

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Marcus Faber, Alexander Müller, Christian Sauter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/1233 –**

Evaluierung des Afghanistan-Einsatzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 verabschiedete der Deutsche Bundestag am 22. Dezember 2001 das erste Afghanistan-Mandat und damit die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der „International Security Assistance Force“ (ISAF). Im Januar 2002 trafen die ersten deutschen Kräfte in Kabul ein. Die Bundeswehr beteiligte sich in der Folge mit bis zu 5 350 Soldaten am ISAF-Einsatz. 54 Bundeswehrsoldaten sind in den dreizehn Jahren gefallen. Hunderte Soldaten wurden physisch und psychisch verwundet (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2006/umfrage/gefallene-oder-verunglueckte-soldaten-der-westlichen-koalition-in-afghanistan/>). Daneben nahm Deutschland auch am Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) teil, zu deren Operationsgebiet auch Afghanistan gehörte. Mit Beschluss vom 16. November 2001 des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksachen 14/202, 14/7447) hatte die Bundeswehr der Antiterrorkoalition die Möglichkeit einer Beteiligung mit bis zu 100 Spezialkräften am OEF-Einsatz in Afghanistan bis Oktober 2008 angezeigt. Zum 31. Dezember 2014 wurde die NATO-Mission ISAF beendet und in die Resolute Support Mission (RSM) überführt. Eine substantielle, abschließende Evaluierung und Bilanzierung des deutschen ISAF-Einsatzes sind unseres Erachtens bisher nicht erfolgt.

Die RSM soll Ende März 2018 verlängert werden. Derzeit beläuft sich die Obergrenze auf bis zu 980 Soldaten für die deutsche Teilnahme an RSM (Bundestagsdrucksache 19/21). Die Soldaten sind in Kabul und Mazar-i-Sharif sowie zeitweise in Kundus eingesetzt. Wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigt und im Mandatsentwurf geschrieben, soll die Mandatsobergrenze auf 1 300 Soldatinnen und Soldaten erhöht werden (Bundestagsdrucksache 19/1094). Dabei soll ein großer Teil der zusätzlichen Soldaten voraussichtlich als Force Protection eingesetzt werden, um den Schutz der Ausbilder zu erhöhen, sowie Kundus als ständiger Einsatzort deutscher Streitkräfte wiederbelebt werden.

Eine Stabilisierung der Sicherheitslage in Teilen von Afghanistan konnte bislang nicht erreicht werden. Die UNAMA Mission verzeichnet für das Jahr 2017 weiterhin eine hohe Anzahl ziviler Opfer (<https://unama.unmissions.org/sites/>

default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2017_final_150218.pdf). In den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ vom Juni 2017 wird jedoch, wenn auch mit Einschränkungen, von Fortschritten in Afghanistan gesprochen (www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf). Eine aktuelle Evaluation, auf der diese positiven Aussagen beruhen, liegt jedoch nicht vor.

Der Deutsche Bundestag wurde bis Ende 2014 regelmäßig mit dem sogenannten Fortschrittsbericht über die Lage und Entwicklung in Afghanistan informiert. Diese Form der Unterrichtung endete mit der Überführung des ISAF-Mandates in das Resolute-Support-Mandat. Danach beschränkte sich die regelmäßige Unterrichtung des Deutschen Bundestages auf die deskriptive wöchentliche Unterrichtung des Parlaments.

Es ist aus Sicht der Fragesteller begrüßenswert, dass die Bundesregierung jetzt im Vorfeld der anstehenden Mandatsverlängerung mit dem „Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements“ (Februar 2018, Bundestagsdrucksache 19/1120) nach mehrjähriger Unterbrechung wieder an das Format des Fortschrittsberichts anknüpft. Im Bericht werden im Wesentlichen die aktuelle sozial-politische Situation in Afghanistan dargestellt und Ziele und Maßnahmen deutschen Engagements aufgelistet. Diese Form der Unterrichtung ist wichtig. Sie reicht nach Auffassung der Fragesteller aber nicht aus, um die Mitglieder des Deutschen Bundestages ausreichend über Entwicklungen und Wirkungen zu informieren und das nach wie vor erhebliche deutsche Engagement in Afghanistan umfassend und systematisch zu analysieren und zu bewerten.

1. Warum hat die Bundesregierung bislang keine umfassende Evaluation des deutschen Engagements im Rahmen des ISAF-Einsatzes vorgelegt?

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Fortschrittsberichts Afghanistan 2014 dem Bundestag im November 2014 einen Bericht zur deutschen Beteiligung an der International Security Assistance Force (ISAF) vorgelegt.

2. Plant die Bundesregierung, mit dem „Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements“ wieder an den jährlichen Berichtszyklus anzuknüpfen und auch im nächsten Jahr einen entsprechenden Bericht vorzulegen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat am 7. März 2018 mit dem Bericht über Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements eine strategische Analyse vorgelegt. Wenn sich die dort beschriebenen Bedingungen des deutschen Engagements wesentlich ändern, wird die Bundesregierung dazu erneut Stellung nehmen. Darüber hinaus wird durch die wöchentliche Unterrichtung des Parlaments über die Auslandseinsätze der Bundeswehr (UdP) sichergestellt, dass der Bundestag über das Engagement in Afghanistan kontinuierlich informiert ist.

3. Plant die Bundesregierung, eine Evaluation der deutschen Beteiligung an ISAF, OEF, RSM vorzulegen?

Wenn ja, wann?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag im Rahmen der bestehenden Verfahren sowie anlassbezogen weiterhin regelmäßig über den Stand der deutschen Beteiligung an der NATO-Mission Resolute Support und deren Bewertung unterrichten.

Zur deutschen Beteiligung an der Operation Enduring Freedom hat die Bundesregierung dem Bundestag im Dezember 2010 einen Abschlussbericht vorgelegt.

Des Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Falls die Bundesregierung eine Evaluation des deutschen Engagements in Afghanistan plant, welche Einsätze, welcher Zeitrahmen und welche qualitativen und quantitativen Kriterien sollen betrachtet werden (bitte vollumfänglich den Kriterienkatalog benennen)?

Auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3 wird verwiesen.

5. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung eine Evaluation des Afghanistan-Engagements der internationalen Gemeinschaft auf internationaler Ebene (NATO, UN) geplant?

Wenn ja, wann?

6. Wenn eine solche Evaluation auf internationaler Ebene bereits vorhanden ist, liegen der Bundesregierung hierzu Erkenntnisse vor?

Wenn ja, was sind die Erkenntnisse einer solchen Evaluation (bitte nach Regionen, Verantwortungsbereichen, Nationen, Organisationen aufschlüsseln)?

Die Fragen 5 und 6 werden aufgrund ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die NATO unterzieht alle ihre Einsätze einer regelmäßigen Bewertung im Rahmen der sogenannten Periodic Mission Reviews. Dies gilt auch für die NATO-Mission Resolute Support, zu der halbjährliche, als Verschlussachen („NATO SECRET“) eingestufte Berichte erstellt werden. Diese befassen sich mit den Rahmenbedingungen der NATO-Mission in Afghanistan, erzielten Ergebnissen und weiterhin bestehenden Herausforderungen und ziehen daraus Ableitungen für die weitere Ausgestaltung des Engagements der NATO in Afghanistan.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) hatte in seiner Resolution 2344 (2017) den Generalsekretär der Vereinten Nationen um eine strategische Überprüfung der politischen Sondermission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan / UNAMA) ersucht. Der VN-Generalsekretär hat die Ergebnisse dieser Überprüfung am 10. August 2017 vorgelegt (A/72/312 – S/2017/696, abrufbar unter: <http://undocs.org/S/2017/696>). Der Sicherheitsrat hat diese Ergebnisse im Rahmen der letzten Verlängerung des UNAMA-Mandats mit Resolution 2405 (2018) vom 8. März 2018 begrüßt und zur Umsetzung der Empfehlungen des Generalsekretärs aufgerufen.

7. Wann wird die Bundesregierung den aktuellen Lagebericht zur Sicherheitslage in Afghanistan vorlegen?

Welche Quellen werden für die Bewertung der Sicherheitslage von der Bundesregierung herangezogen?

Nach welchen Kriterien wird die Sicherheitslage bewertet werden?

Die Aktualisierung des Berichts des Auswärtigen Amts zur asyl- und abschiebe-relevanten Lage (Asyllagebericht) zu Afghanistan konnte wegen der eingeschränkten Arbeitsfähigkeit der Botschaft Kabul bisher noch nicht erfolgen. Sie wird so bald wie möglich vorgelegt werden.

Anfang August 2017 wurde bereits eine Lagebeurteilung als Zwischenbericht erstellt, die sich auf die Sicherheitslage konzentriert.

Grundsätzlich werden bei der Erarbeitung von Asyllageberichten sämtliche vor Ort zur Verfügung stehende Erkenntnisse ausgewertet. Dies schließt Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen, vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen, internationaler Organisationen, Regierungskreise sowie westlicher Partnerstaaten ein. In den Lageberichten stellt das Auswärtige Amt asyl- und abschiebungsrelevante Tatsachen und Ereignisse dar. Wertungen und rechtliche Schlussfolgerungen aus der tatsächlichen Lage haben die zuständigen Behörden und Gerichte selbst vorzunehmen. Hierfür stellt der Asyllagebericht eine der Erkenntnisquellen dar.

8. Welche Auswirkungen hat die verschärfte Sicherheitslage in Teilen Afghanistans (u. a. auch Anschläge, von denen deutsche Infrastruktur betroffen ist, wie die Botschaft in Kabul und das Konsulat in Mazar-i-Sharif) nach Kenntnis der Bundesregierung konkret auf Einsatzfähigkeit und Personalstruktur von RSM?

Auf die Verschärfung der Bedrohungslage für internationale Kräfte hat das Hauptquartier der Mission Resolute Support (RS) 2017 zum Schutz der eigenen Kräfte mit einer Anpassung der Einsatzprozeduren (Standing Operating Procedures/SOP) reagiert.

Dies führte seit Mitte 2017 auch im Bereich der Bundeswehr in Afghanistan zu erhöhten Anforderungen an den Schutz der militärischen Berater.

Die grundsätzliche Einsatzfähigkeit der eingesetzten Kräfte RS ist durch die Sicherheitslage nicht betroffen. Dennoch hat der erhöhte Bedarf an Schutzkräften insbesondere im Bereich der Beratertätigkeiten zu temporären Einschränkungen geführt. Deshalb war und ist es notwendig, mehr Schutzkräfte in die Personalstruktur zu integrieren. Dieser Notwendigkeit wird mit der Erhöhung der Personalobergrenze im neuen Bundestagsmandat für die Beteiligung der Bundeswehr an der NATO-Mission RS Rechnung getragen.

9. Wie viele Soldaten (Force Protection) werden nach Kenntnis der Bundesregierung zurzeit insgesamt zum Schutz von Ausbildern und Beratern eingesetzt?

Wie viele Soldaten werden zum Schutz eines Ausbilders eingesetzt?

Hierzu wird auf die als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Anlage verwiesen.* Die Einstufung erfolgt aufgrund der Sensitivität der bereitgestellten Daten aus dem Einsatz des deutschen Einsatzkontingents.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Entwicklung der Sicherheitslage im Verantwortungsbereich des TAAC North?

Findet Beratung auch außerhalb militärisch gesicherter Bereiche statt?

Wenn ja, wer ist daran beteiligt?

Was sind die jeweiligen Aufgaben der außerhalb militärischer gesicherter Bereiche eingesetzten Berater bzw. Ausbilder?

Hierzu wird auf die als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Anlage verwiesen.* Die Einstufung erfolgt aufgrund der Information aus eingestuften Dokumenten aus dem Einsatz.

11. Plant die Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag und Mandatsentwurf angekündigten zusätzlichen Soldaten auch mit zusätzlichen geschützten Fahrzeugen auszustatten?

Wenn ja, hat die Bundeswehr diese im Bestand, um sie kurzfristig nach Afghanistan zu bringen?

Wenn ja, sind dann noch genügend geschützte Fahrzeuge für die Ausbildung in Deutschland verbleibend?

Hierzu wird auf die als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Anlage verwiesen.* Die Einstufung erfolgt aufgrund der Sensitivität der bereitgestellten Daten für das deutsche Einsatzkontingent.

12. Welche militärischen Ziele strebt die Bundesregierung mit der deutschen Beteiligung am NATO-Einsatz RSM in Afghanistan genau an (bitte für die strategische und operative Ebene benennen)?

Deutschland bleibt in Afghanistan militärisch ausschließlich im Rahmen der NATO-Mission RS engagiert. Im Rahmen des vernetzten Gesamtansatzes der Bundesregierung dient der deutsche militärische Beitrag aus strategischer Sicht dazu, die Leistungsfähigkeit der afghanischen Sicherheits- und Verteidigungskräfte (Afghan National Defence and Security Forces/ANDSF) zu erhöhen.

Mit der derzeitigen Ausbildung, Beratung und Unterstützung der ANDSF sollen diese zu einer flächendeckenden und nachhaltigen eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung befähigt werden, um damit einem in-nerafghanischen Friedensprozess sowie den Anstrengungen des zivilen Aufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan die nötige Zeit und den nötigen Raum zu geben.

Aus operativer Sicht ist der Hauptauftrag Deutschlands als Rahmennation im Norden Afghanistans – dem Operationsplan von RS folgend – im Rahmen des

* Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft.

Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

NATO-TAA-Ansatzes (Train, Advise, Assist), das 209. Korps der afghanischen Armee zu beraten. Neben diesem Ausbildungsauftrag übernimmt die Bundeswehr eine wichtige Rolle in den wesentlichen Projekten der ANDSF Roadmap in der Verbesserung der Führungskultur und Führungsfähigkeit der ANDSF in Kabul, in der Ausbildung und Beratung der afghanischen Spezial- und Luftstreitkräfte sowie außerdem in der Beratung des afghanischen Innen- und Verteidigungsministeriums.

13. In welchem Umfang wurde nach Kenntnis der Bundesregierung der „Train, Advise, Assist“-Ansatz innerhalb der RSM bisher umgesetzt?

Wie viele afghanische Sicherheitskräfte wurden in welchem Zeitraum in welchen Fähigkeiten ausgebildet?

Wie erfolgen Qualitätskontrolle und Evaluierung der Ausbildung?

Detaillierte Listen, mit denen die Beratungen einzelner Angehöriger der afghanischen Sicherheitskräfte (ANDSF) dokumentiert werden und aus denen sich die Anzahl der beratenen Angehörigen der ANDSF ermitteln ließe, werden durch deutsche Kräfte bei RS nicht geführt.

Die Qualitätskontrolle im Rahmen des täglichen TAA ist grundsätzlich ein laufender Prozess. Hinzu kommen periodische Evaluierungen der bei Resolute Support eingesetzten Stäbe.

14. Wie schätzt die Bundesregierung die Leistungsfähigkeit der ANDSF aktuell ein (bitte nach Afghan National Army, Afghan Air Force, Afghan National Police, Afghan Special Forces, Afghan Local Police und National Directorate of Security – NDS – unterteilen)?

Hierzu wird auf die als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Anlage verwiesen.* Die Einstufung erfolgt aufgrund der Beurteilung der Erkenntnisse aus eingestuften Quellen.

15. Welche Mängel sind nach Kenntnis der Bundesregierung bei den ANDSF derzeit bei Planung, Führung und Kontrolle sowie bei der Ausstattung vorhanden?

Während der quantitative Aufbau der afghanischen Armee (Afghan National Army/ANA) inzwischen weitgehend abgeschlossen ist, spiegelt ihr aktuelles Fähigkeitsprofil noch nicht das benötigte Spektrum wider. Aufgrund des raschen Aufwuchses der afghanischen Sicherheitskräfte (ANDSF) besteht in einzelnen Bereichen noch Handlungsbedarf. Auch Korruption ist immer noch ein Problem in den ANDSF.

Mängel im Führungsverhalten und im Führungssystem der ANDSF mindern vielfach das Vertrauen in die unmittelbaren Vorgesetzten. Des Weiteren sind als Mängel die unzureichende Qualifizierung des Führungspersonals sowie Defizite der ANA in den Bereichen Feuerunterstützung (auch aus der Luft), Kampfmittelabwehr, medizinische Versorgung, Lufttransport, Aufklärung, Logistik und Materialerhaltung zu nennen.

* Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

16. Welche Auswirkungen hat die eingeschränkte Einsatzfähigkeit der Bundeswehr (www.welt.de/politik/deutschland/article173768325/Bundeswehr-Materielle-Einsatzbereitschaft-der-Truppe-noch-schlechter-geworden.html) kurz- und mittelfristig auf den Bundeswehreinsatz in Afghanistan?

In welcher Weise wirkt sich die eingeschränkte Einsatzfähigkeit konkret auf Personal, Ausstattung, Ausbildung und den effizienten Einsatz von Fähigkeiten aus?

Für die Soldatinnen und Soldaten, die in Afghanistan im Rahmen von RS eingesetzt werden sollen, ergeben sich derzeit keine missionskritischen Einschränkungen.

17. Welche Erkenntnisse („lessons learned“) hat die Bundeswehr bisher aus den Einsätzen ISAF und RSM auf strategischer und operativer Ebene gewonnen?

Welche Auswirkungen hatten und haben diese auf Struktur, Kräftedispositiv, Einsatzrhythmus, materielle Ausstattung, Ausbildungsinhalte und innere Führung der Bundeswehr (bitte einzeln aufzuführen)?

Die Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Einsätzen in Afghanistan wurden und werden unter anderem durch im Einsatzführungskommando der Bundeswehr eigens dafür eingesetztes Personal systematisch erfasst, aufbereitet und ausgewertet. Valide Ableitungen werden umgehend für alle Bereiche umgesetzt.

Erkenntnisse aus dem Einsatz führen gezielt zu Anpassungen, um unter anderem die Durchhaltefähigkeit zu erhöhen oder im Einsatz erforderliche Fähigkeiten bereits im Grundbetrieb bzw. Betrieb Inland abzubilden. Die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Einsätzen in Afghanistan wurden nach systematischer Auswertung umgehend für die Ausbildung entsprechend umgesetzt.

Die Konzeption der Inneren Führung hat sich in den Einsätzen bewährt. Sie ist mitverantwortlich dafür, dass die Bundeswehr in den Einsatzgebieten und bei den Verbündeten hohes Ansehen genießt.

18. Wie hoch sind die angefallenen Kosten des deutschen Beitrages zu ISAF, OEF, RSM und UNAMA seit 2001 insgesamt?

Aus welchen Einzelplänen des Bundeshaushaltes wurden diese bestritten (bitte nach Jahren, Operationen, Einzelplänen und Anteilen aufschlüsseln)?

Bei den bisherigen Beteiligungen der Bundeswehr an den Einsätzen in Afghanistan (ISAF, OEF und RSM) handelte beziehungsweise handelt es sich um deutsche militärische Beiträge.

Für die Beteiligungen der Bundeswehr an den Einsätzen ISAF, OEF und RSM wurden in den Jahren 2001 bis einschließlich 2017 einsatzbedingte Zusatzausgaben, diese finanziert aus Einzelplan 14, Kapitel 1401 (bis einschließlich 2015: Kapitel 1403) Titelgruppe 08, in der aus beigefügter Tabelle ersichtlichen Höhe geleistet.

Jahr	ISAF (in Mio. Euro)	OEF (in Mio. Euro)	RSM (in Mio. Euro)
2001	-	5,3	-
2002	306,2	315,7	-
2003	383,3	219,2	-
2004	337,5	131,0	-
2005	377,3	97,1	-
2006	500,8	100,9	-
2007	515,3	50,0	-
2008	536,3	54,2	-
2009	738,7	47,8	-
2010	1.081,8	55,4	-
2011	1.278,8	-	-
2012	1.206,5	-	-
2013	877,3	-	-
2014	642,3	-	-
2015	146,5	-	304,9
2016	91,1	-	285,6
2017	25,0	-	317,5
Gesamt	9.044,7	1.076,6	908,0

Ausgaben, die über das Mandatsende hinausgingen, wurden hierbei im Rahmen des sogenannten logistischen Nachlaufs geleistet. Hierunter fallen beispielsweise Nachzahlungen des Auslandsverwendungszuschlags, Ausgaben für Transporte im Rahmen der Rückverlegung sowie Ausgaben für Instandsetzungsmaßnahmen für aus dem Einsatz zurückgeführtes Gerät.

Der deutsche Beitrag zu besonderen politischen Missionen der Vereinten Nationen, also auch zu UNAMA, setzt sich aus dem deutschen Anteil am ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen und gegebenenfalls den eigenen deutschen Personal-, Verwaltungs- und Materialausgaben zusammen.

Der deutsche Beitrag zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen wird aus Einzelplan 05 (Auswärtiges Amt) finanziert. Der diesbezügliche deutsche Beitragssatz unterlag seit 2001 einem fortlaufenden Entwicklungsprozess. Derzeit zahlt Deutschland einen Beitrag in Höhe von 6,389 Prozent zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen.

Für UNAMA sind durch die Vereinten Nationen für das Haushaltsjahr 2018 bisher Ausgaben in Höhe von bis zu 82,9 Mio. US-Dollar budgetiert und durch die VN-Generalversammlung genehmigt. Über weitere Finanzmittel für UNAMA entscheidet die VN-Generalversammlung im Sommer 2018.

Für die bisherige Beteiligung der Bundeswehr an UNAMA wurden von Mai 2004 bis einschließlich 2017 einsatzbedingte Zusatzausgaben, diese finanziert aus Einzelplan 14, Kapitel 1401 (bis einschließlich 2015: Kapitel 1403) Titelgruppe 08, in Höhe von insgesamt rund 0,2 Mio. Euro geleistet.