



Deutscher Bundestag

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

Wortprotokoll der 9. Sitzung

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

Berlin, den 23. Januar 2023, 13:00 Uhr

Sitzungssaal 4.900 PLH

10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

Vorsitz: **Michael Müller (SPD)**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Tagesordnungspunkt

Seite 4

Öffentliche Anhörung zum Thema

**„Stabilisierungsphase und die Rolle der
Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien,
Kooperation und Koordination zwischen
internationaler und nationaler Ebene“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragenkatalog der Fraktionen

Kommissionsdrucksache 20(28)06 *(Anlage 1)*



Eingeladene Sachverständige:

- Lakhdar Brahimi
VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan von 2001 bis 2004
- General a. D. Wolfgang Schneiderhan
Generalinspekteur der Bundeswehr von 2002 bis 2009
- Dr. Almut Wieland-Karimi
Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul, Afghanistan von 2002 bis 2005

Schriftliche Stellungnahmen:

Dr. Almut Wieland-Karimi

Kommissionsdrucksache 20(28)07 *(Anlage 2)*

Lakhdar Brahimi

Kommissionsdrucksache 20(28)08 *(Anlage 3)*



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 | Reichinnek, Heidi |

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

Einziger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“

Der **Vorsitzende**, Abg. **Michael Müller (SPD)**: Ich begrüße Sie, meine Damen und Herren, alle ganz herzlich zur dritten öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission. Das heutige Thema, auf das wir uns fraktionsübergreifend verständigt haben, lautet: „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“.

Ich danke besonders unseren Sachverständigen, dass Sie heute hier zur Verfügung stehen. Ich werde unsere drei Sachverständigen gleich vorstellen und auch etwas zu den technischen Möglichkeiten sagen, wie wir miteinander kommunizieren können.

Ich begrüße auch ganz herzlich die Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Tribüne und diejenigen, die die Live-Übertragung mitverfolgen. Wie immer an dieser Stelle der technische Hinweis, dass eine Aufzeichnung der Sitzung ab morgen in der Mediathek des Bundestages abrufbar ist. Wir werden hier eine Tonaufzeichnung machen, die dann nach der Erstellung des Protokolls wieder gelöscht wird – und ich bitte Sie zu akzeptieren, dass mit Ausnahme der Auftaktbilder in dieser Sitzung keine weiteren Bild- und Tonaufzeichnungen möglich sind.

Meine Damen und Herren, im Mittelpunkt unserer heutigen Anhörung steht der internationale Einsatz in Afghanistan von 2002 bis 2008. Dieser Zeitraum wird oft auch als Stabilisierungsphase bezeichnet, die dem sehr kurzfristigen und – wie wir auch schon in den Anhörungen gehört haben – teils ungeordneten Einsatzbeginn 2001 folgte. In dieser Phase sahen viele Beobachterinnen und

Beobachter Anlass für Optimismus und Zuversicht, und zeitweise war sogar ein gewisser Enthusiasmus zu spüren. Wir möchten heute mit Ihnen, den eingeladenen Sachverständigen, darüber diskutieren, wie sich die Koordinierung des internationalen Engagements darstellte und vor allen Dingen auch entwickelte, welche Rolle den VN dabei zukam und wie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen, den lokalen afghanischen, den deutschen und den internationalen, funktionierte.

Einer unserer drei Sachverständigen heute ist Herr Lakhdar Brahimi, den ich jetzt sehe und ganz herzlich begrüße. Herr Brahimi, Sie sind aus Paris zugeschaltet. Sie waren von 2001 bis 2004 VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan. Sie sind natürlich vielen auch wegen des nach Ihnen benannten Brahimi-Berichts des damaligen Sondergremiums der Vereinten Nationen bekannt, das im Jahr 2000 im Auftrag des Generalsekretärs eine kritische Bestandsaufnahme des Instruments der internationalen Friedenseinsätze vornehmen sollte.

Lieber Herr Brahimi, wir danken Ihnen sehr für Ihre Bereitschaft, uns heute mit Ihrer Expertise zur Verfügung zu stehen. Ich will für alle an dieser Stelle gleich sagen, dass es ein kleines technisches Problem gibt. Herr Brahimi hat nur die technischen Voraussetzungen für eine Simultanverdolmetschung in seine Richtung. Das heißt, wir können Deutsch sprechen und ihn befragen, und es wird entsprechend simultan verdolmetscht, sodass Herr Brahimi das auf Englisch versteht. In die umgekehrte Richtung funktioniert das leider nicht, insofern werden wir Herrn Brahimi auf Englisch hören. Wir werden allerdings im Protokoll eine komplette Verdolmetschung haben. Ich bitte dafür um Verständnis.

Ich begrüße ferner ganz herzlich Frau Wieland-Karimi. Sie war 2002 bis 2005 Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Kabul und hat die Vertretung der Stiftung dort aufgebaut. Sie kann unter anderem über die damaligen Möglichkeiten des Zusammenwirkens mit der afghanischen Zivilgesellschaft und über die Zusammenarbeit zwischen lokalen, nationalen und internationalen Akteuren berichten.



Ich freue mich auch sehr, Herrn General a. D. Wolfgang Schneiderhan wiederzusehen. Herr Schneiderhan, Sie waren 2001 Leiter des Planungsstabes des Bundesministers der Verteidigung und 2002 bis 2009 Generalinspekteur der Bundeswehr und somit auch unmittelbar mit dem Afghanistan-Einsatz befasst. Wir sind auch Ihnen sehr dankbar, dass Sie uns mit Ihrer Expertise, Ihrem Sachverstand und Ihrer großen Erfahrung heute hier zur Verfügung stehen.

Meine Damen und Herren, in aller Kürze zum Ablauf, damit es kein Missverständnis gibt: Wir wollen gegebenenfalls, wenn wir uns alle in den Fraktionen darauf verständigen, in Zukunft etwas anders machen. Heute bleibt es noch einmal dabei, dass wir die drei einleitenden Statements auf Grundlage von vorab übermittelten Fragen der Fraktionen hören werden. Für die Zuschauerinnen und Zuschauer: Auch diese Fragen, auf die wir uns verständigt haben, sind auf der Website der Kommission nachzuvollziehen. Nach den Statements gehen wir in eine Frage- und Statement-Runde der Fraktionen. Drei Minuten dauern die Fragen, drei Minuten die Antworten und es folgt dann eine zweite Runde, um noch einmal vertiefen zu können, wieder mit je drei Minuten. Ich bitte auch sehr, dass die Fragenden zielgerichtete Nachfragen stellen, weil dies die ganze Antwortrunde verkürzt.

Dann noch einmal allen ein herzliches Willkommen und lieber Herr Brahimi, Sie haben als Erster das Wort.

Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hoffe, dass mich alle gut hören können. Ich fühle mich durch Ihre Einladung sehr geehrt und geschmeichelt. Ich danke Ihnen vielmals.

Erlauben Sie mir, dass ich zunächst auf die Petersberger Konferenz im November/Dezember 2001 zurückkomme. Die großzügige Unterstützung und der Zuspruch der deutschen Regierung und der Bevölkerung damals und heute haben maßgeblich zu den Erfolgen beigetragen, die in den vergangenen 20 Jahren in Afghanistan erzielt wurden. Dies ist für mich ein geeigneter Zeitpunkt und Ort, um erneut meine tiefste Wertschätzung

für die Großzügigkeit und Beständigkeit dieser Unterstützung zum Ausdruck zu bringen.

In der kurzen Zeit, die mir für diesen Vortrag zur Verfügung steht, werde ich mich nur auf einen Punkt konzentrieren – auf das, was ich manchmal als „Erbsünde“ bei der Umsetzung des Petersberger Abkommens bezeichnet habe. In den 20 Jahren vor dem Zusammenbruch der Islamischen Republik Afghanistan am 15. August 2021 hat sich viel getan. Aber es hätte noch viel mehr erreicht werden können, wenn wir diese Erbsünde nicht begangen hätten.

Als wir alle im Dezember 2001 Kabul erreichten und den Interimspräsidenten Hamid Karzai und seine Regierung einsetzten, war die offensichtliche Frage, die sich viele von uns damals stellten: Wo sind die Taliban, die Afghanistan regierten, geblieben? Wo sind sie? Aber die USA, Russland, Indien, der Iran und natürlich alle Afghanen und Gruppen, die jetzt Teil der Befreiung waren, waren sich einig: „Vergessen Sie die Taliban“, sagten sie. „Sie sind besiegt worden. Und sie sind für immer verschwunden.“

Kurz nachdem die Taliban am 15. August 2021 in Kabul einmarschiert waren, hörte ich zum ersten Mal, dass die Taliban-Führer damals tatsächlich die Initiative ergriffen und Interimspräsident Hamid Karzai geschrieben und angeboten hatten, die neue Ordnung unter einer einzigen Bedingung zu akzeptieren: dass sie in ihre Dörfer zurückkehren und dort in Würde leben dürften. Ich habe außerdem gehört, dass Herr Karzai sie gebeten hatte, den Inhalt ihres Schreibens über einen lokalen Radiosender zu verbreiten, was auch geschehen ist. Diese Initiative wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Wie dem auch sei, das Angebot der Taliban wurde ignoriert, und ihre Anführer wurden zusammen mit Osama bin Laden und seiner Gruppe gejagt, viele ihrer Kader wurden getötet oder verhaftet und viele von ihnen wurden nach Guantanamo geschickt. Das ist das, was ich als Erbsünde bezeichne.

Man kann heute zwar nicht behaupten, dass sich, wenn wir auf das Angebot eingegangen wären, alle Taliban dem Friedensprozess angeschlossen hätten, mit dem wir aus Bonn zurückgekommen sind. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Mehrheit von ihnen mit den beiden von uns im



Juni 2002 und Dezember 2003 organisierten Loya Jirgas zusammengearbeitet hätte. Das ist leider nicht geschehen, und ich bin der festen Überzeugung, dass das Versäumnis, sich den Taliban in dieser frühen Phase zu öffnen, eine wichtige Rolle bei allem gespielt hat, was später geschah, bis hin zum katastrophalen Ende am 15. August 2021.

Herr Vorsitzender, das Bonner Projekt hatte einen sehr engen Zeitplan, aber die wichtigsten Ziele wurden erreicht. Die außerordentliche Loya Jirga wurde innerhalb von nur sechs Monaten erfolgreich organisiert und die verfassungsgebende Loya Jirga fand im Dezember 2003 statt - ebenfalls erfolgreich.

Im Sommer 2003 verbreitete ich das später so bezeichnete Brahimi Bonn II Non-Paper. Erlauben Sie mir, aus der Einleitung zu zitieren:

„1. Der Bonner Prozess hat Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft gute Dienste geleistet. Bislang wurden viele Ziele erreicht, und das meistens zeitnah. Einige Errungenschaften sind hervorzuheben: die Währungsumstellung, der nationale Entwicklungsrahmen und der Haushalt, die unabhängige Menschenrechtskommission, die ersten Schritte zur Bildung einer nationalen Armee und einer nationalen Polizei. Außerdem werden einige Projekte in nicht allzu ferner Zukunft Früchte tragen: das Programm zum Wiederaufbau von Straßen, die Wiederherstellung des Stromnetzes, Landbauaktivitäten etc.

2. Die Fortschritte bei anderen Bonner Elementen waren jedoch nicht so erfolgreich. Die Reform des öffentlichen Dienstes beispielsweise ist kaum vorangekommen, und im Justizsektor herrscht nach wie vor ein deutlicher Mangel an Kapazitäten. Was den Bonner Prozess jedoch ins Stocken bringt und damit die Integrität des gesamten Arbeitsprogramms bedroht, ist die wachsende Kluft in drei fundamentalen Bereichen:

- a) die beschränkte Repräsentativität der Regierung und das Fehlen nachhaltiger Bemühungen zur Förderung der nationalen Einheit und Versöhnung;
- b) das Gefühl, dass sich die Sicherheit nicht verbessert und in vielen Gebieten eventuell sogar noch verschlechtert hat, und

- c) der schleppende Wiederaufbau und die Tatsache, dass sich der Finanzbedarf als größer erwiesen hat als ursprünglich angenommen.“ (Ende des Zitats)

All diese wichtigen Fragen, Herr Vorsitzender, wären viel leichter zu lösen gewesen, wenn das Angebot der Taliban umgesetzt worden wäre. Leider war es nicht so. Dennoch war ich damals der Meinung, dass es etwa achtzehn Monate nach Bonn an der Zeit war, innezuhalten und kritisch auf das Geschehene zurückzublicken, festzustellen, wo es gut gelaufen war, wo Änderungen erforderlich waren etc. Ich schlug vor, eine Nachfolgekonzferenz der Bonner Konferenz abzuhalten, um die Situation zu überprüfen und den Bonner Prozess anzupassen und zu vollenden. Eines der wichtigsten Ziele der Konferenz wäre gewesen, dass die afghanischen Teilnehmer viel repräsentativer gewesen wären als bei der ersten Bonner Konferenz. Und das hätte zu einer Regierung geführt, die weit weniger von der Nordallianz – insbesondere ihrer Panjshiri-Komponente – dominiert worden wäre. Dieses Papier wurde an alle Beteiligten – Afghanen und Nicht-Afghanen – verteilt. Es wurde insbesondere an die Teilnehmer einer internationalen Afghanistan-Konferenz verteilt, die 2004 in Berlin stattfand.

Alle begrüßten das Papier, aber niemand dachte ernsthaft daran, es in die Tat umzusetzen. Vor allem die USA schmeichelten uns. Sie sagten, dass es uns so gut ginge, wie man es erwarten könne, und dass eine neue Konferenz nicht nötig sei. Ich werde Ihnen diese Unterlage zusenden und hoffe, dass sie für Sie von Interesse ist.

Anlage 3

Ich schlage vor, Ihnen auch einen anderen, neueren Text zu schicken, der im November 2021 veröffentlicht wurde. Sein Autor, Professor Barnett Rubin, betrachtete es als einen Post-Mortem-Beitrag nach dem Fall Kabuls an die Taliban am 15. August 2021. Der Titel des Beitrags lautet „The Once and Future Defeat in



Afghanistan“¹. Dieser Beitrag ist die Reflexion eines echten Experten über das traurige Ende von 20 Jahren Aktivitäten zur Schaffung eines lebensfähigen Staates in Afghanistan. Barnett Rubin ist vielen von Ihnen bekannt, denke ich. Er ist ein amerikanischer Akademiker und Diplomat. Seit der sowjetischen Invasion in Afghanistan ist er mit diesem Land verbunden. Er arbeitete mit mehreren US-Gesandten in Afghanistan zusammen und war einer meiner Berater vor, während und nach der Bonner Konferenz. Er war einer der wenigen nicht-afghanischen Berater des Ausschusses für die Ausarbeitung der afghanischen Verfassung im Dezember 2003. Professor Rubins Artikel ist sehr pessimistisch. Er befürchtet, dass das derzeitige Taliban-Regime genauso starr an seiner starren Ideologie festhalten wird wie das frühere Taliban-Regime. Aber das wird letztlich zu seinem Untergang führen. Ich weiß, dass Barnett und ich darin übereinstimmen, dass Regierungen, internationale Organisationen und NGOs weiterhin mit den Taliban sprechen sollten. Ich bin der Meinung, dass die Vereinten Nationen die Arbeit ihres hervorragenden Sonderbeauftragten und Leiters der UNAMA unterstützen sollten, indem sie einen politischen Vertreter in Kabul ernennen, dessen Hauptaufgabe darin besteht, mit den Taliban auf allen Ebenen zu sprechen und die jüngsten Bemühungen der stellvertretenden UN-Generalsekretärin Amina Mohammed fortzusetzen, die Kabul besuchte und nach Kandahar reiste, obwohl der Oberste Führer der Taliban sie nicht empfangen hat.

Mit den Taliban zu sprechen, Herr Vorsitzender, bedeutet nicht, ihr Handeln zu billigen. Es ist bekannt, dass es in ihrer Mitte – selbst auf hohen Ebenen – Menschen gibt, die ihre Gewohnheiten ändern wollen, auch in Bezug auf Frauen. Offenbar ist die höchste Führungsebene noch immer für die alten Sitten. Sie werden sich ändern oder sie werden scheitern. Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Der **Vorsitzende**: Ich danke Ihnen sehr für Ihre Ausführungen, Herr Brahimi. Wir haben bestimmt viele Anknüpfungspunkte für die Nachfragen, die

nachher kommen werden. Jetzt hat Frau Wieland-Karimi das Wort.

Dr. Almut Wieland-Karimi (Leiterin FES in Kabul 2002 bis 2005): Vielen Dank, ich bedanke mich auch vielfach für die Einladung. Mit großem Interesse bin ich auch den ersten beiden Anhörungen gefolgt.

Nach den tragischen Ereignissen vom 11. September 2001 und der überraschenden US-Entscheidung in Afghanistan zu intervenieren, gab es einen großen Enthusiasmus auf der afghanischen Seite – vor dem Hintergrund, dass auf dem Petersberg ein internationaler Konsens zu Afghanistan gefunden worden war, vor dem Hintergrund der Aufmerksamkeit und vor dem Hintergrund der versprochenen Hilfe für Afghanistan. Auf internationaler Seite, auch auf deutscher Seite, herrschte viel Begeisterung über die Möglichkeit, Afghanistan auf diesem historischen Weg zu einem demokratischen prosperierenden Land zu begleiten. Wir haben das als eine historische Chance begriffen, und es gab eine hohe Motivation auf afghanischer und internationaler Seite.

Gleichzeitig mangelte es an Erwartungsmanagement. Was wollten wir in Afghanistan erreichen? Was würde diese internationale Intervention bewirken? Wie lange würde es dauern, bis wir aus einem der am wenigsten entwickelten Länder auf der Welt einen funktionierenden Staat machen würden?

Ein zweites großes Manko: Es fehlte an Landeskenntnissen. Es gab kaum internationale Menschen in Afghanistan, die etwas über Afghanistan wussten. Sie kennen vielleicht das Bild von Maulana Rumi, auf dem ein dunkler Raum zu sehen ist, in dem sich ein Elefant befindet. Der Erste kommt in den Raum, fühlt eine Säule und sagt: „Ah, da sind Säulen drin.“ Der Nächste betritt den Raum, fasst den Rüssel an und sagt: „Ah, in dem Raum befinden sich Schläuche.“, Der Nächste bekommt den Schwanz in die Hand und sagt: „Ah, da sind lauter Stricke drin“, aber keiner versteht, dass es ein Elefant ist. Das haben wir alle nicht verstanden und insofern haben wir alle einen anderen Teil von diesem

¹ Erschienen in „War on the Rocks“, 1. November 2021



Elefanten angefasst, was wahrscheinlich zu der Situation geführt hat, in der wir jetzt sind.

Auf dem Petersberg 2001 – und es gäbe keine bessere Person als Lakhdar Brahimi, das zu beschreiben – wurde ein Fünf-Punkte-Plan verabschiedet. Abgesehen davon gab es keine übergeordnete politische Strategie, geschweige denn eine Exit-Strategie. Wann würden wir denn das Land verlassen? Die konkreten Ziele des Einsatzes waren Terrorbekämpfung und Stabilisierung. Auf der Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio fand eine internationale Aufgabenteilung statt. Sie werden sich wahrscheinlich noch erinnern, dass die Amerikaner das Militär aufbauen wollten, die Italiener die Justiz und wir die Polizei. Zwölf deutsche Polizeibeamte kamen dann irgendwann nach Kabul und sollten die Ausbildung der Polizei in einem Land organisieren, das sechsmal größer ist als Deutschland und damals 20 Millionen Einwohner hatte.

Auf der anderen Seite gab es für mich als Stiftungsvertreterin vor Ort viel Freiraum Dinge zu gestalten. Es gibt einen großen Instrumentenkasten, was man als politische Stiftungsvertreterin machen kann, und es gab viel Spielraum und eigentlich wenige Vorgaben, was zu tun war. Diese Spielräume waren auch nicht begrenzt, weil in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen Neuerung angesagt war – Aufbau, Wiederaufbau. Aber es existierten keine klaren Absprachen, nicht zwischen den Ressorts und auch nicht zwischen den internationalen Partnern. Gleichzeitig – obwohl wir es damals nicht so genannt haben – lebten wir den vernetzten Ansatz. Niemand, weder die Stiftungen noch die damalige Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), hätte in Afghanistan arbeiten können, wenn es nicht das deutsche Kontingent ISAF gegeben hätte. Wir haben dort unser Geld bekommen, uns medizinisch versorgen lassen, und ich konnte auch immer Gummibärchen für meine Kinder kaufen.

Von Anfang an war der Schwerpunkt der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft dominiert von den USA – als Anführer der internationalen Anti-Terror-Allianz – und von Anfang an lag der Schwerpunkt auf dem Aufbau

der afghanischen Armee, auf Operation Enduring Freedom und auf ISAF. Das war natürlich auch durch deren Personalstärke begründet. Die eigentliche Einsicht aber, dass der Aufbau eines Landes einen politischen Prozess braucht, politische Institutionen, politische Entscheidungen – und dass dann das Militär eine wichtige Institution sein kann –, die hat sich bis zum Ende nicht richtig durchgesetzt.

Es gab am Anfang große Fortschritte in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Infrastruktur – eine systematische Evaluierung ist indessen nie erfolgt. Wichtig ist zu verstehen: Investitionen im Allgemeinen sind risikobehaftet, so auch Investitionen in einem fragilen, nicht funktionierenden Staat. Dennoch herrschte die Logik vor, dass jedes Projekt, das implementiert wurde – ob von der zivilen, der polizeilichen, der militärischen oder der entwicklungspolitischen Seite –, ein Erfolg sein müsse. Es gab keine negativen Erfolge, es existierte keine richtige Fehlerkultur. Und das hat sicherlich auch hinterher zu der Schönfärberei in der Berichterstattung geführt, weil alles immer nur Erfolge waren.

Wahlen stehen im Mittelpunkt einer politischen Entwicklung. Gleich am Anfang wurde aus meiner Sicht ein zentraler Fehler begangen: Entgegen dem Rat aller internationalen und afghanischen Expertinnen und Experten wurde auf Gebot des damaligen US-Sonderbeauftragten Zalmay Khalilzad das Single Non-Transferable Vote System eingeführt. Dieses System beinhaltet, dass man nur Individuen wählen kann, nicht politische Parteien. Das heißt, Parteien wurden damit an den Rand geschoben. Und dieses System hat vor allem diejenigen begünstigt, die Geld hatten, die Klientel-Netzwerke hatten. Wer war das? Das waren die ehemaligen Warlords. Und mit der Argumentation, man wolle Stabilität in dem Land haben, hat es sich durch die 20 Jahre durchgezogen, diese Warlords immer weiter zu unterstützen. Was fehlte – und das haben Sie hier auch schon diskutiert: Es gab und gibt demokratische Gruppierungen in Afghanistan, die aus meiner Sicht immer viel zu sehr vernachlässigt wurden, und sie haben auch an den offiziellen Prozessen auf dem Petersberg nicht teilgenommen.



Das Beispiel dieses Wahlsystems zeigt uns im Übrigen, wie gering letztendlich der deutsche und europäische Spielraum war. Die USA haben die Ansagen dort gemacht. Das bedeutet, eine Partizipation oder demokratische Entscheidungsfindung oder Willensbildung auf der afghanischen Seite hat nicht stattgefunden. Die Überschrift „Afghan Ownership“ ist wichtig, und sie wurde missachtet.

Zum Thema Koordination gibt es viel zu sagen. Ich würde sagen, dass viele Organisationen organisieren und koordinieren wollten, aber wer will sich gerne koordinieren lassen? Das ist eine alte Weisheit, die man in all diesen Kontexten findet und die sicherlich auch der Berliner Politik nicht fremd ist.

Den Begriff vernetzte Sicherheit gab es vor 2006, wie schon gesagt, noch nicht. Die erste Erwähnung findet er mit dem Weißbuch von 2006. Wir sprachen über zivil-militärische Zusammenarbeit. Diejenigen, die vor Ort gearbeitet haben, waren sehr pragmatisch. Es gab viele Austausch, aber von Berlin wurde das weder gefordert noch gefördert, sondern es ging eigentlich darum, dass jeder in Anführungsstrichen sein eigenes Süppchen kocht oder seiner eigenen Expertise folgt. Letztendlich ist aber die Notwendigkeit eines vernetzten Ansatzes in Afghanistan erkannt worden – auch durch die Akteurinnen und Akteure, die vor Ort waren.

Es existierten viele gute Kooperationen, wie zum Beispiel bei der Vorbereitung der Wahlen zwischen den UN und den zahlreichen deutschen, amerikanischen und anderen politischen Stiftungen. Es waren viele Ressourcen und viel Aufmerksamkeit vorhanden, aber es herrschte auch internationale Konkurrenz um diese Ressource und um Mitarbeitende. Es gab Abwerbeversuche und Organisationen, die Tagelöhner an die Teilnehmenden von Workshops gezahlt haben. Letztendlich sind nicht nur viele Internationale nach Afghanistan gekommen, sondern auch die afghanischen NGOs schossen wie Pilze aus dem Boden. Es gründete sich eigentlich jeden Tag eine neue NGO, und wir Deutsche haben uns untereinander abgesprochen, wer mit denen spricht. Wir politischen Stiftungen haben sie unter uns aufgeteilt, je nachdem wer ein bisschen weiter links, rechts oder konservativ

war, wer eher zur FDP oder zu den Grünen passte etc.

Dieser Dollar-Rausch, in dem damals alle waren, hat – nicht nur in der Zivilgesellschaft, aber auch dort – sicherlich zur Korruption beigetragen. Auf die Idee, dass die Intervention scheitern könnte, ist in den Anfangsjahren eigentlich niemand gekommen. Das kam erst zum Ende des Jahrzehnts. Es gab dann 2006 – Herr Brahimi hat das auch schon angesprochen – nach den ersten Anschlägen und nachdem klar war, dass die Taliban wieder ins Land kamen, eine Anpassung der Strategie. Es wurden die ersten Konzepte entwickelt, was Staatsaufbau eigentlich beinhaltet, was liberaler Frieden denn sein könnte, und sicherlich hat es da auch Diskussionen über den Ansatz gegeben.

Rückwirkend betrachtet fehlte aus meiner Sicht ein originäres deutsches Interesse an Afghanistan. Wir wissen alle, dass der Beistandsartikel 5 des NATO-Vertrages ausschlaggebend war. Es gab zwar auch gerade aus entwicklungspolitischer Sicht sehr enge Beziehungen zu Afghanistan – in den 1960er, 1970er Jahren hat sich Deutschland sehr aktiv dort beteiligt und schon damals war Afghanistan einer der größten Empfänger von entwicklungspolitischer Hilfe –, aber ich glaube, dass der Satz des damaligen Verteidigungsministers Peter Struck, dass wir unsere Sicherheit auch am Hindukusch verteidigen müssen, letztendlich hier nicht überzeugt hat. Das heißt, wir haben uns dort als ein guter Alliierte gezeigt, sowohl gegenüber der NATO als auch den USA, und zu dieser Schlussfolgerung sind andere schon lange vor uns oder mir gekommen. Es gibt die Evaluierung von den Norwegern aus dem Jahr 2006: „A Good Ally: Norway in Afghanistan“, die Sie sicherlich schon wahrgenommen haben. Ich glaube, das war eines unserer Hauptprobleme.

Vielen Dank. Ich freue mich auf die Fragen und den Austausch.

Der Vorsitzende: Vielen Dank für Ihre Ausführungen und zum Abschluss für die erste Runde geht das Wort an Herrn Schneiderhan.

Wolfgang Schneiderhan (General a. D.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung in diese Runde.



Ich hoffe, dass ich auch mit dem Abstand von zwölf Jahren noch das eine oder andere beitragen und erläutern kann, wie ich das in meiner Aufgabenstellung damals gesehen habe. Eine Aufgabenstellung, die sich auch entwickelt hat – das muss ich im Voraus sagen. Die Verantwortung des Generalinspektors für die Einsätze der Bundeswehr kam erst mit dem sogenannten Berliner Erlass 2005. Bis dahin war der Generalinspektor nicht zuständig. Und Vorgesetzter der Truppe wurde der Generalinspektor erst mit dem Dresdner Erlass von de Maizière. Das sind wichtige Elemente, wenn man die Rolle reflektiert, die man selbst in diesem Unternehmen hatte.

Ich konzentriere mich natürlich ein bisschen mehr auf das Militär und damit auch mehr auf das Parlament. Denn der Aufschlag war hochinteressant, ich erinnere mich an das Gespräch bei Bundeskanzler Schröder kurz nach dem 11. September 2001. Mit dabei waren Sicherheitsberater Michael Steiner, der hier auch schon vorgetragen hat, Rudolf Scharping, Generalinspektor Kujat und ich. Die Frage des Kanzlers war ganz einfach: „Was könnt ihr, die Bundeswehr, denn da machen?“ Und damit war das Verhältnis schon klar, es geht zunächst einmal in Richtung Militär und das war der Einsatz unter OEF. Wie sich das dann alles entwickelt hat, brauche ich jetzt nicht nachzuvollziehen.

Es war Bundeskanzler Schröder, der zum ersten Mal in der Geschichte des Parlaments eine Vertrauensfrage im Parlament mit einer Sachfrage verbunden hat, nämlich mit der Frage nach dem Einsatz von Streitkräften in Afghanistan. Auch das zog sich von der Interessenslage als Grundschemata bei uns durch. Es waren zwei Stimmen Mehrheit, die damals zu der Entscheidung geführt hat, und daraus resultierte eine uns im Einsatz konsequent und dauerhaft begleitende Aufmerksamkeit des deutschen Parlaments. Die Aufmerksamkeit des Parlaments reflektierte sich in der Aufmerksamkeit der Medien und folglich auch in der Öffentlichkeit. Was ich gerade gesagt habe, haben Sie, Frau Wieland-Karimi, schon angedeutet.

Alles andere, was dem später nach- und beigeordnet wurde, wie die zivile Komponente und vernetzte Sicherheit – davon war noch gar nicht die Rede –, wuchs erst nach und nach zu

dem Engagement hinzu und blieb – das ist meine vielleicht erste kritische Bemerkung – auch immer ein bisschen im Schlagschatten der Aufmerksamkeit, die das Militär in diesem Einsatz, der auch eine besondere öffentliche Relevanz hatte, auf sich gezogen hat.

Von der Aufgabe hatte man eigentlich auch nur eine bescheidene Vorstellung. Wenn Sie an das erste ISAF-Mandat denken – das waren maximal 1.200 leicht bewaffnete Soldaten für die Dauer eines halben Jahres, beschränkt auf den Großraum Kabul. Das war der Kaltstart, wie man heute sagen würde. Vielleicht würde man es auch Zeitenwende nennen. Man merkt an diesem Einsatz, dass man zunächst nicht die Dimension dessen erfasst hat, was da auf uns zukam. Denn wir hatten – Herr Brahimi hat es deutlich geschildert – auch gar keine Vorstellung von der Fragmentierung derer, die Unsicherheit in Afghanistan erzeugten und denen wir den sicheren Hafen verwehren wollten, von der Fragmentierung der ganzen Taliban-Elemente und was das eigentlich war. Das war ein Lernprozess, in den wir nach und nach hineingekommen sind, und insofern war vieles, was Frau Wieland-Karimi angesprochen hat, auch aus Sicht des Militärs nicht verwunderlich.

Die NATO hat den Einsatz erst 2003 übernommen. Bis dahin war keine NATO-Führung in dem Einsatz. Ich erinnere mich sehr gut, dass Verteidigungsminister Struck seinen Generalinspektor nach Amerika zu Condoleezza Rice geschickt hat, und begleitet hat mich Herr Ischinger als damaliger Botschafter. Da haben wir vorgetragen, warum es notwendig ist, dass eine hohe übergeordnete Instanz die Koordination dieses Einsatzes übernimmt. Und so ist die NATO überhaupt erst ins Spiel gekommen.

Amerika hatte zunächst einmal ein anderes Interesse. Als wir anfangen, über vernetzte Sicherheit und all die notwendigen zivilen Komponenten zu sprechen, hat man beim amerikanischen Verteidigungsminister sehen können, dass er mit diesem Soft-Teil des Einsatzes nicht so viel am Hut hatte wie mit der anderen Komponente, die für Amerika eine ganz andere Bedeutung hatte. Zumal man 2003 auch schon die Entwicklungen im Nachbarland Irak mit berücksichtigen musste und den Wechsel des Interesses von Wenigen, aber Wichtigem aus



Afghanistan heraus auf einen anderen Kriegsschauplatz. Diesen Zusammenhang muss man erkennen.

Für uns war dann das deutsche Afghanistan-Konzept im September 2003 entscheidend. Man wollte dabei helfen, dass Afghanistan zu einem funktionierenden Staat werden kann, der in der Lage ist, die Sicherheit, das wirtschaftliche Wachstum und das Wohl seiner Bürger zu gewährleisten. Als Militär würde ich sagen, dass die Ausführungsbestimmungen für diese Absicht gefehlt haben. Das heißt, es wurde in das Benehmen eines jeden Einzelnen gesetzt – „to whom it may concern“ –, zu entscheiden, was zu tun sei. Die Absicht der Bundesregierung war klar, und unsere Rolle war auch klar. Beim Militär wurden die Mandate Jahr für Jahr angepasst, aber meistens nur bei Truppenstärke oder Finanzierung. Später kam eine Diskussion dazu, die heute vielleicht schon vergessen ist: Auch über die Bewaffnung für Afghanistan wurde diskutiert. Es gibt Herren hier am Tisch, die genau mitverfolgen konnten, wie das gelaufen ist.

Eine nationale ressortübergreifende Abstimmung musste dann auch noch mit den Vereinten Nationen, mit Amerika und all den anderen Partnern synchronisiert werden, die inzwischen auf eine Größenordnung von über 40 aufgewachsen waren – auch im Regionalkommando Nord waren sehr viel mehr als nur NATO-Truppen. Und damit kamen durch die unterschiedlichen Philosophien sehr viel mehr kulturelle Unterschiede ins Militärische hinein. Wenn ich meinem französischen Generalstabschefkollegen erzählt habe, dass wir eine Doppelhutfunktion in einem PRT haben, mit einem gleichwertigen Vertreter vom Auswärtigen Amt an der Spitze eines Provincial Reconstruction Teams, dann war der an der Grenze vom Glauben abzufallen. Es war für Frankreich völlig unvorstellbar, was wir da gemacht haben.

Diese Vertreterinnen und Vertreter des Auswärtigen Amtes waren zwar hochkompetent, aber sie waren nicht mit Manpower unterfüttert. Das heißt, es hat sich im Grunde auf eine Beratungsfunktion des militärischen Führers des Regionalkommandos – eine Nummer höher – oder des Provincial Reconstruction Teams verlegt, aber das Umsetzen mit Mann- oder Frau-Power, um

konkret zu arbeiten, war nicht so ausgeprägt, wie man sich das hätte vorstellen können.

Dasselbe gilt auch für die Polizei. Der Ansatz der Bundeswehr, die Feldjäger zur Ausbildung deutscher Polizeibeamter und afghanischer Polizeibeamter einzusetzen, ist in parlamentarischen Kreisen in Deutschland nicht nur auf Begeisterung gestoßen, weil damit das deutsche Problem – der Einsatz der Bundeswehr in Aufgaben des Inneren –, nach Afghanistan übertragen wurde. Wir haben uns schließlich auf die höhere Polizeiausbildung konzentriert, während die Amerikaner die Sheriffs ausgebildet haben. Und da war dann die nächste Koordinierung fällig, wie man die Polizeioberräte wieder mit dem in Einklang bringt, was die Sheriffs von einer anderen Nation als Unterrichtung oder Ausbildung bekommen haben.

Ich will damit nur andeuten, in welcher Koordinationsdimension sich dieses ganze Unternehmen Afghanistan eigentlich bewegt hat – im Militär, aber auch außerhalb.

Zur Arbeit im Parlament, etwas kritisch: Ich war im Verteidigungsausschuss viel gefragt – fast in jedem, solange ich Generalinspekteur sein durfte. Ich war selten im Auswärtigen Ausschuss, ich war nie in anderen Ausschüssen, und ich war nie gemeinsam mit den Einsatzpartnern dort, also BMI, AA, BMZ. Wir wurden immer getrennt gefragt, es gab keine Koordination, dass wir auch gemeinsam im Ausschuss Rede und Antwort stehen mussten.

Ich war in der Vorbereitung der Mandate viel bei den Fraktionen gefragt. Nicht bei allen gleichmäßig, aber zur Vorbereitung der Weiterschreibung der Mandate fast immer bei allen. Dabei ging es – an den Generalinspekteur gerichtet – immer wieder nur um die Art der Durchführung, die Größenordnung, Finanzen, Bewaffnung, was ich schon sagte. Die Diskussionen über strategische Zielsetzungen blieben hingegen in der Zeit, in der ich Antworten geben musste, überschaubar.

„One country, one voice“ ist ein Stichwort in Ihrem Fragenkatalog. Ich glaube, es hat bei der Truppe ganz gut geklappt, obwohl da auch eine Schwierigkeit war, die in Deutschland nicht immer verstanden wurde: Die Soldaten der Bundeswehr, die in Afghanistan im Einsatz



waren, waren unter Operational Control von ISAF, also Amerika. Dass dazwischen deutsche militärische Vorgesetzte im Regionalkommando, beim PRT und in Brunssum waren, ist davon völlig unabhängig. Die Befehlsgebung war aus der deutschen operativen Verantwortung herausgenommen. Das gilt auch für das Einsatzführungskommando in Potsdam. Das hatte keine Führungsaufgabe im Einsatz, sondern eine Unterstützungsaufgabe und die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit sicherzustellen.

Was in Afghanistan auf dem Gefechtsfeld an Operativem oder Taktischem geschah, wurde weder im Verteidigungsausschuss noch im Verteidigungsministerium noch im Einsatzführungskommando festgelegt, sondern – und jetzt kommt die nächste Koordinierungsebene – in Absprache mit den in der NATO entwickelten Rules of Engagement. Schon wieder eine Kompromissfindung bei denen, die bei der NATO in Brüssel am Tisch saßen. Das, was da entschieden wurde, musste hier im Parlament sozusagen noch einmal nachentschieden werden, damit es auch für die deutschen Soldaten gelten konnte. Dahinter lagen auch sehr viele Koordinierungsfragen, weil sich immer wieder ausgewirkt hat, dass wir fast die ganze Zeit zwei Mandate hatten. Ein gutes und willkommenes Mandat, ISAF, und eines, das bis zum Schluss immer unter einer gewissen kritischen Beobachtung stand, weil es sozusagen das Kampfmandat war. Und das hat auch Koordinierungsschwierigkeiten hervorgebracht.

Ich glaube, dass das, was wir koordinieren mussten, ganz gut gelungen ist. Die vertikale Vernetzung – ich will auf die Details nicht eingehen – ist sicherlich verbesserungsfähig. Was ich besonders ans Herz legen möchte, wenn man hier weiter arbeitet, ist die strategische Kommunikation eines solchen Einsatzes, denn die war mangelhaft. Wir hatten keine einheitlichen strategischen oder operativen oder gar nationalen Kommunikationsprozesse. Jeder hat in den Ressorts über diesen Einsatz so geredet, wie er es empfunden hat. Wir haben immer mit der Ressortzuständigkeit gearbeitet – aber woraus leiten die Ressorts ihre Macht ab? Aus dem Haushalt. Also haben wir zuerst die Haushaltsvorstrukturierung und dann die Ressortvorstrukturierung. Das alles soll

koordiniert werden und niemand will koordiniert werden. Alle wollten koordinieren – ich nehme nur auf, was Frau Wieland-Karimi gesagt hat. Das sind die Grundschwierigkeiten.

Deshalb haben wir uns auch in der sogenannten Ruhe-Kommission sehr ausführlich mit diesem Thema beschäftigt. Der Bericht der Ruhe-Kommission über die Anpassung der Aufsicht des Parlaments über die Mandate – ich sage es sehr einfach mit meinen Worten – ist vorgelegt worden, aber leider nie in die parlamentarische Beratung gekommen. Leider, weil man sich in der Ruhe-Kommission gerade zu dem Punkt viele Gedanken gemacht hat, wie wir mindestens einmal im Jahr nicht nur auf die Einsätze der Bundeswehr, sondern auf das gesamte Engagement Deutschlands im Einsatzgebiet Afghanistan schauen müssten. Hierfür müssen alle anderen, die im Gegensatz zu den Streitkräften nicht dem Parlamentsvorbehalt unterliegen, gleichzeitig mit den Streitkräften eine Spiegelung in der Auswertung im Parlament finden. Dann wird es ein Ganzes.

Die Streitkräfte können einen Cordon sanitaire aufbauen und in dem können die anderen Kräfte, die in ausreichender Zahl mit kompetenter Führung vor Ort sind, das tun, wofür sie bezahlt werden. Dann wäre die vernetzte Sicherheit aus dem allgemeinen Postulat des Weißbuches 2006 hinein gebracht in konkrete Arbeit, die in irgendeiner Form – ich weiß, dass ich jetzt Grenzgebiet betrete – auch als Ganzes parlamentarisch begleitet und kritisiert werden kann – der Einsatz und das Engagement der Bundesrepublik Deutschland als Ganzes und nicht der Einsatz von deutschen Streitkräften irgendwo außerhalb Deutschlands.

Der Vorsitzende: Wir danken Ihnen, Herr Schneiderhan. Wir kommen auch gleich zur Fraktionsrunde, es beginnt die SPD-Fraktion.

Abg. Derya Türk-Nachbaur (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, und vielen Dank für Ihre sehr einordnenden und eindrücklichen Berichte. Nach all diesen Berichten gäbe es eine ganze Menge zu fragen, aber ich fasse mich kurz, weil einige Kolleginnen und Kollegen aus der Fraktion auch noch Fragen haben. Sie sprachen vom deutschen Engagement, Herr Schneiderhan, und das bringt mich auch auf meine Frage an Herrn Brahimi.



Frau Dr. Wieland-Karimi meinte, deutscher und europäischer Spielraum während des ganzen Engagements seien sehr überschaubar oder eng gewesen. Wie schätzen Sie die Rolle oder den Beitrag Deutschlands in diesem internationalen Engagement ein? An welcher Stelle hätte Deutschland eine aktivere oder eine andere Rolle einnehmen müssen, könnten Sie das bitte einordnen? Vielen Dank, ich gebe weiter.

Abg. **Christoph Schmid** (SPD): Vielen Dank, Herr Brahimi, ich hätte auch eine Frage an Sie. Wie Sie gesagt haben: Wo sind die Taliban? Darauf zurückkommend möchte ich Sie fragen: Stimmen Sie zu, dass bei keinem der Länder, die Sie erwähnt haben – ob Mitglieder des Sicherheitsrates oder Nachbarländer –, ein tieferes Wissen über Afghanistan vorhanden war, über Afghanistan als Land, aber auch über die Taliban als Bewegung? Ein Land haben Sie nicht erwähnt und deswegen möchte ich konkret nachfragen. Wie sehen Sie die Rolle Pakistans? Denken Sie, dass innerhalb der pakistanischen Regierung dieses tiefere Wissen vorhanden gewesen wäre, und wäre das eventuell für die internationale Gemeinschaft auch nutzbar gewesen?

Sve **Prof. Dr. Ursula Schröder**: Ich habe zwei Fragen. Zunächst eine Frage an Herrn Brahimi zur Rolle der VN. Können Sie etwas dazu sagen, wie Sie den Erfolg der VN in der Demokratieförderung sehen? Hatten die VN eine Rolle bei der demokratischen Friedensförderung, auch wenn die Erbsünde, wie Sie sagten, begangen wurde, und war die VN erfolgreich?

Ich habe auch eine Frage an Dr. Wieland-Karimi zur Demokratieförderung. Wann ist das demokratische Experiment gescheitert? Gab es eine Erbsünde, wie Herr Brahimi das nannte, oder eine Weggabelung, an der der falsche Weg eingeschlagen wurde? Und gab es einen originär deutschen Beitrag zur Frage der Förderung der Zivilgesellschaft und Demokratie in Afghanistan? Kann man ihn abkoppeln von den multilateralen Dingen?

SV **Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**: Vielen Dank. Eine Frage geht an Herrn Brahimi. Sie haben von den Ländern gesprochen, die 2001 die Ursünde begangen haben. Gab es denn irgendjemanden, der dafür gesprochen hat, die

Taliban einzubeziehen, und wann wurde die Ursünde als solche erkannt?

Die zweite Frage geht an Dr. Almut Wieland-Karimi. Afghanistan steht für eine Vibrant Civil Society, aber gleichzeitig auch für eine Friedensindustrie, der Dollar-Rush wurde ja angesprochen. Meine Frage ist, wie dieses Verhältnis zu managen war. Gab es irgendwo auch eine Ursünde in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren?

Der **Vorsitzende**: Das waren Fragen an Herrn Brahimi und Frau Wieland-Karimi. Herr Brahimi, möchten Sie mit der Antwort beginnen? Bitte möglichst kurz und knapp.

Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Ja, ich werde versuchen, mich so kurz wie möglich zu fassen. Zunächst zur Rolle Pakistans. Wissen Sie, in den 1990er Jahren hieß es, die Taliban seien von Pakistan ex nihilo geschaffen worden. Das ist definitiv nicht wahr. Aber da war Naseerullah Babar, Innenminister in Pakistan, dem man die Weitsicht zuschreiben muss, zu erkennen, dass die Taliban ein großes Potenzial bedeuteten. Und er hat sie unterstützt. Die Taliban waren Fußsoldaten des Dschihad, des Kampfes gegen die russische Besatzung, die sich dann gegen ihre Führer auflehnten. Ihre Führer, die nach dem Abzug der Russen nach Afghanistan kamen, die Regierung bildeten und sich wie Gauner verhielten. Der Aufstand der Taliban gegen sie war also anfangs sehr populär. Pakistan erkannte das Potenzial, half ihnen und stand ihnen sehr, sehr nahe, aber ich denke, dass Pakistans Einfluss letztendlich nicht hundertprozentig war. Es hatte großen Einfluss, aber die Taliban haben, wie alle Afghanen, ihren eigenen Kopf und wissen, wie sie sich Druck widersetzen können, auch von Freunden.

Nun zu der Rolle der VN bei der Demokratieentwicklung. Vielleicht sind die Teilnehmer dieser Sitzung schockiert, wenn ich sage, dass Demokratie damals nicht wirklich eine Priorität war. Vorrangig ging es darum, einen funktionierenden Staat zu schaffen, und das ist uns nicht besonders gut gelungen. Ein funktionierender Staat brauchte vor allem eine Polizei, die effizient und nicht korrupt war, und ein Justizsystem, das ebenfalls effizient und nicht



korrupt war. In diesem Punkt haben wir nicht besonders gut abgeschnitten. Ja, wir brauchten auch gute Gefängnisse. Aber welches Land möchte seinen Premier-, Innen- oder Justizminister vor ein Gefängnis stellen, das es gebaut hat, und das bekanntgeben? Wir haben bei keinem dieser Punkte gut abgeschnitten.

Wir haben viel über Demokratie gesprochen, aber ich fürchte, wir haben nicht viel getan, um sie zu fördern. Ob jemand von einer Beteiligung der Taliban gesprochen hat? Ja, das haben wir getan. Das taten wir sehr zaghaft. Wir haben nur gefragt: Wo sind sie? Was denken sie? Was wollen sie? Sind sie an einer Zusammenarbeit mit uns interessiert? Aber uns wurde, wie ich schon sagte, von den Amerikanern, den Russen, den Indern, den Iranern und ich weiß nicht, von wem noch, sehr deutlich gesagt, dass wir die Taliban vergessen sollen: wir wollen nichts von ihnen hören, und es ist uns egal. Das Faszinierende ist nun die Frage, warum Karzai und Khalilzad mir nicht gesagt haben, dass Karzai diesen Brief erhalten hat, dass er mit den Taliban kommuniziert hat und dass die Taliban nur darum baten, in Ruhe gelassen zu werden, in ihre Dörfer zurückzukehren und in Würde leben zu können. Er hat das uns gegenüber nicht erwähnt, und wir haben nichts unternommen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Wieland-Karimi.

Dr. Almut Wieland-Karimi (Leiterin FES in Kabul 2002 bis 2005): Sie haben viele spannende Fragen gestellt. Frau Professor Schröder, bei der Frage, wann der demokratische Weg gescheitert ist, würde ich Herrn Brahimi sofort zustimmen, wenn er sagt, „Democracy was nice to have, but was not a must-have.“ Es war etwas, was schön gewesen wäre, wenn es auch hätte implementiert werden können, aber es hatte nie eine oberste Priorität, ist auch nie so definiert worden. Sondern es ging am Anfang vor allem mehr um das Thema der Stabilität. Bei der Stabilität wissen wir heutzutage wie schwierig das Thema ist. Was stabilisieren wir? Warum stabilisieren wir dies? Stabilität ist aus meiner Sicht ein sehr schwieriger Begriff.

Ansonsten sind dort einige weitere Dinge passiert, die nicht hätten passieren sollen: Zum einen die fortlaufende Unterstützung für die Warlord-nahen Parteien, die Nordallianz – Herr Schneiderhan hat

das auch angesprochen. Zum anderen die Entscheidung für dieses Wahlsystem, aber letztendlich auch für ein Präsidialsystem nach dem Vorbild der USA, mit einem starken Präsidenten, in einem Land, das riesengroß und zerklüftet ist und eine ethnisch sehr bunte, heterogene Gesellschaft hat. Das waren sicherlich keine guten Entscheidungen.

Die Europäer und auch wir haben immer für ein parlamentarisches System votiert, aber dem wurde nicht stattgegeben. Ich glaube, sehr schlecht war, dass der ganze Auswahlprozess in den Parteien weggefallen ist. Was immer man an politischen Parteien kritisieren mag, aber wir wissen welche wichtiger Anker sie in einer demokratischen Gesellschaft sind. Dieses ganze Vetting, zu schauen, ob jemand eine gute Person ist, anständig ist, keinen Dreck am Stecken hat, und ob jemand seine Community vertreten kann – all das ist weggefallen. Insofern kann ich zwar den Tag nicht benennen, wann es gescheitert ist, aber es sind viele Fehler passiert, sodass das eigentlich nicht erreicht werden konnte.

Der deutsche Beitrag in dem zivilgesellschaftlichen Bereich war groß. Warum? Weil Deutschland ein gutes Instrumentarium hat. Die politischen Stiftungen, wie sie in Deutschland aufgestellt sind, sind letztendlich eine Errungenschaft aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Frage, wie man politische Bildung unseren eigenen Bürgern und Bürgerinnen nahebringt, hat sich auch tatsächlich in solchen Interventionen als ein gutes Instrument bewahrheiten können. Es gab eine sehr gute Abstimmung zwischen den politischen Stiftungen. Je weiter man von Berlin weg war, desto weniger spielte Parteipolitik eine Rolle; es gab eine Aufteilung, wer was macht. Ich glaube, dass es mit Hilfe der politischen Stiftungen, mit Hilfe der jetzigen GIZ und natürlich vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen vor allem im Medienbereich wichtige Beiträge gab. Darüber hinaus gehen viele Aktivitäten beim Aufbau und der Unterstützung des Parlaments sowie mit Frauen und jungen Leuten vor allem auf die Deutschen zurück.

Ich möchte noch erwähnen, dass es parallel zu den Petersberg-Konferenzen vier Zivilgesellschaftskonferenzen gab und dass die



letzten drei immer deutsche Organisationen durchgeführt haben.

Die Friedensindustrie, wie Prof. Gießmann sie anspricht, hängt meines Erachtens auch damit zusammen, dass die Leute kamen und gingen – ein Punkt, den ich vorher angesprochen habe. Es gab sehr viel Rotation und unter den Internationalen waren sehr wenige Menschen, die das Land besser kannten, die Dari und Paschtu sprechen konnten, die eine Vorstellung hatten, was das Land eigentlich brauchte, und die die Aufgabe ernst genommen haben, herauszufinden, welche Art der Unterstützung die afghanische Seite wollte. Eines der Probleme, das immer entstanden ist, war, dass Vorgaben existierten, für welche Bereiche es Geld gab. Jedoch waren die Vorgaben nicht unbedingt kompatibel mit dem, was sich die afghanischen Partnerinnen und Partner gewünscht haben.

Um eine Episode zu erzählen – die FDP-Fraktion wird sich freuen: Eines Tages saß ich im Büro und mir wurde gesagt: „Da ist jemand, der dich unbedingt sprechen will und es ist ganz wichtig.“ Ich antwortete: „Okay, er soll einen Termin machen und mir vorher sagen, worum es geht.“ „Nein, es ist ganz wichtig. Er will eine Friedrich-Stiftung gründen.“ Und ich dachte: „Wow. Was wird denn das?“ Dann las er mir etwas auf Dari vor, was tatsächlich das Vorwort vom FDP-Parteiprogramm war, aber auf Persisch übersetzt. Leider hatte er Friedrich Naumann und Friedrich Ebert verwechselt und war an der falschen Adresse. Damit will ich sagen, dass wir Vorgaben, was eigentlich gemacht werden sollte und Partner und Partnerinnen versuchten dann, sich zu orientieren. Ich war kurz irritiert, bis ich die Verwechslung verstanden habe. Die Person habe ich dann zum Kollegen der Naumann-Stiftung geschickt.

So ist das. Es wird etwas von den Internationalen vorgegeben, und dann schießen die Organisationen wie Pilze aus dem Boden. Man muss dann sehr gut wissen, welche Organisationen seriös sind und Kompetenz haben, und mit denen eng zusammenarbeiten. Insofern ist das wirklich ein schwieriges Thema, aber man kann viel daraus lernen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, wir kommen zur CDU/CSU-Fraktion, als erstes Frau Güler, dann Frau Hierl.

Abg. **Serap Güler** (CDU/CSU): Vielen Dank, auch an die Sachverständigen. Ich hätte Fragen an jeden Einzelnen und würde mit Herrn Brahimi anfangen. Eine Frage zu den finanziellen Mitteln, die aufgewandt wurden: Wie wurde die Höhe der finanziellen Mittel der internationalen Gemeinschaft bzw. die Relation – und das ist der entscheidende Punkt – zwischen militärischen und zivilen Mitteln beschlossen? Können Sie uns dazu etwas sagen? Aber auch gerne General Schneiderhan, wenn Sie dazu was sagen möchten und können.

Nun zur Frage an Frau Wieland-Karimi. Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dass der vernetzte Ansatz grundsätzlich nicht gegeben war, und auch, dass der vernetzte Ansatz gerade zwischen den entwicklungspolitischen und militärischen Aktivitäten völlig gefehlt hat. Ich würde gerne bitten, das Ganze zu erläutern und fragen, ob Sie sich gewünscht hätten, dass es da eine Vertiefung gibt.

Dann an Herrn General Schneiderhan: Sie haben gerade in Ihren Ausführungen gesagt, dass die Diskussion über eine strategische Zielsetzung hier im Parlament sehr überschaubar gewesen ist, vielleicht können Sie ein paar Beispiele geben – auch wenn es überschaubar war –, warum es in dieser Diskussion über eine strategische Zielsetzung primär ging.

Der Vorsitzende: Frau Hierl und dann Herr Masala.

Abg. **Susanne Hierl** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hätte eine Frage, die an Frau Dr. Wieland-Karimi geht. Sie hatten gerade zum Single Non-Transferable Vote System ausgeführt. Was war Ihrer Ansicht nach das Motiv für die Einführung dieses Modells? Welche demokratischen Gruppierungen gab es? Sie haben auch darauf hingewiesen, dass es etwas in Afghanistan gegeben hätte. Hätte sich trotz dieses Wahlsystems, das man eingeführt hat, noch ein Parteiensystem etablieren können, oder hat es vielleicht historische Gründe, weshalb da nicht weiter diskutiert wurde? Danke.

Der Vorsitzende: Herr Masala.



SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala: Vielen Dank, ich habe dieselbe Frage an Frau Wieland-Karimi und an General Schneiderhan, und zwar einmal aus der Perspektive von unten, aus Afghanistan, und aus der Perspektive von oben, aus der Bundesrepublik Deutschland. Klar, keiner will koordiniert werden, aber dennoch: Wie sehen Sie die Notwendigkeit einer klareren, einheitlicheren Struktur, falls die Bundesrepublik Deutschland nochmals in solche Einsätze reingehen würde? Ich weiß, es widerspricht der deutschen Kameralistik, aber letzten Endes müsste dann eine solche Struktur analog dessen, was die Briten da mal angedacht haben, auch über die Finanzhoheit verfügen – im Sinne von Hin- und Herschieben, je nach Bedarf?

Der **Vorsitzende:** Herr Schneiderhan, möchten Sie starten?

Wolfgang Schneiderhan (General a. D.): Ich habe die Diskussion noch gut in Erinnerung, dass es nicht reichen wird, dieses Land aus der Insel Kabul heraus in irgendeiner Form einer Stabilität zuzuführen. Das war Gott sei Dank eine frühe Diskussion, auch angeregt von der Bundesrepublik Deutschland. Dann entschied die NATO, dass man – gegen den Uhrzeigersinn – aus Kabul heraus geht. Es entstanden die sogenannten Provincial Reconstruction Teams, die aber eine Erbschaft der OEF-Struktur waren, wenn man mal ganz genau dahinter blickt. Wir haben uns entschieden – das gab Diskussionen im Parlament –, in den Norden zu gehen, und zwar zunächst nach Kunduz. Dort haben wir ein PRT der Amerikaner übernommen. PRT war damals ein Gebäude, in dem sehr viele amerikanische Soldaten mit Computern saßen. Wir haben sie auch alle kennengelernt und ich war selbst dort zur Erkundung. Aber die Fragen „Was macht ihr hier für den Wiederaufbau und was sind eure Projekte, Schulen, Krankenhäuser?“, konnten die nicht so recht beantworten, weil das über ihre Computer nicht hinterlegt war.

Wir sind dann in Kunduz gewesen, und dann kam die große Entscheidung, dass wir noch weiter hinaus nach Faizabad gehen. Faizabad war sehr abgelegen ganz im Nordosten, fast an der chinesischen Grenze – auch aus militärischer deutscher Sicht durchaus riskant weit weg. Die Diskussion im Inland war positiv: Man müsse raus, wir müssten mehr machen, wir könnten uns

nicht nur innerhalb von Kabul bewegen. Sie wurde aber begleitet mit der gegenläufigen Diskussion, warum wir nicht mit den Amerikanern in den Süden zum Bekämpfen der Taliban gingen.

Da gab es uns gegenüber auch die böse Unterstellung, wir würden gerne in den ruhigen Norden gehen, obwohl der Norden in Afghanistan strategisch immer sehr wichtig war. Das hat mit der Geschichte, auch mit der Geschichte vor uns zu tun. Wir gingen nicht in den Norden, weil wir unsere Soldaten schonen wollten, sondern weil wir nur über den Norden evakuieren konnten, weil wir über Usbekistan hereinkommen konnten, wo wir den Flugplatz hergerichtet hatten. Das heißt, jede Art von Evakuierung aus Afghanistan, sei sie aus Kunduz oder Faizabad, wäre richtigerweise nicht über den Süden in Richtung Pakistan, sondern hinaus in den Norden gewesen. Das war eine am Schluss auch akzeptierte politische Haltung – wenigstens von den meisten. Daran sieht man, dass wir durchaus mehr in unserem Kopf und in unseren Herzen bewegt haben als nur die Frage, warum wir da und dort so und so viel brauchten.

Die andere Frage war die Zusammenarbeit im Regionalkommando Nord, wo nach und nach andere Nationen integriert werden mussten. Wir waren am Ende auch stolz darauf, dass wir die Führung in dem großen Regionalkommando Nord, das ja eine beachtliche Ausdehnung hatte, übernehmen konnten. In das Regionalkommando haben auch andere Nationen ihre Truppen hinein gegeben und damit der deutschen Führung unterstellt. Damit waren wir einer von den vier, fünf großen Regionalkommandoführern geworden. Und das war eine wichtige Entscheidung, dass wir diese Verantwortung übernommen haben. Das war nicht nur eine militärtaktische Entscheidung, sondern eine operative Entscheidung, weil man so militärische Kräfte bündeln konnte. Wer hätte sich je vorstellen können, dass ein deutsches Lager von mongolischen Soldaten bewacht wird? All das waren Elemente, durch die wir in ganz andere Begegnungen und ganz andere Militär- und Führungskulturen hineingekommen sind. Ich denke, davon haben die Bundeswehr und auch ISAF sehr viel profitieren können. Das wurde bei den COMISAF durchaus angenommen.



Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Wieland-Karimi, bitte.

Dr. Almut Wieland-Karimi (Leiterin FES in Kabul 2002 bis 2005): Zur Frage nach der Kooperation zwischen entwicklungspolitischen, politischen, militärischen und polizeilichen Organisationen: Ich glaube, wir alle vor Ort haben nie gedacht, dass wir eine Kooperation brauchen, sondern einen Austausch und eine Koordination, um je nachdem auch Synergien zu schmieden. Ich habe schon berichtet, wie wir als politische Stiftung vom Militär abhängig waren. Das Ganze war aber auch andersherum der Fall. Ich erinnere mich, dass ein deutscher General in die Ebert-Stiftung kam, um sich vor den Wahlen zu erkundigen, wer dort antreten würde. Er hatte eine Liste dabei, auf der stand, wer alles ein ganz böser Schurke war. Ich habe mir die Liste angeguckt und irgendwann habe ich ihn gefragt, woher er denn diese Informationen hatte. Er erzählte es mir und ich habe gefragt: „Ihr Übersetzer ist Tadschike, oder?“ Er antwortete: „Woher wissen Sie das denn?“ Die Liste war relativ eindeutig, denn darauf standen all jene Kandidatinnen und Kandidaten aus einer ethnischen Gruppierung, die nicht derselben Ethnie wie der Übersetzer angehörten.

Damit will ich sagen, dass wir noch viel mehr voneinander hätten lernen können, aber diejenigen, die vor Ort waren, waren doch relativ pragmatisch. Die Problematik ist auch, dass man allein hier in Berlin mindestens vier beteiligte Ressorts gehabt hat, dann hatte man das Ganze noch entsprechend vor Ort und der einzige Ort, an dem wir immer alle zusammen kamen, war die deutsche Botschaft – mit sehr hilfreichen Runden.

Ich komme nun zu der Frage, warum eigentlich das Single Non-Transferable Vote eingeführt wurde. Meine Theorie war – Herr Brahimi mag mir dabei gerne widersprechen –, dass Herr Khalilzad vor allem Karzai im Kopf hatte, der keine politische Bewegung und auch keine Verbindung zu einer Partei hinter sich hatte. Karzai war dann als Kandidat erkoren, um diese Stabilität, von der wir schon gesprochen haben, zu bringen. Insofern war die Idee, dass man das besser um Personen herum baut. Herr Khalilzad argumentierte auch, dass Afghanistan keine demokratische Tradition habe und dass die politischen Parteien keine große Rolle spielten.

Ich würde dem widersprechen. In Afghanistan gab es sehr wohl eine demokratische Bewegung – mit Mahmud Tarzi in den 1920er Jahren, analog zu Atatürk in der Türkei. Es hat eine Verfassungsbewegung gegeben. Sie müssen sich die Verfassung von 1964 angucken, denn sie ist relativ demokratisch. Sie enthält ein Wahlrecht für Frauen und viele andere demokratische Errungenschaften. Ich würde nicht zustimmen, dass es keine demokratischen Gruppierungen in dem Land gab. Auf dem Petersberg ist aber anders darüber entschieden worden, wer an der Konferenz teilnehmen konnte. Es waren keine demokratischen Parteien eingeladen und auch später ist man wenig auf sie zugegangen. Die einzigen, die auf die Parteien zugegangen sind, waren die politischen Stiftungen, die sehr begrenzte Mittel hatten.

Was man vielleicht auch noch erwähnen sollte, ist, dass auch die ganzen Königsanhänger auf der Strecke geblieben sind. Der Monarch war zwar auch schon sehr alt, aber er hätte sicherlich eine Rolle als Integrationsfigur für alle spielen können. Das war aus meiner Sicht auch ein politischer Fehler, der damals gemacht wurde.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Brahimi, möchten Sie noch kurz reagieren?

Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Wissen Sie, ich lerne gerade sehr viel dazu. Leider ist es für mich mit 89 Jahren etwas zu spät, all diese neuen Dinge zu lernen. Die Antwort auf die Frage, die mir zu den von den Ländern und Anderen bereitgestellten Mitteln und ihrer Aufteilung gestellt wurde, ist, dass das Geberland selbst entscheidet, ob das Geld an das Militär oder an die Zivilbevölkerung geht, oder – wenn beides finanziert wird – wie viel von diesem Geld in den zivilen Bereich und wie viel in den militärischen Bereich fließen würde.

Lassen Sie mich zwei Punkte darlegen: Vergessen Sie bitte nicht, dass es 2002 und 2003 und auch etwas später zwei verschiedene ausländische Militärorganisationen gab. Zum einen gab es ISAF. Die Amerikaner waren nicht an ISAF beteiligt. Sie hatten großen Einfluss darauf und sie standen den ISAF-Mitarbeitern sehr nahe, aber sie waren nicht dabei, es gab keinen US-Offizier bei ISAF. Die Amerikaner hatten eine ganz andere Operation namens Enduring Freedom. Sie haben



wirklich versucht, Bin Laden zu finden. Wie Sie wissen, waren sie hinter Bin Laden und den Taliban her, und sie waren nicht Teil von ISAF. Als die NATO das Kommando übernahm, wurden Enduring Freedom und ISAF sozusagen zusammengelegt. Das war nach meiner Zeit.

Frau Dr. Wieland-Karimi sprach mehrmals über die Warlords. Dabei ist zu bedenken, dass all diese Warlords in den 1990er Jahren von den Taliban vernichtend geschlagen und ins Exil getrieben wurden. Sie waren im Exil, als wir uns in Bonn trafen. Sie wurden von den Amerikanern und einigen ihrer Verbündeten eingekleidet, bewaffnet, finanziert, zurückgebracht und erhielten die Kontrolle über die Städte, aus denen sie von den Taliban vertrieben worden waren. Sie waren also die bestehende Kraft, als wir im Dezember 2001 zurückkamen und Karzai und seine Regierung einsetzten. Sie hatten die Verantwortung für das Land, und niemand sonst war für das Land zuständig. Es war also äußerst schwierig, den Umgang mit ihnen zu vermeiden. Aber wie Sie in meinem Non-Paper über die Bonn-II-Konferenz sehen werden, brauchten wir ein neues Programm, nicht das Bonner Programm, sondern ein erweitertes Bonner Programm, um mit den Taliban, den Warlords und anderen umzugehen. Vielen Dank.

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

Abg. **Philip Krämer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Frau Wieland-Karimi. Sie schreiben ganz konkret – und Sie haben das gerade auch häufiger angeführt –, dass dieses originäre deutsche Interesse fehlen würde. Meinen Sie, dass das ausschließlich für den zivilen Bereich der Fall gewesen ist, oder welche Schlüsse ziehen Sie daraus?

Anschließend an Herrn Schneiderhan: Sie sprechen im militärischen Bereich von einer durchaus anderen Situation. Sie haben ausgeführt, dass Sie sich im Auftrag der Bundesregierung dafür eingesetzt haben, dass die NATO die Koordination übernimmt und dass das Regionalkommando Nord der Bundeswehr übertragen wird. Was war dort das konkrete politische Interesse? Gab es überhaupt ein politisches Interesse oder war dieses Interesse rein

militärisch – also dass man der Bundeswehr im Grunde ermöglichen wollte, diesen Einsatz zu koordinieren und daraus einen militärischen Nutzen zu ziehen?

SVe **Dr. Katja Mielke**: Ich würde mit drei ganz kurzen Fragen anschließen. Zum einen hat Herr Brahimi erwähnt, dass der Fokus in der Anfangszeit auf Stabilisierung und auf Staatsaufbau gerichtet war. Hierzu möchte ich nachfragen, wie Sie, Herr Brahimi – und vielleicht können die anderen beiden Gutachter ergänzen –, den Polizeiaufbau und die Mandatierung Deutschlands mit dem Polizeiaufbau in der Phase bis 2008 eingeschätzt haben.

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Rolle von Zalmay Khalilzad in dem Prozess in den Anfangsjahren, inklusive der Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg. Welche Rolle hatte er in diesem politischen Prozess?

Und schließlich die dritte Frage: Herr Brahimi, Sie haben angesprochen, es wurde die Entscheidung getroffen, dass demokratische Kräfte nicht an der Konferenz auf dem Petersberg beteiligt sein würden. Wer hat die Entscheidung getroffen, dass demokratische Kräfte nicht beteiligt worden sind und warum hat man sie dort nicht angehört? Danke.

SV **Winfried Nachtwei**: Frau Wieland-Karimi, es gibt inzwischen ein verbreitetes Narrativ, dass eine Demokratisierung Afghanistans und die Förderung von Staatsaufbau sowieso eine Illusion seien. Sie haben drauf hingewiesen, dass es doch einiges an demokratischen Kräften und sogar historische Erfolge in diese Richtung gegeben hat. Meine Frage ist, inwieweit diese demokratischen Kräfte auf die städtischen Kulturen fokussiert waren oder inwieweit es auch Ansätze auf dem Land gab.

Als Zweites beziehe ich mich auf die Aussage, dass es kein originäres deutsches Interesse der politischen Spitzenebene gegeben habe, damals angefangen bei in Führungszeichen unserer Koalition von Rot-Grün. Nein, da gab es in der Tat kein so formuliertes Interesse. Die Bündnis-Loyalität war absolut vorne. Aber wie ist die Erfahrung mit den Zehntausenden, die von hier aus dorthin entsandt wurden? Hatten sie genau dieselbe Einstellung? Ich habe den Eindruck gehabt, dass viele von ihnen wirklich daran



interessiert waren, dass es in Afghanistan und mit den Menschen voran ging.

Herr Schneiderhan, bei Briefings vor Ort war immer wieder fast an erster Stelle die Klage von PRT-Kommandeuren: Mandat ist ja schön und gut, aber es ist viel zu allgemein und wir brauchen operationalisierte Ziele, überprüfbare Ziele. Hat es Bestrebungen unterhalb Kanzler, Außenminister und Verteidigungsminister gegeben, zu einer solchen Operationalisierung der Ziele hinzukommen? Danke.

Der **Vorsitzende**: Frau Wieland-Karimi.

Dr. Almut Wieland-Karimi (Leiterin FES in Kabul 2002 bis 2005): Zu der Frage bezüglich des originären deutschen Interesses: Wir alle sind von Nine Eleven überrascht worden. Und relativ schnell danach wurde klar, dass es, obwohl kein Afghane an diesen Attentaten beteiligt war, um Al-Qaida und Osama bin Laden ging, und dass die Amerikaner in Afghanistan intervenieren würden. Bis dahin hatten wir wirklich gar nichts damit zu tun. Es gab zwar eine traditionelle Zusammenarbeit mit Afghanistan – ich habe von der Entwicklungspolitik berichtet –, es gab die 100-jährigen diplomatischen Beziehungen, aber Afghanistan war ein Land wie viele andere. Es hat bis zu einem gewissen Grad entwicklungspolitische Hilfe erhalten, jedoch nicht mehr unter den Taliban zwischen 1996 und 2001.

Niemand in Deutschland hatte auf dem Radar, dass wir in dieses Land gehen würden. Der Hauptgrund – das haben Sie, Herr Nachtwei, auch selber genannt – war die Bündnispartnerschaft, der Artikel 5. Somit fehlte ein Plan oder überhaupt die Vorstellung, in so ein Land zu gehen. Das ist wegen Nine Eleven als einer der Folgeschritte passiert.

Auf der anderen Seite würde ich Ihnen, Herr Nachtwei, sofort zustimmen, dass die 10.000 Soldatinnen, Soldaten und Zivilen, die dort waren, gedacht haben, dass es eine historische Chance sei, ein Land auf seinem Weg in den Frieden zu begleiten – ich habe selber von meiner eigenen Begeisterung gesprochen und ich habe das wirklich damals gedacht. Ich habe über Afghanistan promoviert und hätte nie gedacht, dass ich in diesem Land überhaupt würde arbeiten können, weil die Taliban mir nie ein

Visum gegeben haben, und dann kam dieser Moment. Alle, die vor Ort engagiert waren – Frau Zeino und andere können das sicherlich bestätigen –, hatten hinterher dieses Afghanistan-Virus. Es war ein ganz besonderes Land und es hat uns angezogen. Ich glaube, für uns alle war es schrecklich, was im August vorletzten Jahres passierte. Niemand von uns hätte gedacht, dass es so traurig und schrecklich enden könnte und dass wir so viele Partnerinnen und Partner dort so verzweifelt zurücklassen würden.

Insofern, ja – die Leute, die dort engagiert waren, und viele andere auch, wollten Gutes, aber es war kein richtiges wirtschaftliches oder anderes Interesse, was aus meiner Sicht dahintersteckte. Ich glaube, viele derjenigen, die vor Ort gearbeitet haben, haben auch irgendwann die politische Unterstützung vermisst. Zu Beginn gab es einen großen Medien-Hype und viele Besucher, aber das Interesse wurde immer weniger. Ich erinnere mich, dass ich im Bundestag verschiedene Fraktionen gefragt habe, wer sich denn jetzt mit Afghanistan beschäftigen und ob wir darüber einmal sprechen könnten. Das Interesse hat dann auch im Bundestag irgendwann nachgelassen. Und das lag sicherlich an dem Hauptmotiv, weshalb wir am Anfang dorthin gegangen sind.

Der **Vorsitzende**: Herr Brahimi, Sie sind angesprochen worden. Können Sie darauf kurz antworten?

Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Wissen Sie, jetzt stelle ich fest, dass wir als Vereinte Nationen nie die Chance hatten, so etwas wie das, was wir heute gehört haben, zu hören. Wir sprechen mit Außenministerien. Wir haben es nur mit Ihren Diplomaten zu tun. Und ich glaube nicht, dass sie auf die Einzelheiten dessen, was wir gehört haben, eingegangen sind.

Zu Ihren Fragen: Khalilzad war ein afghanischer Amerikaner, der viel über Afghanistan wusste. Als wir in Bonn waren, wusste sicherlich niemand aus einem anderen Land so viel über Afghanistan wie er. Wir haben ihm also immer mit großem Interesse zugehört. Und es besteht kein Zweifel daran, dass er sowohl aufgrund seines Wissens als auch aufgrund der Tatsache, dass er Amerikaner war, überall großen Einfluss hatte.



Ich wünschte, ich hätte die Gelegenheit gehabt, mit Dr. Wieland-Karimi ein wenig mehr über Demokratisierungskräfte zu sprechen. Als wir in Bonn ankamen, hatte Afghanistan 20 Jahre Krieg hinter sich. Wie viel war von den demokratischen Kräften übrig geblieben? Ich bin mir nicht sicher. Was wir suchten, waren die Menschen, die politisch tätig waren. Es gab die sieben Fraktionen, die erfolgreich am Kampf gegen die Sowjetunion teilgenommen haben, und einige andere Personen und Gruppen. Meines Wissens bezeichnete sich niemand als politische Partei. Zwar bezeichnete sich die Partei von Herrn Rabbani, Jamiat, selbst als politische Partei, aber sie war in Wirklichkeit keine politische Partei mehr in Afghanistan, sondern nur ein Teil der Nordallianz. Ich wünschte, ich wüsste ein bisschen mehr darüber.

Wer hat eigentlich entschieden, wer in Bonn war und wer nicht? Wir haben koordiniert, was noch nicht koordiniert war. Es gab vor allem Angehörige der königlichen Gruppen auf der einen Seite und von der Nordallianz auf der anderen Seite. Das waren die Kräfte, die zur Verfügung standen und akzeptabel waren. Vergessen Sie nicht, dass zu dem Zeitpunkt, als wir in Bonn ankamen, die Warlords bereits das Land beherrschten. Wir mussten ihnen also zuhören. Und bei der Regierungsreform haben wir mit ihnen verhandelt, um ein paar andere Personen als sie in die Regierung zu bekommen. Sie dominierten die erste Regierung von Karzai, die in Bonn gebildet wurde, weil das die Realität vor Ort war. Es gab keine politischen Parteien, keine anderen Kräfte, von denen wir wussten. Wir haben ein paar Einzelpersonen und die Gruppe der Royalisten, die sehr zahlreich war, aufgenommen. Und offen gesagt, als wir nach Kabul zurückkehrten, waren viele enttäuscht. Der König selbst war ein sehr netter Mann, aber er war nicht sehr interessiert. Und hätte man ihm eine Rolle gegeben, hätte er sie nicht erfüllt. Andere Leute hätten diese Rolle für ihn gespielt, und ich bin mir nicht sicher, wie gut diese anderen Leute gewesen wären. Es war also ein äußerst schwieriger Moment. Wir haben sicherlich nicht extrem gut abgeschnitten, aber wir haben so gut abgeschnitten, wie es damals möglich war.

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

Wolfgang Schneiderhan (General a. D.): Sie hatten nach dem Haushalt gefragt. Je mehr gemeinsam festgelegt wird, auch bis hinunter zu den sogenannten Quick Impact Projects, desto einfacher ist es zu koordinieren. Um das kurz zu beantworten.

Es war ein politisches und militärisches Interesse, das Nordkommando zu bekommen, weil wir dadurch einen großen geographischen Anteil an Stabilisierung hätten bewirken können oder bewirkt haben, innerhalb dessen dann all die Ansätze, die in der vernetzten Sicherheit liegen, auch mit größerer Kapazität bewältigt werden konnten. So ein Regionalkommando spielt natürlich beim amerikanischen COMISAF, dem Kommandeur von ISAF, der immer ein Amerikaner war, eine Rolle, da man nicht nur Mitsprache will, sondern auch Mitverantwortung oder Verantwortungsteilung macht. Das ist die Kombination von einem klassischen militärpolitischen Ziel mit der militärischen und zivilen Komponente gewesen.

Zum Polizeiaufbau: Angesichts der Tatsache, dass der Bund außer bei der Bundespolizei keine Kompetenzen in die Länderpolizeien hat, also die Kooperation der Länderpolizeien braucht, war es eine mutige Entscheidung, dass der Bundestag sich der Polizeiaufgabe in Afghanistan angenommen hat. Es war sehr schwierig, bis die einzelnen Länder sich dazu durchgerungen hatten, größere Mengen an Polizeiausbildern zu stellen. Die Polizei ist bis Ende 2010 von 123 auf 200 gewachsen, glaube ich. Zu dem Zeitpunkt hatten die Deutschen 4.600 Soldaten im Einsatz und die EUPOL umfasste 45 bis 60 Polizisten. Bei einem Vergleich der Größenordnung merkt man, wo die Schwierigkeiten lagen – das braucht man nicht weiter ausführen.

Herr Nachtwei, ich habe Verständnis dafür, dass sich die PRT-Kommandeure darüber beklagt haben, dass sie kein noch präziseres Mandat hatten. Ich bin dem Deutschen Bundestag aber im Nachhinein dankbar, dass er keine PRTs mandatiert hat, denn die PRT-Führung war eine operative Aufgabe der ISAF-Ebenen in ihren einzelnen Unterordnungen und auf den ISAF-Ebenen musste entschieden werden, was ein PRT macht. Es sollte um Gottes Willen nicht noch mehr Mikromanagement in diese schwierige Aufgabe durch zu detaillierte Mandatierung



hineingeraten. Ich verstehe die Kommandeure, die sich beklagt haben, aber es wäre völlig falsch gewesen, wenn sich der Bundestag auf diese Ebene der Mandatierung begeben hätte.

Der **Vorsitzende**: Für die AfD-Fraktion hat Herr Nolte das Wort, danach Herr Wundrak und Herr Haunreiter.

Abg. **Jan R. Nolte** (AfD): Vielen Dank. Nicht nur in dieser Sitzung kommen wir immer wieder darauf zurück, dass die Abstimmung zwischen den Ressorts offenbar nicht ausreichend gewesen ist und dass der vernetzte Ansatz auch gar nicht so umgesetzt werden konnte, wie man sich das in der Theorie gedacht hat. Man kommt auch immer wieder darauf zurück, dass die USA sehr dominant waren, vieles vorgegeben haben, und schon gleich zu Anfang Weichen gestellt haben, die den weiteren Verlauf des Einsatzes sehr erschwert haben – Herr Brahimi sprach in dem Zusammenhang schon von einer Ursünde. Die USA haben dafür gesorgt, dass ihre Günstlinge die wichtigen Stellen des Staates in Afghanistan besetzt haben, sie haben das Wahlverfahren vorgegeben, dafür gesorgt, dass man mit den Taliban nicht gesprochen hat, und die USA haben den Einfluss der Partnernationen auch sonst sehr stark eingeschränkt.

Meine Frage ist: Selbst wenn die Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts bilderbuchmäßig geklappt hätte und es diese Probleme nicht gegeben hätte, hätte das wirklich etwas geändert? Viele Afghanen haben ja gesagt, dass es Besatzermächte waren, die dort die Regierung an die Macht gebracht haben und dass sie die Regierung nicht akzeptierten. Die Afghanen haben sich nicht repräsentiert gefühlt und haben sich in Teilen fremdbestimmt gefühlt. Das hat auch dazu beigetragen, dass die Taliban wieder an Zustimmung gewonnen haben. Hätte die bessere Abstimmung zwischen den Ressorts die Weichenstellungen – zum Teil von Seiten der USA –, die schon zu Anfang falsch waren, überhaupt wieder ausgleichen können? Meine Frage geht an Herrn Schneiderhan.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Ich bedanke mich für die Möglichkeit, hier mit den Gästen zu diskutieren und bedanke mich insbesondere bei Herrn Brahimi. Sie haben in Ihrem berühmten Bericht geschrieben und gefordert, dass die

Friedenseinsätze robuster werden sollten. Jetzt greife ich eine Bemerkung von Herrn General Schneiderhan auf: Ich kann mich sehr gut erinnern, dass wir als Bundeswehr, als Deutschland, dutzende Male kritisiert worden sind, nicht robust genug aufgestellt zu sein. Ich habe Ihren Ausführungen, Herr Brahimi, entnommen, dass die Robustheit des Einsatzes, der um 2011 kulminiert ist, nicht der Grund des Scheiterns war, sondern die Erbsünde oder Ursünde, die Sie geschildert haben. Mich interessiert an dieser Stelle: Gab es denn keine anderen Stimmen, als die von Ihnen vorgestellten Stimmen – USA, Russland, Indien und Iran –, die für eine Beteiligung der Taliban votiert haben? Gab es auch keine deutsche Stimme, die das geleistet hat?

SV **Reiner Haunreiter**: Meine Fragen an Herrn Brahimi und Herrn Schneiderhan beziehen sich auf die Warlords. Herr Brahimi, bis wann wäre es denn realistisch gewesen, die Warlords zu entfernen, nachdem die Amerikaner sie gebraucht haben, um die Intervention on the ground durchzuführen?

Herr Schneiderhan, hat nicht auch die Bundeswehr in mindestens zwei Fällen Warlords gestützt beziehungsweise nicht verhindert, dass sie abgelöst wurden, um die Sicherheit der Truppe zu gewährleisten?

An Frau Wieland-Karimi: Sie haben die mangelnde Fehlerkultur und Evaluierung erwähnt. Die Dinge hängen zusammen. Was man nicht evaluiert, kann man auch nicht korrigieren. Haben Sie Ideen, wie die Fehlerkultur in den Ressorts verbessert werden könnte und wie die Evaluierung bei so einem Einsatz verbessert werden könnte – unabhängig oder intern? Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Schneiderhan, Sie sind am meisten angesprochen worden.

Wolfgang Schneiderhan (General a. D.): Herr Nolte, Sie hatten eine Frage zum größeren Einfluss durch bessere Koordination in Deutschland. Ich glaube schon, dass man in einem gewissen Maße, in einer gewissen Dimension, das eine oder andere hätte ausgleichen können. Die Dominanz von Amerika über Manpower, Geld und internationalen Einfluss ist durch militärische Koordination oder militärisch-zivile Koordination nicht wett zu machen. Ich erinnere mich an viele



Begegnungen mit den verschiedenen COMISAF, die ich in dieser Zeit erleben durfte. Wenn wir zur Mäßigung an der ein oder anderen Stelle appellieren konnten, den einen oder anderen Vorfall aufnehmen konnten, der zur Beschädigung des Ansehens von ISAF in der afghanischen Bevölkerung beigetragen hat und man darüber reden konnte, empfand ich das schon als positiv.

Insofern war es schon wichtig, dass wir koordiniert vorgehen, aber für die Amerikaner – und das tut mir jetzt leid für alle anderen Ressorts – war natürlich entscheidend, was der militärische Führer im Bereich des Regionalkommandos zu sagen hatte. Die Rolle der zivilen Mitarbeiter wurde von den Amerikanern sehr gemäßigt wahrgenommen und aufgenommen, weil das nicht ihr Ansatz war. Darüber sprachen wir am Anfang, das muss ich nicht wiederholen.

Wir haben in den Gesprächen – ich erinnere mich an Ministergespräche mit kleinen Loya Jirgas, die regional oder gar lokal organisiert waren – immer versucht, herauszufinden, wer die Oberrädelsführer sind, die man auf keinen Fall unterstützen darf. Zwar hatten wir nicht die Möglichkeiten, dies massiv zu tun und Einfluss zu nehmen, aber wir konnten Regionen oder Namen nennen, die wir nicht unterstützen wollten. So konnten wir, als jemand uns ein Angebot zum Ausbau des Flughafens in Kundus gemacht hat, ablehnen, weil er in die Gangster-Kategorie gehörte. Das haben wir getan, aber es gab daraufhin keine globale Reaktion oder Wirkung.

Der **Vorsitzende**: Frau Wieland-Karimi.

Dr. Almut Wieland-Karimi (Leiterin FES in Kabul 2002 bis 2005): Wir sprechen über etwas, das 20 Jahre her ist. Insofern glaube ich, dass wir alle viel gelernt haben. Herr Nolte, die Dimension des Einsatzes war einfach riesig, weil wir in alle Bereiche eingestiegen sind. Im Nachhinein würde ich sagen, wir hätten viel klarer definieren müssen, wer, warum und mit welcher Zielsetzung in welchen Bereich geht. Ich glaube das haben wir alle gelernt.

Die zweite große Herausforderung war, dass wir aufgrund der Dimension des Einsatzes und aufgrund der Tatsache, dass wir auf so eine Art von Einsatz unvorbereitet waren, keinerlei Blaupause hatten. Blaupausen hätten wir aus dem Bereich der internationalen Friedenseinsätze

gehabt, aber die sind alle unter UN-Ägide oder später auch unter der EU oder OSZE gelaufen. Es sind multilaterale Einsätze, bei denen alle Elemente – zivil, militärisch und polizeilich – multidimensional unter derselben Leitung stehen. Das war hier nicht so, denn der Einsatz wurde dezentral geführt.

Herr Schneiderhan, ich stimme Ihnen bei Ihrer Aussage, warum das Militär so aufgestellt war und wie die Amerikaner und auch die Franzosen sowie die Briten das gesehen haben, vollkommen zu. Aber ein Staat funktioniert nur, wenn Institutionen und Prozesse gut organisiert sind – und das Militär ist nur ein Teil davon, der natürlich eine riesige Dimension hat. Ich glaube, dieses Verständnis haben wir auch an anderen Orten bis heute nicht richtig erzeugt. Mali ist ein gutes Beispiel: Wir diskutieren immer, wie viele deutsche Soldaten vor Ort sind oder abgezogen werden. Der zentrale Punkt ist aber: Wie kann der malische Staat funktionieren? Was braucht er dafür? Will er überhaupt so funktionieren, wie wir uns das vorstellen?

Ich komme zu Herrn Haunreiters Frage nach der Fehlerkultur und Evaluierung. Im Laufe der Zeit sind diesbezüglich wirklich viele Lernprozesse geschehen. Viele Evaluierungen sind on the go, wie man heutzutage sagen würde. Das heißt, dass ein Projekt nicht erst begutachtet wird, wenn es beendet wird, sondern fortlaufend. Ich glaube, wir verstehen alle, dass man Projekten erlauben muss zu scheitern. Das ist wie eine wirtschaftliche Investition, die Menschen machen. Dieses Verständnis ist inzwischen viel größer als früher. Ein anderes großes Problem ist – Professor Gießmann ist hierfür der Experte –, dass es keinen Sinn ergibt, Prozesse, wie beispielsweise Mediationsprozesse, in jährlichen Phasen zu unterstützen, da man gar nicht weiß, ob sich mit dem Kalenderjahr die Konfliktrivalen geeinigt haben. Ich glaube, da hat ein Umdenken stattgefunden. Das wichtigste ist, zu versuchen, im Vorhinein die Risiken, warum etwas auch schief gehen kann, zu benennen. Es existieren inzwischen viele theories of change und andere Dinge, weshalb ich glaube, dass wir heutzutage besser Projekte machen als früher.

Der **Vorsitzende**: Herr Brahimi, möchten Sie noch kurz antworten?



Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Bitte unterbrechen Sie mich, wenn Sie meinen, dass ich zu lange gesprochen habe. Die Fragen, die mir gestellt wurden, verdienen mehr als eine schnelle Antwort.

Ob sich jemand für die Beteiligung der Taliban ausgesprochen hat? Ja, vage. In Bonn wurde viel über die Einbeziehung der Taliban gesprochen. Aber das wurde nicht ernsthaft verfolgt, denn die Taliban wurden gerade erst zurückgedrängt. Sie hätten nicht akzeptiert, nach Bonn zu kommen, und die Amerikaner hätten es sowieso nicht zugelassen. Hat danach jemand mit uns über die Beteiligung der Taliban gesprochen? In privaten Gesprächen, ja. Aber ich kann mich nicht erinnern, dass irgendein Land oder eine Organisation wirklich über die Beteiligung der Taliban gesprochen hätte.

Deshalb komme ich noch einmal auf den Punkt zurück, dass wir die ganz einfache Frage nicht gestellt haben: Wo sind die Taliban? Es waren 200.000 oder 300.000 Menschen. Einige wurden getötet, einige wurden verhaftet, aber wo waren die restlichen Taliban? Es war nicht erlaubt, diese Frage zu stellen. Jetzt wissen wir, dass die Taliban die Initiative ergriffen und dem Präsidenten der neuen Regierung geschrieben hatten, dass sie die neue Regierung anerkennen und lediglich in ihre Dörfer zurückkehren und in Würde leben wollten. Und wir haben nichts unternommen. Das ist ein großer Misserfolg.

Lassen Sie mich nun etwas zu ISAF sagen. ISAF wurde im Rahmen des Bonner Prozesses geschaffen, war aber nicht Teil der Vereinten Nationen. ISAF wurde von den VN autorisiert, stand aber nicht unter dem Kommando der VN. Als ISAF eingerichtet wurde, hieß es, dass die Mission nur in Kabul sein würde, aber wenn es gut lief, würde sie über Kabul hinaus erweitert werden. In Kabul lief es ausgesprochen gut. ISAF selbst und wir von den VN baten um eine Ausweitung von ISAF auf andere Gebiete. Auch die Menschen in den Regionen baten darum, ISAF zu ihnen zu schicken. Diese Bitte wurde abgelehnt. ISAF wurde nicht autorisiert, den Einsatz zu erweitern. Die PRTs waren als eine Art Ersatz für die Ausweitung von ISAF gedacht. Ich glaube nicht, dass die PRTs wirklich dasselbe getan haben wie das, was ISAF getan hätte.

Nun zu der Frage nach Ausländern und Afghanen, wer was getan hat. Wenn Sie das Petersberger Abkommen lesen, werden Sie keine einzige Stelle finden, an der gesagt wird, dass die VN dieses oder jenes tun werden. Es heißt immer, die Vereinten Nationen würden den Afghanen helfen, dies und jenes zu tun. Wir waren uns sehr bewusst, dass wir hinter den Afghanen stehen mussten und nicht vor ihnen. Dennoch hat es nicht so gut funktioniert.

Wie es zu diesem schrecklichen Misserfolg gekommen ist, kann in dem Papier von Barnett Rubin, das als Post-Mortem bezeichnet ist und das ich Ihnen schicken werde, nachgelesen werden. Ich glaube aber nicht, dass das ausreicht. Vielleicht kann der Deutsche Bundestag oder die deutsche Regierung eine Gruppe zusammenstellen, um zu sagen, was in diesen 20 Jahren schief gelaufen ist und warum wir in die Situation gekommen sind, in der wir uns nun befinden. Wir müssen anerkennen, dass wir alle, die an diesem Prozess beteiligt waren, Fehler gemacht haben. Manchmal haben wir große Fehler gemacht, manchmal kleine Fehler, aber es war schrecklich. Diese Fehler müssen jetzt erkannt werden und wir müssen verstehen, was zum 15. August 2021 geführt hat.

Der Vorsitzende: Herr Brahimi, wir müssen hier einen Punkt machen, denn wir haben noch zwei Fraktionen und wollen wenigstens eine Fragerunde schaffen. Für die FDP-Fraktion, Herr Sauter, Herr Gerschau, Frau Geis und Herr Ramms.

Abg. **Christian Sauter** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch von unserer Seite vielen Dank für die drei wirklich sehr interessanten Vorträge. Meine Frage richtet sich an General Schneiderhan. Sie sprachen Ihren besonderen Wunsch nach strategischer Kommunikation an. Wer hätte das aus der damaligen Sicht oder im Rückblick besser koordinieren sollen und wäre dazu eine permanente Evaluation, wie sie im Nachgang immer wieder gefordert wurde, hilfreich gewesen? Danke.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Ihre Exzellenz, Herr Brahimi, würden Sie sich rückwirkend für eine strikte Trennung zwischen militärischen Operationen und humanitärer Hilfe einsetzen, um



auch die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der UNO besser zu wahren?

General Schneiderhan, Sie sprachen von der Dominanz des Militärischen innerhalb der integrierten Mission in Afghanistan. Wie beurteilen Sie das Ungleichgewicht von militärischen und zivilen Akteuren vor Ort und hätte man dies nicht zumindest aus deutscher Sicht verbessern können?

Sve Prof. Dr. Anna Geis: Vielen Dank an alle drei Expertinnen und Experten. Ich habe Fragen an Frau Wieland-Karimi. Wir werden in der Enquete-Kommission wenig Gelegenheit haben, über die Rolle der deutschen politischen Stiftungen zu sprechen. Diese sind als Institutionen sehr interessant. Könnten Sie etwas näher erläutern, welche Rolle die deutschen politischen Stiftungen im vernetzten Ansatz Ihrer Meinung nach haben?

Sie hatten berichtet, dass Sie sich, je weiter man von Berlin weg war, untereinander sehr gut koordiniert haben. Insbesondere haben Sie betont, Sie hätten am Anfang viele Spielräume gehabt. Das klang auch in ihrer Stellungnahme sehr positiv. Würden Sie daraus die Lehre ziehen, dass für die politische Stiftungsarbeit wenig Koordination hilfreich sein kann, damit Sie sich als Pionier:innen im Feld einen Überblick verschaffen können?

Meine letzte Frage ist: Konnten Sie mit Ihrer Arbeit auch in die breite Bevölkerung hinein wirken? Wie wurden Sie von der breiten Bevölkerung wahrgenommen? Konnte man ihr überhaupt irgendwie vermitteln, was wir – wer auch immer dieses wir ist – dort in den ersten Jahren getan haben? Dankeschön.

SV Egon Ramms: Auch ich bedanke mich bei den drei Experten für die ausführlichen Aussagen. Bevor ich meine Frage stelle, möchte ich nur auf einen Punkt hinweisen, der vielleicht auch eine Rolle spielt, nämlich auf die Zusammenhänge. Wenn man die verschiedenen Nationen und die verschiedenen PRTs betrachtet, dann war es nicht so, dass der Vertreter des Auswärtigen Amtes oder eines Entwicklungshilfeministeriums den jeweiligen PRT-Kommandeuren in irgendeiner Form unterstellt war. Bei den Amerikanern war es möglicherweise so, bei anderen nicht. Sie haben zum Teil parallel gearbeitet und zum Teil waren die Vertreter des Auswärtigen Amtes diejenigen,

die das PRT geleitet haben und die militärische Funktion war nachgeordnet. Ein einheitliches Bild gibt es von daher nicht.

Herr Schneiderhan, ich habe eine Frage an Sie. Sie haben vorhin den Prozess der Harmonisierung der Rules of Engagement angesprochen. Sie haben auch erwähnt, dass die Bundesrepublik Deutschland in den Norden gegangen ist – auf der einen Seite um mehr Verantwortung im Norden zu übernehmen, aber auf der anderen Seite auch, weil es die beste Evakuierungsmöglichkeit über Termez gab, sodass man auf diese Art und Weise zumindest einen Ausgang gehabt hätte, wenn etwas passiert wäre. Ist es in der Bundesregierung auch vorgekommen, dass, wenn das Einsatzführungskommando oder Sie aufgrund aktueller militärischer Entwicklung einen Vorschlag zum Thema Kontingentstärke in den PRTs und damit für das gesamte Kontingent gemacht haben, andere Ressorts oder das Kanzleramt über die Kontingentstärke mit entschieden haben? Und sind irgendwann kritische Einsatzlagen entstanden, weil Soldaten ausgeflogen werden mussten, Soldaten nach Afghanistan einfliegen mussten, Personalaustausch stattfand und dergleichen mehr?

Dr. Almut Wieland-Karimi (Leiterin FES in Kabul 2002 bis 2005): Frau Geis, die Frage nach der Rolle der politischen Stiftungen ist spannend. Ich habe schon beschrieben, warum wir sie haben, und das wissen wir, glaube ich, auch alle. Grundsätzlich gibt es eine sehr klare Aufteilung, auch gegenüber der GIZ und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Ich glaube, es ist relativ klar aufgestellt, wer was macht.

Auch zwischen den politischen Stiftungen herrscht gewissermaßen eine Arbeitsteilung. Es gibt nicht nur die politische Positionierung, sondern auch gewisse Themen, die bestimmte Stiftungen verfolgen. Bei der FDP oder der Naumann-Stiftung fällt mir sofort das Menschenrechts- und Rechtsstaatlichkeitsthema ein, das immer sehr im Fokus steht und auch damals stand. Bei den Grünen oder der Heinrich-Böll-Stiftung ist das Klimathema sehr präsent, aber es liegt auch ein stärkerer Fokus auf Zivilgesellschaften als solche, als ein Teil von Gesellschaften. Bei der Ebert-Stiftung liegt ein Fokus auf politischen Parteien, auf



Gewerkschaften und auf den ganzen Fragen der Arbeitswelt. Gleiches gilt auch für die CDU, die allerdings eher auf der Arbeitgeberseite steht. So ist das klassische Portfolio. In Afghanistan war das anders. Die KAS [Konrad-Adenauer-Stiftung] wusste nicht, zu welchem Arbeitgeberverband sie gehen sollte. Ich habe dann herausgefunden, dass es verschiedene Gewerkschaften in Afghanistan gab, jedoch waren sie alle in der Zeit der sowjetischen Besatzung entstanden und ich muss sagen, ich war sehr skeptisch, ob sie unsere richtigen Partner sein könnten.

Damit will ich sagen, dass die Arbeitsteilung sehr klar ist und für den vernetzten Ansatz würde ich das genauso sagen, Frau Geis. Der Fokus liegt auf dem politischen Raum und als Stiftung kann man nicht in die Breite wirken, dazu sind die Mittel und das Personal zu bescheiden, aber dafür hat man Partner und Partnerinnen, die die Funktion, auch in die Breite zu wirken, idealerweise übernehmen. Das ist, glaube ich, die Idee. Insofern sind die politischen Stiftungen grundsätzlich eher auf die größeren Städte fokussiert, aber sie haben den Anspruch, via ihrer lokalen Partner auch in die Breite zu wirken.

Sicherlich waren wir Pioniere vor Ort. Ich war das erste Mal im Dezember 2001 mit der damaligen Ministerin in Kabul. Kabul war eine Stadt mit 500.000 Einwohnern und es war mitten im Ramadan. Dort gab es keine Musik, da gab es nichts. Die Vorstellung, da das Ebert-Stiftungsbüro aufzumachen, war schon auch abenteuerlich. Mir hat es viel Spaß gemacht, es gab Spielräume und es waren viele Partner da. Aber im Nachhinein betrachtet hätte es uns gut getan, wenn wir uns vorher sehr viel klarer abgestimmt hätten.

Der **Vorsitzende**: Herr Schneiderhan.

Wolfgang Schneiderhan (General a. D.): Zur strategischen Kommunikation: Wir haben bisher über ein Ressort – das keines ist – noch nicht richtig gesprochen, nämlich über die Rolle des Kanzleramts in diesen Abstimmungsprozessen. Denn am Kanzleramt hängt der BND und der BND ist natürlich ein riesiger Faktor im Zusammenwirken mit dem Militär, mit der Frage der Aufklärungsfähigkeit und der Nachrichtengewinnung. Wenn man über strategische Kommunikation spricht, kann man

nicht nur die Ressorts der klassischen Art nehmen, sondern um das wirksam zu gestalten, muss man das Kanzleramt mit einbeziehen. Das würde ich als eine Aufgabe sehen.

Eine permanente Auswertung und Evaluation haben wir eigentlich immer gefordert. Das Militär hat im Grunde ständig herumgenörgelt, dass wir das nicht ausführlich tun. Wir haben aber immer gemeint: Bitte nicht nur bei uns. Für mich ist Herr Nachtwei, als damaliger Vertreter im Verteidigungsausschuss, bei der Frage in guter Erinnerung geblieben, wie man das verbessern und von dort aus dann auch die Kommunikation machen kann.

Es ist sicherlich unfair, den Afghanistan-Einsatz mit dem NATO-Einsatz auf dem Balkan zu vergleichen, aber auf dem Balkan gab es einen Sprecher. Zwar hat dieser manchmal unglücklich formuliert, aber er hat für alle gesprochen. In Afghanistan hatten wir zu viele nationale und internationale Sprecher.

Herr Ramms, bei den Rules of Engagement gab es schon immer die Frage, ob das politisch vermittelbar ist. Aber die Frage kam nicht nur aus dem Kanzleramt, sondern auch aus den Fraktionen. Als es um Obergrenzen-Diskussionen ging, haben die Regierungsfractionen natürlich immer daran gedacht: Können wir das vermitteln? Bekommen wir dafür eine Mehrheit oder muss die Zahl unterhalb von irgendetwas liegen? So liefen die Diskussionen durchaus. Ich habe jetzt aber nicht in Erinnerung, dass wir dadurch Gefährdungspotential aufgebaut hatten, denn wir hatten Verschiebungsmöglichkeiten. Wir waren mit den Mandaten und vor allem mit der Kontrolle der Mandate teilweise randgeschneidert. Einmal hatten wir länger als 14 Tage mit 173 Mann in Afghanistan überzogen. Das hat den Verteidigungsausschuss zum Glücken gebracht, ich kann das gar nicht anders formulieren. Das ist natürlich Mikromanagement. Wirksam war es bei der Frage, dass wir zu wenig Aufklärung haben. Sie erinnern sich vielleicht, dass wir bei der Forderung des Militärs, Tornados zur Luftaufklärung in Afghanistan einzusetzen, vor dem Verfassungsgericht gelandet sind. Das war natürlich schon ein schweres Asset, das uns einfach gefehlt hat. An dieser Stelle lassen wir die Drohnen-Diskussion weg, aber daran sieht man, wie groß die Einflussnahme war. Auch wenn wir



am Ende Tornados in Afghanistan hatten, war es ein politisch eminent schwieriger Prozess und ich erinnere mich gut an die Diskussionen, die im Verfassungsgericht stattgefunden haben.

Der **Vorsitzende**: Herr Brahimi, möchten Sie noch kurz antworten?

Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Vielen Dank. Jemand hat den Brahimi-Bericht erwähnt. Meine Mission in Afghanistan im Jahr 2001 war die erste wichtige Mission, die nach dem Brahimi-Bericht eingerichtet wurde. Eines der wichtigsten Elemente des Brahimi-Berichts war die Notwendigkeit der Koordinierung zwischen den verschiedenen VN-Organisationen, die sich an einem Ort befinden. Ich kann Ihnen versichern, dass die Schwierigkeiten, die Sie als Deutschland bei der Organisation der Koordinierung zwischen den verschiedenen Elementen hatten, meiner Meinung nach bei uns in der VN noch größer waren. Dennoch glaube ich, dass die Koordinierung mit ISAF in den zwei Jahren, die ich dort verbracht habe, sehr gut war, und ich glaube nicht, dass es irgendwelche Interferenzen zwischen den verschiedenen Teilen der VN-Präsenz und ISAF gab.

Amerikas Mission Enduring Freedom fand anderswo statt. Wir kannten die Amerikaner und trafen sie auf höchster Ebene, aber sie waren nicht Teil des Koordinierungssystems, das wir brauchten, um zusammenzuarbeiten.

Als die PRTs eingerichtet wurden – das war am Ende meiner Amtszeit –, war dies nur das Zweitbeste im Vergleich zu dem, was wir wollten und was ISAF wollte, nämlich die Ausweitung von ISAF über Kabul hinaus, was jedoch abgelehnt wurde. Wir hatten keinen einzigen Soldaten, den wir in die Gebiete außerhalb Kabuls mitnehmen konnten, und wir mussten uns mit den PRTs begnügen. Nach dem wenigen, das ich wusste, als die PRTs angingen, glaube ich nicht, dass sie sich besonders gut geschlagen haben.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, zum Abschluss Herr Lüders für die Fraktion DIE LINKE.

SV **Dr. Michael Lüders**: Vielen Dank, Herr Brahimi, und auch an die übrigen Gutachter für die sehr klaren Darstellungen. Herr Brahimi, Sie haben noch einmal an die Ursünde erinnert.

Wenn Sie aufgrund Ihrer Expertise einen Blick in die Zukunft wagen wollten, würden Sie auf der Grundlage der Erfahrungen, die Sie, die Vereinten Nationen und andere in Afghanistan gemacht haben, noch einmal ausländischen Mächten empfehlen, in einem Land wie Afghanistan militärisch zu intervenieren und das für einen so langen Zeitraum?

Zum Zweiten, was würden Sie westlicher und deutscher Politik im Umgang mit den Taliban empfehlen? Soll man sie einbeziehen in eine künftige Politikgestaltung, oder soll man sie marginalisieren, weil sie eben unseren Vorstellungen nicht entsprechen? Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Brahimi, Sie sind als einziger direkt angesprochen worden.

Lakhdar Brahimi (VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan 2001 bis 2004): Vielen Dank. Lassen Sie mich mit der schwierigen Frage, wie alle mit den Taliban umgehen sollten, beginnen. Wenn wir über Afghanistan und die aktuelle Situation sprechen, sollten wir mit der Tatsache anfangen, dass die Taliban das ganze Land kontrollieren und dass es das erste Mal seit langer Zeit ist, dass nur eine Gruppe das ganze Land kontrolliert. Die Taliban sind also dort. Sie kontrollieren das Land. Wenn Sie also daran interessiert sind, den Menschen in Afghanistan zu helfen, sehe ich nicht, wie Sie vermeiden können, mit den Taliban zu sprechen. Und wie ich in meinem Vortrag gesagt habe, bedeutet ein Gespräch mit den Taliban nicht, dass man ihre Taten billigt oder unterstützt. Im Gegenteil, ich denke, wenn Sie mit ihnen reden, haben Sie die Möglichkeit, ihnen zu sagen, was Sie von ihrem Handeln halten, und ihnen vielleicht auch zu sagen, dass die Hilfe für die Menschen in Afghanistan davon abhängt, wie sie sich verhalten. Ich empfehle daher jedem dringend, mit den Taliban zu sprechen.

Ich werde nicht so weit gehen, zu empfehlen, dass ihre Regierung zum jetzigen Zeitpunkt anerkannt wird und sie ihren Sitz bei den Vereinten Nationen einnehmen können. Aber ich glaube, daran müssen wir denken. Wir müssen bedenken, dass Afghanistan nicht bei den Vereinten Nationen vertreten ist. Und falls die Taliban bei den Vereinten Nationen in New York, Genf oder Wien sind, dann müssen sie meiner Meinung nach erfahren, was die Welt über ihr Handeln



denkt. Sie brauchen das, und letztendlich wird es vielleicht einen Nutzen haben.

Jedenfalls, meine Damen und Herren, bin ich nach den Jahren, die ich mit dieser Arbeit verbracht habe, zu dem Schluss gekommen, dass wir mit allen reden müssen. Insbesondere die Vereinten Nationen können sich nicht einfach weigern das zu tun. Mein Beispiel dafür ist das Internationale Rote Kreuz. Das Internationale Rote Kreuz hat eine sehr genaue Agenda. Es geht in das Land, für das es sich interessiert, und erklärt allen Parteien, welche Arbeit es machen werde, dass es mit allen reden werde, dass es sein Mandat nicht überschreiten werde und dass es niemanden boykottieren werde. Ich denke, die Vereinten Nationen sollten dasselbe tun. Bei den einzelnen Ländern ist das vielleicht ein bisschen anders. Aber ich sehe nicht, wie man es vermeiden kann, mit der Regierung eines Landes zu sprechen, dem man helfen will, oder welchen Nutzen man davon hat, es nicht zu tun – abgesehen von einer gewissen Genugtuung, dass man nicht mit schlechten Menschen spricht. Wenn Sie nicht mit schlechten Menschen sprechen wollen, dann bleiben Sie in Deutschland. Ansonsten müssen Sie mit Leuten reden, die nicht ganz Ihren Vorstellungen entsprechen. Das ist mein wichtigster Punkt in diesem Stadium der Diskussion.

Der **Vorsitzende**: Vielen herzlichen Dank. Es war eine sehr gute und ausführliche Beratung. Wir

haben jetzt keine Möglichkeit, unsere Befragung noch weiter auszudehnen. Ich danke Ihnen ganz herzlich dafür, dass Sie Ihre Expertise in die Arbeit unserer Enquete-Kommissionssitzung eingebracht haben.

Ihnen, Herr Brahimi, ein großes Dankeschön dafür, dass Sie uns diese zwei Stunden so konzentriert zur Verfügung standen, sodass wir viele Dinge vertiefen und durch Sie eine andere Perspektive gewinnen konnten. Auch Herrn Schneiderhan und Frau Wieland-Karimi ein großes Dankeschön für diese Besprechung!

Schluss der Sitzung: 15:06 Uhr

Michael Müller, MdB

- Vorsitzender -



Öffentliche Anhörung am 23. Januar 2023

zum Thema „Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und nationaler Ebene“

Leitfragen an die eingeladenen Sachverständigen

Herr Lakhdar Brahimi:

- Wie gestaltete sich die internationale Kooperation in den ersten Jahren in Afghanistan? Wie fanden Abstimmungsprozesse statt? Wie wurden Verantwortlichkeiten verteilt?
- Welche Rolle hatte die UNO in diesem Gefüge?
- Wie beurteilen Sie die ersten Jahre des internationalen Afghanistan-Engagements in Hinblick auf die Ergebnisse des Brahimi-Reports?
- Wie beurteilen Sie das Verhältnis von Mitteln für den zivilen Wiederaufbau gegenüber Militärausgaben und wie die vernetzte Zusammenarbeit dieser zwei Bereiche?

Herr General a. D. Wolfgang Schneiderhan:

1. Verantwortung und Rollenverständnis der deutschen Ressorts

Für das Konzept der „Vernetzten Sicherheit“ war und ist die Kooperation der verschiedenen Ressorts elementare Grundlage. Die Enquete-Kommission muss daher diese Beziehungen beleuchten und daraus gegebenenfalls Vorschläge für eine bessere zukünftige Struktur ableiten.

- Können Sie bitte ausführen, wie Sie das Verhältnis zwischen den verschiedenen staatlichen deutschen Akteuren wahrgenommen haben?
- Hatten Sie das Gefühl, dass es ein Verständnis eines gemeinsamen Auftrages statt verschiedener Teilaufträge gab?
- Aus Ihrer Sicht: Bedarf es bei zukünftigen Einsätzen eines zentralen Steuerelements, das alle relevanten Akteure flexibel in einer Art „Kommando“-Struktur örtlich wie inhaltlich vereint?

2. Abstimmung ressortübergreifend in Berlin und Koordination und Zusammenarbeit in AFG, einschließlich Evaluierung und Anpassung/Korrekturen

Sie hatten in Ihren Funktionen direkte Einblicke in die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Akteuren und kennen die Stärken und Schwächen. Herr General von Butler hatte hier bereits aus der Sicht des Befehlshabers Heeresführungskommando berichtet.

- Können Sie knapp die wichtigsten Akteure im Zeitraum 2002 - 2008 benennen und beschreiben, wie diese funktional miteinander verknüpft waren?
- Was waren aus Ihrer Sicht die wichtigsten Veränderungen in der Koordination und vor allem im Ablauf der Abstimmungen in diesem Zeitraum?
- Gerade im Hinblick auf die NATO, aber auch im EU-Rahmen: Konnte Deutschland das Konzept „one country, one voice“ erfolgreich und abgestimmt umsetzen? Wenn nein, wo gab es hier die größten Herausforderungen?
- Welche Prozesse müssten aus Ihrer Sicht geschaffen bzw. angepasst werden, um die Koordination und Zusammenarbeit in Zukunft zu verbessern?

Frau Dr. Almut Wieland-Karimi:

- Wie sah die Lage in Afghanistan vor Ort aus, als Sie das FES-Büro aufgebaut haben? Welche Hürden, aber auch Unterstützungsangebote gab es?
- Welche Rolle spielten zivilgesellschaftliche und entwicklungspolitische Initiativen im Wiederaufbau Afghanistans?
- Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen lokaler und deutscher bzw. internationaler Ebene?
- Welchen Eindruck hatten Sie vom Aufbau des internationalen Engagements in Afghanistan in den Anfangsjahren insgesamt?



Kommissionsdrucksache 20(28)07

19.01.2023

Dr. Almut Wieland-Karimi

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner
2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination
zwischen internationaler und nationaler Ebene“**

am 23. Januar 2023

Enquete-Kommission Afghanistan des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung – schriftliche Stellungnahme

23.01.2023

Dr. Almut Wieland-Karimi

Frage: Wie sah die Lage in Afghanistan vor Ort aus, als Sie das FES-Büro aufgebaut haben? Welche Hürden, aber auch Unterstützungsangebote gab es?

- 1) Zu Beginn des Jahres 2002 herrschte **Enthusiasmus auf der afghanischen Seite** vor dem Hintergrund des internationalen, **auf dem Petersberg gefundenen Konsenses zu Afghanistan**, der Aufmerksamkeit und versprochenen Hilfe der Internationalen Gemeinschaft (IG), allen voran die USA.

Zugleich hatte das Land **bereits 30 Jahre Kriegs- und Konflikterfahrung** hinter sich, begonnen mit dem Sturz des Monarchen Zahir Shah 1973 und der Positionierung im Kalten Krieg auf östlicher Seite, der sowjetischen Besatzung, dem Bürgerkrieg in den 90er Jahren, gefolgt vom ersten Taliban Regime.

- 2) **Auf internationaler, auch auf deutscher Seite**, gab es viel **Begeisterung** über die Möglichkeit, Afghanistan auf dem Weg zu einem demokratischen und prosperierenden Land zu begleiten. Dies wurde von vielen – auch von mir – als eine **historische Chance** begriffen. Es gab eine hohe Motivation für das Engagement auf afghanischer und internationaler Seite.

Gleichzeitig **mangelte es** eindeutig **an Erwartungsmanagement**: Was genau würde/sollte die internationale Intervention in Afghanistan bewirken? Wie lange würde es dauern, aus einem der am wenigsten entwickelten Länder der Welt einen - nicht genau definierten - funktionierenden Staat zu machen? Und es **mangelte an Landeskenntnissen** der IG.

- 3) Außer dem auf dem Petersberg Anfang Dezember 2001 verabschiedeten 5-Punkte-Fahrplan - Einsetzung Friedenstruppe ISAF nach UN-Resolution 1386, Interimsregierung unter Hamid Karzai, Emergency *loya jirga* 2002, verfassungsgebende *loya jirga*, Wahlen innerhalb von zwei Jahren - gab es **keine übergeordnete politische Strategie**, geschweige denn eine **Exit-Strategie**. Die konkreten Ziele des Einsatzes waren mit Terrorbekämpfung und Stabilisierung mehr als vage gehalten.

Auf der Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio wurde eine **internationale Aufgabenteilung** beschlossen, nach der sich u.a. **Deutschland um den Polizeiaufbau**, die USA um das Militär und Italien um die Justiz kümmern sollten. Diese hat **nicht funktioniert**. Deutschland begann das Polizeiprogramm mit 12 (!) deutschen Polizisten in einem im Vergleich zu Deutschland sechsmal so großen Land mit damals ca. 20 Millionen Einwohner:innen. Im Gegensatz zu dem deutschen mehrjährigen Polizeiausbildungsprogramm, führten die USA später 3- bis 6-Wochen-Crashkurse für angehende Polizisten ein.

- 4) Vielmehr gab es viel **Freiraum, eigene politische Schwerpunkte zu setzen** und Programme zu implementieren, **ohne** dass allerdings aus diesen Einzelteilen ein **Masterplan** entstanden wäre. Diese Spielräume waren auch insofern kaum begrenzt, als in fast allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen Afghanistans Neuaufbau bzw. Erneuerung angegangen wurden, ohne dass Schwerpunkte festgelegt worden wären. Es gab auch keine klaren Absprachen, weder zwischen den internationalen Partnern noch zwischen den deutschen Ressorts.

Im Gegenteil: **ein vernetzter Ansatz fand dezidiert nicht statt**, um entwicklungspolitische und militärische Aktivitäten nicht zu vermischen. Zugleich hätten die GTZ, die politischen Stiftungen et al. ohne die logistische Unterstützung des deutschen Kontingents ISAF vor Ort, z. B. bei Geldtransfer und medizinischer Behandlung, nicht arbeiten können.

Frage: Welche Rolle spielten zivilgesellschaftliche und entwicklungspolitische Initiativen im Wiederaufbau Afghanistans?

- 5) Von Anfang an wurde der **Schwerpunkt** der Unterstützung der IG, dominiert von den USA als Anführer der internationalen Anti-Terror-Allianz, **auf den Aufbau einer afghanischen Armee und der Unterstützung für ISAF**, gelegt. Auch die öffentliche Wahrnehmung lag immer auf den internationalen Militärs, was durch die Personalstärke begründet ist. Die Erkenntnis hingegen, dass eine funktionierende Armee eine wichtige Institution in einem **funktionierenden Staat** ist, dieser aber **auf politischen Entscheidungen, Prozessen und Institutionen beruhen** muss, die es mindestens genauso intensiv zu begleiten gilt, hat sich nicht durchgesetzt.
- 6) Es gab große **Fortschritte in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur** zu verzeichnen, wobei eine **systematische Evaluierung nicht erfolgt** ist oder aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage ab 2005 nicht erfolgen konnte. Zur Veranschaulichung Zahlen des *Human Development Index* von UNDP: Im Jahr 2000 hatte weniger als 30% der afghanischen Bevölkerung Zugang zu Trink- und Abwasser, im Jahr 2017 knapp 70%. Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren auf 1.000 Lebensgeburten halbierte sich von 130 in 2000 auf 65 in 2018.

Investitionen in fragilen Staaten sind grundsätzlich mit Risiko behaftet. Dennoch herrschte die Logik vor, dass jedes Projekt ein Erfolg sein müsse. Eine **Fehlerkultur**, nach der es auch **misslungene oder nicht erfolgreiche Projekte geben könne, fehlte**, was dazu führte, dass sich alle Akteure mit ihren Erfolgsbilanzen gegenseitig anstachelten. Sicherlich ist auch dies ein Grund für die spätere ‚Schönfärberei‘ in der Berichterstattung.

- 7) Aufgabe der **politischen Stiftungen** war meines Erachtens die Unterstützung der afghanischen Partner beim (Wieder-)Aufbau politischer Institutionen. Gleich am Anfang wurde ein zentraler Fehler begangen, als – entgegen dem Rat aller internationalen und afghanischen Expert:innen - **auf Geheiß** des US-Sonderbeauftragten für Afghanistan **Khalilzad** das sogenannte *Single Non-Transferable Vote*-System (SNTV) eingeführt wurde, der somit über die afghanischen Köpfe hinweg eine zentrale Entscheidung traf.

Dieses SNTV **ließ politischen Parteien keinen Raum im Wettbewerb** um Präsidentschaft und Parlamentssitze, sondern begünstigte individuelle, eher finanzstarke Kandidat:innen, vor allem die **Warlords** mit ihren bereits etablierten Klientel-Netzwerken. Diese weitere Unterstützung für die bereits aus Zeiten des Stellvertreterkriegs der 90er Jahre an die Anrainer- und westlichen Staaten angebandenen Akteure im Namen oder unter dem **Deckmantel der Stabilität** war

politisch kontraproduktiv, weil dadurch bewaffnete nicht-staatliche Kräfte gestärkt wurden. **Demokratische Gruppierungen** jedoch bekamen viel **zu wenig internationale Unterstützung**, obwohl diese bereits im 20. Jahrhundert durchaus im Land Fuß gefasst hatten.

Frage: Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen lokaler und deutscher bzw. internationaler Ebene?

- 8) Das Beispiel von SNTV ist eines unter vielen, das verdeutlicht, wie **gering** letztendlich der **deutsche und europäische Spielraum bzw. Einfluss war**. Politische Entscheidungen fielen die USA, um die aus ihrer Sicht wichtige Stabilität mit Hilfe von Warlords und politischen Persönlichkeiten wie Karzai zu erhalten oder auch herzustellen. Partizipation oder gar eine demokratische Entscheidungsfindung und Willensbildung seitens der Afghan:innen blieben auf der Strecke. **Afghanische Ownership wurde gänzlich missachtet**.
- 9) Es gab viele Initiativen, um die Aufgabenbereiche und Projekte zu koordinieren. Allerdings hatte keine Organisation - außer die UN, die damit überfordert und nicht angemessen ausgestattet waren - ein Mandat, dieses zu tun. An manchen Tagen hatte ich mehrere Einladungen zu Koordinationsrunden, so dass bei der Wahrnehmung für alle diese Runden keine Zeit zur Implementierung der eigenen Maßnahmen geblieben wäre. Und die alte Weisheit galt auch schon damals in Afghanistan: **Alle wollen koordinieren, aber keiner will sich koordinieren lassen!**
- 10) Den Begriff ‚vernetzte Sicherheit‘ gab es damals noch nicht. Erste offizielle Erwähnung fand er vielmehr im *Weißbuch* von 2006. Vielmehr sprachen wir über **zivil-militärische Zusammenarbeit**, die von den entsprechenden Ressorts aus Berlin nicht gefördert oder gar gefordert wurde. Allerdings war das **Vorgehen vor Ort viel pragmatischer** und es gab durchaus einen Austausch zum gegenseitigen Vorteil. Das Verständnis der **Notwendigkeit zum vernetzten Ansatz und dessen Konzeption** ist von den Akteur:innen vor Ort in Afghanistan mitentwickelt worden.
- 11) Die **Aufmerksamkeit**, insbesondere in den Medien, war in den Anfangsjahren des Einsatzes **hoch**. Allerdings ist **nur begrenzt nachhaltige Expertise in Exekutive und Legislative zu Afghanistan aufgebaut** worden, was nicht zuletzt an Rotation und Wahlzyklen liegen mag. Auch sind weder die zwar übersichtlichen, aber durchaus vorhandenen wissenschaftliche Afghanistan-Kenntnisse noch das Insiderwissen von afghanischen Fachkräften in Deutschland systematisch herangezogen worden.

Frage: Welchen Eindruck hatten Sie vom Aufbau des internationalen Engagements in Afghanistan in den Anfangsjahren insgesamt?

- 12) Es gab gute Kooperationen, aber auch **internationale Konkurrenz** um finanzielle Ressourcen, Aufmerksamkeit und afghanische Mitarbeitende. Dies beinhaltete auch Tagegeldzahlungen für afghanische Teilnehmende sowie Abwerbungen mit Gehälterverdoppelung. Andererseits **schossen afghanische NGOs wie Pilze aus dem Boden**, um an internationale Gelder zu kommen – entlang alter Warlord-Strukturen sowie entlang neuer westlich, eher urban geprägter NGO-Logiken. Eine Phase des ‚**Dollar-Rausches**‘, was auch zur **Korruption** beigetragen hat.

13) Die **Vorstellung**, dass **die westlich dominierte Intervention scheitern könnte**, entwickelte sich **erst zum Ende des Jahrzehnts**. Ab dem Jahr 2006, in Folge von Anschlägen und ersten Anzeichen einer Wiederkehr der Taliban, gab es konkrete Konzepte, wie ein Staatsaufbau erfolgt und ein ‚liberaler Frieden‘ in Afghanistan aussieht - eine Verschiebung von der Fokussierung auf die Terrorismusbekämpfung. Es ging um **state building** (Aufbau staatlicher Institutionen) und nicht um *nation building* (Aufbau einer Nation aus untereinander zerstrittenen oder wenig verbundenen Gemeinschaften), da das Staatsgebilde Afghanistan seit der Mitte des 18. Jahrhunderts gefestigt war.

14) Rückwirkend betrachtet **fehlte ein originäres deutsches Interesse am Engagement in Afghanistan**. Ausschlaggebend waren indes für Deutschland der Beistandsartikel 5 der NATO. Zwar gab es eine lange und insbesondere aus entwicklungspolitischer Perspektive intensive Bindung zwischen den beiden Staaten, aber die letztendliche Überzeugung und politische Unterstützung, dass Deutschland seine Sicherheit auch am Hindukusch verteidigen müsse (Zitat: Verteidigungsminister Peter Struck), fehlte.

Deutschland versuchte sich **als guter Alliierter der USA und der NATO** zu zeigen. Zu diesem Schluss kommt auch bereits im Jahr 2016 eine von der norwegischen Regierung gemachte Evaluierung zu den norwegischen Zielen und der Motivation in Afghanistan mitzuwirken (*A Good Ally: Norway in Afghanistan 2001-2014*).



Kommissionsdrucksache 20(28)08

27.01.2023

Lakhdar Brahimi

Eingangsstatement¹

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner
2002 bis 2008: Strategien, Kooperation und Koordination
zwischen internationaler und nationaler Ebene“**

am 23. Januar 2023

sowie

- **Brahimi „Bonn-II-Non-Paper -
Accelerating the Implementation of the Bonn Agreement“
(Anlage)**

¹ Das Statement wurde nachträglich übersandt.

Lakhdar Brahimi, UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan von 2001 bis 2004

Eingangsstatement (Redemanuskript)

zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission am 23. Januar 2023

zum Thema

**„Stabilisierungsphase und die Rolle der Bündnispartner 2002 bis 2008:
Strategien, Kooperation und Koordination zwischen internationaler und
nationaler Ebene“**

Dear Mr. President, I hope it is not too late to wish everyone a happy new year and our unsettled planet peace and progress. I am deeply honoured and flattered by your invitation, Thank you very much indeed. I have not been directly involved in any significant way in Afghanistan, since 2006, although I did go to Kabul in 2010 for no more than 3 days when I co-chaired a Panel which produced a report on Afghanistan for a New York based Think Tank.

I do not think that I qualify, today as an expert. But I believe nevertheless that my personal recollections, especially for the two years immediately following the Bonn Conference may have some relevance for your “Enquête”.

Allow me to start by remembering the Petersburg Conference in November/December 2001. The generous support and encouragement of the German Government and people then and since then have been key instruments in whatever successes were achieved during the past 20 years in Afghanistan. It is a suitable time and place for me to renew the expression of my deepest appreciation for the generosity and constance of that support.

In the short time I have for this presentation, I'll concentrate on only one point - which is what I have sometimes called the “Original Sin” in the implementation of the Bonn Peace Agreement. The outcome of the Bonn Conference, The Bonn Accords, was a good document. But the 35 Afghan participants were definitely not fully representative of the rich diversity of the Afghan society. Before we separated, at the Pittsburg, I told them: You have adopted a good blueprint to rebuild your country. But you know that you are not fully representative of the Afghan people. If this document is successfully implemented, peace and reconstruction are successfully achieved, no one will care whether the 35 individuals who met in Bonn were fully representative of the Afghan people or not. (This is not a verbatim quote)

Much has been done in the 20 years prior to the collapse of the Islamic Republic of Afghanistan on 15 August 2021. But much more might have been achieved if we had not committed what I have come to call the Original sin.

When we all reached Kabul in December 2001 and installed Interim President Hamed Karzai and his Government, the obvious question to ask - and many of us were asking it - was: where have the defeated Taliban gone?

But US, Russia, India, Iran and naturally, the Afghan individuals and groups who were now part of the new Government were nearly unanimous: forget about the Taliban, they said. They have been defeated. And they are gone for good. We all see today that that was not a good answer.

Soon after the Taliban entered Kabul on 15 August 2021, I heard, for the first time, that the Taliban leaders had actually taken the initiative of writing Interim President Hamed Karzai, offering to accept the new dispensation on only one condition: that they be allowed to return to their respective villages and live there in dignity. I further heard that Mr. Karzai asked them to broadcast the content of their letter on a local Radio Station and they did. But there was no follow up to their initiative.

I now understand that Interim President Karzai may have discussed the Taliban offer with US Defense Secretary Donald Rumsfeld who was then the US Tsar on all that concerns Afghanistan and a little later Iraq. Apparently Mr. Rumsfeld gave President Karzai the standard answer: forget about the Taliban; they have been defeated and they are gone for good.

I used to see President Karzai fairly often in those days. But he never told me that he had had these exchanges with the Taliban. Even more puzzling, President Karzai also never told Ambassador Zalmay Khalilzad who was then the Special Envoy of President Bush to Afghanistan and later the US Ambassador, and saw President Karzai almost every single day.

Be that as it may, the Taliban offer was ignored and their leaders were hunted alongside Usama bin Laden and his group, and many of their cadres were killed or arrested and many among them were sent to Guantanamo. That is what I call the Original Sin.

Had we all acted on the Taliban Offer, one cannot say today that all the Taliban would have joined the Peace Process we came back with from Bonn. But it is quite fair to conjecture that a majority would have cooperated with the two Loya Jirgas we organised in June 2002 and December 2003.

That did not happen and I for one strongly believe that the failure to open up to the Taliban at that early stage has played a major role in everything that happened later, all the way to the catastrophic end on 15th August 2021.

Mr President, the Bonn project imposed a very tight schedule, but its major objectives were met. The Emergency Loya Jirga was successfully organised within only six months and the Constitutional Loya Jirga took place in December 2003 - also successfully.

In the summer of 2003, I distributed what came to be known as Brahimis's Bonn 2 Paper. Allow me to quote from its introduction:

1. The Bonn Process has served Afghanistan and the International Community well. Many objectives have, so far, been achieved and this was done, mostly, in a timely manner. Some achievements stand out: the change of currency, the National Development Framework and the Budget, the Independent Human Rights Commission, the first steps in the formation of a National Army and a National Police. Besides, quite a few projects will start yielding benefits in the

not too distant future: the road reconstruction programme, the restoration of the power grid, agriculture activities.

2. The progress of other Bonn elements, however has not been as successful. The Civil Service reform, for example, has made little headway and there remains a clear lack of capacity in the Judicial sector. But what is making the Bonn process lose momentum, thus threatening the integrity of the whole programme of activities, are the widening gaps in three fundamental areas:
 - a) Limited representativeness of the Government and absence of sustained efforts to promote national unity and reconciliation;
 - b) The feeling that security has not improved and, in many areas, may now even be deteriorating, and
 - c) The slow pace of reconstruction and the fact that the financial needs have proven greater than originally anticipated.

(End of quote)

All these key issues would have been much more easily addressed if the Taliban Offer had been acted upon. Alas, it was not.

Nevertheless, I thought then that, some eighteen months or so after Bonn, it was time to stop, look back critically at what had been done, where things had gone well, where changes needed to be done etc. I suggested that a successor to the Bonn Conference be held to review the situation and amend and complete the Bonn Process. One of the most important objective of the Conference would be that the Afghan participants would have been much more representative than those in the first Bonn Conference. And that would have led to a Government much less dominated by the Northern Alliance - especially its Panjshiri component. That paper was distributed to all stakeholders - Afghan and Non Afghan. It was in particular distributed to the participants at an International Conference on Afghanistan held in Berlin in the Summer of 2003.

Everyone welcomed the Paper but no one seriously considered acting on it. The US in particular choose to flatter us that we were doing as well as can be expected and a new Conference was not needed. People understood that the now looming Campaign for the second term of President Bush needed it to be said that Afghanistan was a resounding success, and not take the risk of a conference where Afghan as well as foreign participants may express serious dissatisfaction with what had been done.

I am taking the liberty of sending you the full text of the Bonn II Non Paper. It think it represents the view of many - non Afghans as well as Afghans - who were trying to implant the Bonn Agenda in those days.

I also propose to send you another text, more recent, published in November 2001. Its author, Professor Barnett Rubin thought of it as a Post Mortem Piece after the fall of Kabul to the Taliban on 15 August 2021. The title of the piece is "The Once and Future Defeat of Afghanistan". Professor Barnett Rubin is known to many of you I believe. He is an American Academic and Diplomat. He has been continuously associated with Afghanistan since the Soviet invasion of the Country. He worked

with several US Envoys to Afghanistan and he served as one of my Advisers before, during and after the Bonn Conference.

He was one of the few Non-Afghan advisers to the Drafting Committee of the Afghan Constitution in December 2003. Professor Rubin's article is very pessimistic. He fears that the Taliban regime will have the fate of its predecessors. It will rigidly keep to its rigid ideology and that will ultimately lead to their fall.

I am sure Barnett's pessimism will not last. I know that he and I agree that Governments, international and non-governmental organisations should keep talking to the Taliban. I believe that the United Nations should second the work of their excellent SRSG and Head of UNAM by appointing a political representative in Kabul whose main task would be to talk to the Taliban at all levels and renew the recent efforts of Deputy Secretary General Amina Mohammed who visited Kabul and also went to Kabul despite the fact that the Supreme Leader of the Taliban did not meet her.

Talking to the Taliban does not mean supporting their behaviour.

Thank you.

Lakhdar Brahimi

Bonn-II-Non-Paper

Accelerating the Implementation of the Bonn Agreement

Introduction

1. The Bonn Process has served Afghanistan and the International Community well. Many objectives have, so far, been achieved and this was done, mostly, in a timely manner. Some achievements stand out: the change of currency, the National Development Framework and the Budget, the Independent Human Rights Commission, the first steps in the formation of a National Army and a National Police. Besides, quite a few projects will start yielding benefits in the not too distant future: the road reconstruction programme, the restoration of the power grid, agriculture activities.
2. The progress of other Bonn elements, however has not been as successful. The Civil Service reform, for example, has made little headway and there remains a clear lack of capacity in the Judicial sector. But what is making the Bonn process lose momentum, thus threatening the integrity of the whole programme of activities, are the widening gaps in three fundamental areas:
 - a) Limited representativeness of the Government and absence of sustained efforts to promote national unity and reconciliation;
 - b) The feeling that security has not improved and, in many areas, may now even be deteriorating, and
 - c) The slow pace of reconstruction and the fact that the financial needs have proven greater than originally anticipated.
- i. **Representativeness of the Government and National Unity**
3. With regard to the limited representativeness of the Government, let us recall that the Afghan delegates who met in Bonn in November/December 2001 were not fully representative of the diversity of the Afghan population. The Interim Administration hastily assembled at the end of that Conference was more the reflection of the ground realities suddenly created by the US military campaign than that of the deeper and more lasting ethnic and social realities of the country. Furthermore, the Emergency Loya Jirga, in June 2002, was a disappointment to many in so far as it failed to improve significantly the ethnic and social balance inside the Government.

4. The Government has tried to initiate some reforms, with some initial success but Government Ministries - especially Security institutions – remained disproportionately dominated by the Northern Alliance.. In the eyes of most Afghans (not only Pashtuns) this situation limits the credibility of the Government. One senses a growing feeling of public dissatisfaction with the Government and that feeling is compounded by the behaviour of factional leaders who maintain political, military and financial power in the regions. Some, at least, of these factional leaders are becoming more and more unpopular and are often accused of building vast fortunes through all sorts of illicit and corrupt practices, including from the drug trade.
5. To heal the deep wounds left by 23 years of war, a credible plan for national reconciliation needed to be crafted and patiently implemented. Despite calls for national unity by the President and others, not enough has been done to address this key issue. On the contrary, a strong impression prevails that those groups and individuals who find themselves in positions of authority are jealously protecting – and abusing – their privileges. The perception that corruption exists in the administration both centrally and at local levels is coupled with the fear that the rapid expansion of the drug economy will undermine the nascent institutions of state.

ii. **Security**

6. While grateful for the end of large scale wars, the Afghan public expected an end, also, to the misrule of factions, groups and individuals who are perpetrating abuse in various forms: rackets, illegal taxes, land grabbing, occupation of houses, persecution, arbitrary arrests, torture and even assassinations, and all sorts of humiliation and harassments.
7. In the South and South East, the feelings of disenfranchisement are fed by the convergence of the Government’s inability to access some areas, corruption and abuse by local commanders and government officials, and active propaganda by elements opposed to the peace process and their supporters outside of Afghanistan. The Taliban never accepted defeat and, as was expected, have been reorganizing, regrouping, reviving old alliances and building new ones, and mobilizing resources inside and outside the country. They, and others, are taking full advantage of the popular disaffection mentioned above. If violence attributed to them seems to be concentrated in the South and South East at present, they are certainly trying to gain support in the capital as well as in many parts of the rest of

the country. The situation is reminiscent of what was witnessed after the establishment of the “Mujahedeen” Government in 1992. The spectacular rise of the Taliban, then, was a direct result of the hard, unjust and chaotic rule of the Mujahedeen rather than due to any enthusiasm for Taliban ideology.

8. The long-term solution to the security issue is, of course, for Afghanistan to build its own rule of law institutions. Work is being done, but progress is slow. In particular, there has been too much initial resistance to genuine reform of the Ministries of Defense and Interior and to that of the Intelligence establishment. Also, as indicated earlier, the reform of the judicial sector is yet to reach any meaningful level. The Bonn Agreement recognized that the process would be slow and that international assistance would be necessary to support the political process and help address the security needs while national institutions were being built. Thus the Agreement called for ISAF to be deployed in Kabul and later, if need be, beyond the capital. But the expansion of ISAF did not take place despite calls from all quarters in Afghanistan and repeated appeals from the Secretary-General and UNAMA. The recent adoption of resolution 1510 (2003) by the Security Council is welcome but it will not automatically translate into the actual expansion of ISAF. The PRTs are helping where they do exist. However, at the pace at which PRTs are being launched, they cannot be the full answer needed to overcome the security problems, protect the Bonn process and help to extend the authority of the central government.

iii. **Reconstruction**

9. Reconstruction has also moved slowly, due to insufficient international funding, the weakness of public administration and, perhaps above all, to the impact of insecurity. It was made abundantly evident during the last few months that, despite Iraq, Afghanistan will not be “forgotten” (at least not for another year or so) by the International Community in general and the donors in particular. The decision by the US to inject up to 1.2 billion dollars more into Afghanistan was particularly welcome. So was the support given by the President of the World Bank to the call made by the Afghan Finance Minister for a long-term commitment of the International Community to support Afghan reconstruction based on a more accurate assessment of the country’s needs for its economy to reach sustainable levels.

10. Insufficient administrative capacity, especially in the provinces, poor communications and insecurity hinder implementation of programmes, increase costs and discourage private investment. There is an urgent need to break the vicious circle: Insecurity prevents reconstruction; and lack of reconstruction increases insecurity.
11. The Bonn process was scheduled to last up to the summer of 2004. In the rather short time remaining, the most challenging tasks of the entire process have to be completed: drafting and adopting the Constitution and preparing and organizing elections. Other projects have been started, but not completed: the creation of the National Army and National Police, reform of the Ministries of Defense and Interior as well as that of the Intelligence Department, reform and reorganization of the Judicial sector, implementation of DDR. This is a formidable programme by any standards and under any circumstances, but particularly daunting in the present conditions in Afghanistan, at a time when President Karzai and his international partners are finding it increasingly difficult to maintain the momentum and to mobilize public support.
12. It has, however, become abundantly clear that completing the programme under Bonn requires, first and foremost, that the shortcomings described earlier, in relation to a more representative government, national reconciliation, national unity, security and reconstruction are addressed urgently. If unresolved, these gaps will have the effect of disrupting the environment necessary for the successful completion of the Bonn Agenda. In particular, the constitutional and electoral exercises will be unlikely to produce a stable, legitimate political order. Rather, they could merely institutionalize what is inherently a fractured, unstable political order dominated by factional interests and local insecurity.

Constitution and Elections

13. A number of critical questions loom. Will the Loya Jirga be successful in adopting the Constitution? Will all the conditions for holding credible free and fair elections be created between now and the summer/autumn of next year? And will the International Community be willing to commit up to 30 billion dollars at a multi-year pledging Conference which the Minister of Finance and the President of the World Bank are thinking of holding in early 2004?
14. The constitutional drafting process was slow, and suffered from attempts made by various factional interests promoting systems of government favouring narrow interests rather than stable national structures, and this

dynamic may well enter the Loya Jirga. Nevertheless, the process of selection/election of the delegates to the Constitutional Loya Jirga has gone relatively well.

15. Every effort will be made to ensure a successful Constitutional Loya Jirga. But there will be 500 men and women, trying to review and agree on a text consisting of some 160 articles and addressing some of the most complex and controversial issues. A failure to agree on a new Constitution will be a set back, of course. But Afghanistan can certainly survive another few months with the 1964 Constitution as amended in Bonn. If on the other hand, the Constitution is adopted, that would be a welcome, additional success in the process, but a new Constitution is not, by itself going to solve Afghanistan's numerous difficulties: insecurity would still be a looming menace, and the narrow popular base of the Government a source of popular dissatisfaction amongst large sections of the Afghan population.
16. The daunting task of preparing for the registration of no less than 10 million voters is also underway. We have warned the Security Council that credible elections will depend upon the creation of a legislative, political and security environment in which voters can participate in the elections in a free, fair and fully informed manner. At present, however, the political control exercised by factional interests, and the insecurity prevalent in the South in particular, do not bode well. Lack of access to significant portions of the South also make parliamentary elections well nigh impossible, because the inaccessible areas are predominantly Pashtun and this would result in their disenfranchisement and under-representation in the Parliament. Presidential elections based on a single, national constituency might be credibly held if only a few areas were excluded, though this too carries risks, particularly if the victor were to win by only a very small margin.

Bonn II

17. Two years after Bonn and in view of the challenges ahead, it would be most useful to stop, and look back at what has – and has not – been achieved and reflect on the way forward. The overwhelming majority of people in Afghanistan feel uncertain about a positive outcome from the Constitutional Loya Jirga and national elections. Yet they are also united in the belief that the core outcomes intended by Bonn – a more balanced government, the rule of law, more security, and reconstruction - is the agenda that the country must follow.

18. How to correct the present course, regenerate momentum, accelerate the rebuilding of the state on more secure, more acceptable foundations, and do better in the field of reconstruction? One way of doing it might be that a systematic review of the Bonn Agenda is undertaken at this stage.
19. Evidently, it is indispensable and urgent to give Afghanistan a more inclusive and more representative government that it now has. It is equally evident that new financial resources need to be mobilized to cover reconstruction needs for a minimum of five years. It will be much easier in late 2003 and early 2004 to successfully undertake a needs assessment which would be far more accurate than the exercise completed in a hurry in 2001. Of course, donors will be vastly more encouraged to commit themselves to the very substantial funding requirements if they are, at the same time, associated in the formulation of the parallel, revised political agenda against which new funding is made conditional.
20. In Bonn, the Afghan parties were not fully representative of the whole spectrum of the diverse Afghan population. As for the international community, they were there as facilitators only. In Bonn II the Afghan participants must reflect more truthfully and more fairly the ethnic and social diversity of Afghanistan. While the international community, building on the excellent working relationship established during the past two years, will be a full partner to help achieve an Afghan consensus and participate in the implementation of the new Agenda. A re-energised partnership would also send a strong signal to the “spoilers” that Afghans and the international community are committed to completing the political transition in Afghanistan.
21. A “Bonn II” conference would define an agenda for Afghanistan beyond the current Bonn process, build a national leadership to implement it and an international coalition and funding basis to support it. A coalition of those that support this agenda does exist, including many Afghan men and women who were not at Bonn in December 2001 and are not part of the Government at present. They need to be part of a new Conference to revise those programmes that made up the core of the agenda of Bonn I and to set new ones to initiate genuine reconciliation of the people and complete the rebuilding of the State of Afghanistan.
22. The Bonn Agreement envisaged a path to peace and stability for Afghanistan and it was a given that after 23 years of war, this path would not be without its challenges. Now, a critical stage has been reached. To realize success, the challenges described in this paper will need to be met squarely, lest they undermine the achievements made so far and deny

Afghanistan and the international community the goals they have invested in and worked hard for. It must be underscored that peace and stability in Afghanistan are achievable. However, Afghans and their international partners must commit themselves, together, to fully realizing the spirit of Bonn and completing the transition. A “Bonn II” conference is one way to provide an opportunity to do so.