

Sigmar Gabriel  
SPD-Parteivorsitzender

Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Vorsitzender der SPD-  
Bundestagsfraktion

- SPD-Positionspapier -

## **Stärkung des zivilen Engagements und des wirtschaftlichen Aufbaus – Stärkung der afghanischen Sicherheitskräfte**

### **Zur Dauer und Perspektive des deutschen Afghanistan-Engagements**

Im Vorfeld der internationalen Afghanistan-Konferenz, die Ende Januar in London stattgefunden hat, haben wir den Entwurf eines Positionspapieres zu Afghanistan vorgelegt. Dieses Papier hat in der Öffentlichkeit eine breite Resonanz gefunden.

Am 22. Januar 2010 hat der SPD-Parteivorstand zusammen mit der Bundestagsfraktion eine große Veranstaltung im Willy-Brandt-Haus durchgeführt, bei der das Papier Gegenstand der Diskussion war. Am 25. Januar haben Partei- und Fraktionsführung zusammen mit Helmut Schmidt über die Vorschläge beraten. Wir haben in den letzten Wochen und Monaten mit den Bürgerinnen und Bürgern das öffentliche Gespräch über das deutsche Afghanistan-Engagement gesucht. Wir haben Veranstaltungen und Konferenzen organisiert. Wir haben Briefe und Emails erhalten und geschrieben und unzählige Telefonate wurden geführt. Wir haben mit Soldaten, Polizisten und zivilen Helfern gesprochen und wir haben ihnen zugehört. Wir haben mit der afghanischen Führung und mit der afghanischen Zivilgesellschaft gesprochen. Wir reden nicht über diejenigen, die in Afghanistan ihren lebensgefährlichen Job tun - sondern wir sprechen mit ihnen.

Wir haben unser Positionspapier nach den ersten Beratungen im Parteivorstand auch in den Gliederungen der Partei zur Diskussion gestellt. In allen Beiträgen, die bei uns eingegangen sind, ist diese öffentliche und breite Debatte gelobt worden, der sich die Bundesregierung zunächst über Wochen entzogen hat. Wir haben alle Anregungen gelesen und viele in unser Papier eingearbeitet.

Mit dem jetzt in den Deutschen Bundestag eingebrachten Vorschlag für ein neues Afghanistan-Mandat ist die Bundesregierung den SPD-Forderungen sehr weit entgegengekommen:

1. Noch zur Jahreswende wurde in der Bundesregierung über eine Truppenerhöhung in der Größenordnung von 2.500 Soldaten fabuliert und es wurde über eine „robustere“ Strategie nachgedacht. Wir haben klargemacht: Wir wollen nicht mehr deutsche Kampftruppen in Afghanistan und keine rhetorische Aufrüstung der Debatte. Hier haben wir uns durchgesetzt.
2. Wir haben darauf gedrängt, dass die Wiederaufbauhilfe deutlich ausgeweitet wird. Wir haben für eine Verdopplung plädiert. Die Regierung hat diese Position übernommen und eine Erhöhung der Mittel auf 430 Mio. Euro angekündigt.
3. Wer den baldigen Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan will, muss die Fähigkeit des Landes stärken, selbst für Sicherheit zu sorgen. Deshalb haben wir uns dafür eingesetzt, mehr Ausbilder für afghanische Soldaten und Polizisten bereitzustellen. Die Zahl der deutschen Militärausbilder soll, so das Konzept der Bundesregierung, von 280 auf 1.400 erhöht werden – mehr Ausbilder der Polizei sollen Dienst tun.
4. Wir wollen, dass es eine verantwortungsvolle Abzugsperspektive für unser militärisches Engagement in Afghanistan gibt. Dieser zeitliche Korridor orientiert sich an den Zielen der afghanischen Regierung, die Verantwortung für Sicherheit im Land selbst zu übernehmen, und an den Zielen der internationalen Gemeinschaft. Damit schaffen wir einen klaren Rahmen, mit dem die afghanische Regierung planen kann und wir verhindern, dass es einen internationalen Wettbewerb gibt, wer am schnellsten abzieht.
  - a) Wir wollen, dass der Abzug der Bundeswehr zeitgleich mit den USA 2011 beginnt. Die Bundesregierung hat diese Terminierung übernommen.
  - b) Wir haben vorgeschlagen, auch den Zeitkorridor 2013 – 2015 zu benennen, bis zu dem unser militärisches Engagement beendet sein soll. Diesem Vorschlag ist die Bundesregierung nur implizit gefolgt, in dem sie die Unterstützung für die Pläne der afghanischen Regierung verspricht, die angekündigt hat, innerhalb von 5 Jahren die volle Sicherheitsverantwortung in Afghanistan zu übernehmen.

Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag gebeten, über die 4.500 bereits mandatierten Soldaten einer Erhöhung um 500 Soldaten + 350 als „flexible Reserve“

zuzustimmen. Die Erhöhung des Truppenkontingents um 500 Soldaten soll ermöglichen, mehr für Ausbildung zu tun. Die „flexible Reserve“ soll in besonderen Fällen zeitlich begrenzt eingesetzt werden, z.B. zur Unterstützung von Parlamentswahlen - es kommt darauf an, ob die Bundesregierung hier Wort hält.

Wir haben gegenüber der Bundesregierung und der Führung der Bundeswehr in vielen Gesprächen deutlich gemacht, dass eine dauerhafte Erhöhung des Bundeswehrkontingents durch die Hintertür mit uns nicht zu machen ist. Wir erwarten, dass die Bundesregierung dies in den abschließenden Beratungen in den Ausschüssen des Bundestages in dieser Woche noch einmal bekräftigt und klare Zusagen gibt, dass Soldaten aus der Reserve nur für vorübergehende, zeitlich begrenzte Ziele und auch das nur nach vorheriger Befassung des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses des Bundestages eingesetzt werden. Die reguläre Mandatsobergrenze liegt künftig bei 5000, nicht bei dauerhaft 5350 Soldaten. Wir werden uns in jedem einzelnen Fall sehr genau ansehen, ob der Einsatz der Reserve wirklich notwendig und sauber begründet ist. Der Bundesregierung muss klar sein: Wenn sie an dieser Stelle nicht liefert oder versucht zu tricksen, dann verliert sie sehr schnell die Unterstützung des Parlaments.

**Warum hat die internationale Gemeinschaft in Afghanistan militärisch interveniert?**

Die Anschläge vom 11. September 2001 mit über 3.000 Toten lenkten das internationale Augenmerk auf Afghanistan. Unter dem herrschenden Taliban-Regime fand das internationale Terrornetzwerk von Osama Bin Laden nicht nur einen sicheren Hafen, sondern nutzte das afghanische Territorium sowohl für die Planung von Anschlägen als auch für die Ausbildung von Terroristen, zu denen die Attentäter von New York und Washington gehörten. Selbst nach den Anschlägen vom 11. September stellte sich das Taliban-Regime weiterhin schützend vor diese terroristischen Strukturen, die zusammenfassend als „Al Qaida“ bezeichnet werden. Sprecher der Al Qaida hatten damals öffentlich weitere Angriffe auf die USA angekündigt und andere dazu aufgerufen. Das Taliban-Regime hatte sich damit nach internationaler Auffassung mit der Beherbergung und dem Schutz von Al Qaida zum Mittäter bereits erfolgter und möglicher weiterer Terrorangriffe gemacht.

Vor diesem Hintergrund haben die Vereinten Nationen mit der Resolution 1368 vom 12. September 2001 die terroristischen Angriffe vom 11. September als Bedrohung des Weltfriedens qualifiziert und ausdrücklich auf das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung gegen die terroristischen Angriffe vom 11. September hingewiesen. Die Resolution 1373 vom 28. September 2001 rief die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen darüber hinaus zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf. Nach wochenlangem diplomatischem Druck auf das afghanische Regime, die verantwortlichen Al Qaida-Führer auszuliefern, hatten sich die USA und Großbritannien entschlossen, militärische Maßnahmen gemäß Artikel 51 der UN-Charta zu ergreifen. Ziel war die Beseitigung der fortdauernden terroristischen Bedrohung von Al Qaida aus Afghanistan. Der militärische Einsatz in Afghanistan begann und steht bis heute auf einer einwandfreien völkerrechtlichen Grundlage der Beschlüsse der Vereinten Nationen. Das ist der diametrale Unterschied zur amerikanischen Militärintervention im Irak.

### Warum hat sich Deutschland beteiligt?

Deutschland hat sich im November 2001 entschlossen, dem Aufruf der Vereinten Nationen zu folgen, erforderliche Maßnahmen im Kampf gegen die Bedrohung des Weltfriedens zu unterstützen. Der Einsatz militärischer Mittel wurde als unverzichtbar betrachtet, um die terroristische Bedrohung zu bekämpfen und eine Wiederholung von Angriffen wie am 11. September 2001 nach Möglichkeit auszuschließen. Dazu beteiligte sich die Bundeswehr zunächst an der *Operation Enduring Freedom* (OEF) und später an der UN-Mission ISAF. Das Ziel von OEF war, die Führungs- und Ausbildungseinrichtungen der Terroristen auszuschalten, die Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten.

Die Anschläge von Madrid und London zeigten auf grausame Weise, dass auch die Menschen in Europa vom internationalen Terrorismus bedroht waren. Bereits beim Anschlag auf die Al-Ghriba-Synagoge auf Djerba am 11. April 2002 wurden 14 deutsche Urlauber getötet. In den folgenden Jahren konnten mehrere Terroranschläge in Deutschland im Vorfeld vereitelt werden. Der internationale Terrorismus erwies sich mehr und mehr als unmittelbare Gefahr auch für uns.

Der Beitrag Deutschlands und der internationalen Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus erstreckte sich jedoch nicht nur auf den militärischen Bereich, sondern umfasste insbesondere politische und wirtschaftliche Maßnahmen. In Bezug auf Afghanistan wurde mit dem Petersberg-Prozess und der sogenannten „Bonner Vereinbarung zur Bildung einer Friedens- und Übergangsvereinbarung“ eine Entwicklung unterstützt, die die Chancen für eine nationale Aussöhnung sowie für den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau stärken sollte. Die von den auf der Petersberger Konferenz vertretenen afghanischen Gruppen gewünschte militärische Absicherung des Versöhnungs- und Wiederaufbauprozesses wurde im Rahmen der daraufhin beschlossenen UN-Mission ISAF umgesetzt. Deutschland hat sich an dieser Mission von Beginn an beteiligt. Auch beim Wiederaufbau hat sich Deutschland seit 2002 mit substantiellen Beiträgen eingebracht.

**Seit wann hat sich die NATO in Afghanistan engagiert?**

Nach Mandatierung und Aufstellung von ISAF im Dezember 2001 wurde ISAF jeweils von einer oder mehreren Nationen geführt. Die jeweiligen Führungsnationen stießen jedoch zunehmend an Kapazitätsgrenzen. Im August 2003 übernahm schließlich die NATO - wiederum durch UN-Mandat - die Verantwortung für Führung, Planung und Unterstützung der ISAF-Mission.

Erstreckte sich das Operationsgebiet von ISAF zunächst nur auf Kabul und die Umgebung, so wurde es schrittweise auf weitere Teile des Landes ausgedehnt. Seit Oktober 2003 wurde durch einen Erweiterungsplan der NATO, genehmigt durch den UN-Sicherheitsrat, das Operationsgebiet auf die nördlichen Provinzen Afghanistans erweitert. 2005 wurde auch Verantwortung für das westliche Afghanistan übernommen und im Juli 2006 erweiterte ISAF ihren Verantwortungsbereich auf den Süden des Landes. Im September 2006 beschloss der Nordatlantikrat, die Mission auch auf den Osten Afghanistans auszudehnen.

**Was waren die Ziele der internationalen Gemeinschaft?**

Die internationale Gemeinschaft hatte sich 2001 dazu entschlossen, dem afghanischen Volk dabei behilflich zu sein, die bewaffneten Konflikte in Afghanistan zu beenden und die nationale Aussöhnung, einen dauerhaften Frieden, Stabilität und die Achtung der

Menschenrechte zu fördern, sowie mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten, um der Nutzung Afghanistans als Basis für den Terrorismus ein Ende zu setzen. Afghanistan sollte nicht wieder als Ruhe-, Rückzugs- und Regenerationsraum für den internationalen Terrorismus genutzt werden.

Das gemeinsame Engagement der Afghanen und der internationalen Gemeinschaft sollte in einen dauerhaften Frieden, wirtschaftliche Stabilität und ein funktionierendes Staatswesen münden.

### Wo stehen wir heute?

Ein Hauptziel des Einsatzes ist im Grundsatz heute erreicht: Afghanistan ist gegenwärtig nicht länger ein Rückzugsraum für international agierende Terroristen. Dieser Erfolg ist allerdings nicht nachhaltig. Für den Fall eines sofortigen Rückzugs der ISAF wäre ein erneutes Aufflammen des Bürgerkrieges hoch wahrscheinlich, der Rückfall Afghanistans in den Status eines „failed states“ wäre die Folge, das Feld für eine Rückkehr von Al Qaida bereitet.

Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg der Mission ist der wirtschaftliche und politische Wiederaufbau des Landes. Nur wenn es gelingt, eine sich weitgehend selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu setzen, die politischen Institutionen im Lande in ihrem Ansehen und ihrer Effektivität zu stärken sowie selbständig handlungsfähige afghanische Sicherheitskräfte und funktionsfähige staatliche Institutionen zu etablieren, kann es gelingen, den inneren Frieden Afghanistans herzustellen, gewaltsam ausgetragene tribale Konflikte zu überwinden und dem Terrorismus den Nährboden aus Perspektivlosigkeit und Armut zu entziehen.

Obwohl mit stetig steigender Tendenz erhebliche finanzielle und personelle Mittel in den Wiederaufbau und dessen militärische Absicherung investiert wurden, sind diese Ziele bislang nicht erreicht worden. Allerdings hat der bisherige Mittelansatz durchaus zu Erfolgen geführt. Dennoch fällt die Bilanz in allen Schlüsselbereichen gemischt aus.

Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte: Viele Einsätze gegen Aufständische werden inzwischen von der ANA selbst oder in Kooperation mit den internationalen Truppen durchgeführt. Die Zahl der ausgebildeten Soldaten der afghanischen Armee ANA

nähert sich nach ISAF-Angaben der 100.000er Marke, allerdings hat nur ein Teil bereits die volle Einsatzstärke erreicht. Die Quote der Soldaten, die die Armee nach kurzer Zeit wieder verlassen, lag anfangs bei bis zu 30 Prozent, heute bei geschätzten 10 Prozent. Die afghanische Regierung ist auf längere Sicht außerdem nicht in der Lage, die ANA aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Sie steht dabei in Konkurrenz zu Aufständischen, die ihren „Nachwuchs“ aus den Reihen der ANA auch über lukrative Bezahlung rekrutieren. Die Ist-Stärke der Afghan National Police ANP liegt heute bei gut 90.000. Der Grad der Polizeieinheiten, die volle Einsatzreife haben, liegt allerdings noch deutlich unter dem der ANA. Die ANP steht in noch stärkerem Maße als die ANA im Visier der Aufständischen, Angehörige der ANP werden häufig Opfer von Anschlägen und Angriffen.

Infrastruktur und Wirtschaft: Der zivile Wiederaufbau hat in wichtigen Bereichen sichtbare Fortschritte gebracht. Mehrere tausend Schulen wurden errichtet, rund sechs Millionen Kinder haben dadurch Zugang zu Bildung. Gegenüber 2001 bedeutet dies eine Versechsfachung, 35 Prozent dieser Kinder sind Mädchen. Zur Förderung der beruflichen Bildung wurden Technische Schulen wieder aufgebaut und in die Ausbildung des Lehrpersonals investiert. Über 80 Prozent der afghanischen Bevölkerung haben inzwischen wieder Zugang zu medizinischer Grundversorgung. Mit einer Vielzahl von Vorhaben wurde die Verkehrsinfrastruktur wiederhergestellt. Die wichtigste Verkehrsrouten, die sogenannte Ring Road wurde auf einer Strecke von rd. 2000 km wiederhergestellt, hinzu kommen viele tausend Kilometer ländlicher Straßen, die wieder befahrbar gemacht wurden. Ein wichtiger Schwerpunkt im deutschen Zuständigkeitsbereich war und ist die Grundversorgung der Städte in Nordafghanistan mit Wasser. Erste Erfolge weisen auch die Bemühungen um eine Förderung der ländlichen Entwicklung auf. Der Getreideanbau weist für dieses Jahr gute Wachstumsraten aus; auch in Folge dieser Entwicklung ist der Drogenanbau seit einigen Jahren rückläufig. Um eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung voranzubringen, haben wir die Gründung einer Investitionsförderagentur und den Aufbau einer Mikrofinanzbank mit landesweit 17 Filialen erreichen können.

Dennoch gibt es im Bereich der Landwirtschaft noch erheblichen Wiederaufbaubedarf. Große Defizite gibt es nach wie vor auch im Bereich der Energieversorgung, bei der Infrastruktur und der Ausbildung der afghanischen Bevölkerung. Noch immer haben viele Menschen und Regionen in Afghanistan keinen Zugang zu Strom, noch immer

sind fehlende Transportwege in manchen Landesteilen ein Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung, noch immer sind die meisten Afghanen Analphabeten.

Der jüngste Weltbankbericht zeigt, dass die zunächst positiven Trends der wirtschaftlichen Entwicklung inzwischen rückläufig sind. Während in den Jahren zwischen 2002 und 2008 durchschnittliche Wachstumsraten von 11 Prozent zu verzeichnen waren, ist das Wachstum im vergangenen Jahr – verstärkt durch die Weltwirtschaftskrise - mit 2,3 Prozent auf den niedrigsten Wert der Post-Taliban-Zeit gesunken.

Staatliche Institutionen: Die afghanische Zentralregierung ist bislang nicht in der Lage, ihrer Aufgabe, die Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen zu versorgen, in der Fläche nachzukommen. Es fehlt an ausgebildetem Fachpersonal, Korruption scheint auf allen staatlichen Ebenen bis in die Spitze einiger Ministerien verbreitet zu sein und regionale Verwaltungsstrukturen sind in weiten Teilen des Landes deutlich unterentwickelt. Die Unregelmäßigkeiten bei den Präsidentschaftswahlen waren nicht geeignet, das Ansehen der Zentralregierung bei der afghanischen Bevölkerung zu erhöhen.

Rahmenbedingungen für Frauen: Seit 2001 konnten die politischen und realen Rahmenbedingungen für das Leben von Frauen in Afghanistan verbessert werden. Dies hat sich in der neu beschlossenen afghanischen Verfassung niedergeschlagen. In der Lebensrealität muss die immer noch massive Diskriminierung von Frauen zurückgedrängt und beendet werden. Deshalb war und ist die gezielte Förderung der Rechtsberatung für Frauen, die Ausbildung von Polizistinnen und Justizpersonal sowie die Stärkung zivilgesellschaftlicher Gruppen besonders notwendig.

**Warum sind die Erfolge hinter den Erwartungen zurückgeblieben?**

Die Gründe dafür, warum die von der internationalen Gemeinschaft gesetzten Ziele in den vergangenen Jahren nicht oder nur teilweise erreicht wurden, sind vielfältig:

- Der Wiederaufbau wurde in der Anfangsphase des Einsatzes auf allen Ebenen nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. Die NATO hat das Einsatzgebiet von ISAF nur sehr langsam und schrittweise auf das gesamte afghanische Staatsgebiet

ausgedehnt. Erst 2006 wurde volle Präsenz erreicht. Über die Bedeutung des zivilen Wiederaufbaus für die Stabilisierung des Landes herrschte zu Beginn des Einsatzes keine Einigkeit. Namentlich die USA haben den Auftrag in Afghanistan zunächst vor allem als militärische Aufgabe betrachtet.

- Die für den zivilen Wiederaufbau des Landes gesetzten Ziele waren nicht genügend ambitioniert, die bereitgestellten Ressourcen dementsprechend nicht ausreichend. Dies betrifft sowohl die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte ANA und ANP als auch den zivilen Wiederaufbau. Die für die Koordinierung der internationalen Wiederaufbauhilfe zuständige UN-Mission UNAMA war nicht mit hinreichenden personellen Ressourcen ausgestattet. Dies hat zu einem spürbaren Mangel an effizienter Koordinierung der zahlreichen internationalen Geber und ihrer Projekte geführt.
- Die Bedeutung der Lösung der innerafghanischen tribalen und ethnischen Konflikte für die innere Konstitution des Landes wurde zunächst unterschätzt und nicht mit dem notwendigen Nachdruck flankiert und unterstützt.
- Als Folge eines zu zögerlichen Vorgehens beim Wiederaufbau und auch als Resultat einer Politik, die die innerafghanischen tribalen Rivalitäten und die Bedeutung der innerafghanischen Aussöhnung unterschätzt hat, haben die Taliban seit einigen Jahren zu neuer Stärke gefunden. Die Sicherheitslage hat sich deutlich verschärft. Gewaltsame Vorkommnisse, die in den ersten Jahren vor allem auf den Süden und Osten beschränkt waren, haben inzwischen auch im Norden des Landes deutlich zugenommen.

### Wie hat sich die Sicherheitslage entwickelt?

Afghanistan war von Anfang an nicht in der Lage, selbst für Sicherheit im Land zu sorgen. Die Sicherheitslage hat sich in den Regionen des Landes nach dem Sturz der Taliban unterschiedlich entwickelt.

Als Folge eines zu zögerlichen Vorgehens beim Wiederaufbau im Süden und Osten des Landes und auch als Resultat einer Politik, die die innerafghanischen tribalen Rivalitäten und die Bedeutung der innerafghanischen Aussöhnung unterschätzt hat,

haben die Taliban zunächst im Süden und Osten des Landes wieder an Einfluss gewonnen. Dabei haben sie von der Nähe der pakistanischen Grenze profitiert. Aber auch kriminelle Gruppierungen und regionale Warlords nutzten die unzureichende Zahl an afghanischen Sicherheitskräften und haben zur weiteren Verschärfung der Sicherheitslage beigetragen.

Gewaltsame Vorkommnisse, die in den ersten Jahren vor allem auf den Süden und Osten beschränkt waren, haben inzwischen auch im Norden des Landes deutlich zugenommen. Grund hierfür ist auch, dass die Nachschubwege für ISAF, die bis 2009 vor allem über den Südosten liefen, aufgrund von unsicheren Routen und diversen Anschlägen teilweise in den Norden verlagert wurden. Gleichzeitig wurde im Osten und Süden der militärische Druck auf die Taliban und andere bewaffnete Gruppen erhöht. Damit geriet der deutsche Verantwortungsbereich mehr und mehr auch in den Fokus der bewaffneten oppositionellen Kräfte.

### **Wohin will die internationale Gemeinschaft in Afghanistan?**

Die internationale Gemeinschaft hat in den letzten zwei bis drei Jahren begonnen, die genannten Defizite aufzuarbeiten und ihre Strategie anzupassen. Die Zahl der Ausbilder für ANA und ANP wurde erheblich aufgestockt. Das Tempo der Ausbildung wurde dadurch erheblich beschleunigt. Durch direkte finanzielle Unterstützung bei der Bezahlung der afghanischen Sicherheitskräfte konnte die Zahl der Abgängigen deutlich reduziert werden. Die Mittel für den zivilen Wiederaufbau wurden in den letzten Jahren ebenfalls erheblich aufgestockt. Allein bei der Afghanistan-Konferenz in Paris im Juni 2008 wurden Hilfszusagen in Höhe von insgesamt 20 Mrd. Dollar gemacht bzw. erneuert. Deutschland hat seine Unterstützung im Jahr 2008 von 100 auf 170 Mio. Euro jährlich erhöht und stellt im Zeitraum von 2001 – 2010 insgesamt deutlich über eine Milliarde Euro zur Verfügung. Die UN-Mission UNAMA wurde personell deutlich gestärkt, mit der Folge einer verbesserten Geberkoordinierung.

Auf Drängen der Verbündeten (unter maßgeblicher Beteiligung von Außenminister Frank-Walter Steinmeier) haben die USA inzwischen einen grundlegenden Kurswechsel in ihrer Afghanistanpolitik vollzogen. Die neuen politischen Richtlinien von Präsident Obama, erheblich größere Anstrengungen für den zivilen Wiederaufbau zu unternehmen, sowie die neuen Direktiven des ISAF-Kommandeurs McChrystal, die den

Schutz der afghanischen Bevölkerung in den Vordergrund stellen, sind ebenso Ausdruck dieses amerikanischen Sinneswandels wie die erklärte Bereitschaft der neuen US-Administration, das Gespräch mit verhandlungsbereiten Taliban zu suchen.

Im September 2009 hat Frank-Walter Steinmeier als Außenminister einen Zehn-Punkte-Plan vorgelegt, in dem Eckpunkte für die weitere Zusammenarbeit mit der afghanischen Regierung und eine Perspektive für Dauer und Ende des deutschen und internationalen Einsatzes in Afghanistan formuliert sind. Darin ist eine *Roadmap* mit konkreten und verbindlichen Zielen und Vorkehrungen für deren Umsetzung gefordert. Die afghanische Regierung soll beim Schutz der Grundrechte, der Bekämpfung von Korruption und Drogenhandel stärker in die Pflicht genommen und die Ausbildung von ANA und ANP soll beschleunigt werden, um die Sicherheitsverantwortung schrittweise in afghanische Hände übergeben zu können. Der Zehn-Punkte-Plan fordert außerdem, die innerafghanische Versöhnung zu befördern, den zivilen Wiederaufbau weiter zu forcieren und den regionalen Ansatz unter Einbeziehung Pakistans und anderer wichtiger Anrainer Afghanistans weiter zu verfolgen.

Vor wenigen Wochen hat Präsident Obama die neue Afghanistan-Strategie der USA vorgestellt und damit – als größter Truppensteller, größter Ausbilder und größter Geber für den zivilen Wiederaufbau – Leitplanken für das künftige Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan gesetzt. Die USA beabsichtigen, zusätzliche 30.000 Soldaten nach Afghanistan zu verlegen. Ein Teil dieser Truppen wird für die Ausbildung der ANA eingesetzt, kurzfristig verstärkt werden soll aber auch der Kampf gegen Aufständische insbesondere im Süden und Osten des Landes sowie der zivile Wiederaufbau. Bereits im Sommer 2011 sollen erste US-Truppen wieder abgezogen werden.

Innerhalb der internationalen Gemeinschaft gibt es einen breiten Konsens, dass die Ausbildung der ANSF weiter verstärkt werden muss, da funktionsfähige afghanische Sicherheitskräfte zentrale Voraussetzung für den Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan sind. Die Verstärkung der US-Truppen und der klare Fokus auf Ausbildung der ANSF ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass wichtige Truppensteller (Kanada, Niederlande) angekündigt haben, ihr Engagement im Süden und Osten des Landes in absehbarer Zukunft signifikant reduzieren zu wollen.

## Was ist zu tun?

Nach acht Jahren Einsatz werden sichtbare Erfolge beim Wiederaufbau durch eine sich in Teilen des Landes verschärfende Sicherheitslage überschattet. Bürgerkrieg zwischen afghanischer Regierung und Taliban bzw. regionalen „War-Lords“ und bewaffnete Kämpfe zwischen militanten oppositionellen Gruppen und den internationalen Sicherheitskräften prägen in einigen Teilen des Landes den Alltag. Dennoch zeigen jüngste Umfragen, dass die große Mehrheit der Afghanen ihr Land auf einem richtigen Weg sieht und vor allem eine Verstärkung des zivilen Wiederaufbaus wünscht. Das Ansehen der Taliban in der afghanischen Bevölkerung ist auf einen Tiefpunkt gesunken. In dieser Situation kann und darf es nicht darum gehen, den militärischen Konflikt zu verschärfen, viele zivile Opfer zu riskieren und damit wachsenden Widerstand der afghanischen Bevölkerung gegen die internationale Präsenz zu provozieren. Die Soldaten der ISAF stehen an der Seite der Menschen in Afghanistan. Zu ihrem Schutz sind sie da. Dies muss die oberste Maxime ihres Handelns sein. Einsatzregeln und Einsatzpraxis haben sich daran zu orientieren.

Die Zustimmung zu diesem Einsatz in der Bevölkerung ist hierzulande, aber auch international, kontinuierlich rückläufig, Forderungen nach einer klaren Perspektive für die Beendigung des Einsatzes werden drängender. Eine kurzfristige Beendigung des Einsatzes ist keine Option, da dies nach Einschätzung aller Beobachter zu einer Rückkehr des Bürgerkrieges mit allen negativen Folgen für Afghanistan, die regionale Sicherheitslage sowie für unsere eigene Sicherheit führen würde.

Es gilt jetzt vielmehr, den bereits begonnenen Strategiewechsel in Richtung einer stärkeren Fokussierung auf die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte und den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau konsequent fortzuführen und das aus den öffentlichen Debatten in allen in Afghanistan maßgeblich engagierten Staaten sich ergebende Momentum zu nutzen, um in einer gemeinschaftlichen Anstrengung den Einsatz in Afghanistan zu einem guten Ende zu führen.

Die Frage einer weiteren Beteiligung am Engagement der Internationalen Gemeinschaft in Afghanistan ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit Deutschlands als Partner in den Vereinten Nationen und bei ISAF. Wir stehen zu unserer Verantwortung gegenüber den Menschen in Afghanistan. Klar ist aber auch: Der Einsatz darf kein

Daueraufenthalt werden. Gemeinsam mit unseren Partnern müssen wir eine klare Perspektive entwickeln, wie die Ergebnisse des internationalen Engagements gesichert und die militärische Präsenz von ISAF schrittweise zurückgeführt werden können. Deutschland muss deshalb sein Engagement im Bereich der Ausbildung der ANSF und des zivilen und militärischen Wiederaufbaus verstärken und sich auf internationaler Ebene für die Fortsetzung des begonnenen Strategiewechsels einsetzen. Dafür braucht es:

Eine Offensive für Wiederaufbau und selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung: Der Schlüssel für eine nachhaltige Befriedung Afghanistans liegt in der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Einer Entwicklung, die Menschen nicht länger veranlasst, Rauschgift zu produzieren, um ihr Leben fristen zu können, sondern die Alternativen zum Drogenanbau fördert. Afghanistan ist ein reiches Land, das über zahlreiche Rohstoffe verfügt. Die Reichtümer des Landes müssen systematisch erschlossen werden und die Erträge den Menschen in Afghanistan zugute kommen. Hierzu braucht es mehr afghanische Geologen, Ingenieure und eine Vielzahl weiterer Fachkräfte. Deshalb darf die internationale Gemeinschaft bei ihren Bemühungen um mehr und bessere Bildung und Ausbildung in Afghanistan nicht nachlassen. Und es sind zusätzliche und systematische Anstrengungen im Bereich des zivilen Wiederaufbaus nötig. Allgemeine Zielmarken und abstrakte Willensbekundungen im Sinne eines erneuerten Afghan Compact sind wichtig, reichen aber nicht aus. Die afghanische Regierung hat mit der Afghan National Development Strategy eine umfassende Strategie zur Entwicklung des Landes vorgelegt. Aufbauend hierauf braucht es:

- eine systematische Verbindung aller wichtigen am Wiederaufbau beteiligten Akteure unter dem Dach der UNAMA,
- die Entwicklung von Masterplänen für den Ausbau der Infrastruktur, der Energieversorgung, für die Erschließung von Bodenschätzen, für die Entwicklung von Wertschöpfung,
- flankierend dazu eine Offensive zur Bildung und Ausbildung afghanischer Fachkräfte.

Die ländlichen Räume sollten in Afghanistan stärker als bisher gefördert werden, denn dort lebt die Mehrheit der Bevölkerung. Dabei sollte die Armutsbekämpfung mit Programmen zur Ernährungssicherung, Grundbildung, Basisgesundheit und

Beschäftigung im ländlichen Raum im Vordergrund stehen. Der Aufbau lokaler staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen soll im Einvernehmen mit und unter Nutzung von lokalen Kräften intensiv vorangebracht werden. Die Bevölkerung muss spüren, dass es eine Sicherheits- und Entwicklungsperspektive gibt, in die sie eingebunden ist und an der sie mitwirken soll und kann.

Mehr Nachdruck auf gute Regierungsführung: Eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung ist von funktionierenden staatlichen Strukturen abhängig. Der Kampf gegen Korruption muss von der neuen afghanischen Regierung mit Nachdruck betrieben werden. Der aktuelle Prozess der Regierungsbildung bietet die Chance hierfür, die internationale Gemeinschaft muss klare Erwartungen formulieren, deren Erfüllung deutlicher als in der Vergangenheit eingefordert werden müssen. Dazu brauchen wir wiederum ein funktionierendes Rechtssystem. Die afghanischen Behörden müssen größere Anstrengungen unternehmen, um Menschenrechtsverletzungen in und von staatlichen Stellen wirkungsvoll und nachprüfbar zu bekämpfen. Parallel dazu muss die Ausbildung afghanischer Verwaltungsfachleute vorangetrieben werden. Als praktischer Beitrag hierzu sollte im deutschen Verantwortungsbereich zügig eine Verwaltungsakademie aufgebaut werden.

Mehr Engagement bei der Ausbildung der ANSF: Die Aufgabe, ein sicheres Umfeld zu gewährleisten, muss schrittweise in afghanische Verantwortung übergehen. Bereits im Sommer 2008 wurde die Sicherheitsverantwortung für die Hauptstadt Kabul in afghanische Hände übergeben. Dies muss auch für überwiegend ruhige Gegenden im Norden Afghanistans bereits in 2010 möglich sein. Parallel dazu muss die Ausbildung von Armee und Polizei weiter verstärkt werden. Die Bundesregierung ist aufgefordert, Vorschläge zu entwickeln, wie innerhalb des bestehenden Kontingents Kapazitäten hierfür freigemacht werden können. Die Zahl der Ausbilder für die ANP muss signifikant erhöht werden. Die Bundesregierung wird auch weiterhin einen Beitrag zur Bezahlung der ANSF über finanzielle Beteiligung an den entsprechenden Trust Funds leisten müssen.

Mehr Unterstützung für die innerafghanische Aussöhnung: Der Prozess der innerafghanischen Aussöhnung muss unterstützt werden. Kooperations- und kompromissbereiten oppositionellen Kräften muss die Rückkehr in die afghanische

Gesellschaft ermöglicht werden, wenn sie bereit sind, die Waffen niederzulegen und sich zur afghanischen Verfassung zu bekennen. Sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene können sich hieraus wichtige Impulse für eine Befriedung der Lage ergeben. Die seit einigen Jahren bestehenden informellen Gesprächskontakte zwischen der afghanischen Regierung und oppositionellen militanten Kräften sollten, wo immer dies von außen möglich ist, flankiert werden. Wo die internationale Gemeinschaft konkrete Unterstützung für die innerafghanische Aussöhnung leisten kann, etwa durch finanzielle Hilfe bei der Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in die afghanische Gesellschaft, sollte sie dies tun.

Militärische, rechtliche und wirtschaftliche Sicherung wird freilich langfristig nur gelingen, wenn wir auch die religiösen Dimensionen der bestehenden Konflikte in den Blick nehmen. Afghanistan nennt sich Islamische Republik. Wir brauchen Gespräche mit islamischen Religionsvertretern, die die Gewaltanwendung im Namen ihres Glaubens als das benennen, was es ist: Missbrauch der Religion. Wir brauchen die religiöse Delegitimierung von Terror und Selbstmordanschlägen.

Mehr Unterstützung für Frauen- und Menschenrechte: Frauenrechte sind Menschenrechte. Die Achtung der Menschenrechte ist ein wesentlicher Grundstein eines jeden Entwicklungsprozesses und für unser Engagement in Afghanistan unabdingbar. Dies muss auch im innergesellschaftlichen Versöhnungsprozess in Afghanistan berücksichtigt werden. Der Bildung und Ausbildung von Frauen muss Priorität eingeräumt werden.

Die Fortführung und Ausweitung des regionalen Ansatzes: Der Wiederaufbau muss – ebenso wie die politische Lösung der afghanischen Konflikte – als Aufgabe verstanden werden, die unter Einbindung der afghanischen Anrainer wie Pakistan, Iran, der zentralasiatischen Nachbarn im Norden, aber auch China als Wirtschaftspartner und Export- und Transitländer angegangen werden muss. Die wirtschaftliche Kooperation in der Region eröffnet zugleich neue Handlungs- und Gesprächsfelder für die maßgeblich von Deutschland und Außenminister Frank Walter Steinmeier initiierte regionale pakistanisch-afghanische Kooperationsinitiative.

Eine klare Ausstiegsperspektive: Als Teil einer neuen strategischen Ausrichtung der deutschen und der internationalen Afghanistan-Politik muss deutlich werden, wie der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Mission auf die Ausbildung der ANSF

fokussiert und mit zunehmendem Fortschritt bei der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte schrittweise zurückgeführt werden kann.

### Was erwarten wir von der Bundesregierung?

Die Bundesregierung muss ihrer herausgehobenen Funktion als einer der größten Geber ziviler Hilfe und drittgrößter Truppensteller in Afghanistan gerecht werden. Sie darf nicht in Attentismus verfallen und den internationalen Diskussionen und Entscheidungen hinterherlaufen. Wir erwarten von der Bundesregierung eine ausgearbeitete Strategie für das weitere deutsche und internationale Engagement in Afghanistan. Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass der Einsatz von einer breiten Mehrheit des Deutschen Bundestages getragen werden kann. Um das zu gewährleisten, muss das Konzept der Bundesregierung mindestens folgende Bedingungen erfüllen:

- Beibehaltung der Strategie des deutschen Afghanistan-Einsatzes, den Schutz der zivilen Bevölkerung Afghanistans in den Mittelpunkt des zivilen und militärischen Engagements zu stellen. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich den Strategiewechsel der US-Streitkräfte in Afghanistan, die inzwischen ebenfalls diesem Schutz der Zivilbevölkerung uneingeschränkt Vorrang geben. Gerade vor diesem Hintergrund verbieten sich Debatten über die angebliche Notwendigkeit von „robusteren Mandaten“ für „Kriegseinsätze“. Derartige Forderungen konterkarieren den positiven amerikanischen Strategiewechsel und erwecken in der Öffentlichkeit und auch bei den Angehörigen der Bundeswehr eher den Eindruck, als seien für die politische Führung zur Erreichung bestimmter „Kriegsziele“ auch zivile Opfer hinnehmbar.
- Eine Initiative zur stärkeren Einbindung und zur Übernahme von mehr regionaler Verantwortung für eine stabile und friedliche Entwicklung in der Region Afghanistan/Pakistan durch China, Russland, die Türkei und den Iran.
- Eine deutliche Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der Ausbildung und Ausstattung der afghanischen Sicherheitskräfte. Die Zahl der Polizeiausbilder muss mindestens verdoppelt werden. Die CDU/CSU/FDP-Bundesregierung muss ihre politische Mehrheit im Bundesrat dazu nutzen, die Ministerpräsidenten und

Innenminister zur Bereitstellung der dafür notwendigen personellen Kapazitäten zu bewegen und einen überprüfbaren Zeitplan dafür vorzulegen.

- Zusätzliche Kapazitäten für die Ausbildung der ANA sind aus dem bestehenden Bundeswehrrkontingent von 4.500 Soldatinnen und Soldaten zu gewinnen. Zusätzliche Bundeswehreinheiten mit einem offensiven Auftrag (Kampftruppen) lehnen wir ab.
- Eine klare Festlegung auf endgültige Zielgrößen, die beim Aufbau der ANA und der ANP erreicht werden sollen, und einen konkreten Zeitplan für deren Erreichung.
- Einen konkreten Zeitplan für die schrittweise Übergabe der Sicherheitsverantwortung in der Nordregion an die afghanischen Sicherheitskräfte, beginnend noch in diesem Jahr.
- Eine konkrete Perspektive für die schrittweise Reduzierung des deutschen ISAF-Kontingents in Abstimmung mit den internationalen Partnern, die an den fortschreitenden Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte und die schrittweise Übergabe der Sicherheitsverantwortung gekoppelt sein muss. Der Rückzug der Bundeswehr muss parallel zum Beginn der angekündigten Reduzierung der US-Truppen im Sommer 2011. beginnen.
- Für den weiteren Einsatz in Afghanistan müssen messbare und qualitative Fortschrittskriterien entwickelt und zeitlich eingeordnet werden (z.B. Sicherheitssituation, Armutsentwicklung, Versorgung der Bevölkerung u.a.m.) Die Analysen und Bewertungen bei der Überprüfung dieser Fortschrittskriterien werden von unabhängigen Beobachtern aus Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft vorgenommen und sind Grundlage für alle weiteren Entscheidungen und ggf. Anpassungen des internationalen Einsatzes in Afghanistan.
- Die Bundesregierung muss sich in den internationalen Verhandlungen gegenüber ihren Verbündeten dafür einsetzen, dass alle Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um die Forderung der afghanischen Regierung zu erfüllen und umzusetzen, wonach bis zum Jahr 2015 alle notwendigen bewaffneten Einsätze

durch die afghanischen Streitkräfte selbst bewältigt werden und die internationalen Streitkräfte nicht mehr an Kampfhandlungen beteiligt sein sollen. Dies bedeutet auch, dass der Einsatz der deutschen Bundeswehr in einem Korridor zwischen 2013 bis 2015 abgeschlossen werden kann und soll.

- Nach der Aufstockung des deutschen Truppenkontingents von 3.500 auf 4.500 Soldatinnen und Soldaten will die SPD keine weitere Aufstockung des Bundeswehrrkontingents in Afghanistan. Sollte für die Umsetzung der zeitlichen Vorgaben für die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte und die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Stellen sowie das Erreichen des Korridors zwischen 2013 und 2015 für die Beendigung des Bundeswehreinsatzes eine maßvolle und zeitlich begrenzte Überschreitung der bisherigen Obergrenze notwendig erscheinen, so muss die Bundesregierung dies im Deutschen Bundestag nachweisen.
- Die Hilfe beim zivilen Aufbau wird auch durch Deutschland nicht zeitlich begrenzt, sondern muss in den kommenden Jahren deutlich erhöht werden. Eine Verdopplung der Mittel für den zivilen Wiederaufbau nicht nur des BMZ, mit Schwerpunkt auf wirtschaftlicher Entwicklung einschließlich der Landwirtschaft, Energieversorgung, Infrastruktur und Bildung. Die Bundesregierung muss dies im Haushaltsplan 2011 und der mittelfristigen Finanzplanung konkret unterlegen.
- Konkrete finanzielle und politische Beiträge zur Förderung einer guten Regierungsführung und zur Unterstützung der innerafghanischen Aussöhnung.
- Eine Weiterentwicklung des regionalen Ansatzes in Richtung auf wirtschaftliche Kooperation zwischen Afghanistan und seinen Anrainern.

Wir erwarten, dass sich die Bundesregierung auch nach der internationalen Afghanistankonferenz aktiv und mit Nachdruck dafür einsetzt, dass die internationalen Bemühungen um einen Strategiewechsel weiter konkretisiert und zügig in die Tat umgesetzt werden. Es ist nicht Aufgabe und Ziel von ISAF, einen Krieg in Afghanistan zu führen. Schwerpunkt unseres Afghanistan-Engagements muss auch weiterhin der

Wiederaufbau und die Unterstützung der afghanischen Regierung zur Übernahme der Sicherheitsverantwortung im Land sein.

Insgesamt begrüßen wir, dass sich die Bundesregierung bei der Neu-Mandatierung des Afghanistan-Einsatzes sehr eng an unserem Konzept orientiert hat. Aus diesem Grund und nach sorgfältiger Prüfung der Vorlage der Bundesregierung kommen wir zu dem Ergebnis, dass eine Zustimmung zu dem neuen Mandat möglich ist.

Die Neu-Mandatierung erfolgt für 12 Monate. Sie ist verbunden mit dem klaren Auftrag für einen Strategiewechsel, der eine verantwortbare Abzugsperspektive öffnet. Während der kommenden 12 Monate werden wir sehr sorgfältig darauf achten, ob die Bundesregierung ihre gemachten Zusagen einhält. Dies gilt insbesondere für den Umgang mit der „flexiblen Reserve“, aber auch mit Blick auf die notwendige Übergabe beruhigter Regionen in afghanische Verantwortung und weitere Vorbereitungen für die jetzt auch von der Bundesregierung für 2011 in Aussicht genommene Truppenreduzierung in Afghanistan. Ob hier Wort gehalten wird, ist eine Frage der Glaubwürdigkeit und des Verhältnisses von Parlament und Regierung im Umgang mit dem schwierigen Thema der Auslandseinsätze und wird nicht nur mit Blick auf künftige ISAF-Mandate, sondern bei allen künftigen Mandats-Entscheidungen eine entscheidende Rolle spielen.