreicht. Und drittens, im Bereich der ländlichen Entwicklung gelang es, eine Verbesserung der Lebensbedingungen zu erreichen. Allerdings führte dies nicht zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, das sich in Arbeitsplätzen oder Einkommensmöglichkeiten niedergeschlagen hätte.

Dann haben wir vier negative bzw. nicht erreichte Wirkungen: Viertens, die Wirksamkeit im Bereich Good Governance, guter Regierungsführung, war gering und insbesondere Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten in der Zentralregierung waren wenig wirksam. Ebenso wie Demokratieförderung, Korruptionsbekämpfung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Das alles hat nicht besonders

gut funktioniert. Fünftens, auch die Programme zur wirtschaftlichen Entwicklung auf Makroebene und zur Unterstützung des Privatsektors waren nur selten wirksam. Sechstens, die Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter fielen sehr bescheiden aus, vor allem auch, weil die Kapazitäten und der politische Wille der afghanischen Regierung zur Gleichstellung von Frauen und Männern gering waren und weil vorherrschende kulturelle Normen Fortschritte erschwert haben. Und siebtens, Stabilisierungsprojekte haben nicht zu mehr Stabilität geführt. Die Maßnahmen waren kein wirksames Instrument für Gewaltverminderung oder für Legimitätszuwachs der staatlichen Strukturen. Gerade in diesem letzten Bereich Stabilisierung haben wir überdurchschnittlich viele methodisch solide Evaluierungen, sodass die Evidenz für diesen Befund sehr deutlich ist.

Diese Ergebnisse sind übertragbar auf das deutsche zivile Engagement. Das heißt, diese sieben Punkte treffen ebenso auf das deutsche zivile Engagement zu. Effektiv waren Vorhaben in den Bereichen Grundschulbildung, Gesundheit und Lebensbedingungen in ländlichen Gebieten. Und nicht effektiv waren Vorhaben in den Sektoren gute Regierungsführung, Wirtschaftsförderung, Privatsektor, Gleichstellung der Geschlechter und Stabilisierung.

Anpassungen: Angesichts der zunehmend deutlichen Hinweise auf die mangelnde Effektivität des internationalen und deutschen Engagements, stellt sich die Frage, ob und wann es zu einer entsprechenden Anpassung des deutschen zivilen Engagements gekommen und wie diese zu bewerten ist. Wir stellen fest, dass es etwa ab 2017 Anpassungen im Portfolio des BMZ gegeben hat. Diese Anpassungen basierten auf oder waren eine Folge von systematischen und fruchtbaren Lernprozessen, die das Länderreferat des BMZ angestoßen hatte. Dazu gehören zwei Portfolio-Reviews, diese Meta-Review, von der ich spreche, repräsentative Umfragen sowie auch eine im internationalen Vergleich sehr gute Datenbasis in Form des Development Trackers. Aufgrund dieser Datenlage wurden iterative Anpassungen vorgenommen. Es wurden beispielsweise keine neuen, großen und komplexen Infrastrukturvorhaben geplant. Die Aktivitäten konzentrierten



sich zunehmend auf die sicheren urbanen Gebiete. Es gab vermehrt Trainingsmaßnahmen, einfach, weil die sicher durchzuführen waren, während die Anzahl der Infrastrukturprojekte tendenziell abnahm. Solche Anpassungen zielen darauf ab, die Entwicklungszusammenarbeit trotz der verschlechterten Sicherheitslage in gleichbleibender finanzieller Höhe fortzusetzen. So wurden etwa neben diesen bereits erwähnten Anpassungen auch die Beiträge an den ARTF, Afghanistan Reconstruction Trust Fund, deutlich erhöht, weil über diesen multilateralen Fonds weiterhin relativ einfach große Summen umgesetzt werden konnten, obwohl langsam klar wurde, dass der ARTF kein gutes Instrument war, um Staatlichkeit aufzubauen. Insgesamt signalisieren diese Anpassungen keinen grundlegenden Strategiewechsel, sondern sie waren taktischer und operativer Natur. Die von der Bundesregierung und dem Parlament in Einklang mit der internationalen Gemeinschaft definierten überambitionierten Ziele, besonders der Aufbau eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates, wurden zumindest nach außen beibehalten.

Im Vergleich zum BMZ-Portfolio sehen wir im Portfolio des Auswärtigen Amtes deutlich weniger Anpassungen. Fast 70 Prozent der Mittelabflüsse des Auswärtigen Amtes entfielen auf sogenannte Stabilisierungsmaßnahmen und die größten Vorhaben in diesem Sektor Stabilisierung, die liefen zwischen 2013 und 2020 ohne größere Anpassungen durch, was angesichts der empirisch sehr gut belegten Wirkungslosigkeit der Stabilisierungsmaßnahmen erstaunlich anmutet. Ich stelle auch fest, dass in dem 2022 erstmals veröffentlichten Stabilisierungskonzept des Auswärtigen Amtes weder die Erfahrungen aus Afghanistan noch die Erkenntnisse aus der mittlerweile sehr umfangreichen Forschung zum Thema Stabilisierung Eingang gefunden haben.

Zusammenfassend kann man sagen, dass es im deutschen zivilen Engagement in manchen Bereichen zu operativer Anpassung gekommen ist. Allerdings hat das nicht zu einer Revision der sehr großen strategischen Ziele geführt. Ich sehe dafür drei Hauptgründe: Erstens gab es einen hohen internationalen Druck - peer pressure, group think -, das Bedürfnis, ein guter Verbündeter der USA sein zu wollen, diesen eingeschla-

genen Kurs zu halten. Zweitens gab es einen ebenso hohen innenpolitischen Druck, diesen Kurs zu halten. In der Folge wurde an nicht realistischen Zielen festgehalten und der Mittelabfluss blieb konstant hoch. Und drittens wurden die Grundannahmen, auf denen das deutsche zivile Engagement beruhte, seit der Petersberg-Konferenz kaum mehr kritisch überprüft.

Diese Grundannahmen, die sich im Laufe der Zeit als nicht zutreffend erwiesen haben, waren erstens: Entwicklungszusammenarbeit kann trotz Krieg wirksam sein. Zweitens, der afghanische Staat ist ein williger Reformpartner. Drittens, der afghanische Staat hatte die Mindestkapazität, um bestimmte Reformen tatsächlich umzusetzen. Viertens, die Taliban haben nicht viel Rückhalt in der Bevölkerung. Und fünftens, Maßnahmen im Bereich Stabilisierung können zu mehr Sicherheit und mehr Legitimität beitragen.

Diese Grundannahmen waren falsch, aber sie wurden nicht mehr überprüft. Welche Lehren können wir daraus ziehen? Ich sehe drei: Erstens, für ein zukünftiges Engagement in fragilen Kontexten ist es angezeigt, das Portfolio nach der Erfolgswahrscheinlichkeit der Maßnahmen aufzustellen. Das heißt, die Wahrscheinlichkeit für Erfolg muss maßgebend sein. Zweitens, wir brauchen in fragilen Kontexten mehr qualitativ hochwertige und unabhängige Evaluierungen. Und drittens und letztens, die Grundannahmen, die einem Portfolio zugrunde liegen, müssen periodisch, systematisch und ergebnisoffen überprüft werden, inklusive der zugrunde liegenden Wirkungsannahmen unseres Engagements. Große finanzielle Verpflichtungen sollten nicht länger auf nicht plausiblen und empirisch nicht nachweisbaren Annahmen beruhen, wie es beispielsweise besonders im Falle der sogenannten Stabilisierungsmaßnahmen deutlich war. Ich höre an dieser Stelle auf und ich danke für die Aufmerksamkeit.

Der Vorsitzende: Ja, und wir danken Ihnen für die klaren Worte. Wir kommen sofort in die Diskussion mit den Fraktionen. Drei Minuten für die Fraktionen und noch einmal pro Sachverständigen, dann auch jeweils drei Minuten. Es wäre



schön, wenn die Fraktionen jemanden direkt ansprechen, damit dann auch direkt geantwortet werden kann. Für die SPD-Fraktion beginnt Frau Türk-Nachbaur, dann Herr Professor Gießmann und danach Frau Professorin Schröder.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank an die Herren für die sehr spannenden Ausführungen. Ich hätte sehr viele Fragen an Sie alle, werde mich aber erstmal auf Herrn Professor Zürcher beschränken und gebe dann an meine Kolleginnen und Kollegen weiter.

Ausgehend von Ihren letzten Sätzen, Herr Professor Zürcher, Sie haben vollkommen Recht, die Erfolgswahrscheinlichkeit der Maßnahmen ist enorm wichtig. Nur, wie lässt sich diese Erfolgswahrscheinlichkeit überhaupt messen? Wie misst man Akzeptanz? Wir haben, zum Beispiel, in unseren Berichten, in unseren Gesprächen erfahren, dass vieles, was nach außen hin zur Akzeptanz führte, hintenrum vielleicht gar nicht so akzeptiert war. Was lief hinter den Kulissen? Zum Beispiel, man baut Schulen, allerdings werden die Eltern dann daran gehindert, ihre Kinder zur Schule zu schicken. Wie misst man Akzeptanz? Ich gebe weiter an Herrn Gießmann.

SV **Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**: [in Englisch³:] Vielen Dank, Herr Godal. Ich habe eine Frage bezüglich Ihrer Präsentation. Sie schreiben und ich zitiere, „Friedensdiplomatie war nichtsdestotrotz ein wichtiger Beitrag Norwegens. Die Kommission ist der Meinung, dass ein hochrangiger Dialog zwischen norwegischen Stellen und afghanischen und US-amerikanischen Partnern wahrscheinlich dazu beigetragen hat, deren Sicht auf die Möglichkeit von Verhandlungen mit den Taliban zu beeinflussen. In Zusammenarbeit mit anderen Ländern versuchte Norwegen, die Einstellung der Taliban bezüglich einer möglichen politischen Lösung zu beeinflussen.“ Daher meine Frage: in welchem Ausmaß war Norwegen, Ihrer Meinung nach, zusammen mit den Verbündeten in der Lage, die Haltungen der Vereinigten Staaten, der Afghanen

und der Taliban zu beeinflussen und wo lagen die Grenzen? Wenn ich Folgendes hinzufügen darf: ich denke, Deutschland war einer der wichtigsten Verbündeten Norwegens. Eventuell können Sie auch auf die Beteiligung Deutschlands am Erfolg eingehen.

SVe **Prof. Dr. Ursula Schröder**: [in Englisch⁴:] Meine Frage an den niederländischen und den norwegischen Vertreter: könnten Sie die von Ihnen durchgeführten Evaluationen im Kontext der Evaluationskultur Ihres jeweiligen Landes darstellen? Haben Sie eine Evaluationskultur? Wurde jedes außenpolitische Projekt oder jede außenpolitische Mission evaluiert?

Und meine zweite Frage auch an die beiden Vertreter: Sie haben zum einen erwähnt, dass die politische Kommunikation „zu stark geschönt“, „zu positiv“ war und im norwegischen Bericht wurde von „wenig Verständnis von lokalen Machtkämpfen, kaum Nachverfolgung und wenig politischer Kontrolle“ gesprochen. Herr Professor Zürcher nannte als mögliche Gründe: Gruppendruck („peer pressure“) und Gruppendenken („group think“). Können Sie aus norwegischer oder niederländischer Sicht erklären oder Vermutungen anstellen, warum die Kommunikation „zu stark geschönt“, „zu positiv“ war?

Und schließlich sprachen Sie bezüglich der Missionen mit niederländischer Beteiligung von wöchentlichen hochrangigen Politikmeetings. Auf welche andere Art und Weise haben Sie Ihre politischen Vorstellungen in den verschiedenen Ministerien umgesetzt? Ich danke Ihnen.

Der **Vorsitzende**: Alle drei Sachverständige sind angesprochen und haben jetzt jeweils drei Minuten. Herr Godal möchten Sie beginnen?

Bjørn Tore Godal (Norwegian Commission on Afghanistan): Die ersten Kontakte fanden 2006, 2007 statt. Die Amerikaner wussten nichts davon. Wir haben sie auch nicht darüber informiert.

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

⁴ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



Denn wenn man es ihnen gesagt hätte, wären jene mögliche Ziele gewesen – es handelte sich ja schließlich um Terroristen. Es dauerte Jahre, bevor wir – und ich sage wir, nicht ich – darüber mit Hillary Clinton sprachen. Aber sie änderte ihre Einstellung. Sie konnte schließlich davon überzeugt werden, dass 2011 eine politische Lösung gefunden werden sollte, aber bis dahin dauerte es drei oder vier Jahre. Während Deutschland und andere Länder diesen Weg bereits beschritten hatten, waren die Vereinigten Staaten noch dagegen. Dann sagte sie, dass wir 2011 endlich eine politische Lösung finden müssten, was wir nicht taten, doch das ist eine andere Geschichte.

Daher denke ich, dass wir den Weg für die Erkenntnis unseres größten Verbündeten geebnet haben, die Elemente der Taliban einzubeziehen. Sie sahen diese Möglichkeit. Doch aus Gründen, die ich bereits nannte, kam es nicht dazu. Und es ist vielleicht paradox, dass die Amerikaner den Taliban nicht gesagt haben, dass sie die afghanische Regierung vor dem Rückzug des Militärs in ein trilaterales Abkommen einbeziehen müssen. Denn dieses Abkommen hätte eine sichere Grundlage für eine zivilisiertere Regierungsstruktur geschaffen. Dies ist meine Meinung. Sie ist nicht Teil des Berichts, sondern meine persönliche Einschätzung. Doch denke ich, dass diese Meinung zumindest in Norwegen weit verbreitet ist.

Haben wir in Norwegen einen Evaluationsprozess oder eine Evaluationskultur? Nein, ich fürchte nicht. Insbesondere die Außenpolitik ist in der Hand der großen Parteien; sie ist überparteilich. In den meisten Fällen sind sie sich einig, die Ausnahme ist die Europäische Union. Alle anderen Fragen werden von der Mehrheit der politischen Szene in Norwegen ähnlich beurteilt. Das ist vielleicht einer der Gründe, warum die Notwendigkeit für Evaluationen und Kritik nicht gesehen wurde. Die norwegische Außenpolitik wird von Kontinuität bestimmt, und das meine ich als Kompliment.

Doch meiner Meinung nach zeigt der Afghanistan-Bericht, dass hier auch eine Gefahr liegt. Denn verschiedene Minister aus unterschiedlichen

Parteien berichten, sie hätten das Parlament nicht belogen. Doch sie haben geschönte Berichte vorgelegt: „Wir können noch einiges besser machen, wir müssen dies tun, wir müssen jenes tun, wir werden dies verbessern und sollten uns verbessern.“ Doch haben sie im Nachhinein falsch eingeschätzt, was über die Jahre geschehen ist. Sie sahen nicht, in welche Richtung sich alles entwickelte, bis unser Bericht vorlag. Und das erzeugte einen Schock, der nicht nötig gewesen wäre, wenn wir über eine Kultur der kontinuierlichen Evaluation verfügen würden. Ich denke, dass die Niederlande und wahrscheinlich auch andere Länder, historisch gesehen, besser abgeschnitten haben als wir.

Der **Vorsitzende**: Herr Flamand, möchten Sie als nächstes antworten?

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Ja, ich werde es versuchen. Bezüglich der Frage zur Verschriftlichung der Evaluationskultur: Wir haben ein System, in dem wir die Effektivität von Politik messen, abgesehen von der Frage, ob das Geld grundlegend auf die richtige Art und Weise ausgegeben wird. Hier handelt es sich sozusagen um Regierungspolitik. Es gibt eine unabhängige Instanz, die dafür zuständig ist. Auf struktureller Ebene untersuchen wir die eingesetzten Finanzmittel und ob sie den gewünschten Effekt erzielt haben, was manchmal sehr ernüchternd sein kann.

Nun zum geschönten Bild und eine kleine Ergänzung: Ich denke, hierfür gibt es viele Gründe. Einer davon ist, dass es unglaublich schwierig ist, das einmal erteilte Mandat für eine internationale Mission abzuändern. Sehen Sie sich beispielsweise Missionen unter UN-Mandat an. Sie sind das Ergebnis schwieriger politischer Entscheidungen im UN-Sicherheitsrat, und das Mandat im Laufe der Zeit abzuändern ist sehr schwierig. Dasselbe gilt für andere Missionen. Solche Verfahren über einen bestimmten Zeitraum anzupassen, ist im Grunde genommen sehr logisch, doch praktisch gesehen sehr schwierig. Insbesondere, da die Beteiligung der Niederlande immer in einem größeren Rahmen stattfindet, das Land sozusagen einen kleineren Beitrag zu größeren Missionen leistet. Wir neigen



also dazu zu akzeptieren, dass die Regeln von anderen festgelegt werden und uns in diesem Rahmen zurechtzufinden.

Dann gibt es das kulturelle Phänomen bei der Messung von Erfolg in der Weise, dass wir versuchen, dem Parlament und den Ministern keine schlechten Nachrichten zu überbringen. Und das überträgt sich auf die Organisationen. Es gibt im Grunde die Tendenz, Erfolg zu vermelden, wenn Militäroffiziere mit einer guten Position ausgezeichnet werden, wenn sie Erfolg messen und verkünden, dann sind sie auch erfolgreich. Hierbei handelt es sich um eine Art Henne-Ei-Diskussion. Doch liegt das auch stark in der politischen Kultur begründet, wie dem Parlament schlechte Nachrichten übermittelt werden, und in der Kultur von Organisationen, die es vermeiden, ein ehrliches Lagebild abzugeben, wenn dieses nicht mit den gewünschten Ergebnissen übereinstimmt.

Der integrierte Ansatz ist, denke ich, eine schwierige Angelegenheit, da wir versuchen, politische Entscheidungen zu treffen, die alle Sektoren in Einklang bringen. In der Praxis jedoch erfordert das Erreichen von Zielen der Entwicklungszusammenarbeit deutlich mehr Zeit als wir Geduld haben, Militär ins Ausland zu schicken. Hierbei belasse ich es.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann, Herr Zürcher.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ja, ich gehe sehr gerne auf den Kommentar von Frau Türk-Nachbaur ein, wie man Akzeptanz misst und wie man eigentlich weiß, was hinter den Kulissen geschieht. Und in der Tat sind das ganz zentrale Fragen. Was passiert eigentlich hinter den Kulissen? Was passiert da im Umfeld - on the ground? Ich glaube, man kann es wissen, und ich glaube, man wusste das auch. Wenn man einfach mit den Leuten vor Ort spricht, das können unstrukturierte Gespräche sein. Wir haben Umfragen dazu gemacht. Ich glaube, das Problem ist nicht, dass man das nicht weiß oder nicht wissen kann oder nicht gewusst hat. Das Problem ist, dass dieses Wissen sehr oft nicht den Weg durch die Organisationen nimmt.

Ich will Ihnen ein Beispiel geben: Wir haben in Afghanistan seit 2005 Umfragen im Norden gemacht. Und einer der Befunde war - auch weil wir gerade immer gefragt haben, wie ist es eigentlich mit der Akzeptanz und was passiert hinter den Kulissen? -, dass die Menschen in Nordafghanistan sehr wohl zufrieden waren mit der Entwicklungs-zusammenarbeit, die sie in den Dörfern erreicht hat. Das wurde also honoriert, dass Programme mehr Wasser, Strom, Straßen bringen. Gleichzeitig ist aber auch die Ablehnung gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit als etwas, das eine Bedrohung der normalen traditionellen kulturellen Werte ist, gestiegen. Das heißt, wir sehen diese Diskrepanz. Einerseits haben die Menschen in der Tat geschätzt, was das internationale und deutsche Engagement gebracht hat, andererseits hat es auch diesen kulturellen Abwehrreflex sehr stark gefördert. Diese Dinge kann man wissen, wenn man sie systematisch erforschen will.

Was in der Regel nicht passiert ist, dass dieses Wissen in den Organisationen nach oben dringt; so ähnlich wie das der Kollege aus den Niederlanden vorhin erwähnt hat. Es gibt ein bestimmtes Anreiz- und Belohnungssystem in diesen Systemen, und gute Nachrichten werden belohnt, kritische und schlechte Nachrichten eigentlich nicht. Es gibt wenig Anreize für das System - sei es für die durchführende Organisation, für die Länderreferate oder für das Ministerium -, schlechte, kritische oder nicht eindeutige Nachrichten zu verwerten. Das ist das Problem. Aber ich glaube, in dem Augenblick, zu dem die Fragen gestellt werden von der Politik, wie man Akzeptanz misst und ob wir wissen können, wie es hinter den Kulissen hin und her geht, ist das der Beginn von einem kulturellen Wandel. Denn wir können das wissen. Das Problem ist, wie wir dann mit diesem Wissen umgehen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, nach der SPD-Fraktion, jetzt die CDU/CSU-Fraktion mit Frau Dr. Zeino und Herrn Professor Masala.



SVe **Dr. Ellinor Zeino:** [auf Englisch⁵:] Meine erste Frage gilt Seiner Exzellenz, Herrn Godal. Vielen Dank für Ihr hervorragendes schriftliches Statement. Meine Frage bezieht sich auf die Beziehungen zwischen Norwegen und den Vereinigten Staaten. Sie erwähnten, dass Norwegen nicht um Erlaubnis gebeten hat, mit den Taliban in Kontakt zu treten. Wie konnte Norwegen angesichts der Vereinigten Staaten hiermit erfolgreich sein? Norwegen war einer der engsten Verbündeten, selbst während des Doha-Friedensprozesses 2018. Ich denke, Norwegen wurde von den Vereinigten Staaten sogar als bevorzugter Vermittler angesehen. Wo liegt also der Erfolg? Wie konnten Sie auf diese Art und Weise das Vertrauen der Vereinigten Staaten gewinnen?

Dann habe ich noch eine zweite Frage an Herrn Prof. Zürcher. Und zwar geht es um die Frage von ungewollten, unbeabsichtigten Wirkungen, die man auch mit dem internationalen Engagement eigentlich gezwungenermaßen immer hat. Im Englischen gibt es den Begriff „do no harm“. Wie ist man damit umgegangen und wie müsste man damit umgehen? Also muss man einen größeren, holistischeren Ansatz finden, um zu schauen, was vielleicht positive Wirkungen in dem einen Bereich und negative Wirkungen in einem ganz anderen Bereich erzeugt? Also Stichwort: Hilfsabhängigkeit, Marktverzerrung, Korruption, solche Themen. Danke schön.

Der **Vorsitzende:** Vielen Dank.

SV **Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala:** [Englisch⁶:] Ich bedanke mich sehr für alle drei Präsentationen. Meine erste Frage betrifft im Grunde Sie alle, und es ist eine grundsätzliche Frage: Welche Definition von Stabilität haben Sie für die interne Evaluation und die Meta-Review vorgenommen? Ich meine, wann ist Stabilität gegeben, wann ist sie nicht gegeben? Gibt es nur ein entweder/oder oder handelt es sich um einen allmählichen Prozess? Wann haben Sie also entschieden, dass keine Stabilität gegeben ist und dass keines der

Programme zum Erreichen der Stabilität beigetragen hat? Wie sieht der Maßstab aus? Das würde ich gerne wissen, um die Schlussfolgerung besser verstehen zu können.

Die zweite Frage geht dann an den Herrn Kollegen Zürcher. Es geht in die Richtung von Frau Türk-Nachbaur. Sie haben gesagt, in der Zukunft Erfolgswahrscheinlichkeiten der Maßnahmen festlegen. Auf welcher Basis? Das würde mich interessieren. Wie lege ich a priori Erfolgswahrscheinlichkeiten von bestimmten Maßnahmen, ich sage mal in „messy situations“, und darüber reden wir, also über Afghanistan oder Mali-Style-Operationen fest?

Der **Vorsitzende:** Herr Godal, starten Sie?

Bjørn Tore Godal (Norwegian Commission on Afghanistan): Nun, zu den Taliban und der Friedensvermittlung: Wir wurden zunächst auf niedriger diplomatischer Ebene in Islamabad kontaktiert. Wir verfügten in dieser Region über eine Vielzahl recht kompetenter Diplomaten. Interessant war, dass die Taliban oder einige von ihnen kamen und fragten, wie es für Norwegen möglich war, die Vereinbarung im Rahmen des Osloer Friedensprozesses zwischen dem Terroristen Jassir Arafat und Israel auszuhandeln. Denn immerhin war er auf der US-amerikanischen und weltweiten Terroristenliste. Und die Diplomaten antworteten: „Nun, wir haben es einfach getan. Wir haben niemanden um Erlaubnis gefragt. Wir haben es einfach getan, um zu sehen, ob wir auf diese Weise etwas erreichen konnten.“ Und zurecht können Sie sagen, dass der Osloer Friedensprozess nicht ausreichend war. Doch immerhin brachte es Arafat und die Selbstverwaltung zurück nach Gaza und in das Westjordanland. Dann kam es zum Mord an Jitzchak Rabin, zum Sieg der Hamas und einer Reihe von Ereignissen, die in einen Teufelskreis mündeten. Doch grundsätzlich gab es das Verständnis, dass entgegengesetzte Kräfte durchaus einen Dialog eingehen können. Wir waren erfolgreich darin zu erklären, dass Arafat

⁵ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.

⁶ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



ein Partner war. Und dem stimmten sie zu. Die Taliban hörten zu und sagten, wenn ihr es dort tun könntet, könnten eure Erfahrungen im weiteren Verlauf von Nutzen sein. Doch hat es Jahre gedauert, bis wir den US-Amerikanern davon erzählt haben. Es hat drei bis vier Jahre gedauert. Ich glaube, selbst Deutschland bemühte sich um Gespräche mit den Taliban, von denen sie den Amerikanern nicht detailliert berichteten. Der Hauptgrund war wieder jener, auf den ich schon verwiesen habe. Das hätte unsere Partner natürlich in einer Weise entlarvt, die sie zu potenziellen militärischen Angriffszielen hätte machen können. Es war ein schwieriges Manöver, die Balance zwischen unseren Bemühungen und dem Umgang mit Terroristen zu finden, die jederzeit Ziel eines Militärschlags der USA werden konnten. Augenscheinlich war das eine knifflige Situation, die Bemühungen wurden aber fortgesetzt, und alle Details hierzu werden ausführlich im Bericht erklärt.

Wir unterhalten eine Reihe paralleler norwegischer Engagements in Guatemala, Asien, Afrika, plus/minus weitere Einsätze. Einige waren recht erfolgreich, andere sehr schwierig. Doch Gewalt an sich zu reduzieren, ist eine gute Sache, auch wenn keine endgültige Einigung erzielt werden kann. Den Weg der Versöhnung und Schlichtung zu verfolgen, ist für das Gesamtergebnis vor Ort sehr wichtig, auch wenn eine endgültige Einigung verfehlt wird.

Wie messen wir? Nun, der Zusammenbruch des afghanischen Regimes hat bewiesen, dass die Bewährungsprobe nicht bestanden wurde. Und die Tatsache, dass die Regierung in jeglicher Hinsicht, auch in Bereichen, in denen wir meinten, dass sie gewinnen könnte, verloren hat. Das ist die populistische Antwort. Und ich denke, das ist eine gute Antwort, ebenso gut wie jede präzisere Messung. Die Bewährungsprobe endete mit dem politischen Zusammenbruch des legitimen afghanischen Regimes. Da lief alles falsch.

Der **Vorsitzende**: Herr Flamand?

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Ja, vielen Dank. Ich denke, das ist in

der Tat die zentrale Frage: Wie wird Erfolg gemessen, und kann man messen, welchen Inhalt wir dem Begriff Stabilität geben? Ich denke, bezüglich unserer Evaluationen zu Afghanistan war das recht einfach, da wir uns mit einer Machtübernahme durch die Taliban konfrontiert sahen. Somit gab es hier gewiss keinen Erfolg. Der einzige Erfolg war, wie Herr Godal bereits erwähnte, dass wir ein loyaler Verbündeter waren und versucht haben, unsere politische und militärische Unterstützung für die USA und dadurch auch die Glaubwürdigkeit der NATO aufrecht zu erhalten. Ich denke, das an sich ist bereits ein Erfolg, der nicht in Zusammenhang mit anderen Zielen der Beteiligung an der Mission steht. Es ist essenziell schon im Vorfeld zu definieren, anhand welcher Zeitskala die festgelegten Ziele beurteilt werden sollen und wie Fortschritt gemessen werden soll. Wie ich bereits zu erklären versucht habe, ist das einfacher gesagt als getan und enorm schwer umzusetzen. Erfolg oder Fortschritt qualitativ zu bestimmen, ist ein schwieriges Unterfangen. Die Quantifizierung ist ziemlich einfach: Wie viele Patrouillen sind sie gegangen? Wie viele Personen haben sie getroffen? All das ist einfach. Fortschritt zu messen ist äußerst schwierig. Wie kann „Good Governance“ gemessen werden? Wie kann Vertrauen in ein politisches System gemessen werden? Hier kommen wir an unsere Grenzen. Wir möchten im Vorfeld Rahmenbedingungen festlegen, um solche Aspekte messen zu können. Doch ist dies, meines Erachtens, eines der schwierigsten Unterfangen. Da ist es unerlässlich, sehr offen bezüglich der Grenzen zu sein, auf die wir bei der Messung von Erfolg stoßen, und jene, die einen wesentlichen Bestandteil der Beteiligung an Missionen darstellen. Also ist es auch Realismus, was erreicht werden und auf welcher Zeitskala dies geschehen kann. Deshalb lautete die Antwort auf die unabhängigen Evaluationen in den Niederlanden, dass man gewissermaßen einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen seiner Teilnahme und den erzielten Wirkungen herstellen können muss. Das ist beinahe unmöglich, da viele Umgebungsfaktoren, die man nicht beeinflussen kann, wichtiger oder bestimmender für den Erfolg sind. Sehen Sie sich nur mal die Situation in Afghanistan oder Mali oder selbst in Bosnien an. Es war genau dasselbe. Auf lokaler Ebene kann begrenzter Erfolg bei der



Erreichung von Zielen bestehen, doch auf zentraler Ebene besteht gar keiner. Was heißt das? Wurde nun ein gutes Ergebnis erzielt oder nicht? Insgesamt kommt es ganz darauf an, wie Erfolg definiert wird und dass man sich realistische Ziele setzt.

Der **Vorsitzende**: Danke, nun Herr Zürcher.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ich habe drei Fragen auf meiner Liste. Die erste ist die Frage nach „do no harm“. Und, ja, im Grunde genommen haben Sie die Antwort gegeben. Ich glaube, es bedarf einer holistischen Sichtweise. Ich will es kurz erläutern. Es ist eine Sache auf Vorhabens-Ebene, sich über „do no harm“ Gedanken zu machen. Das ist auch passiert, das haben wir gemacht. Es ist eine andere Sache, das holistisch anzugehen; beispielsweise darüber nachzudenken, dass das internationale Engagement in Afghanistan ohne Zweifel zu Verbesserungen im Gesundheitswesen und Bildung geführt hat. Gleichzeitig haben wir aber auch Warlords, die in die Regierung aufgenommen worden sind, unterstützt. Wir haben Korruption befördert durch die großen Geldflüsse. Wir haben Hilfsabhängigkeit geschaffen. Das sind die großen Fragen, die man gegeneinander abwägen muss. Es gibt keine einfachen Antworten. Ich denke, was wichtig ist, dass die Fragen gestellt werden und dass man sie diskutieren kann. So wie jetzt beispielsweise bei Afghanistan unter den Taliban stellt sich auch die Frage: Wollen wir dieses Land unterstützen? Auf der einen Seite ist die Befürchtung, dass dadurch ein Regime, das wir nicht mögen, unterstützt und stabilisiert wird. Auf der anderen Seite steht, wie der norwegische Botschafter das aus meiner Sicht zu Recht gesagt hat, die humanitäre Verpflichtung gegenüber den Afghaninnen und Afghanen. Diese Fragen müssen gestellt werden, damit sie diskutiert werden können. Es gibt keine einfachen Antworten, aber es ist aus meiner Sicht wichtig, dass die Frage in den öffentlichen Raum kommt.

Zweite Frage: Stabilität, Stabilisierung, wie messen wir das? In der Systematic Review haben wir erstmal nur die Konzepte genommen, die die Evaluierungen für sich genommen haben. Also wenn die Evaluierer gesagt haben, wir evaluieren

Stabilität, dann haben wir deren Erfolgskriterien genommen und zusammengefasst. Wenn man zusammenfasst, was es für Kriterien gibt, sind das eigentlich immer nur zwei: Das eine ist eine Gewaltverminderung und das andere ist ein Zuwachs an Legitimität für die staatlichen Strukturen. Das sind im Grunde genommen die zwei Konzepte, die grundlegend sind für Stabilisierung. Man kann sich dann darüber austauschen, wie man die genau messen will. Aber ich denke, das müsste die Grundlage sein, wenn wir von Stabilisierung sprechen, dass es dann einerseits Gewaltminimierung und andererseits Legitimitätszuwachs ist. Beides kann man auch messen.

Und die dritte Frage zu Erfolgswahrscheinlichkeiten: Woher wissen wir das? Beispielsweise durch mehrere, systematische Reviews. Die Kollegen vom niederländischen AOB [niederländische Bildungsgewerkschaft] haben mit mir zusammen eine systematische Review, die sehr ähnlich zu der Afghanistan Meta-Review ist, gemacht, wo wir uns angeschaut haben, was eigentlich die Wirkungen in verschiedenen Sektoren im Südsudan, in Mali und Afghanistan waren. Das sind drei sehr fragile Länder, und da ist in allen drei Ländern dasselbe herausgekommen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass dasselbe beispielsweise auch im Kongo oder im Sudan oder in Somalia herauskäme. Das heißt, wir wissen mittlerweile relativ präzise, welche Sektoren funktionieren und welche nicht funktionieren. Wir können davon ausgehen, dass es in anderen ähnlichen Kontexten auch nicht anders wäre. Das heißt, wir haben eine sehr gute Vorstellung von der Erfolgswahrscheinlichkeit. Wir müssen das bloß in unsere Steuerung aufnehmen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Spellerberg, Frau Mielke und Herr Nachtwei.

Abg. **Merle Spellerberg** (BÜNDNIS 90/DIE



GRÜNEN): [auf Englisch⁷:] Vielen Dank. Ich versuche, mich auf zwei Fragen zu fokussieren. Eine in Bezug auf das kollektive Wunschdenken und die mangelhafte Berichterstattung wurde bereits teilweise beantwortet. Ich würde mich sehr dafür interessieren, Ihre Meinung dazu zu hören, wie eine ehrlichere und umfänglichere Berichterstattung erreicht werden kann. Diese Frage geht an Sie alle.

Die zweite Frage geht an Herrn Flamand. Sowohl im RSM-Bericht als auch im Inconvenient Realities-Bericht wurde erwähnt, dass es eine Vielzahl von Aspekten der Evaluation gibt. Mich würde interessieren zu erfahren, wie die grundsätzliche Evaluation der verschiedenen Missionen in den Niederlanden aussieht. In Bezug auf Afghanistan gibt es die Anregung, auch Zwischenevaluationen durchzuführen. Da wir hierüber viele Gespräche führen, würde ich gern mehr erfahren.

Sve **Dr. Katja Mielke**: [auf Englisch⁸:] Ich habe eine Frage an Seine Exzellenz, Herrn Godal. Sie haben uns bereits über die wesentliche Empfehlung Ihres Berichts informiert. Wann immer Norwegen in Konfliktgebieten tätig ist, sollte die Regierung das Parlament, das Storting, systematischer bezüglich beabsichtigter Ziele, Mittel, erwarteter Ergebnisse und Erfahrungen während dieser Zeit informieren. Könnten Sie etwas detaillierter auf die tatsächlichen Kapazitäten des norwegischen Parlaments im Hinblick auf die kritische Aufsicht über Missionen eingehen? Wird impliziert, dass es Anpassungen bezüglich der Arbeitsweise des Parlaments auf institutioneller und struktureller Ebene gibt? Ich danke Ihnen.

SV **Winfried Nachtwei**: Meine erste Frage an die beiden Herren aus Norwegen und den Niederlanden. Sie haben uns berichtet über Evaluierungen nach Abschluss von Einsätzen. Wie sah es aus mit Zwischenevaluierungen? Ich erinnere mich, für die Niederlande hat zum Beispiel The Liaison Office zwischendurch

Evaluierungen gemacht. Sie hatten sogar eine Baseline-Studie zum Einstieg. Wie sah es mit solchen Studien aus, weil da im Grunde auch die Chance gewesen wäre, rechtzeitig strategisch umzusteuern?

Und an Herrn Zürcher: Zunächst einmal ganz herzlichen Dank für Ihr inzwischen 20-jähriges Wirken auf einem Feld, auf dem die politische Lernoffenheit, ich sage es mal behutsam, gespalten war. Und die Frage, was die nicht erreichten Ziele bei Stabilisierung angeht: Woran lag es, dass da Entwicklungsprojekte, bezogen auf Stabilisierung, grundsätzlich aussichtslos waren? Oder lag es an konterkarierenden anderen Faktoren. Das ist von ganz entscheidender Bedeutung.

Und dann: Sie haben Hauptgründe genannt für die unterlassene Revision auf strategischer Ebene in Deutschland und da dann auch fünf verfehlte Grundannahmen angesprochen. Lassen die sich umgangssprachlich so zusammenfassen: verbreitetes politisches Wunschdenken? Danke.

Bjørn Tore Godal (Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan): Nun, um ehrlich zu sein, es wird nie ein anderes Afghanistan geben. Das war schon merkwürdig. Die Terroranschläge am 11. September 2001 lösten ohne große Diskussionen den Artikel 5 [-Bündnis-Fall] aus. Wir, die NATO-Länder, waren uns einig, dass wir angegriffen wurden. Es gab keinen Grund, dies zu evaluieren, es war eindeutig. Und dann folgte ein Ereignis dem anderen. Aber es wurde durch etwas ausgelöst, das keine Diskussionen nach sich zog, jedoch einen Handlungsbedarf. Doch diesem wurde erst nach meiner Amtszeit entsprochen. Ich verließ mein Amt als Verteidigungsminister aus anderen Gründen, wir hatten die Wahlen verloren. Doch dann war meine Nachfolgerin aus der konservativen Partei unversehens in der Verantwortung und erlebte – sie hat es mir nie gesagt –, aber sie erlebte, wie die Mission anfang unüberschaubar zu werden. Es begann mit dem Kampf gegen die Terroristen, doch Bonn erweiter-

⁷ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.

⁸ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



te es zu einem großen politischen Projekt. Zu meiner Zeit als Verteidigungsminister sah ich dies nicht kommen. Doch wir fanden es auf eine Art und Weise natürlich. Wer könnte gegen Demokratie in Afghanistan sein? Afghanistan ohne Terroristen, aber mit Demokratie. Klingt das nicht gut? Dann haben wir uns beteiligt. Und insbesondere die Europäer unterstützten dies, während die US-Amerikaner noch skeptisch waren, denn Bush und seine Minister waren wenig begeistert, Demokratie aufzubauen. In der US-amerikanischen Politik gibt es hier einen Widerspruch. Diese, die Missionare sein wollen, und jene, die vorsichtig und ausdrücklich sicherheitsorientiert handeln wollen. Diese Diskussion hätte besser in den meisten europäischen Ländern geführt werden sollen – bei uns in Norwegen wurde sie jedenfalls geführt und ich denke auch in anderen Ländern.

Verfügen wir im Parlament über eine systematische Kultur? Nun, in gewisser Weise schon, aber diese ist in die Jahre gekommen. Wir verfügen über den sogenannten erweiterten Ausschuss für auswärtige Beziehungen, der unter Ausschluss der Öffentlichkeit mit allen Parteivorsitzenden zusammentrifft und zur Beratung mit jedem beliebigen Minister genutzt wird. Manchmal nimmt auch der Außenminister oder der Verteidigungsminister teil, aber alles findet hinter verschlossenen Türen statt. Das ist eine sehr altmodische Art und Weise, Politik zu betreiben. Und dann würde sich der Minister oder die Ministerin freuen, ein Mandat zu bekommen. Doch es gibt keine öffentliche Diskussion. In kriegsähnlichen Situationen ist dies offensichtlich ein guter Mechanismus. Doch für langjährige Entwicklungsprojekte wie in Afghanistan funktioniert es nicht. Die Regierung kam ebenfalls zu der Auffassung, dass das nicht funktioniert. Ihre Vertreter mussten mehr oder weniger regelmäßig im Parlament erscheinen und Bericht erstatten. Doch wie wir bereits wissen, wurde in Norwegen ein zu stark geschöntes Bild gezeichnet. Sie haben nie gelogen, doch war einiges geschönt formuliert, verglichen mit den tatsächlich beobachteten Entwicklungen. Daher erzeugte unser Bericht eine Art Schock. Ich glaube jedoch, dass jetzt alle besser gerüstet sind. Doch ich danke Gott, dass wir kein anderes Afghanistan erlebt haben. Es gibt jedoch noch das Problem des

Gedächtnisverlustes. Ich gehöre zu den Oldtimern. Ich fürchte mich vor Gedächtnisverlust, denn wenn die Erinnerungen an die Vergangenheit erlöschen, werden dieselben Fehler zweimal begangen.

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

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Zum Thema kollektives Wunschdenken: Ich denke, im niederländischen Kontext müssen wir akzeptieren, dass es ein gewisses Kernelement in der Politik gibt, dass man versucht, etwas zu erreichen und dabei ein längerfristiges Ziel zu formulieren, das noch nicht da ist. Und im Kontext sehr instabiler Situationen ist das oft eine bessere, tendenziell geschönte Situation. Dann noch ein Element, das ich speziell für die Niederlande hinzufügen möchte, ist meiner Meinung nach der Widerspruch, der entsteht, wenn die eigenen Beweggründe angepasst werden, damit sie allen ein wenig zusagen und die größtmögliche Unterstützung im Parlament erreicht werden kann. Dies führt dazu, dass man hinsichtlich der Punkte, die erzielt werden sollen, und der Herangehensweise noch stärker unter Druck gerät. Also legt man im Rahmen dieses Systems sozusagen den Grundstein für das eigene Scheitern. Nun, wie kann man sich davon wieder frei machen? Ich denke, das hat im weiteren Sinne viel mit der Kultur von Organisationen zu tun. Ein Vorschlag ist, kritisches Denken zu fördern, es zum Bestandteil des Entscheidungsprozesses zu machen, rote und blaue Teams zu haben; Personen, die dafür bezahlt werden, kritisch zu denken und dafür honoriert werden. Dasselbe gilt für die Unterrichtung des Parlaments, das heißt, transparenter damit umzugehen, was wie erreicht werden soll, und so die Festlegung von Zielen stärker einzugrenzen. Ich denke, das ist deutlich realistischer, auch offener damit umzugehen, wie Erfolg gemessen wird. Das ist hier ebenfalls ein wichtiges Element, um Misserfolg abzuwenden. Evaluationen sind nicht so einfach umzusetzen, wie es zunächst scheint. Regelmäßigere Evaluationen bedeuten kürzere Zeiträume zwischen einer Evaluation und der nächsten. Deshalb muss man sich fragen, was über diesen Zeitraum gemessen werden kann. Was kann über den Zeitraum eines Jahres gemessen werden? Wenn



von Stabilisierung die Rede ist, wird sich diese in sehr, sehr kleinen Schritten zeigen. Wie Sie bereits sagten, denke auch ich, dass äußere Faktoren deutlich wichtiger sind als diejenigen, die durch die Teilnahme an einer Mission beeinflusst werden können. Das ist etwas, wonach wir im Moment suchen, wie wir diese externen und kurzfristigen Evaluationen durchführen können. Ich denke, in der Praxis wird dies eher schwer umsetzbar sein. Natürlich hat das Parlament, sobald es über die Absicht der Regierung, sich an einer bestimmten Mission zu beteiligen, informiert wurde, die Möglichkeit, öffentliche Sitzungen mit Experten einzuberufen und diese aufzufordern: „Lassen Sie uns jetzt eine kritische Evaluation bezüglich der Pläne der Regierung durchführen, wie ist Ihre Einschätzung dazu?“ Und das alles findet dann öffentlich statt.

Noch zu dem letzten Punkt von Herrn Godal: Verhandlungen hinter verschlossenen Türen. Öffentliche Verhandlungen haben wir in der Regel nicht, wenn es um Missionen und Einsätze geht. Das liegt definitiv an der operativen Sicherheit. Wir haben sie zwar, aber da kann nicht über alles diskutiert werden, denn die relevanten Informationen dürfen nicht öffentlich gemacht werden. Hier besteht ein Gefahrenpotenzial, es geht um operative Sicherheit und Abschreckungsmaßnahmen, von denen in einer bestimmten Situation Gebrauch gemacht werden soll. Außerdem kann nicht über alle Informationen verfügt werden, die man erhält. Es gibt das Konzept der Kontrolle durch den Urheber. Es darf nicht offengelegt werden, was anderen gehört. Und viele Länder verfolgen komplizierte Konzepte, was an die Öffentlichkeit gelangen darf und was nicht. Hier gibt es also vielerlei Einschränkungen. Entschuldigen Sie, dass ich meine Zeit überschritten habe.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Zürcher, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Die erste Frage zielt darauf ab, wie man lernen kann. Wie kann man lernende Systeme bauen? Da wurde schon sehr viel gesagt, was ich unterstreiche. Ich will aber trotzdem noch zwei Beispiele geben, wo man einfach im Kleinen

ansetzen kann. Und ich bleibe beim Thema Stabilisierung, weil das Thema von Herrn Nachtwei gesetzt wurde. Eine kleine Stellschraube im Bereich lernendes System ist, dass man einfach mehr unabhängige Evaluierungen macht. Ich will ein Beispiel geben: In diesem Bereich Stabilisierung sind in der letzten Dekade über das Auswärtige Amt 1,3 Milliarden [Euro] geflossen. Und von diesen 1,3 Milliarden haben vielleicht dreiviertel der Mittel plausibel irgendetwas mit Stabilisierung zu tun. Das andere Viertel hat überhaupt nichts mit Stabilisierung zu tun, das waren Gesundheitsprojekte. Also dreiviertel von den 1,3 Milliarden, das sind 800 Millionen [Euro]. Es gab genau zwei Evaluierungen zu diesem Bereich. Das ist vielleicht zu wenig.

Ein zweites Beispiel sind die unabhängigen Evaluierungen. Die jetzt laufende Evaluierung, diese sogenannte ressortgemeinsame Evaluierung, die wurde, was den Teil des Auswärtigen Amtes angeht, vergeben an eine Firma, die ihrerseits Dutzende Millionen in Afghanistan umgesetzt hat. Ich weiß nicht, wie unabhängig das sein kann. Das sind kleine Stellschrauben, an denen gedreht werden kann. Aber wenn wir eine Basis legen für mehr unabhängige Evaluierungen und dann auch im System die Menschen haben, die kritisch genug sind, um das aufzunehmen und weiter zu denken, dann ist ein bisschen was gewonnen.

Zu den Fragen von Herr Nachtwei: Man kann es zusammenfassen als verbreitetes politisches Wunschdenken, würde ich so sagen. Die andere Frage ist schwieriger zu beantworten: Kann Stabilisierung grundsätzlich funktionieren oder nicht? Ich habe eine Antwort darauf, aber bevor ich sie gebe, möchte ich Sie daran erinnern, was eigentlich passiert, wenn wir Stabilisierung sagen. Das ist normalerweise eine Blackbox und keiner weiß richtig, was passiert. Was gemacht wird bei einer Stabilisierung ist einerseits, dass Gelder in staatliche Strukturen, in diesem Fall in die Polizei, gepumpt werden; und der Polizeiaufbau hat in Afghanistan nicht funktioniert. Das andere, was gemacht wird ist, wir bauen Brunnen und Schulen. Das heißt, aus diesen Mitteln, diesen 800 Millionen, haben wir zum Teil einen Polizeiaufbau finanziert, der nicht funktioniert hat; mit dem anderen Teil wurden Brunnen und Schulen gebaut, Ich glaube nicht, dass es realistisch ist



anzunehmen, dass wir die Taliban davon überzeugen, friedlicher zu werden, wenn wir Brunnen und Schulen bauen. Insofern glaube ich, dass es in einem Kontext wie Afghanistan, d. h. auch in Kontexten wie Mali oder Südsudan, sehr armen, sehr fragilen, konfliktoffenen Ländern, es grundsätzlich in der Tat nicht geht, mit diesem Instrumentarium zu stabilisieren. Danke.

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

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): [in Englisch⁹:] Ich danke allen drei Herren für ihre klaren Statements. Ich denke, Sie haben bereits viele meiner Fragen beantwortet. Ich möchte auf Ihr Statement bezüglich der Beziehung der Vereinigten Staaten zu den anderen Verbündeten zurückkommen. Es wurde hier auch von deutschen Ministern erwähnt, dass die Solidarität innerhalb der Allianz die treibende Kraft war, nach Afghanistan zu gehen und dort sehr, sehr lange zu bleiben. Und Sie erwähnten auch, dass zu Beginn nach Nine Eleven auch nicht darüber diskutiert wurde. Es gab keine wirkliche politische Option – das wurde auch vom ehemaligen Minister Fischer erklärt –, vor Ort zu bleiben und nicht einzugreifen. Doch, wie Sie erwähnten, kamen schon vor 2005, 2006 Zweifel auf, was eigentlich vor sich geht und wie damit umgegangen werden kann. Und wir hatten 2009, 2010 dieselben Zweifel, selbst später noch Zweifel an den Verbündeten. Warum zeigten sich die Amerikaner so verschlossen? Warum waren sie so dominant und hörten insbesondere Norwegen oder Deutschland nicht zu? Müssen die Beziehungen zur Allianz diesbezüglich überdacht werden?

Meine zweite Frage, Herr Zürcher hat sie schon angeschnitten. Wenn Sie analysieren, was in Afghanistan, im Sudan, im Südsudan, in Mali und auch in Niger geschehen ist, kommt die Frage auf: Sind militärische Interventionen des Westens in kulturell anders geprägten Ländern gescheitert und gewissermaßen von vornherein zum

Scheitern verurteilt? Wir haben das Problem, dass es für eine solche Art von Interventionen kein positives Beispiel in den letzten Jahrzehnten gibt. Ich danke Ihnen.

SV **Reiner Haunreiter**: [in Englisch¹⁰:] Seine Exzellenz, Herr Godal. Sie erwähnten, Krieg und Entwicklung passen nicht zusammen. Würden Sie pauschalisieren und sagen, Militär und Entwicklung passen nicht zusammen? Und stellt sich das PRT, das Provincial Reconstruction Team, in diesem Zusammenhang als Misserfolg oder falsches Konzept dar?

Und an Herrn Zürcher: Die Gleichstellung der Geschlechter war ein Thema für das westliche Engagement. Sie bezeichnen die Ergebnisse als bescheiden. Würden Sie im mündlichen Vortrag vielleicht deutlicher werden können und sagen, ob die Art der Umsetzung, wie wir versucht haben, solche Programme in Afghanistan zu implementieren, nicht vielleicht kontraproduktiv war? Haben wir nicht eine Gegenreaktion hervorgerufen, die die Taliban gestärkt hat?

Der **Vorsitzende**: Danke. Wer möchte antworten? Herr Godal.

Bjørn Tore Godal (Norwegian Commission on Afghanistan): Nun, zuerst einmal wurden die Vereinigten Staaten angegriffen. Und daher war es ethisch und moralisch gesehen verständlich, dass sie die Führung übernommen haben. Wir haben ihnen die Führung überlassen, bereitwilliger als wir es normalerweise tun würden, denn sie wurden stark getroffen, verloren tausende Menschenleben durch Nine Eleven. Aus moralischer Sicht war es ihr gutes Recht. Doch viele Jahre später traf ich bekannte US-amerikanische Diplomaten und Militärführer, die fragten, warum wir unsere Zweifel nicht deutlicher geäußert haben, wenn wir sie hatten. Nun, zu dieser Zeit war ich nicht mehr im Amt. Ich weiß nicht, ob ich Zweifel gehabt hätte. Unsere Meinung unterschied sich nicht sonderlich von der amerikanischen. Wir hätten uns unsere

⁹ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.

¹⁰ Grundlage für das Protokoll sind die vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages übersetzten englischsprachigen Redebeiträge.



eigenen Gedanken machen sollen. Schließlich taten wir es, aber wir neigen innerhalb der Allianz wohl zu einem zurückhaltenden Auftreten. Und damit verschafft man sich bei den Amerikanern kein Gehör. Sie wollen starke Stimmen, die sich zu Wort melden, ihre Meinung klar aussprechen und so zur Stärkung der Allianz beitragen. Und normalerweise haben wir die Tendenz, etwas zu vorsichtig zu sein. Und die vernünftigen Amerikaner vermissen es, wenn man nicht die Stimme erhebt. Dann gibt es auch noch die Amerikaner, die nicht wollen, dass wir uns zu Wort melden. Doch hoffe ich immer noch, dass sie in der Minderheit sind. Aber wer weiß? Ich meine, wenn Trump beim nächsten Mal gewinnt, kann niemand beurteilen, was dort passiert. Bezüglich der PRT: In Faryab [Provinz im Norden Afghanistans] haben wir ein anderes Modell angewendet, bei dem Deutschland die militärische Leitung innehatte. Wir dachten, das PRT-Konzept wäre kontrovers, da es Entwicklung und Militärisches zu sehr vermischte. Unsere Entwicklungshelfer in Norwegen arbeiten nicht gerne mit dem Militär zusammen. Und das Militär spürt manchmal eine gewisse Distanz. Ich traf mich mit norwegischen Kommandanten vor Ort und diskutierte mit ihnen, warum wir eine bestimmte Brücke nicht reparierten, wenn wir es innerhalb eines Tages hätten erledigen können, statt auf die Entwicklungshelfer zu warten, die zwei Monate brauchen, um die Region zu erreichen? Es ist also in gewisser Weise verständlich. Doch wir versuchten, im PRT militärische und Entwicklungstätigkeiten voneinander zu trennen und den militärischen Schirm in einem viel umfassenderen Sinne dabei zu haben als nur in den realen Projekten. Andere NATO-Länder verfolgten hingegen einen anderen Weg, bei dem das Militär viel enger mit den verschiedenen Menschen zusammenarbeitete.

Ich möchte noch einen letzten Gedanken ansprechen, den ich vergaß zu erwähnen: Zwei Parteien aus dem Parlament beantragten die Einsetzung einer Kommission für Afghanistan, bevor wir als Kommission eingerichtet wurden. Das waren die Liberalen und die Linkssozialisten. Sie beantragten die Einsetzung einer Kommission und die Regierung befand diese Idee für gut, doch waren sie in ihrer Umsetzung sehr langsam. Aber der Druck kam, wenn überhaupt, von zwei

kleineren Parteien aus dem Parlament.

Der **Vorsitzende**: Herr Flamand, möchten Sie antworten?

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Ich denke nicht, dass ich zu Herrn Godals Äußerung viel hinzufügen kann. Warum waren die Vereinigten Staaten so vorherrschend oder dominant? Nun, das ist in gewisser Weise das Wesen der NATO. Und betrachten Sie den Kontext in dem besonderen Umfeld von Afghanistan. Artikel 5 war gerade zum ersten Mal von den Amerikanern politisch ausgelöst worden. Das ist also ein Teil der Erklärung, warum es ein solches Zögern gab, ihre Strategie in Frage zu stellen. Ich denke, das ist ein Nebeneffekt. Sind militärische Interventionen des Westens nie erfolgreich? Ganz im Gegenteil. Ich kann hier beispielsweise die französische militärische Intervention in Mali Anfang 2012, 2013, Opération Serval, anführen. Diese konnte sehr effektiv Dschihadisten aus großen Teilen Malis vertreiben. Jedoch treten die Schwierigkeiten erst im Nachhinein auf, denn die Ergebnisse sollen stabilisiert werden und erhalten bleiben. Dann fragt man sich, was passiert, wenn es z. B. eine Regierung gibt, die im Land nur über einen begrenzten Rückhalt verfügt, oder was passiert in einem Land ohne lange zentralstaatliche Tradition? Was kann hier getan werden? Soll man sich dann wieder aus dem Land zurück-ziehen und darauf warten, dass es erneut passiert, oder versucht man, das Land auf lange Sicht mit den genannten Elementen zu stabilisieren? Wir entscheiden uns in der Regel für die letztere Methode. Doch die jüngsten Erfahrungen mit MINUSMA und sogar Afghanistan haben uns gezeigt, dass wir sehr realistisch sein sollten, was die Grenzen militärischer Interventionen angeht. Es ist jedoch nicht völlig hoffnungslos. Nein, ich denke, dass die Ambitionen eher begrenzt werden sollten, insbesondere wenn es sich um die militärischen Instrumente handelt. Das wäre vorerst alles.

Der **Vorsitzende**: Danke. Herr Zürcher.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ja, vielen Dank. Ich habe zwei Fragen:



Die eine bezieht sich auf militärische Interventionen, die andere auf Gendervorhaben in Afghanistan. Beides sind riesige Fragen. Ich würde nicht prinzipiell sagen, dass militärische Interventionen nie funktionieren, das hängt sehr stark vom Kontext ab. Und ich bin auch der Meinung, dass beispielsweise die Empirie gezeigt hat, dass Peace Building sehr wohl funktionieren kann. Das heißt, es gibt Kontexte, wo friedensunterstützende Maßnahmen auch mit militärischen Mitteln durchaus funktionieren und in der Vergangenheit funktioniert haben. Ich glaube nicht, dass es prinzipiell nicht funktioniert. Ich glaube, es hängt sehr stark vom Kontext und sehr stark davon ab, ob es in dem Land, in dem interveniert wird, einen relativ, wie auch immer gearteten, breiten Elitenpakt gibt. Wenn der fehlt und das Land sehr stark fragmentiert war, wie das in Afghanistan der Fall war, dann ist es schwierig. Also mit anderen Worten, es ist die Frage, die kontextabhängig beantwortet werden muss. Ich kann das schwer sagen, ob es nie oder immer funktioniert.

Die Frage nach der Erfolgswahrscheinlichkeit von Gendervorhaben und ob man da nicht auch negative Wirkungen hervorgerufen hat? Ich denke, in Ländern wie Afghanistan ist es extrem kompliziert und deswegen nochmal anspruchsvoller, die Risiken und Kosten abzuwägen. Es ist natürlich so, dass man eine negative Wirkung provozieren kann, wenn man nicht vorsichtig ist. Es ist aber auch so, dass, wenn Vorhaben kontextabhängig sind, sie durchaus funktionieren können, auch wenn sie bescheidener sind als das, was wir uns vielleicht als am besten vorstellen. Ich werde ein Beispiel geben: In der Schulbildung wurde extrem viel erreicht und sehr viele Mädchen sind zur Schule gegangen. Oftmals hat es dadurch funktioniert, dass man zwei Schulhäuser gebaut hat. Das ist etwas, das wir vielleicht nicht mögen, weil es nicht unserem Ideal entspricht, aber wenn man ein Schulhaus für Mädchen, eine Mauer und dann eines für Jungs baut und beide zur Schule gehen, dann ist es auch irgendwie akzeptabel für die Taliban, dann ist es ein Erfolg. Wenn man reingeht und sagt, wir wollen ein Schulhaus und die Jungs werden von Frauen unterrichtet, dann gibt es vielleicht einen Backlash und es funktioniert nicht. Was ich damit sagen will, in einem Land

wie Afghanistan ist es nochmal schwieriger und angezogener, extrem vorsichtig zu sein, kontextabhängig zu arbeiten, den lokalen Kontext zu kennen und vielleicht auf sehr große, sehr plakative und sehr anspruchsvolle Erwartungshaltungen zu verzichten. Aber dann kann man schon arbeiten. Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für die FDP-Fraktion, Herr Ramms und dann Herr Gerschau.

SV **Egon Ramms**: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich bedanke mich auch für diese detaillierten Vorträge und auf der anderen Seite auch für die sehr klar geäußerte Ansicht, was den Erfolg der Mission in Afghanistan angeht. Die beiden letzten Fragerunden, die wir hatten, bringen mich an den Punkt, an dem ich die Frage stelle, ob wir alle dasselbe verstehen, wenn wir über Stabilisierung reden. Wenn wir von der militärischen Seite, ich bin Soldat, über Stabilisierung geredet haben, dann haben wir über drei Lines of Operation gesprochen, nämlich Governance, Development und Security, wobei die Militärs eigentlich immer nur für den Teil Security zuständig waren. Für die anderen beiden Bereiche waren andere zuständig. Ist das unser gemeinsames Verständnis? Die Frage geht eigentlich an Sie alle drei, denn wenn wir das nicht gemeinsam so verstehen, dann können wir auch nicht zu gemeinsamen Ergebnissen kommen.

Zweite Anmerkung, die mich vorhin etwas gewundert hat, auch als Frage: Herr Flamand, das waren Sie, glaube ich. Sie sprachen von den Military Officers, die "success" haben wollen, und "if they report success then they are successful". Das ist ein Punkt, wo ich die Frage stelle, gilt das nur für die militärischen Offiziere oder gilt das allgemein? Gilt das auch für solche Operationen? Und verfälscht das möglicherweise, was die Berichte angeht, die aus dem Einsatz kommen und auf deren Basis möglicherweise die Effektivität eines solchen Einsatzes gemessen wird, dann tatsächlich in eine Richtung, dass hinterher kein - ich sage mal - objektives Ergebnis mehr herauskommen kann?

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Ja, danke. Ich bin sehr froh über die spannenden Erkenntnisse aus



Norwegen und den Niederlanden. Wir sollten unbedingt auch Erkenntnisse aus anderen Ländern der NATO und der Weltbank einholen. Eine Frage an Herrn Godal: Norwegen kam in seiner Evaluierung zu dem Schluss, dass es eine hochrangige Koordinationsstelle geben sollte, die für die Entwicklung von Strategien und Aktionsplänen zuständig ist und auf politischer Ebene auch genehmigt werden muss. Wer aber würde in solch einer Koordinationsstelle sitzen? Und wie wollen sie ein Gleichgewicht zwischen zivilen und militärischen Kräften sicherstellen?

Eine Frage an Herrn Flamand: In Ihrer Evaluation wird empfohlen, dass Parlamentarier von ihren Regierungen und Militärs mit mehr Nachdruck ehrliche und ungeschönte Informationen über die Lage vor Ort verlangen müssen. Wie kann Ihrer Meinung nach ein Raum für diese Informationen geschaffen werden, wenn das Parlament doch dem Druck der Öffentlichkeit standhalten und schnelle und gute Ergebnisse in einem Auslandseinsatz liefern muss?

Und an Herrn Zürcher nochmal zum Thema zivilmilitärische Zusammenarbeit: Welche Erkenntnisse ergaben sich innerhalb Ihrer Evaluierungen zur zivilmilitärischen Zusammenarbeit in Afghanistan? Gab es dadurch auch eine Gefährdung von NGOs? Ich lasse diese Frage extra offen und freue mich trotzdem über eine ausführlichere Antwort. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir würden gerne in umgekehrter Reihenfolge, wenn es so in Ordnung ist, noch mal in die Beantwortung gehen. Herr Zürcher, können Sie starten?

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ich kann starten und es wird relativ kurz sein, denn in dieser Meta-Review gab es keine Erkenntnisse zu zivil-militärischer Zusammenarbeit. Wir haben einfach keine Studien. Nach unseren a priori definierten Einflusskriterien gab es keine Studie, die dazu Aussagen gemacht hat. Insofern kann ich aufgrund der Studie nicht dazu antworten, muss ich passen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Flamand?

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Wie Sie verstehen werden, habe ich kein Problem damit, die Reihenfolge zu ändern. Zur Frage nach der Stabilisierung und der Gewährleistung von Sicherheit durch das Militär: definitiv ja. Sagen wir, es wird versucht, einen integrierten Ansatz zu verfolgen, bei dem alle drei Elemente eine Rolle spielen müssen: Also im Grunde genommen die Entwicklung, Diplomatie und das Militär. Meiner Erfahrung nach gibt es einen gewissen Druck auf das Militär, als Teil der Gesamtanstrengung dabei zu bleiben. Sehr oft gelangt man von der ersten Phase, in der man mithilfe militärischer Mittel stabilisiert, zur nächsten Phase, bei der versucht wird, die Situation beizubehalten, wie sie ist. Man geht also von offenen Kampfhandlungen zu Stabilisierungsmaßnahmen über. Je länger man vor Ort bleibt - aber das ist, wie Herr Zürcher sagte, sehr kontextabhängig -, desto mehr ist man geneigt, sich in gewisser Weise mit dem Staatsaufbau zu befassen. Doch dann wird es in diesem Kontext für das Militär immer schwieriger zu sagen, dass sie erfolgreiche Stabilisierungsarbeit geleistet haben. Obwohl, lassen Sie uns einen Blick auf die Einsätze auf dem Balkan werfen, auf KFOR, EUFOR, ALTHEA. Diese dauern schon sehr lange an und das militärische Instrument ist definitiv ein notwendiges Element zur Gewährleistung der Stabilität, wie sie gerade existiert.

Vielen Dank für diese Frage bezüglich der Militäroffiziere. Das ist eine organisatorische Angelegenheit. Ich habe dies erwähnt, weil mir bei einer der IOB-Evaluierungen aufgefallen ist, dass die Berichte tendenziell positiver ausfallen, je weiter sie nach oben zum Hauptquartier gehen. Ich denke, das ist ein Phänomen, das es nicht nur beim Militär gibt. Es ist ebenso diplomatisch. Auch an anderer Stelle und grundsätzlich innerhalb von Organisationen wollen Personen einen Beitrag zum Erfolg leisten und wollen dann auf eine Art und Weise auch Erfolg, also berichten sie von Erfolgen. In diesen Systemen gibt es bestimmte Anreize dafür. Wenn Erfolg verkündet wird, folgt darauf eine Beförderung. Daher denke ich, dass das ein weiteres Element ist.

Was ebenso eine Rolle spielt, ist der Umstand, dass das Militär üblicherweise für lediglich sechs Monate zu solchen Missionen entsandt wird. Das



ist ein sehr kurzer Zeitraum, wenn es darum geht, Fortschritte zu melden und wirklich etwas zu bewirken. Wie kann sich das Parlament Informationen beschaffen, die ein ehrlicheres und komplettes Bild zeichnen? Manchmal gibt es Zeitdruck, aber nicht immer. Ein Bestandteil ist, Berichte offener, transparenter zu gestalten und begrenzter in Bezug auf die festgelegten Ziele. Zudem denke ich, dass es immer möglich ist, Berichte, die von der Regierung an das Parlament erstattet werden, von Expertengruppen beurteilen zu lassen und somit eine zweite Ebene von Kommentaren oder externen Evaluationen zu haben.

Der **Vorsitzende**: Danke. Herr Godal.

Bjørn Tore Godal (Norwegian Commission on Afghanistan): Nun, ich denke, ich kann hier auf meine beiden Mitredner verweisen und stimme mit dem überein, was sie gesagt haben. Zusätzlich empfehlen wir eine bessere Koordinierung, aber wir verfügen hier noch nicht über konkrete Vorschläge. Ich weiß nicht, wie es in Deutschland gehandhabt wird, aber in Norwegen lassen sich Minister nicht gerne koordinieren. Sie denken, sie seien die Chefs. Das bringt die Arbeit mit sich. Der Ministerpräsident koordiniert und führt den Sicherheitsausschuss, der bisweilen im Geheimen mit dem Außen-, Justiz- und Verteidigungsminister sowie eventuell weiteren Personen zusammentritt. Das ist das Gremium, hier werden wichtige Sicherheitsentscheidungen getroffen. Sie können alle Nachrichtendienste, es gibt drei Nachrichtendienste, und sogar den Verteidigungschef einberufen. Dieser tritt jedoch nur selten in Erscheinung, denn in Norwegen wird das Militär traditionell nicht in politische Entscheidungen einbezogen. Alle Handlungen erfolgen nach einer bestimmten Rangfolge, von der Regierung zum Verteidigungsminister und dann zum Chef des Verteidigungsstabs. Sie sind zurückhaltend, an größeren politischen Diskussionen, der Koordinierung Teil zu haben. In Norwegen ist es so aufgrund der Historie, in anderen Ländern kann es anders aussehen. Auf der Ebene der Beamten gibt es eine parallele Struktur. Der Ministerpräsident, der Außenminister, der Verteidigungsminister usw. haben nachrangige Beamte und diese können sich ohne die Minister treffen und effektiv als koordinierende Instanz

zusammenarbeiten; doch sie fällen nie Entscheidungen. Diese werden bei der Zusammenkunft der Minister getroffen. Wir verfügen also über eine Art Struktur, die das berücksichtigt, doch unterscheidet sich diese von einer eigentlichen Koordinierungsstelle.

Der **Vorsitzende**: Danke. Und abschließend in der Fraktionsrunde für DIE LINKE., Herr Hunko.

Abg. **Andrej Hunko** (DIE LINKE.): Vielen Dank, auch für die Inputs. Meine Fragen gehen zunächst an Herrn Godal. Sie haben in Ihrem schriftlichen Statement sozusagen drei Ebenen aufgeführt. Erstens, Unterstützung der USA, der NATO. Das wurde erreicht. Zweitens, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Sie sagen teilweise erreicht. Drittens, Schaffung eines stabilen und demokratischen Afghanistans. Das wurde verfehlt, schreiben Sie in dem Bericht schon 2016. Sie haben das auch ein Stück weit so hierarchisiert. Dazu meine Frage zum zweiten Punkt, die nur teilweise Erreichung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Welche Rolle spielen nach Ihrer Auffassung oder nach dem Bericht die Kriegsverbrechen, die es auch von westlicher Seite gegeben hat, maßgeblich USA und Großbritannien, die dann wiederum neue Terroristen geschaffen haben? Ist das aufgegriffen worden in Ihrem Bericht?

Und zweitens: Wie erklären Sie sich, dass Norwegen sieben Jahre vor Deutschland mit einer Evaluierung begonnen hat? Sie kennen die deutsche Kultur und Sie kennen die norwegische Kultur. Wieso fangen Sie 2014 an und wir 2021?

Und an Herrn Flamand: Sie haben auch viel über Evaluierungen gesprochen. Und das klang für mich so, dass ich mir die Frage gestellt habe, machen Evaluierungen überhaupt Sinn? Sind sie überhaupt angesichts der realpolitischen Konstellationen im Rahmen eines solchen Einsatzes möglich? Sie haben soeben gesagt, dass Evaluierungen letztlich am Kurs doch nichts ändern. Also die Frage wäre, macht das überhaupt Sinn?

Und ähnliche Richtung: Herr Zürcher. Sie haben davon gesprochen, wie das Wissen eigentlich da



ist, aber nicht durch die Institutionen dahin vordringt, so dass Korrekturen eines Kurses möglich sind. Da stellt sich mir gleichermaßen die Frage, welchen Wert hat das Wissen dann noch, wenn man weiß, da geht etwas in die falsche Richtung und es kommt nicht zu einer Korrektur? Ich glaube, das ist eine ganz wichtige Frage, natürlich auch mit Blick auf aktuelle außenpolitische Dinge, wo Evaluierungen auch sehr sinnvoll wären. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Godal.

Bjørn Tore Godal (Norwegian Commission on Afghanistan): Ich bin sehr vorsichtig dabei, anderen zu sagen, wie sie hiermit umzugehen haben. Gepflogenheiten sind von Land zu Land unterschiedlich. In Norwegen gibt es keine starke Evaluationskultur, doch wurde zunehmend Druck aus dem Parlament spürbar, die Kommission, deren Vorsitzender ich war, einzurichten. Es gab keinen Widerstand, jedoch eine gewisse Zurückhaltung. Doch als wir damit anfangen, hatte ich eine wunderbare Zusammenarbeit mit dem parlamentarischen Staatssekretär, den zwei Ministern der konservativen Regierung bezüglich des Mandats und der finanziellen Förderung. Ich war damit sehr zufrieden. Ich kann sagen, dass es danach Bestrebungen gab, eine politische Kommission daraus zu machen. Ich sagte, in Ordnung, aber ohne mich, denn ich möchte keine politische Kommission. Ich möchte eine Kommission aus Experten. Natürlich habe ich mir damit keinen Gefallen getan, weil ich politisch bin. Aber sie haben es respektiert und es wurden keine Politiker zugelassen. Ich wollte eine Person mit einem umfangreichen militärischen Hintergrund, wie den früheren Chef des militärischen Nachrichtendienstes. Ich kannte ihn persönlich. Ich habe ihn nicht selbst vorgeschlagen, aber seine Positionierung in der Kommission nachdrücklich unterstützt, weil wir mit ihm über alle Elemente diskutieren konnten. Er half uns zu Beginn unserer Arbeit bei der Bewältigung der Untersuchungsmission. Die anderen acht Mitglieder waren akademische Experten mit unterschiedlichen Erfahrungen. Einige hatten in Kabul gearbeitet, andere in Institutionen in Bergen, Oslo oder selbst im Ausland. Es gab einen dänischen Professor und einen norwegischen aus London. Sie alle hatten also einen Hintergrund in

der Forschung über Afghanistan oder ähnlichen Themen. In unserem Fall hat es gut funktioniert. Ich sage nicht, dass diese Vorgehensweise für alle die beste ist, doch hat sie bei uns gut funktioniert. Und die Tatsache, dass anscheinend alle politischen Parteien unsere Schlussfolgerungen respektieren und begrüßen, heute noch mehr als 2016, zeigt uns, dass wir irgendwie erfolgreich gewesen sind.

Zum Thema „Kriegsverbrecher“. natürlich sind schlimme Dinge geschehen. Wir haben es in der Kommission besprochen, doch wir fokussierten uns darauf, was durch norwegische Kräfte und nicht was durch ausländische Kräfte geschehen ist. Für uns war das naheliegend. Natürlich kann auch Kritik an den Handlungen ausländischer Kräfte geübt werden. Das können Sie im Bericht nachlesen, jedoch haben wir uns nicht darauf fokussiert, da es nicht unser Mandat war.

Der **Vorsitzende**: Danke. Herr Flamand.

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Danke. Machen Evaluationen Sinn? Definitiv ja. Ich denke, sie sind absolut notwendig. Um das Ganze zu verdeutlichen: Seit 2020 hatten wir bisher vier öffentliche und unabhängige Evaluationen. Davor haben wir sie selbst durchgeführt. Und das ist, als würde der Metzger die Qualität seines eigenen Fleisches bewerten. Daher denke ich, dass es eine sehr gute Idee ist, externe Evaluationen durchzuführen zu lassen, die einen kritischen Blick auf die tatsächliche Arbeit der Regierung werfen und darauf, ob die von der Politik festgelegten Ziele auch die gewünschten Ergebnisse gebracht haben. Meiner Meinung nach ist das die Essenz einer funktionierenden Demokratie. Wir müssen beobachten, evaluieren, lernen, weitermachen und uns verbessern. Das ist mir wichtig. Dasselbe gilt auch für die Teilnahme an Missionen. Bisher hatten wir vier MINUSMA-Einsätze, unsere Teilnahme an der „Resolute Support Mission“ sowie die Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit in drei extrem fragilen Situationen. Wir setzen diese Erkenntnisse gerade um. Sie haben Auswirkungen auf die Art und Weise, wie wir kommunizieren, wie wir unsere eigenen Ziele setzen und begrenzen und wie wir



sie für die Öffentlichkeit sichtbarer und zugänglicher machen, um den Fortschritt zu bemessen. Es gibt dort eine Vielzahl von Begrenzungen und Herausforderungen, aber wir bleiben am Ball und halten genau fest, wie wir vorgehen. Ich denke, wir können uns auch der parlamentarischen Überprüfung stellen, um herauszufinden, ob wir damit erfolgreich waren oder nicht. Aber dass wir aus unseren Erfahrungen lernen, ist unglaublich wichtig. Und ich denke, genau das tun wir.

Der **Vorsitzende**: Danke, und Herr Zürcher.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ja, vielen Dank. Ich kann mich meinen beiden Vorrednern nur anschließen. Ich glaube auch, dass Evaluierungen von zentraler Wichtigkeit sind. Wir wissen alle auch, dass sie nicht immer beachtet werden. Das ist halt so - gerade im politischen Raum, aber deshalb, aus meiner Sicht, kein Grund, dieses Wissen nicht zu schaffen. Ich denke, es geht darum, dieses Wissen zu schaffen, und es wird immer ein Netzwerk von Menschen geben, die kritisch eingestellt sind, die lernen wollen, die diesen Lehren aus den Evaluierungen auch den Raum geben. Es ist ein langer Weg, um lernende Systeme zu bauen. Aber ich glaube, das ist durchaus machbar, möglich und sinnvoll. Wie gesagt, kleine Dinge wären, Evaluierungen soweit es geht extern zu machen, unabhängig oder auch früher. In Afghanistan, jetzt im deutschen Kontext, hat das sehr lange gedauert, bis diese Evaluierung in Gang gekommen ist. Beim nächsten Engagement wäre es vielleicht sinnvoll, früher damit zu beginnen, Baselines zu machen, den ganzen Prozess zu begleiten. Dann ist auch die Angst nicht so groß, dass nach 20 Jahren Engagement irgendwas Kritisches herauskommt, wenn man das begleitend macht. Also ich denke, es gibt extrem viele kleine Sachen, viele Stellschrauben, an denen zu drehen ist, und man sieht das Problem, dass Wissen, das generiert ist, dann auch durch das System fließen kann. Ich bin eigentlich nicht skeptisch, muss ich sagen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Wir waren alle so diszipliniert und konzentriert, dass wir sehr gut durch unsere Zeit, die wir uns vorgenommen haben, gekommen

sind. Wir haben die Möglichkeit für gezielte Nachfragen nochmal an die Sachverständigen, wenn gewünscht. Ich will aber auch sagen, sollten wir früher fertig werden, könnten wir die Zeit für unsere interne nichtöffentliche Beratung zu den Verfahrensfragen nutzen, um dann wiederum in der weiteren nichtöffentlichen Sitzung noch die anderen Sachverständigen zu hören. Ich will nur sagen, dass wir da keinen Leerlauf hätten. Nichtsdestotrotz waren es sehr interessante Stellungnahmen. Deswegen frage ich nochmal alle Fraktionen, ob es gezielte Nachfragen gibt? Da sehe ich im Moment nur Herrn Wundrak und Frau Zeino.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Herzlichen Dank und sehr kurz: Das Thema Korruption wurde nur ganz kurz aufgegriffen. Vielleicht können unser norwegischer und niederländischer Gast noch kurz referieren, ob Sie im Gebaren Ihres Landes eine Unterstützung der Korruption sahen? Und Herr Zürcher kann das vielleicht für Deutschland aufgreifen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Dann nehmen wir Frau Zeino gleich mit dazu.

Sve **Dr. Ellinor Zeino**: Danke. Ja, ich hätte eigentlich nur eine kurze Nachfrage zum Thema Kultursensibilität an Herrn Zürcher. Wie lässt sich das überhaupt definieren und operationalisieren? Also, es gab ja viele Handbücher, wie man sich verhalten soll. Das ist dann in der Praxis vielleicht eher hemdsärmelig. Haben Sie vielleicht auch noch Wissen dazu geschaffen?

Der **Vorsitzende**: Nun, Herr Zürcher, würden Sie noch mal starten in der Antwortrunde?

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ja, sehr gerne. Kultur-sensibilität, da habe ich keine schnelle Antwort parat. Das Einzige, was ich glaube, ist Folgendes: Wir waren 20 Jahre in Afghanistan. In diesem Zeitraum hat es sehr viele Menschen gegeben, die sich richtig eingearbeitet haben, die sozusagen mit Herzblut dabei waren, die einen unglaublichen Erfahrungsschatz angehäuft und die auch Kontakte haben, um mit Afghaninnen oder Afghanen zu sprechen. Das ist Wissen, das man



gezielt nutzen kann, man muss es bloß abfragen wollen. Wenn man sich die Zeit nimmt, um mit Menschen zu sprechen, die vielleicht drei-, viermal in Afghanistan waren, da kommt unendlich viel zusammen. Das ist ein anderer Zugang, als aus der Ferne ein Konzept zu schreiben, das dann übergestülpt wird. Aber ich glaube, wie gesagt, das Wissen ist da. Es ist verstreut und man kann es abgreifen.

In der praktischen Arbeit gab es aus meiner Sicht sehr viele Verfahren, um die sogenannte kleine Korruption zu minimieren oder auszuschließen. Bei Vergabeverfahren wurde extrem vorsichtig gearbeitet. Das wurde von anderen Gebern durchaus anerkannt, dass Deutschland da sehr, sehr sorgfältig arbeitet. Das ist die eine Seite. Die andere Seite ist, wenn man in ein hoch korruptes Land große Geldströme hineinpumpt, dann wird dieses Geld von diesem Land, diesen korrupten Systemen verwertet. Das ist nicht etwas, worauf wir Einfluss haben. Da stellt sich mir ebenfalls die Frage, die anfangs gestellt wurde, ob man vielleicht einen holistischeren Zugang braucht zu dem Umgang mit der Frage „do no harm“. Und das wäre auch der Punkt, wo ich sagen würde, ja, wir wussten, dass wir durch unsere Geldströme die Korruption befördern, nicht intentional, das ist ganz klar. Aber es liegt daran, weil es ein korruptes System ist, dass wir alimentieren. Da müsste man sich, glaube ich, an fast jeder Stelle in unserem Engagement fragen, lohnt sich das noch? Ich glaube schon, dass man zu dem Schluss hätte kommen können, es lohnt sich immer noch. Wir wissen, dass wir durch unsere Gelder Korruption befördern, aber es gibt auch ein positives Zeichen. Es gibt keine einheitliche Antwort darauf. Der Punkt ist, dass man diese Fragen offener und transparenter in den öffentlichen Raum stellt und dann versucht, deliberativ zu beantworten. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Flamand.

Joost Flamand (Außenministerium der Niederlande): Ja, es ist fast genau das, was Herr Zürcher gerade gesagt hat. Es ist ein Dilemma. Man muss in einem Land funktionieren, in dem bestimmte Strukturen herrschen, also muss auch mit diesen Strukturen gearbeitet werden. Sie begrenzen jedoch, was beeinflusst werden kann

und was nicht, außer es sollen einem bestimmten Land oder politischem System andere Regeln auferlegt werden. Das ist unmöglich. Wie Herr Zürcher bereits sagte, das Risiko ist da. Es sollte besser von Anfang an klar kommuniziert und eine eigene Beurteilung durchgeführt werden. Welche Risiken schätzen wir als akzeptabel oder unvermeidbar ein und welche Risiken können wir schlichtweg nicht tolerieren? Hierfür gibt es keine allgemeine Lösung. Tatsächlich muss mit einem solchen Level an Dysfunktionalität gerechnet werden, wenn mit einem System gearbeitet wird, das noch im Aufbau steckt. Insbesondere im Vergleich zu unseren Standards. Und hier muss in der Tat eine ganzheitliche Sichtweise entwickelt werden. Wichtig ist hier, dass Bemühungen zur Bildung einer Regierung unterstützt werden, die im Grunde ihre eigenen Mittel generieren kann und so nicht auf Hilfe oder externe Finanzierungen angewiesen ist. Die beste Möglichkeit, um Korruption und alle dazugehörigen Elemente zu bekämpfen, besteht darin, der Regierung zu helfen, eigenständig wirtschaftlich zu überleben. Das dauert sehr lange. Ich denke, Afghanistan ist in vielerlei Hinsicht einer der schwierigsten Fälle. Grundsätzlich müssen wir also mit akzeptablen Lösungen arbeiten, perfekte Lösungen gibt es hier nicht.

Der **Vorsitzende**: Herr Godal.

Bjørn Tore Godal (Norwegian Commission on Afghanistan): Ich stimme meinen Mitrednern zu und möchte noch ein paar Punkte hinzufügen. Aus unserem Bericht ist ersichtlich, dass es viel Korruption gibt – sie ist allgegenwärtig. Ich denke, es ist zutreffend zu sagen, dass die sich zunehmend verschlechternde Sicherheitssituation die Beobachtung und die Evaluation der Projekte vor Ort schwierig gemacht hat. Statt der Beurteilung von Projekten stand die Sicherheit im Vordergrund. Aber selbst unter Berücksichtigung der Sicherheit war die norwegische Leistungsbewertung unzureichend. Als unsere Kommission in unserer Botschaft in Kabul nach bestimmten Projekten fragte, konnte uns dort keine Auskunft gegeben werden. Wir wurden gebeten, in Oslo nachzufragen, dort hätten sie Antworten für uns, aber nicht vor Ort. Das ist natürlich ein Widerspruch, offenbar auch nicht der einzige. Es ist



angebracht zu sagen, dass die noch weiterlaufende Unterstützung Norwegens von 60 bis 70 Millionen Euro pro Jahr ein wesentlicher Bestandteil des gesamten internationalen Rahmenplans war, doch wurde diese nicht adäquat nachverfolgt und kontrolliert. Wenn Hilfsleistungen nicht nachverfolgt werden, haben wir es mit einem zunehmenden Korruptionsproblem zu tun, denn wir können den Einsatz des Geldes nicht kontrollieren. Deshalb fokussieren wir uns mittlerweile auf humanitäre Bemühungen, die unsere Leute vor Ort nachverfolgen können. Wie wird das Geld eingesetzt? Es wird nicht durch einen von einem Ministerium der Taliban kontrollierten Kanal in Kabul geleitet, sondern direkt an die Personen vor Ort. Und es gibt immer noch solche Kanäle, die genutzt werden können. Und das funktioniert tatsächlich deutlich besser als zu dem Zeitpunkt, an dem das Mandat unserer Kommission endete.

Dann möchte ich noch einen positiven Aspekt erwähnen. Über die Taliban kann viel gesagt werden, aber sie sind gegen Korruption. Das heißt nicht, dass sie selbst niemals korrupt waren. Ganz im Gegenteil. Aber sie verfolgen im Vergleich zu Karzai, Ghani, den Warlords und allen anderen ein Programm zur Korruptionsbekämpfung. Ghani war die Ausnahme. Unter Karzai war er der Finanzminister und war ziemlich gut. Ghani kam aus dem Westen. Bei Korruption hatte er ein gutes Gefühl, aber er hat den Kampf intern verloren, als er zum Präsidenten aufstieg. Doch das ist eine andere Geschichte.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Es gibt noch eine gezielte, kurze Nachfrage von Herrn Ramms.

SV Egon Ramms: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Zürcher, die Frage geht an Sie, um Sie gleich vorzuwarnen. Als ISAF anfang mit dem Mandat von Dezember 2001, UNAMA hinterherging mit dem Mandat vom 28. März 2002, sind wir sehr kurzfristig, sage ich mal, mit Hilfsorganisationen, Soldaten für Sicherheit, Stabilisierung nach Afghanistan gegangen. Da hatten wir keine Zeit, eine interkulturelle Kompetenz aufzubauen, was sicherlich zweckmäßig gewesen wäre. Unter diesem Gesichtspunkt hat mich Ihre Aussage erschreckt,

ich zitiere: „Es gab dann aus der afghanischen Bevölkerung, insbesondere im ländlichen Bereich, kulturelle Abwehrreflexe, die letztendlich verhindert haben, dass sich Good Governance entsprechend entwickeln konnte“. Das heißt, die kulturellen Abwehrreflexe oder unser mangelhaftes Wissen an kultureller Kompetenz haben mit dazu geführt, dass diese Operation gescheitert ist. Beurteile ich das aus Ihrer Aussage richtig?

Der **Vorsitzende**: Herr Zürcher, Sie sind angesprochen worden.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Ich will es präzisieren. Meine Aussage bezog sich darauf: Wir haben seit 2005 diese Umfrage mit Leuten in Afghanistan gemacht. Was sie gefunden haben, ist Folgendes: Einerseits sagen die Afghaninnen und Afghanen, dass die Hilfe sehr wohl bei ihnen angekommen ist und dass es nützlich ist. Das heißt, unser Engagement wurde als nützlich bewertet, zumindest bis 2015, 2016. Andererseits sehen wir aber auch, dass gleichzeitig der westliche Einfluss zunehmend als bedrohlich und die traditionelle Lebensweise unterminierend wahrgenommen worden ist. Das zeigt das Spannungsverhältnis, dass wir sehr wohl nützliche Dinge machen können, die ankommen, - also Wasser, Straßen - und die Leute sagen: „Ja, wir finden das besser mit Wasser und wir mögen diese Straßen“. Das hat aber nicht dazu geführt, dass die Afghaninnen und Afghanen uns plötzlich mochten.

SV Egon Ramms: Also „win the hearts and minds“ hat nicht funktioniert.

Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Das hat nicht funktioniert. Man kann „hearts and minds“ mit Straßen und Brücken nicht gewinnen. Es sind andere Prozesse. Ich vergleiche es immer mit den politischen Meinungen. Ich würde meine politische Meinung wahrscheinlich auch nicht ändern, wenn ich eine Straße oder eine neue Brücke kriegen würde, weil das auf Wertesystemen und vielleicht Familientradition basiert. Insofern hat es nicht funktioniert.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank.



Prof. Dr. Christoph Zürcher (University of Ottawa): Wenn ich einen wichtigen Punkt noch nachtragen darf. Ich bin überhaupt nicht dagegen, dass man Straßen und Brücken baut. Überhaupt nicht. Wenn ich „wir“ sage, meine ich es international. Wir haben sehr viel dazu beigetragen zu helfen, dass es in Afghanistan für viele Menschen lebenswürdigere Bedingungen gab. Das funktioniert. Trotz der extrem schwierigen Kontexte ist Hilfe bei den Menschen angekommen. Mein Plädoyer ist, diese Hilfe, die sinnvoll ist und die man bis zu einem bestimmten Grad machen kann und die auch in den schwierigsten Verhältnissen ankommt, dass man die trennt von dieser unglaublichen politischen Bürde, dass diese Hilfe gleichzeitig auch noch stabilisierend sein muss, Frieden schaffen und Demokratie bauen muss. Das kann sie nicht. Dazu ist sie nicht in der Lage, das ist das falsche Instrument. Das ist mein Plädoyer. Ich bin überhaupt nicht dafür, dass man diese Hilfe einstellen würde. Ich glaube, Straßen sind sinnvoll, Strom ist sinnvoll, Wasser ist sinnvoll, Trinkwasser ist sinnvoll, Zugang zu Bildung, Schule, Gesundheit, das ist sinnvoll. Es ist bloß nicht der Weg, um mehr Sicherheit zu schaffen oder mehr Legitimität zu schaffen. Danke schön.

Der Vorsitzende: Wir danken Ihnen noch einmal für die Stellungnahme und sind für diesen Teil am Ende unserer Anhörung. Ich habe eingangs vergessen darauf hinzuweisen, dass Herr Zürcher eine schriftliche Stellungnahme abgegeben hat, die uns vorliegt, und andere Dinge, auf die wir auch noch zurückgreifen werden. Aber ich will mich auf jeden Fall bei unseren drei Sachverständigen heute hier ganz herzlich bedanken für die sehr konzentrierten und klaren Ausführungen, die bestimmt eine Rolle spielen in unseren weiteren Beratungen und bei der Erstellung des Zwischen- und Abschlussberichtes. Ein großes Dankeschön und Ihnen natürlich auch weiterhin viel Erfolg für Ihre Arbeit. Danke.

Schluss der Sitzung: 15:11 Uhr

Michael Müller, MdB
Vorsitzender



Kommissionsdrucksache 20(28)34

Prof. Dr. Christoph Zürcher
Graduate School of Public and International Affairs,
University of Ottawa

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes:
Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“**

am 18. September 2023

Öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission

„Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes: Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“

18. September 2023

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Christoph Zürcher
University of Ottawa / Université d'Ottawa
Graduate School of Public and International Affairs
3ie Senior Research Fellow

Vorbemerkung

Ich beschäftige mich seit 2003 mit dem deutschen und internationalen Engagement in Afghanistan, mit einem besonderen Fokus auf Wirkungsmessung.

Eine Auswahl von mir verfasster relevanter Studien zum Thema umfasst unter anderem zwei Portfolio-Reviews für das BMZ (Zürcher, 2017a; Zürcher et al., 2013), eine systematische Review zu Evaluierungen des Internationalen Engagements in Afghanistan (Zürcher, 2020), eine systematische Review zur Effektivität von Entwicklungsvorhaben in Mali, Süd-Sudan und Afghanistan (Zürcher et al., 2022), eine systematische Review zum Impact von Entwicklungsvorhaben auf organisierte Gewalt (Zürcher, 2017b) sowie ein Langzeit-Impact-Assessment zur Wirkung von deutscher Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan (Böhnke et al., 2013).

Dazu kommen akademische Veröffentlichungen in begutachteten Zeitschriften zu Fragen der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, darunter eine 2023 veröffentlichte Studie zur Wirkung von deutschen Infrastrukturvorhaben auf Sicherheit und Legitimität (Böhnke et al., 2017; Sexton & Zürcher, 2023; Zürcher, 2012, 2019).

Ziele

Diese Stellungnahme dient folgenden drei Zielen:

Erstens wird eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der 2020 “Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 - 2018” vorgelegt.

Zweitens erfolgt eine Einschätzung der erfolgten Anpassungen des deutschen Engagements.

Drittens wird ein Vorschlag bezüglich der zu ziehenden Lehren für zukünftige Engagements in extrem fragilen Kontexten gemacht.

Zusammenfassung der Ergebnisse der 2020-Meta-Review von Evaluierungen zu Afghanistan (2008 - 2018)¹

Die Meta-Review ist eine Synthese von 148 auf Englisch verfassten Evaluierungen zu Afghanistan, publiziert zwischen 2008 und 2018. 32 dieser Evaluierungen sind quantitative Wirkungsmessungen. Die restlichen Evaluierungen sind qualitative Evaluierungen von ausreichender methodischer Qualität.

Die Ergebnisse zur Wirksamkeit wurden ausgewertet nach den Sektoren Stabilisierung; Gesundheit; Bildung; Gender; Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (einschließlich ländlicher Entwicklung); Governance (einschließlich Rechtsstaatlichkeit, Demokratieförderung, Wahlunterstützung und Reform des öffentlichen Sektors); Afghanistan Reconstruction Trust Fund; Infrastruktur; Subnationale Governance; Energie; Wasser. Nicht erfasst wurden Evaluierungen zur Humanitären Hilfe.

Die Evaluierungen stammen von internationalen bi- und multilateralen Gebern, internationalen NGOs sowie Forschungseinrichtungen. Es handelt sich also nicht um eine Synthese von Evaluierungen von deutschen Vorhaben. Allerdings können die Ergebnisse auch auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit übertragen werden, wie unten ausgeführt wird.

Die Meta-Review kommt zu folgenden Befunden bezüglich der Effektivität der Maßnahmen:

1. Im Bereich **Grundschulbildung** wurden erhebliche Fortschritte für Jungen und Mädchen erzielt.
2. Ebenso wurden eine Verbesserung des Zugangs zur **medizinischen Grundversorgung** und eine **Verbesserung der Kinder- und Müttersterblichkeit** erreicht.
3. Im Bereich für **ländliche Entwicklung** wurde eine Vielzahl von kleineren Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt, z.B. Straßen, Bewässerung und Energieversorgung. Dies trug zur **Verbesserung der Lebensbedingungen** bei und stärkte die Resilienz, führte aber nicht zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, das sich in Arbeitsplätzen oder Einkommensmöglichkeiten niederschlug.

¹ Zugänglich hier: <https://www.czuercher.com/working-papers-reports>

4. Der breit gefächerte Sektor **Regierungsführung** umfasst den Aufbau von Kapazitäten, Reform des öffentlichen Sektors, Regulierungspolitik, Förderung der Demokratie, Unterstützung von Wahlen, Programme zur Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit. **Im Allgemeinen war die Wirksamkeit gering. Insbesondere Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten in der Zentralregierung waren wenig wirksam.**
5. Programme zur Unterstützung der **wirtschaftlichen Entwicklung** und des **Privatsektors waren nur selten wirksam.**
6. **Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter fielen sehr bescheiden aus.** Die Kapazitäten und der politische Wille der afghanischen Regierung zur Gleichstellung von Frauen und Männern waren klein, und vorherrschende kulturelle Normen erschwerten Fortschritte. Allerdings gab es auch bescheidene Erfolge, wie etwas Alphabetisierung für Frauen im ländlichen Raum, einen verbesserten Zugang zu Gesundheit und Bildung sowie eine verbesserte Existenzgrundlage durch frauenspezifische Tätigkeiten in der Landwirtschaft. Im Gegensatz dazu hatten größere, ehrgeizige Projekte, die direkt auf die Veränderung von Geschlechternormen und -beziehungen abzielten, keine erkennbaren Auswirkungen.
7. **Stabilisierungsprojekte haben nicht zu mehr Stabilität geführt.** Entwicklungszusammenarbeit war kein wirksames Instrument für Gewaltverminderung oder für Legimitätszuwachs für staatliche Strukturen. Angesichts der großen Bedeutung des Bereichs Stabilisierung wurden hierzu überdurchschnittlich viele Evaluierungen durchgeführt, sodass die empirische Evidenz für diesen Befund sehr stark ist.

Übertragbarkeit

Die Ergebnisse aus der Meta-Review sind auch für das deutsche zivile Engagement gültig.

Die Meta-Review fasst die Ergebnisse von *allen* zu dem Zeitpunkt identifizierten Evaluierungen zusammen. Es stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse auf das deutsche Engagement übertragen werden können. Die Frage kann aus drei Gründen eindeutig bejaht werden. Erstens kam bereits die strategische Review des BMZ Portfolios aus dem Jahr 2017 (Zürcher, 2017a) zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Zweitens ist die *Toolbox* der Entwicklungshilfe bei allen Gebern dieselbe. Und drittens kommen die mittlerweile verfügbaren Evaluierungen der deutschen Vorhaben zu denselben Schlüssen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es dem deutschen zivilen Engagement gelungen ist, zu erheblichen Verbesserungen in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung, Strom und Wasser beizutragen. Ferner wurden kleinere Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum umgesetzt und dadurch Lebensbedingungen und Resilienz der Bevölkerung gestärkt. Die

multilateralen Fonds, zu denen Deutschland beigetragen hat, erwiesen sich als geeignete Instrumente zur Ressourcenmobilisierung und Koordination unter Gebern.

Dagegen gelang es nicht, die staatliche Legitimität zu steigern oder effektiv zur Verbesserung der guten Regierungsführung beizutragen. Die Bemühungen zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten des Staates erwiesen sich ebenfalls als wenig wirksam. Nicht wirksam waren ferner die Bemühungen zur "Stabilisierung". Die Maßnahmen aus dem sogenannten Stabilisierungspakt waren weder kohärent noch zielgerichtet und trugen weder zu einer Verbesserung der Sicherheit noch zu einer erhöhten Legitimität staatlicher Strukturen bei.

Anpassungen

Die Meta-Review wurde im Jahr 2020 veröffentlicht. Im August 2021 übernahmen die Taliban die Kontrolle in Afghanistan. Aus diesem Grund konnten die Ergebnisse der Meta-Review nicht mehr rechtzeitig in einen allfälligen Anpassungsprozess einfließen.

Allerdings gab es bereits vor 2020 zahlreiche Evaluierungen, die zu ähnlichen Schlussfolgerungen kamen.

Es ist schwierig, einen exakten Zeitpunkt festzulegen, ab dem deutlich wurde, dass die Effektivität des internationalen und deutschen Engagements besonders in den Bereichen Governance, Stabilisierung und Staatskapazitäten gering war. Für die meisten Beobachter dürfte dieser Zeitpunkt aber irgendwann zwischen 2012 und 2016 gelegen haben.

Angesichts der zunehmend deutlichen Hinweise auf die mangelnde Effektivität des internationalen und deutschen Engagements stellt sich daher die Frage, ob es zu einer entsprechenden Anpassung des deutschen zivilen Engagements kam, und wie diese zu bewerten ist.

Wir können feststellen, dass es etwa ab 2017 durchaus zu Anpassungen im Portfolio des BMZ kam. Diese Anpassungen basierten auch auf den systematischen Lernprozessen, welche das Länderreferat des BMZ in Zusammenarbeit mit den durchführenden Organisationen angestoßen hatte (u.a. zwei Portfolioreviews, eine Meta Review, zwei repräsentative Umfragen, sowie eine auch in internationaler Vergleich hervorragende Datenbasis in Form des Development Trackers).

Im Zuge dieser iterativen Anpassungen wurden etwa keine neuen großen und komplexen Infrastrukturprojekte geplant, die Aktivitäten konzentrieren sich zunehmend auf die sicheren urbanen Gebiete, die Anzahl der Trainingsmaßnahmen wurde erhöht (da Trainings einfacher und sicherer durchzuführen waren), während die Anzahl der Infrastrukturprojekte tendenziell abnahm. Mit diesen Anpassungen reagierte das BMZ auf das zunehmend schwierige Umfeld.

Die vorgenommenen Anpassungen zielten darauf, die Entwicklungszusammenarbeit trotz der verschlechterten Sicherheitslage in gleichbleibender finanzieller Höhe fortzusetzen. So wurde etwa neben den bereits erwähnten Anpassungen auch die Beträge an den Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) deutlich erhöht, weil über diesen multilateralen Fund weiterhin große Summen umgesetzt werden konnten, obwohl viele Evaluierung bereits Zweifel äußerten, ob der ARTF seiner Zielsetzung entsprechend auch zum Aufbau von Staatskapazitäten beitragen könnte.

Diese Anpassungen signalisieren insgesamt keinen grundlegenden Strategiewechsel, sondern waren taktischer-operativer Natur. Die von Bundesregierung und Parlament (in Einklang mit der internationalen Gemeinschaft) definierten überambitionierten Ziele, insbesondere der Aufbau eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates, wurden zumindest im öffentlichen Diskurs beibehalten.

Im Vergleich zum BMZ-Portfolio sehen wir im AA-Portfolio wenig Anpassungen. Die fünf größten Vorhaben des Stabilisierungspaket, welche zusammen mehr als die Hälfte des Finanzvolumens ausmachen, liefen von 2013 bis 2020 bzw. 2021 durch.² Angesichts der empirisch belegbaren Wirkungslosigkeit der meisten Stabilisierungsmaßnahmen mutet es erstaunlich an, dass es bislang nicht zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den verfolgten Ansätzen und den zugrundeliegenden Wirkungsannahmen im Bereich Stabilisierung gekommen ist. In das 2022 veröffentlichte Stabilisierungskonzept des AA haben weder die Erfahrungen aus Afghanistan noch die Erkenntnisse aus der mittlerweile sehr umfangreichen Forschung zum Thema Stabilisierung Eingang gefunden.³

Zusammenfassend kann man sagen, dass es im deutschen zivilen Engagement in manchen Bereichen zu operativen Anpassungen gekommen ist, allerdings führte dies nicht zu einer Revision der sehr ambitionierten strategische Ziele oder zu einer Auseinandersetzung mit der Frage, was in einem so schwierigen Kontext wie Afghanistan realistischerweise erreichbar ist.

Ich sehe drei Hauptgründe dafür:

Erstens gab es einen hohen internationalen Druck (verbunden mit peer pressure, group think und dem Bedürfnis, ein guter Verbündeter der USA sein zu wollen), den eingeschlagene Kurs zu halten.

Zweitens gab es einen hohen innenpolitischen Druck, den eingeschlagenen Kurs zu halten. In der Folge wurde an nicht realistischen Zielen festgehalten und der Mittelabfluss blieb konstant hoch.

² Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA); Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme (PATRIP), German Police Project Team (GPPT), Stabilisierungsprogramm NordAFG (SPNA) und Police Cooperation Project (PCP).

³ Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement. Auswärtiges Amt, Berlin (Stand: Dezember 2022)

Drittens wurden die Grundannahmen, auf welchen das deutsche zivile Engagement beruhte, seit der Petersberg Konferenz 2001 kaum mehr kritisch überprüft. Diese Annahmen, welche sich im Lauf der Zeit als nichtzutreffend erwiesen haben, waren:

1. Entwicklungszusammenarbeit kann trotz Krieg wirksam sein.
2. Der afghanische Staat ist ein williger Reformpartner.
3. Der afghanische Staat hat die Mindestkapazität, um bestimmte Reformen tatsächlich umzusetzen.
4. Maßnahmen im Bericht "Stabilisierung" können zu mehr Sicherheit und mehr Legitimität beitragen
5. Die Taliban haben nicht viel Rückhalt in der Bevölkerung.

Lehren

Für zukünftige Engagements in extrem fragilen Kontexten ist es von Bedeutung, aus den Erfahrungen in Afghanistan die richtigen Schlüsse zu ziehen. Dies beginnt mit einer ehrlichen Bestandsaufnahme dessen, was funktioniert hat und was nicht funktioniert hat.

In dem Zeitraum von 2013 bis 2021 hat Deutschland insgesamt 3.310 Millionen Euro in Afghanistan investiert. Davon flossen 39% (1.290 Millionen Euro) in sogenannte Stabilisierungsprojekte und 22% (713 Millionen Euro) in die Bereiche Menschenrechte, Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Es ist mittlerweile gut dokumentiert, dass Investitionen in diesen Bereichen in Afghanistan wie auch in anderen extrem fragilen Kontexten aufgrund von außen kaum zu beeinflussenden Faktoren nicht wirksam sind (vgl. z.B. (Zürcher et al., 2022).

Dagegen ist es möglich, in den Bereichen Humanitäre und Übergangshilfe, Gesundheit, Bildung, Resilienz-Massnahmen oder ländliche Entwicklung durchaus effektive Maßnahmen umzusetzen. Für zukünftige Engagements in fragilen Kontexten ist es deswegen angezeigt, das Portfolio nach "Erfolgswahrscheinlichkeiten der Maßnahmen" aufzustellen.

Besonders in fragilen Kontexten sollten qualitativ hochwertige und unabhängige Evaluierungen in größerem Umfang durchgeführt werden, als dies bisher der Fall ist.

Darüber hinaus sollten die Grundannahmen, die einem Portfolio zugrunde liegen, periodisch, systematisch und ergebnisoffen überprüft werden. Solche Grundannahmen beziehen sich auf den Realismus der Zielsetzungen, aber beispielsweise auch auf staatliche Kapazitäten, staatlicher Reformwillen und andere Kontextbedingungen.

Damit verbunden sollten auch die zugrunde gelegten Wirkungsannahmen kritisch hinterfragt werden. Große finanzielle Verpflichtungen sollten nicht länger auf nicht plausiblen und empirisch nicht nachweisbaren Annahmen beruhen, wie das besonders deutlich im Fall der sogenannten Stabilisierungsmaßnahmen nach wie vor der Fall ist.

Es braucht eine realistische Einschätzung des Machbaren. Dadurch kann ein Gegengewicht zu unrealistischen Erwartungen und ideologisch motivierten Zielsetzungen geschaffen werden. Ohne ein solches Gegengewicht besteht die Gefahr, dass Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie keine Wirkung erzielen, und gleichzeitig dort fehlen, wo sie die Lebensbedingungen der Menschen spürbar und sinnvoll verbessern können.

Zitierte Literatur

- Böhnke, J. R., Koehler, J., & Zürcher, C. (2013). *Assessing the Impact of Development Cooperation in Northeast Afghanistan: Approaches and Methods*. <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/19339>
- Böhnke, J. R., Koehler, J., & Zürcher, C. M. (2017). State formation as it happens: insights from a repeated cross-sectional study in Afghanistan, 2007–2015. *Conflict, Security & Development*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14678802.2017.1292681>
- Sexton, R., & Zürcher, C. (2023). Aid, attitudes, and insurgency: Evidence from development projects in northern Afghanistan. *American Journal of Political Science*, *n/a(n/a)*, 1–16.
- Zürcher, C. (2012). Conflict, state fragility and aid effectiveness: insights from Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, *12*(5), 461–480.
- Zürcher, C. (2017a). *BMZ Strategische Portfolio Review Afghanistan 2016. Schlussbericht*. BMZ.
- Zürcher, C. (2017b). What do we (not) know about development aid and violence? A systematic review. *World Development*.
- Zürcher, C. (2019). The folly of “aid for stabilisation.” *Third World Quarterly*, *40*(5), 839–854.
- Zürcher, C. (2020). Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008 – 2018. Summary Paper.
- Zürcher, C., Gloukhovtseva, C., Röhner, N., & Fyffe, G. (2013). *Strategische Portfolio Review Afghanistan Schlussbericht*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).
- Zürcher, C., Patrick, L., Borges, L., Hoare, K., Javid, M., Kavanagh, K., Sarna, S., & Woolner, E. (2022). *Impact of Aid in Highly Fragile States. A synthesis of three systematic reviews of aid to Afghanistan, Mali and South Sudan, 2008 - 2021*. Policy and Operations Evaluation Department (IOB). Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.



Kommissionsdrucksache 20(28)35 neu

Bjørn Tore Godal
Chair of the Norwegian Commission on Afghanistan
Oslo/Norwegen

Eingangsstatement*

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Internationale Evaluierungen des Afghanistan-Einsatzes:
Ergebnisse, Lehren und erfolgte Maßnahmen“**

am 18. September 2023

* Der Sachverständige hat ein überarbeitetes Eingangsstatement mit Ergänzungen auf Seite 7 und 8 übersandt.

Bjørn Tore Godal:

Norway in Afghanistan

Presentation in the Bundestag, Berlin 18.9.2023

Liebe Mitglieder des Bundestages, meine sehr verehrten Damen und Herren,

Herzlichen Dank für die Einladung! Seit 1966 bin ich ziemlich oft zu Gast in Deutschland gewesen und meine Jahre als norwegischer Botschafter in Berlin gehören, beruflich gesehen, zu meinen schönsten. Meine deutsche Sprache ist leider nach 16 Jahren ohne Sitz in Berlin etwas rostig - and for precision and clarity I am happy to continue in English.

I left politics in 2001, as a defence minister, following the Labour Party defeat on the day before 9.11 – and was somewhat surprised in 2014 to be asked by the conservative government to chair The Commission on Afghanistan to evaluate the civilian and military efforts of Norway between 2001 and 2014.

As you may know, Norway was working closely with Germany in the north of Afghanistan for several years. Actually, our military forces in the Faryab province were under German regional command.

I believe our evaluation is still among the broadest undertaken by a NATO country, - and it is in my view, years later, not overtaken by events.

There will never be another Afghanistan, it is dangerous to generalise, but I believe there are lessons to be learned and a lot of explaining to do to our citizens. Conflict and terror are likely to prevail in many parts of the world, and conflict resolution *and* development will be a dominant feature in many places where west, east and south meet.

My presentation will give you a short overview of the Commission, its work, and its main findings.

The Commission was composed of ten members: we were two with a more general background– Lt-General Hagen (former chief of the Norwegian military intelligence) and me – and eight academic experts. A secretariat of six supported the Commission in its work. We were properly funded by the Ministries of Foreign Affairs and Defence.

In all, the Commission held 21 meetings, including travels to Kabul, Brussels, New York, Washington DC, and London; representing a total of about 50 days of meetings. Alas, we never made Berlin, but material from Germany was useful, notably the one-man report from ambassador Michael Koch in 2014, towards the end of the ISAF mission.

The Commission and secretariat interviewed a total of over 330 persons. The report contains a list of most of these; some could not be named. Nobody is quoted, to enhance openness. Among the names are Afghan President Ashraf Ghani, CEO Abdullah Abdullah, former president Hamid Karzai and a several other prominent Afghans; general David Petraeus and Amb. Douglas Lute, a number of other diplomats and military leaders from different countries and organisations and of course a number of Norwegians – including former prime ministers, defence ministers, foreign ministers, chiefs of defence; but also, next of kin to fallen soldiers, aid workers, officers, rank and file soldiers, journalists etc.

The Commission had access to extensive material from national and ministerial archives, including from the Norwegian Intelligence Service, as well as NATO and the UN.

The report is available in English on the net, with the title: «A Good Ally: Norway in Afghanistan 2001-2014».

Before moving on to the findings, I want to underline that the Commission clearly emphasised that the Norwegian engagement was a very small piece in a very large puzzle. The Norwegian engagement thus made very little overall difference in Afghanistan; in and of itself, it changed very little. The Norwegian military spending on Afghanistan amounted to a mere 0.26 % of the estimated total military effort. Our civilian aid represented 2.3 % of the total international aid in the period. Norway was thus a relatively much bigger civilian than military contributor.

The most fundamental overall conclusion is found in the first paragraph of the summary. Bear in mind that this was written in 2016:

“Despite over 15 years of international effort, the situation in Afghanistan remains discouraging. Militant Islamist groups still have a foothold in parts of the country and the Taliban are stronger now than at any time since 2001. Ongoing hostilities continue to undermine the potential for economic and social development, threaten to reverse whatever progress has been achieved, and weaken the opportunity to build a stable, functioning, democratic government.”

It is in the context of this disheartening conclusion that the Commission evaluates the Norwegian effort. Overall, the Commission found that Norway had three overarching objectives in Afghanistan, as expressed by the government in Parliament. These were: to support the United States and NATO, to help combat international terror, and to assist in building a stable and democratic Afghan state.

In addition to assessing the Norwegian engagement based on these three objectives, the Commission emphasised three areas that it considered particularly important: the Norwegian engagement in Faryab, the role of Norwegian special forces and the intelligence service, and Norwegian peace diplomacy.

The Commission's overall conclusions on the extent to which Norway achieved its objectives are as follows:

The first and most important objective was to support the US and help secure NATO's continued relevance. By and large, the Commission finds that Norway achieved this goal. Norway supported the international effort and was a good ally. (I may add on a personal note; none of us here were in the front seat, the victim from 9.11 was).

The second objective was to help to combat international terror by preventing Afghanistan from once again becoming a haven for international terrorist activities. This has only been partially achieved, the Commission stated. The "War on Terror" was not only controversial but failed to rid Afghanistan of international groups such as al Qaida and the so-called Islamic State.

The third objective was to help to build a stable and democratic Afghan state through long-term development cooperation and peace diplomacy. This objective has not been reached. Afghanistan's formally democratic institutions are fragile, and the war continues, the commission wrote in 2016.

The Commission drew several conclusions as to why Norway – and the international community – failed to reach this last objective. These include that the objectives and the approaches employed were at times internally inconsistent, or even contradictory. Security considerations drove the agenda for state-building and development aid. The military campaign dominated international efforts, and initiatives to talk to the Taliban did not get the necessary support. The international coalition's strategy for combatting terror and insurgency prioritised short-term security goals. The choice to include the former warlords in the new Afghan regime undermined the state building project. International actors often became part of local power struggles they did not understand and could not influence, and thus contributed to abuse of power and corruption.

The emphasis placed on democratic elections was important for the international legitimacy of the state building project. However, the increasing and extensive fraud that neither local nor international actors were able to prevent, undermined the confidence in elections in the local population. Moreover, the extensive international military presence generated a sense of occupation among segments of the Afghan population.

The Provincial Reconstruction Team (PRT) in Faryab was Norway's largest and most visible military contribution in Afghanistan. The province also received extensive Norwegian development assistance. The intention of the PRT model was to strengthen the Afghan central government's control in the provinces and to promote state-building and development. This proved difficult, if not impossible. It was very difficult for external actors to build confidence among the local population in an Afghan state that lacked legitimacy.

The Norwegian Special Forces and the Intelligence Service developed close cooperation in Afghanistan. So close that it garnered international attention. They developed a concept where the full resources of the Norwegian Intelligence Service were directly available to the special forces in the field.

On one occasion, then Foreign Minister Steinmeier expressed his gratitude to the Norwegian forces for their assistance in the successful operation to rescue a German hostage in Kabul.

Their joint activities in Kabul from 2007 were particularly important. The special forces, supported by the intelligence service, had a clearly defined mission that focused on safeguarding Kabul and building up the Afghan Police Crisis Response Unit (CRU) 222. Both represented important contributions to building an Afghan state. [The special forces were the last to leave Kabul AirPort last August. The Afghan forces they had mentored to a high level were told by their leading officers not to fight.]

Norway's engagement in peace diplomacy helped to put dialogue between the parties on the agenda and led to close contacts with Afghan authorities and later the US. Along with Germany, Norway was one of the first countries to develop contacts with the Taliban. Already by 2007, Norway began paving the way for negotiations between Afghan authorities and the Taliban, in consultation with President Hamid Karzai. Norway also actively sought to influence the internal processes in Washington until 2011, when the US first opened to the possibility of negotiations.

The Norwegian engagement may be divided into two phases or tracks. The first track stretches from 2007-2010 and involves contacts directly with the Taliban leadership in

Quetta in Pakistan. It took two years before Norway informed US authorities about these contacts, partly out of fear that this could make our partners in dialog military targets. After all, we talked to terrorists.

The second track stretches from 2010 to 2014 and beyond. Contact was here with the Taliban's Political Commission in Doha, Qatar, and built on earlier German contact. Efforts were primarily directed at facilitating contacts between US and Afghan authorities, and the Taliban.

Neither Norwegian nor other attempts to negotiate a settlement were successful. Peace diplomacy was nonetheless an important Norwegian contribution. The Commission finds that the high-level dialogue between the Norwegian authorities and their Afghan and US partners likely helped to influence their view on the potential for negotiations with the Taliban. Together with others, Norway sought to influence the Taliban's thinking as to what a political solution must and would entail.

The Norwegian engagement naturally involved more than the three key areas I have covered until now. While small in overall terms, the military involvement in Afghanistan was extensive and posed challenges for the Norwegian Armed Forces. In all over 9000 Norwegian women and men served with the military in Afghanistan. 10 lost their lives, 19 were seriously injured.

Like other contributions to Afghanistan, the core objective of Norway's development assistance was to contribute to building a democratic and, in the long term, well-functioning and economically independent Afghan state. At the end of 2014, the international and Norwegian state-building efforts had achieved some results compared to the situation in 2001. However, compared to the ambitious goals, the results were disappointing, not least considering the significant resources invested in the project.

From an early stage, Norway's goal was for the Afghan authorities to take responsibility for development and state-building to the greatest extent possible. From a development point of view this was a sound policy objective, but it proved unrealistic.

(As requested by the Afghan authorities and based on traditional Norwegian development assistance practice, the Norwegian authorities distributed the funds across several areas. Chief among these were education, rural development and good governance, with women's rights and gender equality as a cross-cutting theme.)

The gradually worsening security situation made monitoring and evaluation of projects in the field difficult. Even considering security, Norwegian performance assessment was too weak.

In increasing the civilian aid, Norwegian authorities did not adequately consider the low absorptive capacity in the Afghan state administration and the limited Norwegian administrative capacity. The conditions for properly following up such an extensive aid effort were not in place. Norway addressed this in part by channelling the funding to multi-donor funds of the World Bank and to the UN, which assumed responsibility for the administration.

Overall, Norwegian aid was part and parcel of the overall international framework of extensive aid and inadequate follow-up and control. The aid thus contributed to the growing problem of corruption.

The Commission put forward several both general and specific lessons for Norway from its engagement. I do not have time to go into these in detail here today but will refer to one particular point. The commission report in 2016 created big headlines, surprise and a mixture of cautious comments from government circles plus selective enthusiasm from others. This underlines the need for one of the main recommendations: “Whenever Norway engages in a conflict area, the government should inform parliament The Storting more systematically on the intended objectives, means, anticipated results and experience along the way”.

If asked, in hindsight, what are my more personal reflections, based on our report, but beyond the concrete mandate - and in view of the later events?

First, given the US led strategy, it was wrong not to have binding trilateral agreement between the US, the Taliban *and* the Afghan government, *before* the military withdrawal. Trump turned down good advice. Biden followed. They both felt America was tired of futile fighting and perhaps fragile moral in the leading Afghan circles they had nourished - and tried to boost, for years.

Second, war and development do not fit well together. Fighting terrorists is a very specialised task for special forces and police. That worked fine in Afghanistan for a year or two. – Interviewing top military leaders in US and UK, our commission met a British general in London who told us: «Having done with the most prominent terrorists, we should have left a big brown envelope in the biggest square of Kabul with the message: Do not do it again - or we shall come back! We should then have left development to the

UN, donor countries and NGOs, plus the local civil Afghan society. We would then have avoided a long war that we are about to lose », the general said, in 2015.

Third, Taliban was weak the first few years and some of them were asking to be included in the Bonn negotiations. Many of them felt misused by Al Qaida. These approaches were rejected both by the US and the rest of us. That was wrong. To seek the most inclusive political basis for conflict resolution at an early stage can be decisive.

Fourth, engage within local structures, like councils of the elderly, with local tradition and support. Avoid telling people that they are wrong when they are not enthusiastic about centralised government structures they are not used to. Afghanistan has for centuries been a very decentralised state with weak central institutions. The Taliban will now probably balance between their rigid centralistic norms and the collaboration with locally well-founded traditional power structures as long if they do not threaten the Taliban overall position.

Fifth; some of the development projects have not been in vain; as our Commission were told in UN organisations in New York; «Remember the Taliban has got children, too. » In health and education and some rural projects we still have a basis for further development. **We have a humanitarian obligation irrespective of Talibans behaviour. One third of the continued Norwegian support is humanitarian.**

Sixth; following Talibans military victory the fundamental forces have the upper hand with the emir in Kandahar on the top. The more moderate and political elements are still present both in Kabul and elsewhere and may, long term, have a future. Alas not for now.

What are my reflections within the broader question of the value of peace settlement and conflict resolution. When Taliban approached Norwegian diplomats in 2006-07, they referred to the Oslo agreement between the PLO and Israel. How was it possible for a NATO ally to communicate with people listed as terrorist in Washington? Well, we did not ask.

Since the Oslo agreements of the 90ties Norway has pursued the track of peace facilitation in a few numbers of regions. *Facilitation* is the key word, rather than mediation or arbitration. The conflicting parties must have a sincere wish to come to an agreement. The facilitator is there to help them see the possibilities. The parties must then have sufficient control in their respective homeland and among their people. Other militant groups or states must be prevented from acting as spoilers.

Norway's record is mixed, due to these factors. Oslo I and all brought a degree of Palestinian self-management and elections in the occupied territories. But the planned process towards a two-state solution was hampered by the killing of the Israeli prime minister Rabin in 1995, by one of his own citizens. Then the vicious circle started, following events like the election of Netanyahu, new settlements, the victory of Hamas, terrorist attacks, Palestinian infighting, - it all undermined the foreseen prospects.

In Columbia, the settlement signed in Cuba with Norwegian participation is still valid, but both, the government and the old guerrilla, have too little control to avoid local and at times escalating conflict.

In Sri Lanka, the conflicting parties, in the end, settled for a military solution, provoked by lip-service to peace and reciprocal escalation. The government won and Oslo became irrelevant.

Yet, it is my firm conviction that inclusive peace efforts should be tried wherever possible as an alternative to continued bloodshed. Final and stable peace can be very difficult to reach, but reduced conflict level is an aim itself.

We do not know for certain our future political masters, not in Norway, nor in Germany. Whatever happens, we have over many years cultivated a pretty stable foreign, security and development policy, which is heavily in demand in an unstable world.

The future roles of major global players are uncertain. Putin has taken us back to the aggressive Soviet past. President Biden has indicated that the US missionary role as a nation- and state-builder is on the decline, while still focusing on support to the Ukraine, with mixed **domestic** US support.

My old neighbour in Grunewald during my years as ambassador, Egon Bahr, talked and wrote in more principal terms about the need for an international division of labour between the US and the EU, the latter organisation firmly based on UN principles.

Alas Norway is not a member of the European Union, but in foreign policy we are closely related. And we have compatible resources, both within a European and an Atlantic context.

Norway and I believe the other Nordic countries are well placed as partners to Germany in this respect.

I believe smaller and bigger allies should be more vocal! And of course, not be defined only by our biggest ally. More than 20 years ago Egon Bahr published his book: «Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal». Since then, German contributions have been substantial both, in Europe and internationally. I – and most fellow Norwegians – sincerely appreciate that.

Thank you for your attention!