

Hansen | Bartscher | Rohschürmann [Hrsg.]

20 Jahre Einsatz in Afghanistan

Ein Paradigmenwechsel des Internationalen
Krisen- und Konfliktmanagements
der Bundesrepublik Deutschland



Nomos



ISPK-Studien zur Konfliktforschung

herausgegeben vom

Institut für Sicherheitspolitik
an der Universität Kiel gGmbH (ISPK)

Band 4

Stefan Hansen | Michael Bartscher
Michael Rohschürmann [Hrsg.]

20 Jahre Einsatz in Afghanistan

Ein Paradigmenwechsel des Internationalen
Krisen- und Konfliktmanagements der
Bundesrepublik Deutschland



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1150-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-1711-3 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Einleitung	15
<i>Stefan Hansen, Michael Bartscher, Michael Rohschürmann</i>	
Vorwort des Generalinspektors der Bundeswehr zum Buchprojekt des ISPK	21
<i>Carsten Breuer</i>	
 I. Der Afghanistan-Einsatz – Politische Rationale der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements in Afghanistan	
Kapitel 1: Parlamentsarmee im Einsatz: Der Afghanistan-Einsatz als Gegenstand parlamentarischer Arbeit	29
<i>Marie-Agnes Strack-Zimmermann</i>	
Kapitel 2: Unser Scheitern im Großen – Der deutsche Afghanistan-Einsatz und die parlamentarische Mitverantwortung	43
<i>Winfried Nachtwei</i>	
Kapitel 3: Der deutsche ISAF-Beitrag zwischen Eskalationsdynamik und Parlamentsvorbehalt	59
<i>Ulf von Krause</i>	
Kapitel 4: Afghanistan als Thema parlamentarischer Fragen im Bundestag: Nachträgliche und oppositionsdominierte Kontrolle?	73
<i>Alexander Kühne und Franziska Carstensen</i>	

Kapitel 5:	Das „Lead-Nation-Konzept“ und die deutsche Rolle beim Polizeiaufbau	95
	<i>Michael Bartscher</i>	

II. Die Taliban: Anpassung und Entwicklung einer Aufstandsbewegung

Kapitel 6:	Winning all the battles but losing the war. Warum die Taliban gewonnen haben	115
	<i>Michael Rohschürmann</i>	
Kapitel 7:	Der Mensch lebt nicht vom Brot allein. Die Taliban und ihre Fehleinschätzung durch den Westen	135
	<i>Evelyn Bokler-Völkel</i>	
Kapitel 8:	Al-Qaida und der internationale Terrorismus nach dem Sieg der Taliban	153
	<i>Guido Steinberg</i>	
Kapitel 9:	Das Taliban-Regime und Finanzrisiken	169
	<i>Hans-Jakob Schindler</i>	
Kapitel 10:	Afghanische Patronagenetzwerke und das Scheitern liberaler Counterinsurgency (COIN). Lehren aus dem deutschen Engagement	187
	<i>Philipp Münch</i>	

III. Vom Petersberg nach Doha: Warum der Staatsbildungsprozess gescheitert ist

Kapitel 11:	Das deutsche Engagement in Afghanistan. Richtiger Zeitpunkt, aber falsche Partner	203
	<i>Mojib Rahman Atal</i>	

Kapitel 12: Sicherheitssektorreform – Eine zentrale Säule für einen erfolgreichen State-Building-Prozess <i>Michael Bartscher</i>	225
Kapitel 13: Dilemmata und Sicherheitssektorreform – Plädoyer für einen wertebasierten, holistischen Ansatz <i>Viola J. Csordás</i>	243
Kapitel 14: Das Doha-Abkommen und die Auswirkungen auf das westliche Krisenmanagement in Afghanistan <i>Markus Kaim</i>	263
Kapitel 15: Der Doha-Friedensprozess von 2018–2021: Deutschlands Rolle, regionale Interessen und Gründe des Scheiterns <i>Ellinor Zeino</i>	277

IV. Zwanzig Jahre Afghanistaneinsatz: Internationale Determinanten und Perspektiven

Kapitel 16: Strategischer Dissens – Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr <i>Hans-Peter Kriemann</i>	301
Kapitel 17: Der Einfluss des islamischen Terrorismus sowie des NATO-Einsatzes in Afghanistan auf den Transformationsprozess bzw. die politische Neuorientierung der zentralasiatischen Staaten <i>Wolfgang Bauerschmidt und Thomas Hess</i>	317
Kapitel 18: Afghanistan und die UN Mission (UNAMA) – Perspektivlosigkeit oder Neuansatz? <i>Karl Rüdiger Tillmann</i>	341
Kapitel 19: Wie die Deutschen wirklich zum Afghanistan-Einsatz standen <i>Timo Graf</i>	359

V. Erkenntnisse, Folgen und Lehren

Kapitel 20: Anmerkungen zu Counterinsurgency-Operationen am Beispiel der ISAF-Operation im Regionalkommando Nord in Afghanistan <i>Hans-Werner Fritz</i>	405
Kapitel 21: Die Afghanistan-Einsätze der Bundeswehr und die Innere Führung <i>Markus Kurczyk</i>	425
Kapitel 22: Neue Kriegsheimkehrer: Der Afghanistan-Einsatz als Treiber der deutschen Veteranenkultur <i>Marcel Bohnert</i>	441
Kapitel 23: Unsere Verantwortung für Ortskräfte <i>Khaled Kaissar und Peter Tauber</i>	461
Kapitel 24: Zusammenfassung der Herausgeber <i>Stefan Hansen, Michael Bartscher, Michael Rohschürmann</i>	475
Verzeichnis der Herausgeber und Autoren	483

Abkürzungsverzeichnis

a. D.	außer Dienst
AFG	Afghanistan
AFTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ANA	Afghan National Army
ANDSF	Afghan National Defense and Security Forces
ANP	Afghan National Police
APG	Asia Pacific Group
AQAP	Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel
AQI	Al-Qaida im Irak
AQIM	Al-Qaida im Islamischen Maghreb
AQIS	Al-Qaida auf dem Indischen Subkontinent
AQ-S	Al-Qaida Syrien
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CHN	China
COIN	Counterinsurgency
CSTC-A	Combined Security Transition Command-Afghanistan
CT	Counterterrorism
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIP	Dokumentations- und Informationsdienst
DPA	Department of Political Affairs
EGY	Ägypten

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
EUPOL	European Union Police Mission for Afghanistan
ETIM	East Turkestan Islamic Movement
FATF	Financial Action Task Force
FDD	Focused District Development
FSF	Foreign Security Forces
FSRB	FATF-Regionalorganisationen
FTF	Foreign Terrorist Fighters
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GPPO	German Police Project Office
GPTT	German Police Training Team
GSPC	Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (Salafistische Gruppe für Predigt und Kampf)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDv	Heeresdienstvorschrift
HoM	Head of Mission
HOOAC	High Office of Oversight and Anti-Corruption (Hohes Amt für Aufsicht und Korruptionsbekämpfung)
HTS	Hai'at Tahrir al-Sham (Befreiungskomitee Syriens)
IBU	Islamische Bewegung Usbekistan
IDLG	Independent Directorate of Local Governance (Unabhängige Direktion für lokale Regierungsführung)
IEA	Islamic Emirate of Afghanistan
IEC	Independent Election Commission (Unabhängige Wahlkommission)
IKM	Internationales Krisenmanagement
IMK	Innenministerkonferenz
IParl	Institut für Parlamentarismusforschung
IPCB	International Police Coordination Board
IRN	Iran
IS	Islamischer Staat
ISAF	International Security Assistance Force
ISGS	Islamischer Staat in der Großsahara
ISI	Islamischer Staat im Irak

ISIL	Islamischer Staat im Irak und der Levante
ISKP/IS-K	Islamischer Staat Khorasan-Provinz
ISPK	Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel
JFS	Jabhat Fath al-Sham (Eroberungsfront Syriens)
JNIM	Jama'at Nusrat al-Islam wa-l-Muslimin (Gruppe zur Unterstützung des Islams und der Muslime)
KAZ	Kasachstan
KGZ	Kirgisistan
KFOR	Kosovo Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
LBY	Libyen
LOO	Lines of Operation
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
LV/BV	Landes- und Bündnisverteidigung
MAU	Military Advisory Unit
MEL	Monitoring, Evaluation and Learning
MilEvakOp	Militärische Evakuierungsoperation
MNLA	Mouvement National de Libération de l'Azawad (Nationale Bewegung für die Befreiung des Azawad)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl.: Non-governmental organization, NGO)
NTM-A	NATO Training Mission-Afghanistan
NUG	National Unity Government (Regierung der Nationalen Einheit)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee
OEF	Operation Enduring Freedom
OFS	Operation Freedom's Sentinel
OFAC	Office of Foreign Assets Control
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OVKS	Organisation des Vertrages über die kollektive Sicherheit
PAK	Pakistan
ParlBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

PMT	Police Mentoring Teams
PRT	Provincial Reconstruction Teams
PTBS	Posttraumatische Belastungsstörung
QRF	Quick Reaction Force
RC	Regional Command (Regionalkommando)
RC N	Regional Command North (Regionalkommando Nord)
RoE	Rules of Engagement
RS	Resolute Support
RSM	Resolute Support Mission
RTC	Regional Training Center
RUS	Russland
SFA	Security Force Assistance
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SOWI	Sozialwissenschaftliches Institut
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SRSg	Special Representative of the Secretary General
SSA	Security Sector Assistance
SSG	Security Sector Governance
SSR	Security Sector Reform (Sicherheitssektorreform)
THW	Technisches Hilfswerk
TJK	Tadschikistan
TKM	Turkmenistan
TUN	Tunesien
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCO	United Nations Coordination Office
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNSM	United Nations Special Mission to Afghanistan
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)

UZB	Usbekistan
VN	Vereinte Nationen
VNSR	VN-Sicherheitsrat
WFP	World Food Programm
WHO	World Health Organization
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift
ZMSBw	Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr

Einleitung

Stefan Hansen, Michael Bartscher, Michael Rohschürmann

Als Folge der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 rief der damalige US-Präsident George W. Bush einen globalen Krieg gegen den Terror aus. Nach einem schnellen Sieg über die Taliban standen die USA vor der Wahl, das Land entweder dauerhaft zu besetzen, um ein Wieder-aufleben des Terrorismus zu unterbinden oder den Aufbau eines stabilen, demokratischen Staatswesens, mit dem selben Ziel, zu unterstützen.

Aus Sicht der westlichen Staatengemeinschaft waren nach „9/11“ zunächst die bündnispolitische Solidarität und die Sicherheit der eigenen Bevölkerung für den Einsatz von Streitkräften ausschlaggebend.¹ Bereits mit der ersten Petersberg-Konferenz im Dezember 2001 und den Folgekonferenzen, bekam der Einsatz jedoch eine neue Dimension. Nachdem vom afghanischen Territorium keine terroristische Bedrohung mehr ausging, rückten neue Ziele in den Fokus: Die Schaffung eines modernen, demokratischen Staates nach westlichem Vorbild, der, im Sinne der von Condoleezza Rice umgedeuteten Domino Theorie², Ausgangspunkt für die weitere Demokratisierung der Region sein sollte.

Der als eine zeitlich begrenzte Intervention geplante Einsatz sollte ein über zwei Jahrzehnte andauerndes komplexes und vielschichtiges politi-

1 Oft zitiert wird in diesem Zusammenhang der damalige Bundesverteidigungsminister Peter Struck, der im Bundestag am 20. Dezember 2002 erklärte: „Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland wird heute auch am Hindukusch verteidigt.“ Vgl. Bundesregierung: Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin, Bulletin 104, Berlin 2002, www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck-784328.

2 Im Rahmen des Ost-West Konfliktes wurde 1954 vom US-Präsidenten Eisenhower die These verkündet das beim „Fall“ eines Landes an den Kommunismus ein Domino Effekt eintrete, der dazu führe das dessen Nachbarn ebenfalls kommunistisch würden. Damit wurde die Notwendigkeit einer US-Intervention zur Verhinderung kommunistischer Machtübernahmen begründet. Nach 9/11 wurde die Idee von Condoleezza Rice wieder aufgegriffen und dahingehend umgedeutet, dass die Installation eines demokratischen Staates auch zu einer Demokratisierung der Nachbarn führen müsste.

sches, militärisches, ökonomisches und soziales Unterfangen werden. Eines, das nach 20 Jahren nicht wie erhofft mit Frieden und Stabilität in der Region einherging, sondern in einem chaotischen Abzug der internationalen Truppen im August 2021 und einer Rückkehr der Taliban an die Macht mündete.

Wie konnte es zu diesem politischen Scheitern und dem massiven menschlichen Leid kommen? Existierte eine Strategie, die auf einer umfassenden Analyse basierte und durch kohärente Maßnahmen umgesetzt wurde? Wie wurde der Einsatz von den Menschen in Afghanistan wahrgenommen, wie stand die deutsche Bevölkerung dazu, was war überhaupt in der Öffentlichkeit über das Land und den Einsatz bekannt, wie hat sich die Wahrnehmung über die Jahre verändert und welche Lehren ziehen die beteiligten Nationen aus ihrem Scheitern? Diese und viele weitere Fragen stellen sich die Autorinnen und Autoren in der vorliegenden Aufarbeitung des Afghanistaneinsatzes. Die Inhalte dieses Sammelbands³ des Instituts für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK) haben zum Ziel, Rahmenbedingungen, Entscheidungen, Ereignisse und Entwicklungen zu dokumentieren und zu analysieren sowie daraus Lehren abzuleiten. Aus politischer, militärischer, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Perspektive untersuchen Expertinnen und Experten die unterschiedlichen Aspekte des Einsatzes und zeichnen so ein größeres Bild. Durch die in den einzelnen Kapiteln des Sammelbandes geteilten Erkenntnisse und Erfahrungen soll so ein umfassenderes Verständnis für die Herausforderungen und Lehren des Einsatzes gewonnen werden. Die Aufarbeitung des Einsatzes intendiert, Versäumnisse aufzudecken und Lehren für künftige internationale Kriseneinsätze zu ziehen.

Nach der Eröffnung des Bandes durch ein Vorwort des Generalinspektors General Carsten Breuer werden zunächst die politischen Rationale für ein Engagement der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements in Afghanistan sowie der Verlauf des Einsatzes und die parlamentarischen Entscheidungen analysiert. Die politische Perspektive der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann (FDP), wird ergänzt durch den ehemaligen Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Winfried Nachtwei, der auch als Sach-

3 Die Herausgeber danken an dieser Stelle ganz ausdrücklich der ISPK-Mitarbeiterin Hannah Freudenberg für die intensive Mitarbeit während aller Phasen der Erstellung dieses Bandes.

verständiger Mitglied der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ des Deutschen Bundestages ist.

Generalleutnant a. D. Dr. Ulf von Krause beschreibt sodann die Eskalationsdynamik im nationalen Entscheidungsprozess. Die im Kontext des Parlamentsbeteiligungsgesetzes verstärkte Verantwortung der Legislative wird im Beitrag der beiden Mitarbeitenden des Instituts für Parlamentarismusforschung (IParl), Alexander Kühne und Dr. Franziska Carstensen, anhand der parlamentarischen Anfragen zu Afghanistan im Bundestag untersucht. Die durch die Bundesregierung proaktive Übernahme der Verantwortung für den afghanischen Polizeiaufbau im Rahmen des am 3. April 2002 auf der G8-Geberkonferenz in Genf beschlossenen „Lead-Nation-Konzeptes“ und dessen Folgen untersucht alsdann Brigadegeneral a. D. Dr. Michael Bartscher.

Die für den Einsatz maßgebliche Entwicklung der Aufstandsbewegungen unter besonderer Fokussierung der Taliban wird im zweiten Kapitel betrachtet. Dr. Michael Rohschürmann befasst sich mit den Narrativen der Taliban und deren Bedeutung für ihren Sieg und PD Dr. Evelyn Bokler-Völkel beantwortet die Frage, was die Resilienz der Taliban begründet und welche Lehren für vergleichbare Einsätze gegen moderne Aufstandsbewegungen gezogen werden können? Dr. Guido Steinberg analysiert die Effekte auf globale terroristische Organisationen und Dr. Hans-Jakob Schindler fokussiert die regionalen und internationalen Finanzrisiken des neuen Taliban Regimes. Dr. Philipp Münch betrachtet anschließend das Konzept der *Counterinsurgency* und zieht entsprechende Lehren aus dem deutschen Engagement.

Auf der ersten Petersberg-Konferenz vom 27. November bis 5. Dezember 2001 verständigten sich Vertreter Afghanistans, der VN und der internationalen Gemeinschaft auf einen Friedensprozess in Afghanistan. Das III. Kapitel befasst sich mit der Frage, warum dieser Staatsbildungsprozess gescheitert ist? Mojib Rahman Atal vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) sieht einen wesentlichen Grund in der Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft mit den alten *Warlords*, was zur Verfestigung bestehender Machtstrukturen führte und dem republikanischen Projekt eine schwere Bürde auferlegte. Dr. Michael Bartscher zeigt die Relevanz eines stabilen und effektiven Sicherheitssektors für einen erfolgreichen Staatsbildungs-Prozess auf. Ergänzt wird diese Perspektive durch den Beitrag von Viola J. Csordás vom Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), die den notwendigen

multidimensionalen Rahmen für eine Sicherheitssektorreform hervorhebt. Das Doha Abkommen und seine Auswirkungen auf das westliche Krisenmanagement beleuchtet Dr. Markus Kaim und Dr. Ellinor Zeino, ebenfalls Mitglied der Enquete-Kommission, fokussiert die innerafghanische Perspektive auf dieses Abkommen.

Internationale sowie nationale Perspektiven und Determinanten werden im IV. Kapitel behandelt. Oberstleutnant Dr. Hans-Peter Kriemann hat im Rahmen seiner Forschung einen politisch-strategischen Dissens zwischen den im Afghanistaneinsatz verbündeten Staaten erkannt, der sich nachteilig auf alle Führungsebenen auswirkte. Oberstleutnant Wolfgang Bauerschmidt und Thomas Hess beleuchten die politische Orientierung der zentralasiatischen Staaten und ihren Einfluss auf den Afghanistaneinsatz. Oberstleutnant Karl Rüdiger Tillmann betrachtet die Rolle der Vereinten Nationen und welche Herausforderungen die *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) als Akteur in Afghanistan zu bewältigen hatte. Zugleich weist er einen Weg für das künftige Agieren der UNAMA im Islamischen Emirat Afghanistan. Das Kapitel wird durch den Beitrag von Dr. Timo Graf abgeschlossen, der die Frage beantwortet, wie die Deutschen wirklich zum Afghanistaneinsatz standen.

Abgerundet wird der Band mit dem V. Kapitel. Das Kapitel fasst wesentliche Erkenntnisse, Folgen und Lehren mit besonderer Fokussierung auf den Faktor Mensch zusammen. Generalleutnant a. D. Hans-Werner Fritz lässt uns als erfahrener Truppenführer und ehemaliger Kommandeur im Regionalkommando Nord in Afghanistan an seinen Erfahrungen im Rahmen von *Counterinsurgency*-Operationen der NATO im Rahmen der ISAF-Operation teilhaben. Dabei geht er der Frage nach, welche Faktoren auf den Kampfwillen und die Moral der deutschen Soldaten eingewirkt und diese geprägt haben. Die Konsequenzen von Tod und Verwundung zeigt Generalmajor a. D. Markus Kurczyk in seinem Beitrag auf und erläutert wie sich dies auf die Innere Führung auswirkt. Oberstleutnant Marcel Bohnert betont die Bedeutung einer Veteranenkultur für das Zusammenwirken von Streitkräften und Gesellschaft und fordert eine entsprechende Veteranenpolitik. Das Kapitel wird durch den ehemaligen Parlamentarischen Staatssekretär im BMVg Dr. Peter Tauber und Khaled Kaissar mit einem Beitrag zu den Ortskräften und der diesbezüglichen Perspektive des Parlaments abgeschlossen.

Auch wenn nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine 2022 die Landes- und Bündnisverteidigung notwendigerweise wieder verstärkt in den

Fokus der deutschen Sicherheitspolitik gelangt ist⁴ – und hier nach der Abrüstung und Vernachlässigung im Rahmen der sogenannten „Friedensdividende“ in den zurückliegenden drei Jahrzehnten nun mit der „Zeitenwende“ zunächst die drängendsten strategischen Defizite zu beheben sein werden –, so wird die Bundeswehr zugleich, aufgrund der internationalen wirtschaftlichen Verwobenheit und der Abhängigkeit Deutschlands von der Sicherheit in anderen Weltregionen,⁵ unweigerlich auch auf Stabilisierungseinsätze⁶ außerhalb des Bündnisgebietes vorbereitet bleiben müssen. Der Einsatz in Afghanistan, der größte und zweitlängste Auslandseinsatz der Bundeswehr und der NATO, sollte auch nach seiner Beendigung als lehrreiches Beispiel dienen, aus welchem Erkenntnisse und mahnende Beispiele für künftige Auslandseinsätze gewonnen werden können und müssen.

4 Siehe dazu Hansen, Stefan/Husieva, Olha/Frankenthal, Kira (Hrsg.): Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik. Nomos: Baden-Baden 2023.

5 Siehe Auswärtiges Amt (Hrsg.): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie. Berlin 2023, S. 14.

6 Siehe dazu auch Schroeder, Robin/Hansen, Stefan (Hrsg.): Stabilisierungseinsätze als gesamtstaatliche Aufgabe. Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistan-einsatz zwischen Statebuilding und Counterinsurgency (COIN). Nomos: Baden-Baden 2015.

Vorwort des Generalinspektors der Bundeswehr zum Buchprojekt des ISPK

General Carsten Breuer

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wird der sicherheitspolitische Diskurs von der dadurch ausgelösten Zeitenwende geprägt. Darunter fällt insbesondere die bereits nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 begonnene Refokussierung der Bundeswehr auf den Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung, politisch nachdrücklich untermauert durch das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro. Auch die im Juni 2023 veröffentlichte erste Nationale Sicherheitsstrategie unterstreicht die wesentliche Bedeutung der Bundeswehr zum Schutz Deutschlands und seiner Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Sie nimmt in einem Ansatz integrierter Sicherheit neben dem unumstrittenen Schwerpunkt der Landes- und Bündnisverteidigung auch das weiterhin notwendige Engagement im Internationalen Krisenmanagement (IKM) in den Blick. Die Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen lässt eine Trennung der Krisenschauplätze nicht zu, sondern erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise.

Der Afghanistaneinsatz als Beitrag zum IKM hat die Bundeswehr wie kein anderer fast zwei Jahrzehnte lang geprägt und gefordert. Mit Beginn des Einsatzes vollzog sich ein grundlegender Wandel für die Bundeswehr. Sie entwickelte sich zur Einsatzarmee in allen Bereichen, von der Ausbildung, der Beschaffung, dem Veteranenwesen bis hin zum *Mindset* der Soldatinnen und Soldaten.

Das militärische Engagement der NATO und die Hilfen der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung der Sicherheitslage, Wiederherstellung der Infrastruktur und Entwicklung Afghanistans unterlagen dabei von Beginn an einem kontroversen politischen und gesellschaftlichen Diskurs. Dieser rückte erneut ins Licht der Öffentlichkeit, nachdem die Taliban quasi unverzüglich nach dem Abzug der NATO im August 2021 die Macht in Afghanistan scheinbar widerstandslos übernahmen. Das gesamte Engagement in Afghanistan der vergangenen 20 Jahre wurde damit in der Öffentlichkeit in Frage gestellt.

Die politische Aufarbeitung ist bereits im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung durch einen Untersuchungsausschuss zur militärischen Evakuierungsoperation aus Kabul im August 2021 sowie eine Enquete-Kommission zum gesamten Einsatz angelegt, beide haben mittlerweile ihre Arbeit aufgenommen. Die Bundeswehr unterstützt diesen politischen Aufarbeitungsprozess umfassend mit eigenen Erkenntnissen.

Ohne den Ergebnissen vorweggreifen zu wollen, steht aus militärischer Sicht fest: Trotz des raschen Zusammenbruchs des afghanischen Staates und seiner durch die NATO ausgebildeten Streitkräfte und der Machtübernahme durch die Taliban hat die Bundeswehr in Afghanistan weder „versagt“ noch ist sie „gescheitert“. Das Gegenteil ist der Fall. Die Bundeswehr hat ihren Auftrag, der vom Bundestag erteilt wurde, in Afghanistan aus militärischer Sicht in allen Phasen umfassend erfüllt! Unsere Soldatinnen und Soldaten haben gegen den internationalen Terrorismus gekämpft, beim Aufbau ziviler Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort unterstützt und afghanische Sicherheitskräfte ausgebildet. Es war ein gefährlicher Einsatz, bei dem deutsche Soldaten bei Kampfhandlungen, Unfällen und Anschlägen an Leib und Seele verletzt wurden, ums Leben kamen bzw. gefallen sind. Den Afghanistanveteraninnen und -veteranen und den Hinterbliebenen der Toten gilt daher auch über das Ende des Einsatzes hinaus unser uneingeschränkter Respekt und unsere besondere Fürsorge.

Klar wird jedoch: Das gesamtstaatliche Engagement Deutschlands in Afghanistan ist am Ende gescheitert. Es ist nicht gelungen, gemeinsam mit unseren Partnern Frieden und nachhaltige Entwicklung für alle Bevölkerungsgruppen und insbesondere Frauen in Afghanistan zu ermöglichen. Hier gilt es, Lehren für die Zukunft des IKM zu ziehen. Diese Lehren schließen auch die Bundeswehr mit ein.

Um diese Lehren richtig einzuordnen, hilft zunächst ein Blick auf die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach der Wiedervereinigung. Die vermeintliche Friedensdividende der 1990er führte zu einer steten Reduzierung der Bundeswehr, sowohl personell als auch in der materiellen und finanziellen Ausstattung.

Vor diesem Hintergrund wurden IKM-Einsätze in Übereinstimmung mit unseren Bündnispartnern als die wahrscheinlicheren Szenarien bewertet. Dadurch erzielten sie in der Ausrichtung der Bundeswehr eine in weiten Teilen strukturbestimmende Wirkung. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit der Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahre 2011. Mit der Aussetzung der Wehrpflicht wurde die Bundeswehr zur Freiwilli-

genarmee und in ihren Strukturen auf Einsätze wie dem in Afghanistan hin ausgerichtet. Im Vordergrund stand die Zusammenstellung von Einsatzkontingenten *tailored-to-mission* und optimiert auf die Einhaltung der bestehenden Mandatsobergrenzen. Bestehende Fähigkeiten und Kräfte in den Strukturen der militärischen Organisationsbereiche wurden oftmals vor diesem Hintergrund und zur Erfüllung dieser vordringlichsten Aufgabe abgeschmolzen und zusammengefasst. Die Aufrechterhaltung ihrer Funktionalität für einen geschlossenen Einsatz in der Landes- und Bündnisverteidigung war zweitrangig und trat hinter die Erzielung von Optimierungs- und Einsparpotentialen zurück. Im Ergebnis war vor allem mit Blick auf den Afghanistan-Einsatz die Aufstellung von Kontingenten für einen bis zu sechsmonatigen Einsatz mit dazugehöriger Vorausbildung und anschließender Regenerationsphase insbesondere für die Landstreitkräfte strukturbestimmend.

Die Intensität des Einsatzes in Afghanistan – die „Karfreitagsgefechte“ im April 2010 werden wir nicht vergessen – führte zu beständigen Anpassungen in der materiellen Ausstattung der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten. Dies betraf sowohl die Ausrüstung mit Handwaffen und individueller Schutzausstattung als auch die Ausstattung bspw. mit geschützten Transportfahrzeugen. Über die Dauer des Afghanistan-Einsatzes hinweg konnte so das Schutzniveau der vor Ort eingesetzten Soldatinnen und Soldaten signifikant gesteigert werden. Als Folge dieser Entwicklung sowie aufgrund stetig sinkender Rüstungsinvestitionen konzentrierte sich über die Zeit die Ausstattung der Truppe fast ausschließlich auf Material für IKM-Einsätze. Die Ausstattung mit Material für die Landes- und Bündnisverteidigung wurde hingegen stetig reduziert. Eine Folge, die gerade in der aktuellen Zeitenwende durch den Ukraine-Krieg verstärkt in den Fokus gerät, ist die Heterogenität der materiellen Ausstattung mit weitreichenden Implikationen für die Wartung, Instandsetzung und Ersatzteil- bzw. Munitionsversorgung und damit ihre umfassende Kriegstauglichkeit, die weiter geht als der besondere Gefechtswert in Afghanistan.

Die Ausrichtung der Bundeswehr auf internationale Einsätze im Rahmen des IKM forderte von den Angehörigen der Bundeswehr und deren Angehörigen darüber hinaus ein hohes Maß an physischer und psychischer Robustheit sowie persönlicher Flexibilität und Mobilität. Aufgrund der insbesondere mit dem Afghanistan-Einsatz verbundenen Rahmenbedingungen wie einer dauerhaft hohen Bedrohungslage, extremen klimatischen Bedingungen, fehlenden externen Betreuungsmöglichkeiten und langen Abwesenheiten von Familie und Freunden gewann die Betreuung der

Bundeswehrangehörigen im Einsatz ebenso wie die ihrer Angehörigen zu Hause als Ausdruck der Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn einen besonders hohen Stellenwert. Die Summe aller Maßnahmen leistet weit über das Einsatzenende hinaus einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit und -bereitschaft sowie zur physischen und psychischen Regeneration der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten.

Mit dem völkerrechtswidrigen Überfall Russlands auf die Ukraine rückte im Februar 2022 jedoch die Landes- und Bündnisverteidigung wieder ins Zentrum politischer und militärischer Planung, sowohl national als auch in der NATO und in der EU. Ausgehend von der Langfristigkeit militärischer Planungs- und Rüstungsprozesse wird das Szenario der Landes- und Bündnisverteidigung die prägende Größe für die Ausrichtung der Bundeswehr. In der NATO wird Deutschland mehr Verantwortung übernehmen, zum einen im Umfang der Truppen, die für die Erfüllung unserer Bündnisverpflichtungen bereitgestellt werden, zum anderen in der Erhöhung der Bereitschaftsgrade. Für die Bundeswehr bedeutet das ganz konkret die Abkehr vom Kontingentdenken der vergangenen Jahre. Einsätze werden immer weniger planbar, der zeitliche Vorlauf immer geringer. Daher benötigt die Bundesrepublik Deutschland vollausgestattete und einsatzbereite Streitkräfte, die jederzeit auf Krisenlagen reagieren können.

Die Realität ist aber, dass durch die strukturelle und rüstungspolitische Ausrichtung auf IKM-Einsätze in den vergangenen Jahren die Streitkräfte, und vor allem die Landstreitkräfte, heute in der Landes- und Bündnisverteidigung nicht mehr uneingeschränkt einsetzbar sind. Die hierfür notwendigen Anpassungen in den Bereichen Personal, Material, Infrastruktur, aber vor allem auch in den Prozessen und Strukturen werden nun schnell angegangen. Ziel ist eine kriegstüchtige personelle und materielle Ausstattung. Das kostet Geld, aber auch Zeit. Es bedarf deshalb gerade auch des politischen Rückhalts und gesamtgesellschaftlicher Resilienz.

Das *Mindset* Wehrhaftigkeit soll es allen Angehörigen der Bundeswehr ermöglichen, die Gleichzeitigkeit der Aufgaben in der Landes- und Bündnisverteidigung und des IKM zu verinnerlichen. Unter Anwendung bewährter Prinzipien wie dem Führen mit Auftrag und auf Grundlage der Inneren Führung sollen vor allem militärische Führer agil handeln, unter komplexen Bedingungen Entscheidungen treffen und diese entschlossen umsetzen. Das erfordert ein neues strategisches Denken und den unbedingten Willen zur Übernahme von Verantwortung auf allen Ebenen.

Sowohl der Einsatz in Afghanistan als auch der Ukraine-Krieg markieren historische Paradigmenwechsel in der Geschichte der Bundeswehr. Dieser Sammelband wird dazu beitragen, die militärischen Schlussfolgerungen des Afghanistan-Einsatzes zu verstetigen und sowohl in zukünftige IKM-Einsätze als auch in den strategischen Prozess der Neuausrichtung der Bundeswehr einzubringen.

Carsten Breuer
General

I.
Der Afghanistan-Einsatz –
Politische Rationale der Bundesrepublik Deutschland im
Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements
in Afghanistan

Kapitel 1: Parlamentsarmee im Einsatz: Der Afghanistan-Einsatz als Gegenstand parlamentarischer Arbeit

Marie-Agnes Strack-Zimmermann

Abstract

In diesem Beitrag wird nachgezeichnet, wie sich der Deutsche Bundestag in den Jahren 2001 bis 2021 mit dem militärischen Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan auseinandergesetzt hat, welche dauerhaften Spuren der Einsatz hinterlassen und wie sich die Parlamentsbeteiligung im Laufe der Zeit verändert hat. Dieses Mandat wird heute und in Zukunft noch aufgearbeitet. Das Parlament spielt dabei eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und in der Verantwortung den Soldatinnen und Soldaten gegenüber.

Schlüsselwörter

Afghanistan, Bundeswehr, Auslandseinsatz, Bundestag, Parlamentsarmee, Parlamentsbeteiligung, Untersuchungsausschuss, Enquete-Kommission

1 Einleitung

Auch zwei Jahre später wirken die Bilder, die uns im Sommer 2021 aus Kabul erreichten, immer noch nach. Sie waren nicht nur Ausdruck des Kollapses von zwanzig Jahren Präsenz der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan. Wir mussten mit ansehen, wie die Afghaninnen und Afghanen, die mitgewirkt haben, ein modernes und sicheres Land aufzubauen, in Todesangst versuchten, das Land zu verlassen, um der Vergeltung der Taliban zu entgehen.

Diese Szenen folgten auf den Abzug aller internationalen Streitkräfte und damit auch dem Ende des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr, der erstmals am 16. November 2001 (*Operation Enduring Freedom*, OEF) bzw.

am 22. Dezember 2001 (*International Security Assistance Force*, ISAF) vom Bundestag beschlossen wurde. Dieser Einsatz, der dem Kampf gegen den Terrorismus und der Aufrechterhaltung der Sicherheit aller afghanischen Staatsorgane galt, hat die Bundeswehr in ihrer Ausrichtung geprägt und auch das Verhältnis von Bundeswehr und Bundestag verändert.

2 Die Voraussetzungen für den deutschen Afghanistan-Einsatz

Die Bundeswehr ist eine Parlamentsarmee. Vor einem Einsatz bewaffneter deutscher Soldatinnen und Soldaten im Ausland muss die Bundesregierung einen entsprechenden Antrag an den Deutschen Bundestag stellen. Eine Mehrheit der Abgeordneten muss den Einsatz befürworten. Es gibt nur eine Ausnahme: Wenn Gefahr im Verzug ist und Menschen aus besonderen Gefahrenlagen gerettet werden müssen, reicht eine nachträgliche Zustimmung des Parlaments. So wurde 2021 erst im Nachhinein die militärische Evakuierung in Afghanistan¹ mandatiert – wie übrigens auch die Evakuierung deutscher Staatsbürger aus dem Sudan im Mai 2023. Die Zustimmung zu einem Einsatz ist grundsätzlich auf zwölf Monate begrenzt. Bei Bedarf muss rechtzeitig ein Antrag auf Verlängerung gestellt werden. Das Parlament kann außerdem seine Zustimmung zu einem Einsatz jederzeit widerrufen. So hat es das Bundesverfassungsgericht entschieden.

Als die Bundesrepublik gegründet wurde, war eine Wiederbewaffnung der Deutschen zunächst nicht vorgesehen. Das Land war nach 1945 so gut wie vollständig entmilitarisiert, in der Annahme: Wenn Deutschland keine Armee hat, kann es auch keinen Krieg führen.²³ Mit dem sich verschärfenden Ost-West-Konflikt hielten vor allem die Amerikaner einen militärischen Beitrag Deutschlands zur Verteidigung West-Europas im Falle eines Angriffs der Sowjetunion für notwendig. Das führte schließlich dazu, dass die junge Bundesrepublik im Mai 1955 dem Nordatlantischen Bündnis beitrug. Im darauffolgenden November erhielten die ersten 101 Freiwilligen ihre Ernennungsurkunden als Soldaten der neugegründeten deutschen Streitkräfte⁴.

1 Bundeswehr: Evakuierung aus Afghanistan 2021, o. D.

2 Neumayer, Ingo: Die Zeit von 1945 bis 1962, 2019.

3 Bundeswehr: Die Geschichte der Bundeswehr, o. D.

4 Die in Anlehnung an die Reichswehr der Weimarer Republik, dem ersten demokratischen Staat auf deutschem Boden, schließlich Bundeswehr getauft wurden.

Das Grundgesetz definierte die Bundeswehr als Verteidigungsarmee. Die Vorbereitung oder das Führen eines Angriffskriegs wurde für strafbar und verfassungswidrig erklärt. Bis zu Beginn der 1990er Jahre war die Bundeswehr nur in humanitären Hilfseinsätzen. Erst 1993 war sie Teil – ohne Kampfeinsatz – einer bewaffneten Friedensmission (UNOSOM II) in Somalia⁵. Das Parlament hatte die Kontrolle über die Bundeswehr, nach den historischen Erfahrungen im Nationalsozialismus und der Rolle der Wehrmacht zwischen 1935 und 1945, bewusst übertragen bekommen. Eine Einwilligung des Bundestags für einen Auslandseinsatz war allerdings anfangs nicht erforderlich. Innenpolitisch wurde entsprechend heftig darüber debattiert, inwieweit das Grundgesetz solche Einsätze außerhalb des Bündnisgebietes überhaupt zuließe. Schließlich war die Aufgabe der Bundeswehr bei Gründung klar definiert: zur militärischen Abschreckung und zur Landes- und Bündnisverteidigung.

Um zu klären, ob deutsche Soldaten auch außerhalb des NATO-Gebiets zum Einsatz kommen durften und welches Mitspracherecht das Parlament bei einer Entsendung hatte, wandten sich die Fraktionen von FDP und SPD schließlich in einem Organstreitverfahren an das Bundesverfassungsgericht.⁶ Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Urteil von 1994 solche Einsätze grundsätzlich für verfassungskonform. Vorausgesetzt, es liege ein UN-Mandat oder ein NATO-Einsatz im Rahmen des „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ vor und vorbehaltlich der Zustimmung des Deutschen Bundestags. Der sogenannte Parlamentsvorbehalt war jahrelang parlamentarische Praxis und wurde 2005 im Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) gesetzlich festgeschrieben: „Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.“⁷

3 Parlamentsarmee im Einsatz

Unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001, bei denen 2.996 Menschen ums Leben gekommen sind, erklärte Bundeskanzler Gerhard Schröder den USA die uneingeschränkte Solidarität Deutschlands.

5 Bundeswehr: 1990 bis 2001: Vom Fall der Mauer bis zum Afghanistan-Einsatz, o. D.

6 Bundeszentrale für politische Bildung: Vor 25 Jahren: Bundesverfassungsgericht billigt Auslandseinsätze, 2019.

7 §1 Abs. 2 ParlBG.

Die Erschütterung über die Verwundbarkeit einer offenen und freien Gesellschaft bewegte die Menschen auch in Deutschland tief. Dennoch wurde darüber diskutiert, ob und wie sich Deutschland an der Bekämpfung des Terrorismus, der sich in Afghanistan organisiert hatte, beteiligen sollte. Die USA beriefen sich auf Artikel 5 des Nordatlantikvertrages, welches die NATO entsprechend anerkannte. Zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus begann im Oktober 2001 – mit einem entsprechenden Mandat des UN-Sicherheitsrats ausgestattet⁸ – die OEF.

Innerhalb der rot-grünen Koalition, in der SPD – als auch in der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – regte sich Widerstand gegen den geplanten Kampfeinsatz. Die Koalition hatte bereits im ersten Jahr ihres Bestehens im März 1999 heftig über die Beteiligung Deutschlands an den NATO-Luftangriffen gegen das damalige Jugoslawien gestritten. Außenminister Joschka Fischer sollte sich durchsetzen: „[...] ich stehe auf zwei Grundsätzen: Nie wieder Krieg, nie wieder Auschwitz; nie wieder Völkermord, nie wieder Faschismus“⁹. Die Bundeswehr wurde damit zum ersten Mal in ihrer Geschichte in einen Kampfeinsatz entsendet.

Die Debatte um die Beteiligung an der OEF löste im November 2001 eine Regierungskrise aus. Der Druck auf die Bundesregierung wurde so groß, dass sich der damalige Bundeskanzler Schröder gezwungen sah, die Abstimmung über den Einsatz mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 des Grundgesetzes zu stellen, um das „Heft des Handelns“¹⁰ in der Hand zu behalten, wie er selbst sagte.¹¹ Ein Nein des Bundestags zur Beteiligung an der OEF hätte es dem Bundeskanzler ermöglicht, um Auflösung des Bundestags zu bitten und Neuwahlen herbeizuführen. Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP, die sich eigentlich für den Einsatz ausgesprochen hatten, stimmten aus Verärgerung über die Verknüpfung der Vertrauensfrage mit dieser Sachfrage ebenso gegen den Antrag der Bundesregierung¹² wie die PDS sowie vier Abgeordnete der Grünen. Letztlich wurde der Antrag mit 336 zu 326 Stimmen angenommen – mit zwei Stimmen mehr als der erforderlichen absoluten Mehrheit. Schröder blieb im Amt. Eingesetzt wurde zudem einige Wochen später der Friedenseinsatz ISAF, nachdem

8 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Resolution 1368 vom 12.09.2001. Vereinte Nationen: New York 2001, S. 316.

9 Fischer, Joschka: Rede des Außenministers zum Natoeinsatz im Kosovo. Heinrich Böll Stiftung: Hannover 1999.

10 Deutscher Bundestag: Gerhard Schröders Vertrauensfrage, 2001.

11 Plenarprotokoll 14/202, S. 19855.

12 Bundestags-Drucksache 14/7296.

sich Vertreter der wichtigsten afghanischen Bevölkerungsgruppen auf dem Petersberg bei der ersten Afghanistankonferenz auf einen Plan für eine friedliche Machtübergabe an eine demokratisch legitimierte Regierung einigten. In der deutschen Debatte um den Einsatz in Afghanistan wurde daher immer darauf hingewiesen: Auf der einen Seite die amerikanisch geführte Anti-Terror-Operation, auf der anderen Seite die Friedenssicherungsmission der UN. Das bedeute keine Kriegsbeteiligung Deutschlands.

4 Debatte um den Auftrag des Einsatzes und den Begriff Krieg

Diese Lesart setzte sich in den folgenden Jahren weitestgehend durch. Der Begriff Krieg wurde im Zusammenhang mit der Bundeswehr und im Speziellen mit dem Afghanistaneinsatz lange Zeit vermieden. Der damalige Bundesverteidigungsminister Peter Struck betonte in der Debatte um die Verlängerung des ISAF-Mandats: „Ohne die ISAF-Kräfte hätte Afghanistan die erfolgreiche politische Entwicklung der vergangenen vier Jahre nicht vollziehen können. Wir führen keinen Kriegseinsatz, sondern eine Friedensmission durch.“¹³ Dieses Narrativ hatte über viele Jahre Bestand: Während die USA Terroristen bekämpften, halfen die Deutschen beim Wiederaufbau des Landes. Das Bild der „Entwicklungshelfer in Uniform“ hielt sich in der Öffentlichkeit relativ lange. Im Kontrast dazu stand die Aussage von Verteidigungsminister Struck: „Unsere Sicherheit wird nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt, wenn sich dort Bedrohungen für unser Land wie im Fall international organisierter Terroristen formieren.“¹⁴

Es lohnt sich sehr einen Rückblick auf die Bundestagsdebatten zur Verlängerung des ISAF-Einsatzes in den ersten Jahren des deutschen Afghanistan-Engagements zu werfen. Denn während in den ersten Jahren auch die Zustimmung aus der Opposition groß war und Kritik vor allem am Verfahren und der Kommunikation der Bundesregierung geäußert wurde, nahmen die kritischen Fragen zu den Zielen des Einsatzes, aber auch zur Sicherheit der deutschen Soldatinnen und Soldaten zu. So wurden die Erfolge der Bundeswehr im Norden, wo sie für die Sicherheit des Landes verantwortlich war, anerkannt, doch auch darauf verwiesen, dass es immer mehr Gewalt im Süden des Landes gebe und der Gesamtfortschritt stagnie-

13 Plenarprotokoll 15/187, S. 17574.

14 Plenarprotokoll 15/97, S. 8601.

re.¹⁵ Auch wurde relativ früh betont, dass sich durch den Militäreinsatz allein keine friedliche, demokratische Gesellschaft schaffen lasse. Vieles von dem, was wir als politisch Verantwortliche im Jahr 2021 als *lessons learned* identifiziert haben, war in den ersten Jahren des Einsatzes schon angelegt.

Bereits seit 2010 versuchten Bundestag und Bundesregierung, den Einsatz in Afghanistan zu reduzieren, klarere Ziele zu formulieren und eine Perspektive für das Ende des Einsatzes zu entwickeln. Im gleichen Jahr wurde auf einer Afghanistan-Konferenz in London beschlossen, dass mit der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Armee begonnen werden soll.¹⁶ Tatsächlich wurde die Sicherheitsverantwortung 2014 an die afghanischen Sicherheitskräfte übergeben. Aus der ISAF wurde Resolute Support. Die Mission sollte dazu dienen, die afghanische Armee zu befähigen, selbst für Sicherheit im Land zu sorgen und galt als ausschließliche Ausbildungsmission.¹⁷

In der Länge des Einsatzes und den nur kleinen erzielten Fortschritten unterschied sich der Afghanistan-Einsatz ebenso von den vorherigen Auslandseinsätzen der Bundeswehr wie in der immer wiederkehrenden militärischen Gewalt gegen die internationalen Kräfte. Vorherige Einsätze in Kambodscha oder Somalia waren sehr gefährlich, hatten aber klar begrenzte Aufgaben und endeten nach ein bis zwei Jahren. Die Einsätze auf dem westlichen Balkan wiederum dauerten und dauern länger an, doch gingen sie mit einer deutlichen Verbesserung der Sicherheitslage einher.

Die fortgesetzten Angriffe der Taliban auf die internationalen Schutztruppen und die afghanischen Streitkräfte zunächst im Süden und im Zentrum des Landes und ab 2008 auch im Norden sorgten nicht zuletzt dafür, dass es in Deutschland eine Debatte darüber gab, wie genau die Zustände im Land und damit auch der deutsche Einsatz zu bezeichnen seien. Das Wort Krieg wurde seitens der Bundesregierung lange vermieden. Stattdessen sprachen Vertreter der Bundesregierung zunächst von einem bewaffneten Konflikt, später von kriegsähnlichen Zuständen. Für entsprechend viel Aufregung sorgte daher die Aussage des damaligen Verteidigungsministers Karl-Theodor zu Guttenberg, man könne umgangssprachlich von Krieg sprechen, nachdem drei deutsche Fallschirmjäger beim Karfreitagsgefecht am 2. April 2010 von radikal-islamistischen Taliban getötet worden waren.¹⁸

15 Plenarprotokoll 16/54, S. 5209 f.; Bundestags-Drucksache 16/2778, S. 1 f.

16 Bundestags-Drucksache 17/654, S. 4 f.

17 Bundestags-Drucksache 18/436, S. 5.

18 Spiegel: Guttenberg spricht von Krieg in Afghanistan, 04.04.2010.

Kurze Zeit darauf gab es eine weitere Kontroverse um den Zweck des Einsatzes. Bundespräsident Horst Köhler hatte in einem Interview mit dem Deutschlandfunk gesagt:

„Meine Einschätzung ist aber, dass insgesamt wir auf dem Wege sind, doch auch in der Breite der Gesellschaft zu verstehen, dass ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege, zum Beispiel ganze regionale Instabilitäten zu verhindern, die mit Sicherheit dann auch auf unsere Chancen zurückschlagen negativ durch Handel, Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern. Alles das soll diskutiert werden und ich glaube, wir sind auf einem nicht so schlechten Weg.“¹⁹

Diese Aussage wurde von einigen so ausgelegt, als ginge es dem Bundespräsidenten bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr primär um wirtschaftliche Interessen. Die harte Kritik an seinen Worten brachte ihn dazu, wenige Tage später als Bundespräsident zurückzutreten.²⁰ Ein einmaliger Vorgang. Die Rückschau zeigt, wie richtig und wichtig die von Köhler angemahnte Debatte gewesen ist. Denn es ist richtig, dass der Einsatz der Bundeswehr auch deutschen Interessen dient, und dass es ureigenes Interesse Deutschlands sein muss, dass das Umfeld Europas stabil bleibt.

5 Das Parlament als Kontrollorgan

Neben der regulären Beratung der Einsatzmandate für den Afghanistan-Einsatz und die Auseinandersetzung mit dem Mandat in zahlreichen schriftlichen Einzelfragen hat der Verteidigungsausschuss den von einem deutschen Oberst befohlenen Luftschlag am 4. September 2009 untersucht. Der Verteidigungsausschuss konnte sich dazu selbst als Untersuchungsausschuss einsetzen. Bei dem Luftangriff auf zwei von Taliban entführten Tanklastern starben nicht nur Taliban, sondern auch Zivilisten, darunter Frauen und Kinder. Der Ausschuss rekonstruierte anhand von Akten und Zeugenbefragungen die Abläufe, die zu dem Befehl führten, aus der Luft

19 Ricke, Christopher/Köhler, Horst: Köhler: Mehr Respekt für deutsche Soldaten in Afghanistan, Deutschlandfunk Kultur, 22.05.2010.

20 Der Bundespräsident: Erklärung von Bundespräsident Horst Köhler, 2010.

anzugreifen. Trotz bestehender Zweifel zu ausreichenden Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten vor dem Luftschlag kam die Generalbundesanwaltschaft zu dem Schluss, dass sich keine Anhaltspunkte für ein rechtswidriges Verhalten ergeben haben. Dieser Einschätzung schloss sich die Ausschussmehrheit an.²¹ Politisch war vor allem die Informationspolitik der Bundesregierung in die Kritik geraten. Der zum Zeitpunkt des Luftschlags amtierende Verteidigungsminister Jung hatte das Vorgehen stets verteidigt, musste dann jedoch im November 2009 von seinem in der Zwischenzeit angetretenen Amt als Arbeitsminister zurücktreten.²² Der Luftschlag hatte nicht nur politische Konsequenzen. In der Folge nahmen die Angriffe von Taliban auf deutsche Kräfte erheblich zu. Von den 116 Angehörigen der Bundeswehr, die seit 1993 ihr Leben im Einsatz verloren haben, fielen in Afghanistan 35 Soldaten in Gefechten oder wurden bei Anschlägen getötet, 24 weitere Soldaten starben ohne Fremdeinwirkung im Einsatz.

6 Umgang des Parlaments mit Kriegstoten

Der Afghanistaneinsatz war der verlustreichste deutsche Auslandseinsatz. Allein zwischen August 2008 und Juni 2011 sind 27 Menschen im ISAF-Einsatz ums Leben gekommen. Besonders diese Jahre, in denen es immer wieder zu Sprengstoffanschlägen und Gefechten kam, veränderten den Blick der Deutschen auf den Afghanistaneinsatz und damit auch auf den Soldatenberuf. Gesellschaft und Parlamentarier haben sich lange damit schwergetan, den richtigen Umgang mit den Toten und Gefallenen zu finden. Seit November 2020 befindet sich vor dem Sitzungssaal des Verteidigungsausschusses eine Gedenkstele für die im Auslandseinsatz gestorbenen Bundeswehrangehörigen. Das elektronische Gedenkbuch enthält die Namen sowie Informationen zu den Lebensdaten und den Einsätzen aller 116 Gestorbenen.²³ Diese Stele ist ein Erinnerungsort und mahnt gleichzeitig: Die Abgeordnete des Deutschen Bundestages haben eine Verantwortung für die Soldatinnen und Soldaten, die von ihnen in Auslandseinsätze entsendet werden. Die Bundeswehr erinnert schon länger an die Toten

21 Bundestags-Drucksache 17/7400, S. 174f.

22 Baum, Andreas: Rücktritt wegen misslungener Informationspolitik, Deutschlandfunk, 27.11.2019.

23 Deutscher Bundestag: Gedenkstele für im Auslandseinsatz gestorbene Bundeswehrangehörige, 2020.

und Gefallenen. Am Ehrenmahl der Bundeswehr direkt am Dienstsitz des Verteidigungsministeriums in Berlin wird allen Menschen gedacht, die im Dienst der Bundeswehr ihr Leben verloren haben. Zudem stellt der Wald der Erinnerung einen zentralen Ort für die persönliche Trauer dar. Dort befindet sich auch der Ehrenhain, den Soldatinnen und Soldaten 2007 im Camp in Masar-i-Scharif/Afghanistan angelegt haben und der nach Beendigung des Einsatzes nach Deutschland verlegt wurde.²⁴

7 Auswirkungen des Einsatzes auf die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan war prägend für die Neuausrichtung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Nach Ende des Kalten Krieges rückte die Landes- und Bündnisverteidigung in den Hintergrund. Gleichzeitig wurde die Bundeswehr personell, materiell und finanziell sukzessive verkleinert. Das Internationale Krisenmanagement (IKM) gewann nicht sofort an Bedeutung. Die Einsätze in den 1990er Jahren konnten weitestgehend mit den bereits vorhandenen Mitteln und im weitesten Sinne in der bekannten Logik der Landesverteidigung umgesetzt werden. Der Afghanistan-Einsatz und damit verbunden der internationale Terrorismus stellten aber in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur dar: Die Bundeswehr war darauf ausgelegt, einen Angriff einer regulären Armee in Mitteleuropa abzuwehren. In Afghanistan mussten die Soldatinnen und Soldaten in unbekanntem Terrain unter gänzlich anderen klimatischen Bedingungen Angriffe eines unbekannten Gegners abwehren, der nicht offen, sondern verdeckt agierte. Dieser asymmetrisch geführte Konflikt war neu für die Bundeswehr und stellte die militärische Führung vor neue Aufgaben.

Auf der strategischen Ebene zeichnete sich gleichzeitig ab, dass der internationale Terrorismus die Stabilität vieler Länder bedroht und die größte Herausforderung für unsere Sicherheit darstellt. Entsprechend wurde die Bundeswehr auf Internationales Krisenmanagement ausgerichtet. Bereits in den 2003 beschlossenen neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien des BMVg wurde festgehalten, „[...] dass die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfs gegen den internationa-

24 Gantenbein, Barbara: Ehrenhain aus Masar-i Scharif in Deutschland wieder errichtet, 2022.

len Terrorismus, an erster Stelle des Aufgabenspektrums gerückt ist. [...] Es ist die strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr.“²⁵ Erst nach der Annexion der Krim durch Russland und dem ersten Angriff auf den Donbass 2014 wurden die Landes- und Bündnisverteidigung im Weißbuch der Bundeswehr wieder priorisiert.

8 Ausblick: Untersuchungsausschuss Kabul und Enquete-Kommission Afghanistan

Der Bundestag hat nach der Bundestagswahl eine Enquete-Kommission eingesetzt, um den Afghanistan-Einsatz grundsätzlich zu untersuchen und Empfehlungen abzugeben, welche Lehren wir daraus für zukünftige Einsätze ziehen können. Diese parlamentarische Arbeit ist ausgesprochen relevant, damit wir nicht nur Fehler vermeiden, sondern uns mit Einsätzen und deren Zielen realistischer auseinandersetzen. Die Enquete-Kommission zeigt auch: Obwohl wir die letzten Soldatinnen und Soldaten, die aus Afghanistan zurückgekehrt sind, mit einem großen Zapfenstreich vor dem Reichstagsgebäude stellvertretend für alle, die in 20 Jahren im Einsatz waren, geehrt haben, ist das Kapitel noch lange nicht abgeschlossen.

Eine ungeschönte Aufarbeitung ist wichtig, denn bei zukünftigen Auslandseinsätzen trägt nicht nur der politische Wille, sondern auch ein realistisches militärisches Ziel. Die Aufgabe der Bundeswehr gleicht der eines Anästhesisten. Er kann einen verletzten Patienten nur vorübergehend ruhigstellen. In dieser Zeit muss die Operation erfolgen, sei es durch eine entsprechende Außenpolitik, diplomatische Verhandlungen oder angepasster wirkungsvoller Entwicklungszusammenarbeit. Wenn der Patient aus der Narkose erwacht, und die Operation in der Zwischenzeit nicht stattgefunden hat, kann auch der militärische Einsatz nicht mehr wirken, denn eine Armee kann nur den Raum stabilisieren, nicht die Anlässe der Unruhen verändern.

Darüber hinaus benötigt jeder Einsatz eine klare Exit-Strategie: Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit der Einsatz verkleinert oder beendet werden kann? Dabei muss auch immer wieder hinterfragt werden, ob der Einsatz der Bundeswehr überhaupt dazu beiträgt, diese Bedingungen zu erfüllen. Soeben hat der Bundestag beschlossen, den Bundeswehreinsatz

25 Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. BMVg; Berlin 2003, S. II.

in Mali zu beenden. Der Auftrag, den die Bundeswehr im Auftrag der UN übernommen hat, konnte aus vielen Gründen nicht mehr gewährleistet werden. Teil des Reflexionsprozesses in der Enquete-Kommission muss auch sein, zu hinterfragen, welchen bleibenden Einfluss der Einsatz am Ende hatte. Die Taliban haben nach der schnellen Übernahme der Macht in Afghanistan erneut das Land um Jahrhunderte zurückgeworfen. Die Rechte von Frauen wurden wieder massiv eingeschränkt: Frauen dürfen nicht mehr arbeiten, Mädchen nicht mehr in die Schule. Es ist daher auch zukünftig Aufgabe der deutschen Politik, diese Lage zu beobachten, Menschenrechte einzufordern und deutsche Außenpolitik entsprechend auszurichten.

Neben der Enquete-Kommission wurde auch ein Untersuchungsausschuss eingesetzt. Er soll aufklären, was rund um den Abzug der deutschen und internationalen Kräfte aus Afghanistan im Frühjahr bis Sommer 2021 entschieden bzw. unterlassen wurde. Im Fokus stehen das Innen- und Außen- sowie das Verteidigungsministerium und das Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit. Der Abzug der internationalen Gemeinschaft sollte unter US-Führung an politische Bedingungen geknüpft sein. Stattdessen waren die Amerikaner am Ende vom symbolhaften Datum des 11. September bzw. des 4. Juli getrieben und haben alle Entscheidungen daran ausgerichtet. Der Verlauf und das Ergebnis dieses Abzugs waren und sind verheerend. Auch für die Bundeswehr, die – vollkommen abhängig von den Entscheidungen aus Washington – erst im Eiltempo alles abbauen musste, was sie über zwanzig Jahre hinweg aufgebaut hatte, um dann auch die Menschen zurückzulassen, die ihnen in dieser Zeit geholfen haben. Diese sogenannten Ortskräfte konnten trotz des extrem gefährlichen Einsatzes unserer Spezialkräfte nur zu einem Teil evakuiert werden.

Der Untersuchungsausschuss prüft auch, inwieweit die Nachrichtendienste ihrer Aufgabe gerecht wurden und welche Informationen sie der Bundesregierung übermittelt haben oder ob und wenn welche Fehleinschätzungen vorlagen und wie es vielleicht auch deshalb dazu kommen konnte, dass der Abzug der Bundeswehr, die Evakuierung deutscher Staatsangehöriger und Mitarbeiter verschiedener Hilfsorganisationen sowie afghanischer Ortskräfte nicht bereits früher und geordneter hat stattfinden können.

9 Fazit

Zwei Jahrzehnte Einsatz in Afghanistan haben unsere Sichtweise auf Auslandseinsätze geprägt. Zwei Jahrzehnte, in denen über 100.000 deutsche Soldatinnen und Soldaten auch mehrfach im Einsatz waren. Deutschland stand neben vierzig anderen Nationen als zweitgrößter Truppensteller an der Seite der Vereinigten Staaten. Unsere Vorstellung von Einsätzen und auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bundestages sind heute anders als noch vor 22 Jahren. Für die Bundeswehr und den Bundestag gab es im Zuge des Einsatzes viele offene Fragen. Auch in Zukunft kann der Bundestag die Erfahrungswerte aus dieser Periode deutscher Sicherheitspolitik nutzen. Als Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben wir eine riesige Verantwortung den Soldatinnen und Soldaten und deren Angehörigen gegenüber. Daher gehört auch dazu, Vergangenes wach zu halten und daraus zu lernen.

Literaturverzeichnis

- Baum, Andreas: Rücktritt wegen misslungener Informationspolitik, Deutschlandfunk, 27.11.2019, www.deutschlandfunk.de/kundus-afaere-ruecktritt-wegen-misslungener-100.html, 05.07.2023.
- Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. BMVg: Berlin 2003.
- Bundeswehr: 1990 bis 2001: Vom Fall der Mauer bis zum Afghanistan-Einsatz, o. D., www.bundeswehr.de/de/aktuelles/schwerpunkte/65-jahre-bundeswehr/1990-200-gruendung-bundeswehr, 05.07.2023.
- Bundeswehr: Die Geschichte der Bundeswehr, o. D., www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/geschichte-bundeswehr, 05.07.2023.
- Bundeswehr: Evakuierung aus Afghanistan 2021, o. D., www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/evakuierung-afghanistan, 05.07.2023.
- Bundeszentrale für politische Bildung: Vor 25 Jahren: Bundesverfassungsgericht billigt Auslandseinsätze, 2019, www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/188072/vor-25-jahren-bundesverfassungsgericht-billigt-auslandseinsaetze/, 05.07.2023.
- Der Bundespräsident: Erklärung von Bundespräsident Horst Köhler, 2010, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2010/05/20100531_Rede.html, 05.07.2023.
- Deutscher Bundestag: Gerhard Schröders Vertrauensfrage, 2001, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/32247430_misstrauensvotum06-203232, 05.07.2023.
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 14/202. Berlin 2001.
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 15/97. Berlin 2004.
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 15/187. Berlin 2005.
- Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 16/54. Berlin 2006.

Deutscher Bundestag: Gedenkstele für im Auslandseinsatz gestorbene Bundeswehrangehörige, 2020, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw47-pa-verteidigung-806890, 05.07.2023.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolution 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Bundestags-Drucksache 14/7296. Berlin 2001.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Antrags der Bundesregierung auf Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002, 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003, 1563 (2004) vom 17. September 2004, 1623 (2005) vom 13. September 2005 und 1707(2006) vom 12. September 2006 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Bundestags-Drucksache 16/2778. Berlin 2006.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Antrag der Bundesregierung Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1890 (2009) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Bundestags-Drucksache 17/654. Berlin 2010.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes. Bundestags-Drucksache 17/7400. Berlin 2011.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Antrag der Bundesregierung Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolution 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 2120 (2013) vom 10. Oktober 2013 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Bundestags-Drucksache 18/436. Berlin 2014.

Fischer, Joschka: Rede des Außenministers zum Natoeinsatz im Kosovo. Heinrich Böll Stiftung: Hannover 1999.

Gantenbein, Barbara: Ehrenhain aus Masar-I Scharif in Deutschland wieder errichtet, 2022, www.bundeswehr.de/de/aktuelles/meldungen/ehrenhain-masar-i-scharif-in-deutschland-wieder-errichtet-5523850, 05.07.2023.

Neumayer, Ingo: Die Zeit von 1945 bis 1962, 2019, www.planet-wissen.de/geschichte/deutsche_geschichte/die_geschichte_der_bundeswehr, 05.07.2023.

Ricke, Christopher/Köhler, Horst: Köhler: Mehr Respekt für deutsche Soldaten in Afghanistan, Deutschlandfunk Kultur, 22.05.2010, www.deutschlandfunkkultur.de/koeehler-mehr-respekt-fuer-deutsche-soldaten-in-afghanistan-100.html, 05.07.2023.

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Resolution 1368 vom 12.09.2001, 2001, www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1368.pdf, 07.08.2023.

Marie-Agnes Strack-Zimmermann

Spiegel: Guttenberg spricht von Krieg in Afghanistan, 04.04.2010, www.spiegel.de/politik/ausland/tabu-bruch-guttenberg-spricht-von-krieg-in-afghanistan-a-687235.html, 05.07.2023.

Kapitel 2: Unser Scheitern im Großen – Der deutsche Afghanistan-Einsatz und die parlamentarische Mitverantwortung

Winfried Nachtwei

Abstract

Der Deutsche Bundestag hat bei Auslandseinsätzen ein im internationalen Vergleich besonders weitreichendes Mitbestimmungsrecht.

Die Parlamentsbeteiligung stärkte die demokratische Legitimation des Einsatzes, förderte die Transparenz und achtete auf die Einsatz- und Lebensbedingungen der Einsatzkräfte, die ihre Aufträge mit hoher Professionalität und Engagement erfüllten. Ein langjähriger Mangel war, dass die Mikrokontrolle des Einsatzes im Vordergrund stand und die Kernaufgabe der strategisch-politischen Kontrolle zu kurz kam. Die Möglichkeiten über Koalitionsmehrheiten auf eine zivil-militärische Strategie, realitätsnahe und überprüfbare Ziele, eine ausgewogene und angemessene Einsatzausstattung sowie vor allem auf eine frühzeitige ressortübergreifende Wirkungsevaluierung des Einsatzes hinzuwirken, wurden nicht wahrgenommen. Im parlamentarischen Raum wurde der vernetzte Ansatz besonders wenig praktiziert. Die nichtmilitärischen Komponenten des Einsatzes erfuhren zu wenig Beachtung. Insofern steht der Mitauftraggeber Deutscher Bundestag in Mitverantwortung für das strategische Scheitern des deutschen, zumindest um mehr Bevölkerungsnähe bemühten Afghanistaneinsatzes.

Schlüsselwörter

Bündnissolidarität, Entwicklungszusammenarbeit, ISAF, Parlamentsbeteiligung, Sicherheitssektorreform, Stabilisierung, Vernetzter Ansatz, War on Terror

Im August 2021 endete der größte, teuerste und opferreichste Kriseneinsatz der westlichen Staatengemeinschaft und der NATO. Der Kollaps der afghanischen Regierung und ihrer Sicherheitskräfte, das Chaos der Massenflucht am Flughafen Kabul sendeten Bilder eines großen Desasters um den Globus.

Als Mitglied des Verteidigungsausschusses war ich an den ersten 20 Afghanistan-Mandaten beteiligt. Bei 20 Besuchen vor Ort zwischen 2002 und 2019 und vielen Begegnungen mit Afghanistanrückkehrern lernte ich die Leistungen und Belastungen der Entsandten kennen.

1 Bundestagsbeschlüsse zum Afghanistaneinsatz¹

Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bedarf laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 der konstitutiven Zustimmung des Bundestages. Damit hat der Deutsche Bundestag bei Auslandseinsätzen im internationalen Vergleich ein besonders weitreichendes Mitbestimmungsrecht. Der Bundestag ist Mitauftraggeber von Auslandseinsätzen, wobei er das von der Bundesregierung formulierte Mandat nur billigen oder ablehnen und gegebenenfalls durch politische Beschlüsse flankieren kann.

Nach dem Schock des 11. September 2001 lag für die übergroße Mehrheit des Bundestags auf der Hand, dass praktische Bündnissolidarität mit den angegriffenen USA unumgänglich war: bei der Verfolgung der Drahtzieher der Terrorangriffe, bei der Beseitigung des sicheren Hafens internationaler Terrornetzwerke in Afghanistan und bei der Verhütung weiterer Terrorangriffe. Die Staatenwelt und die damalige rot-grüne Koalition sahen sich gefordert, die eigene Bevölkerung vor unabsehbaren weiteren Terroranschlägen zu schützen.

Nichtsdestoweniger war in der rot-grünen Koalition die deutsche Beteiligung an der US-geführten *Operation Enduring Freedom* (OEF) heftig umstritten, vor allem die Entsendung von bis zu 100 Soldaten des Kommando Spezialkräfte (KSK) in den Nebel eines Afghanistans mit unkalkulierbarem Gewaltpotenzial. Von einer rein militärischen Terrorbekämpfung distanzieren sich viele Abgeordnete der Koalition. Indem Bundeskanzler

1 Zu den Auseinandersetzungen um die zwei Afghanistanmandate im Bundestag und in einer der beiden Koalitionsfraktionen vgl. Nachtwei Winfried: Von New York nach Afghanistan aus Berliner Sicht – Persönliche Aufzeichnungen September 2001 bis Januar 2002, 2011.

Schröder die OEF-Mandatierung mit der Vertrauensfrage verband, zwang er nicht wenige zweifelnde Abgeordnete von SPD und Grünen „auf Linie“.

Nach dem überraschend schnellen Sturz der Taliban kam die Terrorprophylaxe auf die politische Tagesordnung, also die Stabilisierung, Friedenskonsolidierung und der Aufbau des in 23 Kriegsjahren verwüsteten Landes. Hierfür schuf das Petersberg-Abkommen vom 5. Dezember 2001 das politische Gerüst. Die „Errichtung dauerhafter Institutionen“ von oben nach unten sollte demnach die Schlüsselaufgabe der Übergangsregierung und der sie unterstützenden Staatengemeinschaft sein, zunächst auf Kabul begrenzt, abgesichert durch die *International Security Assistance Force* (ISAF).² Das Mandat zur deutschen ISAF-Beteiligung beriet der Bundestag in zwei Tagen und mit wenig Beratungsaufwand. Bundeskanzler Schröder betonte die Begrenztheit des Mandats im Hinblick auf Aufgaben, Einsatzort und Zeit.³ Die Mahnung des UN-Peacekeeping-Experten Winrich Kühne, der ISAF-Einsatz werde der „zweifelloos bisher größte und schwierigste“⁴ Friedenseinsatz, fand keine besondere Beachtung. Der Bundestag billigte das ISAF-Mandat mit nur 35 Gegenstimmen. Es dominierte die Absicht, das kriegs- und terrorgeplagte Afghanistan bei der Friedenskonsolidierung zu unterstützen. Den Auftraggebern Bundesregierung und Bundestag war aber mangels Landeskenntnis zu wenig bewusst, dass staatliche Institutionen *top-down* in einer Gesellschaft aufgebaut werden sollten, die traditionell von Personen und Personenbeziehungen geprägt war und wo Entscheidungsprozesse primär *bottum-up* liefen. Wie in anderen Hauptstädten wurde auch im politischen Berlin kaum berücksichtigt, dass die Einordnung Afghanistans als „*Post-Conflict*“-Land nicht der Realität des Landes von 2002 mit seinen Massen an Waffenträgern und komplizierten Konfliktpotenzialen entsprach.

2 Die ersten Jahre

Der ISAF-Einsatz beschränkte sich zunächst mit relativ schwachen Kräften auf die Hauptstadt Kabul. Dieser Ansatz des *light footprint* schien ange-

2 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, S/2001/1154, 2001.

3 Plenarprotokoll 14/210, S. 20823.

4 Kühne Winrich: UNO-Friedenseinsatz in Afghanistan?, 2001.

sichts der katastrophalen Erfahrungen mit Interventionen in Afghanistan plausibel. Er ging aber auch mit dem Wunschdenken einher, über ein stabileres Kabul dem ganzen Land auf die Beine helfen zu können. Erste parlamentarische Besuche des deutschen Einsatzkontingents in Kabul zeigten eindringlich die Notwendigkeit der internationalen Unterstützung und gaben angesichts der überwiegend positiven Haltung der Bevölkerung gegenüber ISAF zunächst Anlass zur Hoffnung. Aber schon 2003 litt der internationale Afghanistaneinsatz unter strategischen Schwächen und Widersprüchen. Unterhalb allgemein gefasster politischer Mandate mangelte es den heterogenen Akteuren der Internationalen Gemeinschaft an einer kohärenten, zivil-militärischen Strategie und überprüfbaren Zwischenzielen. Die USA konzentrierten sich anfangs weitgehend auf den militärischen *War on Terror*, der unterschiedslos gegen al-Qaida und Taliban und mit wenig Rücksicht auf die Zivilbevölkerung geführt wurde.⁵ In der irrigen Annahme, die Taliban seien besiegt, verlagerte die Bush-Administration schließlich ihren Schwerpunkt auf den Krieg gegen den Irak.

Deutschland beteiligte sich an der direkten Terrorbekämpfung im Rahmen von OEF zurückhaltend und sah seinen Schwerpunkt in der Sicherheits- und Aufbauunterstützung.⁶ Im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung übernahm Deutschland so die *Lead*-Rolle bei der Koordination der internationalen Polizeiaufbauhilfe und insbesondere bei der Ausbildung und Stärkung einer Zivilpolizei.⁷ Erst am 1. September 2003 veröffentlichte die Bundesregierung ein erstes Afghanistan-Konzept, das von einer Strategie noch weit entfernt war.

Angesichts aufbrechender Kämpfe zwischen *Warlords* und zunehmender Angriffe auf Angehörige von Hilfs- und VN-Organisationen riefen nach Präsident Karzai und der VN im Juni 2003 auch 79 internationale Nichtregierungsorganisationen ISAF und NATO dazu auf, ihre Präsenz auf das ganze Land auszuweiten.⁸ Deutschland gehörte zu den ersten Ländern, die ab Ende 2003 außerhalb Kabuls Verantwortung übernahmen. Im Oktober

5 Haubold, Erhard: „Mit dem Vorschlaghammer gegen Fliegen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.07.2002.

6 Bundestags-Drucksache 16/10650, S. 104–112, S. 170 f, S. 180 f; Bundesregierung: International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan Tokyo, 20.–22. January. The Contribution of Germany to the Reconstruction and Development of Afghanistan, 2002a.

7 Bundesregierung: Berlin Meeting on International Support to Afghanistan's Police, Conclusions of the Chair, 2002b.

8 O. V.: Afghanistan: Aufruf zur Sicherheit/A call for Security, 2003.

2003 nahm in Kundus ein deutsches *Provincial Reconstruction Team* (PRT) unter militärisch-ziviler Leitung seine Arbeit auf. Im Unterschied zu den bisherigen US-PRT's, die OEF unterstellt waren, unterstand dieses ISAF.

3 Wetterleuchten und parlamentarische Einsatzbegleitung

Der Mitauftraggeber Bundestag gab für die Einsätze nicht nur grünes Licht. Er begleitete und kontrollierte auch die weitere Entwicklung und entschied neben der Bundesregierung über Verlängerungen und Mandatsänderungen. Um dies fundiert leisten zu können, reichten die laufenden Unterrichtungen der Bundesregierung nicht aus. Verantwortungsbewusste Einsatzkontrolle muss sich auf vielfältige und möglichst einsatznahe Quellen stützen können. Angesichts der Informationsüberlegenheit der Exekutive war daher eine regelmäßige Eigenrecherche unabdingbar. Neben Beratungen mit Fachexperten und Gesprächen mit Einsatzrückkehrern konnten Besuche in den Einsatzgebieten besonders aufschluss- und lehrreich sein – wenn sie gut vorbereitet sowie die Kontakte vielfältig waren und die Besuchten Klartext sprachen. Die Erfahrungschancen von Afghanistanbesuchen wurden von Mitgliedern des Verteidigungsausschusses am meisten genutzt, von Mitgliedern des federführenden Auswärtigen Ausschusses weniger, des Innen- und Entwicklungsausschusses nur sehr selten.

Bei den Besuchen der Einsatzkontingente erhielten zuständige Abgeordnete noch am ehesten ein ungeschminktes Lagebild: Regelmäßig thematisiert wurden die unzureichende Auftragsklarheit, das Fehlen überprüfbarer Zwischenziele und die mangelhafte Personalausstattung der zivilen Ressorts. Häufig kam zur Sprache, dass kritische Berichte auf dem Weg über die Hierarchiestufen nach Berlin immer wieder weichgespült wurden und weder das Parlament noch die Öffentlichkeit erreichten. Beobachtet wurden Mechanismen und Strukturen der Schönrederei.

Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Einsatzkontrolle zeigten sich deutlich, nachdem der deutsche Verantwortungsbereich nicht mehr auf die drei Nordostprovinzen Kundus, Takhar und Badakhshan begrenzt war, sondern Deutschland ab Mitte 2006 auch die Führung im ISAF-Regional Command North mit neun Provinzen stellte.

Durch Studien des *Senlis Council* wurde glaubwürdig die „Rückkehr der Taliban“ in Südafghanistan öffentlich.⁹ Auf Seiten des Verteidigungsministeriums war diese beunruhigende Entwicklung nicht bekannt.

Lagevorträge im Juli und Oktober 2006 beim deutschen ISAF-Kontingent ergaben, dass sich die Sicherheitslage landesweit, aber auch in der Nordregion deutlich verschärft hatte. Verantwortliche Bundeswehrgenerale warnten eindringlich angesichts dieses Wetterleuchtens. In meinen Unter-
richtungen an die Fraktion kam ich zu der Schlussfolgerung:

„Im fünften Jahr nach Sturz der Taliban ist die Entwicklung alarmierend. Die Sicherheits- und psychologische Lage verschlechtert sich sprunghaft und gefährdet den sowieso viel langsameren Aufbauprozess. Die Stabilisierung Afghanistans gerät auf die Kippe. [...] Auf der Tagesordnung steht eine zügige Überprüfung der Vorgehensweise und Einsatzverfahren der Internationalen Gemeinschaft und der Zentralregierung ,am Boden.“¹⁰

Solche Warnungen wie auch Forderungen nach einer selbstkritischen Überprüfung des Einsatzes stießen auf der politischen Leitungsebene in Berlin auf taube Ohren.

Trotz dieser Dissense waren sich Bundesregierung und Opposition weitgehend einig, dass man kein Kampftruppenkontingent in den umkämpften Süden schicken wollte, wie es einige Verbündete in der zweiten Hälfte 2006 massiv gefordert hatten. Dies wäre zwangsläufig auf Kosten der überdehnten deutschen ISAF-Kräfte im Norden gegangen.¹¹ Rückblickend ist festzustellen, dass die Ablehnung eines umfassenderen deutschen Kontingenteinsatzes in Helmand oder Kandahar der Bundeswehr einen sehr fragwürdigen Einsatzkontext ersparte mit vielen weiteren möglichen Gefallene und Verwundete.¹²

In Kabul erfuhren wir Abgeordnete, dass die wenigen Polizisten des *German Police Project Office* (GPPO) zwar insgesamt gute Arbeit leisteten und der deutsche Ansatz auch rechtsstaatsorientiert war. Zugleich wurde nicht nur von Verbündeten kritisiert, dass dieser Ansatz zu wenig in die

9 Senlis Council: Afghanistan Five Years Later – The Return of the Taliban, 2006. Seit 2013: The International Council on Security and Development/ICOS.

10 Nachtwei Winfried: Afghanistan auf der Kippe?, 2006a.

11 Buck, Christiane: NATO will Deutsche in Kampfzone, Welt am Sonntag, 09.11.2006.

12 Martin, Mike: An Intimate War – An Oral History of the Helmand Conflict, 1978–2012. C. Hurst & Co.: London 2014.

Breite wirkte, der sich verschärfenden Sicherheitslage nicht gerecht und die deutsche *Lead*-Rolle von den USA mit einem gigantischen Personal- und Mitteleinsatz weit in den Schatten gestellt wurde. Hinzu kam, dass es auf dem Feld der Polizeiaufbauhilfe jahrelang keine wirksame parlamentarische Einsatzkontrolle gab. Die öffentliche Kritik aus dem Verteidigungsausschuss verpuffte. Die zuständigen Ausschüsse für Auswärtiges und Inneres vernachlässigten das Thema bis 2007, als der Bundestag erstmalig darüber debattierte.¹³

Die regelmäßigen Unterrichtungen der Bundesregierung zur Sicherheitslage waren überwiegend ereignisbezogen, fokussierten auf den deutschen Verantwortungsbereich, so dass landesweite Trends und Schwerpunkte kaum erkennbar wurden. Die krieglerische Realität des ISAF-Einsatzes in Süd- und Ostafghanistan, wo Anfang 2009 90 Prozent aller Sicherheitsvorfälle geschahen, wurde auch im Verteidigungsausschuss weitgehend ausgeblendet. Mit dem zentralen Kriterium „sicherheitsrelevante Vorfälle“ wurde primär die Sicherheit der eigenen Kräfte bewertet. Angesichts des ISAF-Kernauftrages, zu einem sicheren Umfeld beizutragen, wäre es notwendig gewesen, auch die Zahl der Zivilopfer (seit 2007 von UNAMA erhoben) miteinzubeziehen. Angesichts dieser Unterrichtsdefizite stellte ich ab August 2007 aus öffentlich zugänglichen Quellen Materialien zur Sicherheitslage in Afghanistan zusammen und auf meiner Website öffentlich zur Verfügung.¹⁴

4 Teilfortschritte und Rückschritte

Im Oktober 2006 umfasste das deutsche ISAF-Kontingent über 2.800 Soldatinnen und Soldaten, davon 470 im PRT Kundus mit 90 Infanteristen für den Außeneinsatz in einem Raum der Größe Hessens. Die militärisch äußerst schwachen ISAF-Kräfte wirkten in den ersten Jahren Dank einer klugen Mischung von Präsenzpatrouillen, Gesprächsaufklärung, Interkultureller Einsatzberatung (vormals landeskundliche Berater), Verbindungsarbeit und Konfliktmanagement als „Pufferkraft“ in einem Umfeld mit vielen lokalen Machthabern, reichlich Konfliktstoff und Waffenträgern. ISAF ermöglichte in den Anfangsjahren in der Nordregion deutliche Stabilisierungsfortschritte, die viele Aufbauaktivitäten beförderten. Im Gegensatz zu

13 Plenarprotokoll 16/124 S. 13006 ff.

14 Nachtwei, Winfried: Materialien zur Sicherheitslage Afghanistan, 2009.