

Antrag

der Abgeordneten René Springer, Armin-Paulus Hampel, Dr. Roland Hartwig, Waldemar Herdt, Dr. Anton Friesen, Paul Viktor Podolay, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Dr. Alexander Gauland, Udo Theodor Hemmelgarn, Dr. Lothar Maier, Dr. Robby Schlund, Berengar Elsner von Gronow, Jens Kestner, Rüdiger Lucassen, Jan Ralf Nolte, Gerold Otten, Peter Felser, Dietmar Friedhoff, Martin Hess, Martin Hohmann, Christoph Neumann, Markus Frohnmaier, Ulrich Oehme, Dr. Harald Weyel, Stefan Keuter, Dr. Christian Wirth, Thomas Seitz, Andreas Mrosek, Matthias Büttner, Johannes Huber, Franziska Gminder, Birgit Malsack-Winkemann und der Fraktion der AfD

Einsetzung einer Enquete-Kommission „Evaluation des deutschen politisch-militärisch-zivilen Engagements in Afghanistan“

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag setzt eine Enquete-Kommission „Evaluation des deutschen politisch-militärisch-zivilen Engagements in Afghanistan“ ein.

I. Ausgangslage

Deutschland hat sich in den vergangenen 16 Jahren ressortübergreifend mit einem beträchtlichen personellen und finanziellen Aufwand an der Befriedung und dem Wiederaufbau Afghanistans beteiligt. Gegenwärtig ist Deutschland zweitgrößter bilateraler Geber und viertgrößter Truppensteller in der NATO-Mission Resolute Support (Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements; Stand Februar 2018). Trotz des umfangreichen, verlustreichen und langjährigen politisch-militärisch-zivilen Engagements Deutschlands und seiner Verbündeten, lassen sich derzeit keine belastbaren Aussagen über den Erfolg des Einsatzes treffen.

Vielmehr mehren sich die Anzeichen, die auf einen Misserfolg hindeuten. So ist die Binnenmigration in Afghanistan von 400.000 Flüchtlingen im Jahr 2011 auf knapp 1,5 Millionen Flüchtlinge im vergangenen Jahr deutlich gestiegen. Gleichzeitig ist die Zahl der Afghanen, die ihr Land Richtung Europa und vor allem Richtung Deutschland verlassen haben, in den vergangenen Jahren, trotz des andauernden Engagements unter Beteiligung der Bundeswehr, dramatisch angewachsen. Afghanistan ist derzeit eines der Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen und Migranten für Deutschland. Ende 2017 hielten sich hierzulande über 250.000 afghanische Staatsangehörige auf; Ende 2015 waren es etwa 131.500 Personen. Hinzu kommt ein durch die anhaltende Abwanderung von ausgebildeten Afghanen begründeter „brain drain“ der für Afghanistan

eine enorme Belastung darstellt (Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements; Stand Februar 2018). Alarmierend ist auch die prekäre Sicherheitslage. So ist die Zahl ziviler Opfer durch Selbstmordattentate und Anschläge in Afghanistan auf einen Rekordwert gestiegen. Laut den Vereinten Nationen wurden 2017 bei Anschlägen fast 2.300 Zivilisten getötet oder verletzt. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr in Afghanistan 10.500 Zivilisten getötet oder verletzt (www.faz.net/aktuell/politik/ausland/rekordwert-ziviler-opfer-durch-anschlaege-in-afghanistan-15450614.html).

Zugleich stagniert die Entwicklung Afghanistans etwa auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung oder beim Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaates. Zudem ist die Ernte von Opium, das Regierungsgegnern zur Finanzierung ihrer Operationen dient, trotz der Unterstützung der afghanischen Regierung durch die NATO bei der Drogenbekämpfung, 2016 auf einen Rekordwert gestiegen. (www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/FelbabBrown-Afghanistan-final.pdf; www.rs.nato.int/news-center/feature-stories/2017/afghan-police-burn-nearly-10-tons-of-drugs.aspx;).

Diese Entwicklung in Teilen des Landes wirft angesichts des hohen Einsatzes an Menschenleben und finanziellen Ressourcen die Frage nach der Wirksamkeit und dem Zusammenwirken des deutschen ressortübergreifenden politisch-militärisch-zivilen Engagements in Afghanistan auf und rechtfertigt die Einsetzung einer Enquete-Kommission.

II. Auftrag

Der Deutsche Bundestag beauftragt die Enquete-Kommission, insbesondere folgende Schwerpunkte – unabhängig von und zusätzlich zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren – zu untersuchen:

1. Bestandsaufnahme

Genauere Aufstellung, welche finanziellen, personellen und materiellen Mittel zur Erreichung welcher politischen, militärischen, ökonomischen und sonstigen Ziele von den beteiligten Ressorts seit 2001 in Afghanistan eingesetzt wurden.

2. Lagebeschreibung

Entwicklung Afghanistans seit 2001 anhand ausgewählter Faktoren wie beispielsweise der Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols, von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Pressefreiheit, Rechten von ethnischen und religiösen Minderheiten, freien und fairen Wahlen.

3. Wirkungsanalyse

Untersuchung, wie sich die Handlungen der Bundesregierung in Bezug auf Afghanistan auf die politischen, militärischen, soziokulturellen und ökonomischen Verhältnisse im Land ausgewirkt haben, unter besonderer Berücksichtigung deutscher außen- und sicherheitspolitischer Interessen.

4. Entwicklung konkreter politischer Handlungsempfehlungen

Erarbeitung eines Katalogs von Kriterien und Zielen, aufgegliedert nach den verschiedenen Politikfeldern, die bei künftigen Auslandseinsätzen der Bundeswehr helfen, eine Aussage über Erfolg oder Misserfolg der entsprechenden Maßnahmen zu treffen.

III. Beteiligung

Die Öffentlichkeit soll regelmäßig auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages über die Arbeit der Kommission informiert werden.

IV. Zusammensetzung

Der Enquete-Kommission gehören neun Mitglieder des Deutschen Bundestages und neun Sachverständige an. Die Fraktion der CDU/CSU benennt drei Mitglieder, die Fraktion der SPD zwei Mitglieder, die Fraktion der AfD, die Fraktion der FDP, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Fraktion DIE LINKE. jeweils ein Mitglied.

Für jedes Mitglied des Deutschen Bundestages kann ein stellvertretendes Mitglied benannt werden. Die Sachverständigen werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen sie die Fraktionen nach dem vorgenannten Schlüssel.

V. Zeitplan

Die Enquete-Kommission soll sich unverzüglich konstituieren. Sie soll dem Deutschen Bundestag vor Ablauf der Legislaturperiode über ihre Arbeitsergebnisse berichten. Ihr Bericht wird in angemessener Form einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Berlin, den 25. September 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Ende 2001 hat der Deutsche Bundestag den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan beschlossen. Seitdem wurde das Mandat mehrfach vom Deutschen Bundestag geändert und verlängert. Von 2001 bis Ende 2014 waren die deutschen Soldaten an der auf Grundlage der Resolution 1368 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und nachfolgende gebildeten und von der NATO geführten „International Security Assistance Force“ (ISAF) beteiligt. Seit Januar 2015 beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland an der Nachfolgemission „Resolute Support“. Verteidigungsministerin von der Leyen will die Bundeswehr auf „unbestimmte Zeit“ am Hindukusch stationieren (www.rp-online.de/politik/deutschland/von-der-leyen-will-truppen-auf-unbestimmte-zeit-in-afghanistan-lassen-aid-1.4738033). Während des deutschen Engagements in Afghanistan sind bislang drei deutsche Polizeibeamte, sieben deutsche Mitarbeiter nichtstaatlicher Hilfsorganisationen und 57 deutsche Soldaten ums Leben gekommen (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 45 des Abgeordneten René Springer auf Bundestagsdrucksache 19/1377). Allein die Kosten des Einsatzes der Bundeswehr werden auf mehr als 10 Milliarden Euro geschätzt (www.zeit.de/2018/11/afghanistan-taliban-deutschland-militaereinsatz-entwicklungshilfe-gescheitert).

Die Frage, ob das deutsche Engagement ein Erfolg war, ist schwierig zu beantworten. Denn die Wirksamkeit und die Folgen des Einsatzes wurden bislang nur unzureichend ausgewertet. Das liegt auch daran, dass Kriterien fehlen, mit deren Hilfe sich Erfolg oder Misserfolg der Mission in Afghanistan bestimmen lassen. Außerdem wurden die Missionsziele im laufenden Einsatz wiederholt geändert. Nach wie vor werden wichtige Ziele nicht quantifiziert. Die Frage ist beispielsweise nicht, ob erfolgreich drei Schulen betrieben werden oder nicht, sondern wie viele Schulen benötigt werden, wie viele davon vorhanden sind und für wie viele nach dem Ende des deutschen Engagements in Afghanistan eine dauerhafte Zukunftsperspektive in Aussicht gestellt werden kann. Die Frage, ob das deutsche Engagement ein Erfolg war, ist somit solange nicht zu beantworten, wie diese erforderliche Zielquantifizierung nicht erfolgt ist.

Eine Evaluation, also eine systematische und objektive Auswertung nach genau definierten Kriterien, ist jedoch notwendig, um aus dem Einsatz Schlussfolgerungen für künftige Missionen zu ziehen und ein zielgerichtetes Lernen zu ermöglichen. Eine solche Wirkungsanalyse würde den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die

Möglichkeit verschaffen, bei künftigen Entscheidungen über einen Einsatz der Bundeswehr und einem Engagement anderer Ressorts im Ausland auf die bereits gemachten Erfahrungen zurückzugreifen.

Bereits heute werden Teilbereiche des Afghanistaneinsatzes ausgewertet. So schreibt etwa das Parlamentsbeteiligungsgesetz vor, dass die Bundesregierung den Deutschen Bundestag regelmäßig über den Verlauf der Auslandseinsätze der Bundeswehr und die Entwicklung im Einsatzgebiet unterrichten muss (www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung). Es verpflichtet die Bundesregierung jedoch nicht dazu, einen Nachweis zu erbringen, welche Effekte die von ihr eingesetzten Mittel hatten.

Die Bundeswehr wertet immerhin den Einsatz ihrer Soldaten fortlaufend aus, um Rückschlüsse für die materielle Ausstattung, die Weiterentwicklung von Führungs- und Einsatzgrundsätzen oder die Ausbildung zu ziehen (www.planungsamt.bundeswehr.de/resource/resource/TU1jZzdTaGNNanAzeDRBMIRGeEU3WHVDTGFRc3R5bHFEclVIR0M0bmJjM0VBUTJnbktRYWpvNWpBWUJvUkwYUGNPZ0FWIBQZWFnGpRSjllbzVrNGR3Ym9vK1oxSXkvNEFqV1dOcXFibjA9/161101_Hardth%C3%B6henkurier_Das%20Planungsamt%20und%20die%20Einsatzauswertung%20der%20Bundeswehr.pdf).

Am 23.11.2010 veranstaltete der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages erstmals eine Öffentliche Anhörung zum Thema „Kriterien zur Bewertung des Afghanistaneinsatzes“ (www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32258461_kw47_pa_auswaertiges/203242). Ebenfalls Ende 2010 legte die Bundesregierung ihren ersten Fortschrittsbericht zum deutschen Engagement in Afghanistan mit einer Bestandsaufnahme und Kursbestimmung vor (www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/afghanistanzentralasien/fortschrittsbericht-node). Bis 2014 folgten jährlich weitere Berichte. Der letzte Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2014 enthält zudem eine Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements seit 2001 und versucht, einige Lehren aus dem Engagement zu formulieren. Diese Fortschrittsberichte sowie auch der aktuellste Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements (Februar 2018) kommen indes über eine Überblicksdarstellung nicht hinaus und erfüllen nicht die Bedingungen einer systematischen Evaluation.

Diese fragmentarischen Ansätze zu einer Auswertung des deutschen Engagements in Afghanistan werden allgemein als unzureichend bewertet, zumal Vorstöße zu einer umfassenderen Evaluierung scheiterten (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/019/1701964.pdf>). Es fehlt an einem umfassenden und ressortübergreifenden Ansatz, der sich an vorher genau festgelegten Kriterien orientiert, die es ermöglichen, Erfolge oder Misserfolge des deutschen diplomatischen, militärischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Engagements in Afghanistan bestimmen zu können.

So kritisierte der damalige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses, Wolfgang Hellmich (SPD), im Oktober 2017 im Zusammenhang mit der Debatte über die Verlängerung des Afghanistan-Mandats, dass die Bundesregierung anders als die Vereinigten Staaten die Mission nie „gründlich evaluiert“ habe. „Das ist ein Manko“. Der letzte Fortschrittsbericht liege drei Jahre zurück. Hellmich sagt, „wir brauchen eine Evaluation und eine öffentliche Debatte darum“ (www.morgenpost.de/politik/article212258591/Kabinett-will-Bundeswehr-Einsatz-in-Afghanistan-verlaengern.html).

Ähnlich äußerte sich Anfang November 2017 der FDP-Außenpolitiker Bijan Djir-Sarai. Die FDP stehe dem Einsatz aufgeschlossener gegenüber, poche aber auf eine „umfassende Evaluation, die über die bisherigen Fortschrittsberichte der Regierung hinausgeht und neben dem Militär auch die diplomatischen und entwicklungspolitischen Elemente in den Blick nimmt“, sagte er der Welt (www.welt.de/print/die_welt/politik/article170454346/Von-der-Leyen-bittet-Nato-um-Verstaendnis-fuer-Jamaika.html).

Bereits 2012 mahnte der langjährige frühere Bundestagsabgeordnete Winfried Nachtwei (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) eine systematische Auswertung von Auslandseinsätzen an: „Auslandseinsätze sind im erheblichen Maße und unvermeidbar Handeln ins Ungewisse, im Nebel. Da muss es selbstverständlich sein, wenigstens die Nebelscheinwerfer anzustellen. Alles andere ist unverantwortlich. Soldaten stehen in der Pflicht zum treuen Dienen. Der Dienstherr und politische Auftraggeber steht ihnen gegenüber in der Grundpflicht zur Ehrlichkeit. Für diese sind Wirkungsanalysen unverzichtbar.“ (www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2012/wie-weit-sollen-deutsche-soldaten-gehen-politischer-wille-sicherheitspolitische-strategie-und-friedensethische-normen/winfried-nachtwei-deutsche-auslandseinsatze-2012.pdf).

Das Problem der unzureichenden Evaluation ist dabei nicht auf Deutschland beschränkt, wie die Stiftung Wissenschaft und Politik bereits 2011 herausgearbeitet hat: „Nationalstaaten scheinen [...] nahezu blind für die Wirkung ihres gesamtstaatlichen Handelns. Sie wissen nicht, ob sie in ihren Bemühungen erfolgreich sind oder nicht.“

Außerdem bleibt ihnen unklar, welchen Umständen sie ihre Erfolge und Misserfolge, ihre Fortschritte oder Rückschläge zu verdanken haben.“ Dies gelte insbesondere für Afghanistan: „Seit Ende 2001 stochert die internationale Gemeinschaft im Nebel, probiert aus, erleidet Rückschläge und kann nur darauf hoffen, dass eine Änderung in ihrer Strategie endlich doch noch zum Erfolg führt. Vielleicht noch schlimmer: Unter Umständen würde sie den Erfolg gar nicht erkennen, wenn er einträte.“ (Tettweiler, Falk: Lernen in Interventionen. Evaluation am Beispiel der deutschen Afghanistan-Mission, Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin 2011, S. 5; www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S22_twl_ks.pdf).

