

## AFGHANISTAN AUFARBEITEN

// Den Einsatz nachträglich legitimieren oder Entscheidungshilfen für die Zukunft liefern?

Nach der Machtübernahme der Taliban kam der Ruf nach Aufarbeitung des Afghanistan-Einsatzes auf, stärker denn je auch aus Bundestag und Bundesregierung. Das sich abzeichnende Profil der Evaluation und prominente Debattenbeiträge lassen aber befürchten, dass die geplanten Vorhaben weniger leisten werden als möglich. Eine auf deutsche Aktivitäten und Prozessoptimierung beschränkte Evaluation, die schon vorab einige Folgerungen als gegeben setzt und andere tabuisiert, wird nur begrenzt die politisch entscheidende Frage beantworten: Unter welchen Bedingungen und auf welche Weise soll sich Deutschland künftig an Interventionen beteiligen?



Soldaten der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) und des deutschen Logistikunterstützungsbataillons 172 bei einer Übung am 27. Februar 2009 außerhalb von Camp Marmal (Foto: ResoluteSupportMedia, Flickr, CC BY 2.0).

von Matthias Dembinski und Thorsten Gromes

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zog die NATO in den Krieg gegen die Taliban-Regierung. Afghanistan sollte dem internationalen Terrorismus keine Basis mehr bieten, lautete das erklärte Ziel. Nach dem Sturz der Taliban kamen weitere Vorgaben hinzu. Auf ihrem Gipfel 2004 in Istanbul formulierte die NATO folgende Marschrichtung: „a secure and stable Afghanistan; with a broad-based, gender-sensitive, multi-ethnic and fully representative government“.<sup>1</sup> Auf ihrem Höhepunkt umfasste die von der NATO

geführte International Security Assistance Force mehr als 130.000 Soldatinnen und Soldaten.<sup>2</sup> Zudem engagierten sich zahlreiche staatliche und nicht-staatliche Organisationen in zivilen Programmen für Frieden, Wiederaufbau und humanitäre Hilfe. Als der internationale Militäreinsatz 2021 endete, übernahmen die Taliban schnell und nahezu kampflos die Macht. Der lange, teure und opferreiche Einsatz in Afghanistan wurde in der deutschen Diskussion gerne mit Verweisen auf Erfolge beim Aufbau von Infrastruktur und bei der Bildung und politischen Beteiligung von Mädchen und Frauen legitimiert. Mit dem Sieg der Taliban droht diesen oft zitierten Erfolgen ein schnelles Ende.

Am 25. August 2021 debattierte der Bundestag die Evakuierungsmission der Bundeswehr am Flughafen Kabul. Dabei forderten viele Beiträge eine Aufarbeitung nicht nur der Ereignisse im Sommer 2021, sondern des gesamten fast zwanzigjährigen Einsatzes. Bundeskanzlerin Merkel mahnte Antworten auf kritische Fragen an: „Denn von den Antworten wird abhängen, welche politischen Ziele wir uns realistisch für zukünftige und für aktuelle weitere Einsätze im Ausland setzen dürfen.“<sup>3</sup> Lehren für laufende und künftige Einsätze forderten unter anderem auch der SPD-Fraktionschef Mützenich, der FDP-Vorsitzende Lindner und die Co-Vorsitzende der Grünen Baerbock.<sup>4</sup> Die Aufarbeitung wurde bereits eingeleitet. Das Verteidigungsministerium (BMVg) hat Anfang Oktober mit einer Konferenz den Startschuss für seine Bilanzierung gegeben. Das Auswärtige Amt (AA) sowie die Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des

### Auslandseinsätze evaluieren

Eine wirkungsorientierte Bilanzierung des Afghanistan-Einsatzes kann helfen, in Zukunft über militärische Interventionen mit Blick auf Risiken des Scheiterns informierter zu entscheiden. Eine solche Bilanzierung stünde vor erheblichen methodischen und empirischen Problemen. Wie sie dennoch Einsichten liefern kann, diskutieren wir im HSK-Report 8/2016: „Auslandseinsätze evaluieren. Wie lässt sich Orientierungswissen zu humanitären Interventionen gewinnen?“

<https://www.hsfk.de/auslandseinsaetze-evaluieren>

Innern (BMI) haben Vergabeverfahren für die Evaluationen ihrer Programme in Afghanistan begonnen. Wie die Beteiligung der vier Ministerien zeigt, steht nicht nur die Militärmission in Afghanistan auf dem Prüfstand, sondern auch der sogenannte vernetzte Ansatz, der Ressorts und militärische sowie politisch, wirtschaftlich und sozial ausgerichtete Instrumente zusammenführen soll.

Das Engagement in Afghanistan wird evaluiert werden – und das ist gut so. Im Folgenden legen wir dar, was einer Evaluation im Weg steht, die das weithin geforderte Orientierungswissen für andere Einsätze bereitstellen kann. Dabei beziehen wir uns auf die Anlage der anlaufenden Evaluationsvorhaben sowie auf Redebeiträge verantwortlicher Akteure.

### Die Anlage der Evaluationsvorhaben

AA, BMZ und BMI setzen auf eine „ressortgemeinsame Evaluation“ und auf zusätzliche „hauspezifische Berichte“.<sup>5</sup> Den Auftrag des BMZ übernimmt das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit. Das BMI möchte die Evaluation seiner Projekte „ohne Teilnahmewettbewerb vergeben“.<sup>6</sup> Die Evaluation für das AA wurde ausgeschrieben. Hier liegt der Schwerpunkt auf Stabilisierung inklusive „Unterstützung einer friedlichen Konfliktlösung, Professionalisierung der Polizei, Stärkung staatlicher und politischer Institutionen, Kleinwaffenkontrolle sowie Förderung von Menschenrechten und der Rechte von Frauen, Kindern und Jugendlichen“, humanitärer Hilfe sowie der Förderung von Bildung und Zivilgesellschaft. Die Evaluierung zielt darauf ab, Erkenntnisse für die Steuerung von Maßnahmen zu gewinnen. Ausdrücklich gewünscht sind darüber hinaus Einsichten in übergeordnete Wirkungen und Nachhaltigkeit.<sup>7</sup> Diese Ambitionen halten wir zwar für unterstützenswert, doch angesichts der Vielzahl zu bilanzierender Bereiche und des knapp bemessenen Umfangs des

Auftrags (ca. 635 Arbeitstage verteilt auf 21 Monate) für kaum erfüllbar. Tiefgründige Erkenntnisse zur Effektivität scheinen uns in diesem Rahmen unrealistisch. Die Ergebnisse dürften daher auf ein anderes in der Ausschreibung genanntes Ziel hinauslaufen – auf „Handlungsempfehlungen für eine Optimierung (...) einzelner Maßnahmen, Strukturen und Prozesse“.<sup>8</sup> Diese Ergebnisse werden ihren Wert haben, aber kaum die Antworten liefern, die in der erwähnten Bundestagsdebatte von der Kanzlerin und anderen gewünscht wurden.

Die Ministerien fordern auch einen hausübergreifenden Evaluationsbericht, über dessen Details die zitierte Ausschreibung wenig aussagt. Die Fülle an Evaluationsgegenständen und die knapp bemessenen Ressourcen lassen aber daran zweifeln, dass sie das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen abbilden können. Damit deutet sich die Gefahr einer zu sehr nach Ressorts parzellierten Evaluation an.

Das BMVg wird bei seiner Evaluation des Militäreinsatzes die Auswertungen der einzelnen deutschen Einsatzkontingente nutzen. Auf der erwähnten Auftaktkonferenz gab Generalinspekteur Zorn Einblicke in diese Bilanzierungen: „Hierbei ging es immer darum, schnell die notwendigen militärischen Schlussfolgerungen zu ziehen für die Operationsführung, Ausbildung, Ausrüstung und für die Folgekontingente. Viele dieser Erkenntnisse finden sich daher heute in den Einsatzgrundsätzen der Bundeswehr wieder. Die persönliche Ausstattung unserer Soldaten, aber auch ihre Ausbildung basieren ganz wesentlich auf den *lessons learnt* aus Afghanistan.“<sup>9</sup> Es spricht für das Verantwortungsbewusstsein der Bundeswehr, dass sie Erfahrungen systematisch auswertet, um Ausbildung, Ausrüstung und Einsatzbedingungen ihrer Soldatinnen und Soldaten zu verbessern. Doch falls die Politik die Bilanzierung auf solche Aspekte beschränkt, weicht sie der Frage nach Wirkungen des militärischen Einsatzes auf die Lage in Afghanistan aus.

Die Frage nach den Effekten des zivilen und militärischen Engagements muss beachten, dass Deutschland in Afghanistan neben einer Vielzahl anderer intervenierender agierte, unter anderem neben dem mächtigsten Militär der Welt. Auch in anderen aktuellen Einsätzen arbeiten deutsche Militär- und Zivilkräfte neben anderen. Gleiches dürfte für künftige Missionen gelten. Ein Blick allein auf die deutschen Aktivitäten gibt nur begrenzt Aufschluss darüber, was zivile und militärische Einsätze zu leisten vermögen. Wir teilen daher die Ansicht der Bundeskanzlerin, dass die Aufarbeitung „gemeinsam mit unseren Verbündeten (...) erfolgen muss.“<sup>10</sup> Wie sich die skizzierten Evaluationen international einbetten, halten wir für eine offene Frage.

### Prominente Wortmeldungen

Aus den zahlreichen Aussagen zum Afghanistan-Einsatz greifen wir im Folgenden solche heraus, die unserer Ansicht nach zu problematischen Folgerungen für die anstehenden Evaluationen führen können.

Eine erste Gefahr sehen wir darin, den Militäreinsatz gegen ein kritisches Resümee zu immunisieren und so Lehren für weitere Einsätze zu erschweren. Bei der Würdigung des Bundeswehreinsetzes am 13. Oktober erklärte Bundespräsident Steinmeier: „Wir haben unser militärisches Ziel erreicht, nämlich diejenigen zu besiegen, die vor zwanzig Jahren aus Afghanistan heraus furchtbaren Terror über unsere Verbündeten gebracht haben und auch Bedrohung für uns waren. Aber unser weiter gestecktes Ziel, in Afghanistan stabile staatliche Strukturen aufzubauen, haben wir nicht erreicht. Der militärische Einsatz (...) hat über viele Jahre den Raum und die Zeit geschaffen für diesen politischen Transformationsprozess. Gelingen ist er uns und den Afghanen im Ergebnis nicht.“<sup>11</sup> Ähnlich äußerte sich beim gleichen Anlass Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer.<sup>12</sup> Diese Stellungnahmen legen nahe, den Militäreinsatz für erfolgreich zu erklären und das Scheitern dem zivilen Engagement und den unterstützten afghanischen Akteuren zuzuweisen. Die Rede vom militärischen Erfolg schiebt auch beiseite, dass lange Zeit die Aufstandsbekämpfung im Zentrum stand. Mit dem vorläufigen Sieg über die Taliban war die Gewalt jedoch nicht beendet. Rund 176.000 Menschen sind zwischen Oktober 2001 und August 2021 in Afghanistan durch bewaffnete Gewalt ums Leben gekommen.<sup>13</sup> Mit Problemen der Aufstandsbekämpfung

plagen sich viele der Militärinterventionen weltweit. Es wäre daher ein großes Versäumnis, das Scheitern der Aufstandsbekämpfung in Afghanistan nicht aufzuarbeiten.

Eine zweite Gefahr besteht darin, die Evaluationen als Mittel zur Legitimierung des Einsatzes zu verstehen. Laut einem Gesetzentwurf der Großen Koalition 2016 soll Evaluation dazu dienen, „eine nachhaltige politische Unterstützung von Einsätzen im Bundestag zu erreichen“.<sup>14</sup> Die bereits zitierte Rede des Generalinspektors weist in eine ähnliche Richtung: „Ich erwarte mir von der Bilanzierung auch klare Hinweise, wie wir unsere eigene Bevölkerung besser über derartige Einsätze informieren können, um auch den gesellschaftlichen Rückhalt zu vergrößern.“<sup>15</sup> Je mehr die Evaluationen der Legitimierung dienen sollen, desto weniger werden sie ergebnisoffen erfolgen und desto weniger können sie die von der Bundeskanzlerin geforderten Antworten liefern.

Unzureichende Ergebnisoffenheit auch unabhängig vom Ziel der Legitimierung, das ist eine weitere Gefahr. Es sollten nicht vorab bestimmte Schlussfolgerungen gezogen und andere ausgeschlossen werden. Bei der erwähnten Würdigung sprach sich Bundespräsident Steinmeier gegen schnelle Antworten aus, zeigte sich aber sicher, dass ein Rückzug aus der deutschen Verantwortung in der Welt die falsche Lehre wäre. Zudem erklärte er: „Wir müssen stärker werden in unseren Möglichkeiten, auch im Militärischen.“ FDP-Chef Lindner sagte bei der Bundestagsdebatte Ende August, zu einer vorausschauenden Politik gehöre, die Grenzen des Machbaren zu erkennen.<sup>16</sup> Können aber Evalua-



Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer und der Generalinspekteur der Bundeswehr, Eberhard Zorn, bilanzieren den Afghanistan-Einsatz (Foto: picture alliance/dpa, Wolfgang Kumm).

## Die Autoren

Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK im Programmbereich Internationale Institutionen, Thorsten Gromes ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK im Programmbereich Innerstaatliche Konflikte. Ihr [Datensatz zum gemeinsamen Projekt „Humanitäre militärische Interventionen“](#) steht online zur Verfügung.

**Kontakt** [dembinski@hsfk.de](mailto:dembinski@hsfk.de) [gromes@hsfk.de](mailto:gromes@hsfk.de)

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

tionen, die unter der skizzierten inhaltlichen Maßgabe des Bundespräsidenten stehen, die Grenzen des Machbaren markieren?

### Die Grenzen des Machbaren erkunden

In den zitierten Reden des Bundespräsidenten und der Verteidigungsministerin kommt das ehrenwerte Motiv zum Tragen, Engagement und Opfer der Soldatinnen und Soldaten, aber auch der zivilen Kräfte zu würdigen. Vor dieser Folie wird schnell die Rede von einem Scheitern in Afghanistan zurückgewiesen. Scheitern ist aber nicht notwendigerweise mit Schuld und Versagen verbunden. Man kann viele Mittel zur Verfügung haben, vieles richtig machen und dennoch an einer Aufgabe scheitern, die gar nicht zu bewältigen ist. Eine Aufarbeitung des Afghanistan-Einsatzes muss fragen, inwieweit dieser mit unlösbaren Aufgaben konfrontiert war und ob entsprechende Aufgaben auch anderswo drohen. Ein Problem in Afghanistan bestand etwa darin, dass die Intervenerenden auf lokale politische Kräfte angewiesen waren, die aber andere Interessen verfolgten und eigenen Handlungslogiken unterstanden. Die unterstützten Kräfte wussten, dass die Intervenerenden sie brauchten und sie daher deren Aufrufe zur guten Regierungsführung ignorieren konnten. Die lokalen Verbündeten waren daher nicht willens und nicht fähig, eine Politik zu betreiben, die den aufzubauenden Institutionen Legitimität verschafft. Wäre dies anders gekommen mit einem besser ausgestatteten, umfangreicheren und längeren Einsatz? Solche Fragen sind wichtig, um wie gefordert die Grenzen des Machbaren zu erkunden und auf dieser Grund-

lage über Interventionen in anderen Konfliktgebieten zu entscheiden. Dazu können Evaluationen umso besser beitragen, je mehr sie Effekte ergründen und nicht nur die Optimierung von Prozessen anstreben. Hier springen die skizzierten Evaluationsvorhaben zu kurz. Auch der Bundestag ist gefordert, mit Blick auf Afghanistan und darüber hinaus eine Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen militärischer und ziviler Interventionen zu initiieren und selbst zu führen. In ihrem Sondierungspapier halten SPD, Grüne und FDP erfreulicherweise den Wunsch fest, „den Gesamteinsatz [in Afghanistan] in einer Enquete mit wissenschaftlicher Expertise“ zu evaluieren.<sup>17</sup>

Fußnoten und weiterführende Links:  
[hsfk.de/spotlight1421-lit](https://hsfk.de/spotlight1421-lit)



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

### PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Rebecca Frei, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, [info@hsfk.de](mailto:info@hsfk.de), [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de).  
Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler

