

Hamburg, 27. Oktober 2007

SPD-Parteitag Hamburg 26. bis 28. Oktober 2007

Beschlussübersicht Nr. 62

Afghanistan:

Eigenverantwortung stärken – internationale Verpflichtungen einhalten – Strategie anpassen

Die SPD bekennt sich zur internationalen Solidarität und zur gewachsenen Verantwortung Deutschlands für internationalen Frieden und Sicherheit. In diesem Zusammenhang steht auch das deutsche Engagement für Afghanistan, das eingebettet ist in die Bemühungen der Vereinten Nationen, der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung.

Die SPD ist die Partei in Deutschland, die eine ausgewogene und ehrliche Afghanistan-Debatte führt und dabei Erfolge bilanziert und Defizite offen benennt. Wir nehmen die kritischen Fragen auf, die sich an das Afghanistan-Engagement richten. Der SPD-Bundesparteitag begrüßt nachdrücklich, dass die SPD-Bundestagsfraktion eine eigene Arbeitsgruppe („task force“) eingerichtet hat, die das deutsche und internationale Afghanistan-Engagement sorgfältig evaluiert hat. Die SPD appelliert an die Bundesregierung, gemeinsam mit der afghanischen Regierung und unseren internationalen Partnern über eine Fortsetzung des eingeleiteten Strategiewechsels zu beraten.

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft erfolgt vor folgendem Hintergrund:

- Während der Taliban-Herrschaft war Afghanistan Rückzugsraum und Basis für international agierende Terrornetzwerke, die weltweit für zahlreiche feige Anschläge verantwortlich sind. Die Verhinderung eines sicheren Hafens für international operierende Terroristen entspricht einem unmittelbaren deutschen, europäischen und globalen Sicherheitsinteresse.
- Nach jahrzehntelangem Krieg- und Bürgerkrieg zählt Afghanistan zu den ärmsten Staaten weltweit. Die Menschen vor Ort – insbesondere Frauen und Kinder – mussten unter einem barbarischen Taliban-Regime leiden, das für ungeheuerliche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich war. Willkürliche Tötungen und Verhaftungen, öffentliche Hinrichtungen, bei denen Kinder zur Teilnahme gezwungen wurden, Steinigungen, der Ausschluss von Frauen aus dem öffentlichen Leben und andere unmenschliche Praktiken waren im Taliban-Afghanistan an der Tagesordnung.
- Afghanistan befindet sich in einer für die Gesamtregion sicherheitspolitisch sensiblen geographischen Lage. Das Land grenzt an Zentralasien, China, den Iran und Pakistan. Auch Indien spielt eine wichtige sicherheitspolitische Rolle. Beim Wiederaufbau

Afghanistans geht es demnach auch um die Stabilisierung in einer Region, die für die globale Sicherheitsarchitektur von hoher Relevanz ist.

Aus diesen Gründen hat sich die internationale Gemeinschaft nach dem 11. September 2001, an dem ein beispielloser und menschenverachtender Terrorangriff auf die USA erfolgte, entschlossen zu handeln.

Zusammen mit der internationalen Gemeinschaft hat Deutschland Verantwortung für Afghanistan übernommen. Auf den internationalen Afghanistan-Konferenzen auf dem Petersberg bei Bonn und in Berlin in 2001, 2002 und 2004 wurden die maßgeblichen Beschlüsse für den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Afghanistans gefasst. Im Januar 2006 hat sich die afghanische Regierung zusammen mit 60 Staaten auf ein gemeinsames Aufbaukonzept (Afghanistan-Compact) verständigt, das bis 2011 umgesetzt werden soll. Die SPD bekennt sich zu den eingegangenen Verpflichtungen aus dem Afghanistan-Compact, der demokratische Regierungsführung und den Schutz der Menschenrechte als Eckpfeiler einer nachhaltigen Entwicklung in Afghanistan benennt.

Unser Engagement ist ein zivil-militärisches, mit dem Ziel, die Eigenverantwortung Afghanistans zu stärken. Dabei sind wir von dem Bewusstsein geleitet, dass Wiederaufbau und Entwicklung ohne Sicherheit nicht möglich sind, es aber gleichzeitig ohne Wiederaufbau keine dauerhafte Sicherheit geben wird. Hauptaufgabe der internationalen militärischen Präsenz ist es daher, die afghanischen Institutionen zu unterstützen, um Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau zu schaffen und die afghanische Armee, Polizei und Justiz in die Lage zu versetzen, Sicherheit und Ordnung im Lande zu gewährleisten. In diesem Sinne arbeiten die Bundeswehr und die zivilen Aufbauhelfer.

Die SPD begrüßt es, dass nicht zuletzt auf Druck von Außenminister Frank-Walter Steinmeier die NATO auf ihrem Gipfel in Riga im November 2006 einen Strategiewechsel beschlossen hat, der auf eine Verstärkung des zivilen Wiederaufbaus setzt. Dieser Strategiewechsel muss entschlossen umgesetzt und für die afghanische Bevölkerung sichtbar gemacht werden. Entscheidend ist es, dass im Zusammenspiel auch mit der lokalen Bevölkerung ein partnerschaftliches Verhältnis entwickelt wird und Projekte gemeinsam beraten werden. In dem von der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Afghanistan-Compact von 2006 heißt es hierzu: „Sicherheit lässt sich nicht allein mit militärischen Mitteln herstellen. Sie erfordert gute Regierungsführung, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit, gestärkt durch Wiederaufbau und Entwicklung.“

Seit 2002 wurden von Deutschland insgesamt 550 Millionen Euro für den zivilen Aufbau zur Verfügung gestellt. Bis 2010 sind weitere 400 Millionen Euro zugesagt. Deutschland ist damit nach den USA, der EU, Großbritannien und Japan der fünftgrößte Geber in Afghanistan. Die SPD begrüßt es, dass die Mittel für den zivilen Wiederaufbau und den Stabilitätspakt Afghanistan in 2007 von der Bundesregierung von 80 auf 100 Millionen angehoben wurden. Für 2008 ist eine weitere Erhöhung der Mittel auf 125 Millionen geplant. Wo immer es nötig ist, müssen die Mittel für den zivilen Aufbau weiter erhöht werden und die internationalen Partner müssen ihre Maßnahmen noch enger abstimmen, auch im Hinblick auf kulturelle Sensibilitäten im Lande.

Der Aufbau einer effektiven afghanischen Polizei ist von entscheidender Bedeutung. Mit deutscher Hilfe haben bereits ca. 19.000 Polizisten eine Aus- und Fortbildung absolvieren können. Entgegen ursprünglicher Annahme erweist sich der Polizeiaufbau nach jahrzehntelangen Krieg im Land nicht als Wiederaufbau, sondern als Neuaufbau. Beim Polizeiaufbau hat die internationale Gemeinschaft bislang ihr Ziel deutlich nicht erreicht und auch Deutschlands Engagement ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Aus diesem Grund müssen für die jetzt tätige EU-Polizeimission noch mehr Mittel und Personal als bisher bereitgestellt werden.

Grundlage für unser militärisches Engagement und die Schaffung der *International Security Assistance Force* (ISAF) war die Bonner Vereinbarung über den Wiederaufbau Afghanistans vom Dezember 2001. Der UN-Sicherheitsrat beschloss auf Bitten der afghanischen Regierung deren Aufstellung. ISAF unterstützt im Auftrag der Vereinten Nationen die afghanische Regierung bei der Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit des Landes und hilft bei der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter und der geregelten Rückkehr von Flüchtlingen. Die Grundlage für die *Operation Enduring Freedom* (OEF) sind die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates, mit denen die Anschläge vom 11. September verurteilt und die Staatengemeinschaft zum Kampf gegen den Terrorismus aufgerufen wurden, der Artikel 51 der UN-Charta, der das Recht auf Selbstverteidigung postuliert und Artikel 5 des NATO-Vertrages zu gegenseitigem Beistand. OEF dient auch der Terrorbekämpfung im Land. Die Rolle von OEF ist vom UN-Sicherheitsrat mehrfach ausdrücklich anerkannt worden, zuletzt in der Sicherheitsratsresolution 1707 vom 12. September 2006 in der es heißt, dass OEF zur „Sicherheit in Afghanistan beitrage und die Kapazität der afghanischen Sicherheitskräfte stärke“. Insgesamt beteiligen sich zur Zeit 14 Nationen mit Beiträgen zur OEF. Das internationale Engagement erfolgt mit Zustimmung und auf ausdrücklichen Wunsch der demokratisch gewählten afghanischen Regierung, die im Afghanistan-Compact von 2006 bekräftigt: „Hierzu werden die von der NATO geführte Internationale Schutztruppe ISAF, die unter der Leitung der USA stehende Operation Enduring Freedom (OEF) und die an der Reform des Sicherheitssektors beteiligten Partnerstaaten der afghanischen Regierung weiterhin nachdrückliche Unterstützung bei der Schaffung und Erhaltung von Sicherheit und Stabilität in Afghanistan leisten.“ In einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2007 stellt das Gericht zu ISAF und OEF fest: „Hinzu kommt, dass nicht nur der ISAF-Einsatz selbst, sondern auch die Kooperation mit der Operation Enduring Freedom in Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen ihre Grundlage findet.“ Unser zivil-militärisches Engagement in Afghanistan wird weiterhin eingebettet sein in das internationale Netzwerk der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der NATO und unserer internationalen Partner.

Während in den letzten Jahren die Gesamt-Einsatzstärke aller Nationen von ISAF von 10.000 auf 40.000 Soldaten angehoben worden ist, haben sich die Gesamt-Einsatzzahlen der OEF von 20.000 auf 8.000 verringert. Von diesen 8.000 OEF-Kräften sind ca. 6.000 Soldaten im Bereich Ausbildung der afghanischen Armee tätig. Diese Gewichtsverlagerung von OEF zu ISAF zeigt, dass der maßgeblich von der Bundesregierung eingeleitete Strategiewechsel der NATO hin zu verstärkter zivil-militärischer Zusammenarbeit greift.

Trotz einer weiterhin prekären Sicherheitslage und Defiziten beim Aufbau Afghanistans haben die afghanischen Behörden zusammen mit der internationalen Gemeinschaft in vielen Lebensbereichen für die Bevölkerung spürbare Verbesserungen erreichen können. Schon im Jahresbericht 2003 von amnesty international heißt es hierzu: „Nach der Einsetzung einer neuen Regierung Ende 2001 zeichnete sich eine deutliche Verbesserung der Menschenrechtssituation ab. ... Mit der Einsetzung einer Übergangsregierung im Dezember 2001 wurden Dekrete der Taliban, die Frauen in ihrer Bewegungsfreiheit auf den häuslichen Bereich beschränkt hatten, aufgehoben.“

Vor allem der politische Aufbau durch demokratische Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und eine neue Verfassung hat dazu geführt, dass die Staatsorgane zunehmend ihre Funktionsfähigkeit ausbauen können. Dabei spielt das frei gewählte und selbstbewusste Parlament eine entscheidende Rolle, um Konflikte politisch auszutragen. Seit 2001 sind in Afghanistan 3.500 Schulen gebaut worden und die Zahl der Schülerinnen und Schüler hat sich auf über 6 Millionen mehr als verfünffacht. Hiervon profitieren vor allem Mädchen, denen Bildung unter den Taliban verwehrt wurde. Auch die Alphabetisierungsrate, eine notwendige Bedingung für einen nachhaltigen Aufbau des Landes, steigt kontinuierlich. Mittlerweile haben drei Viertel der afghanischen Bevölkerung Zugang zu medizinischer Grundversorgung. Auch bei der Minenräumung konnten bislang Erfolge erzielt werden.

Ohne die effektive Einbindung der afghanischen Nachbarn in den Friedensprozess und einer regionalen Kooperation werden die Bemühungen nicht Erfolg bringend sein. Vor allem Pakistan und dem Iran kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Die SPD begrüßt die Initiativen, die der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Rahmen der deutschen G8-Präsidentschaft unternommen hat, um beide Ländern in den Friedensprozess einzubeziehen. Diese Bemühungen – auch unter Einschluss von Regionalorganisationen - müssen auch nach der deutschen Präsidentschaft von der Bundesregierung fortgesetzt werden.

Bei all diesen Maßnahmen ist Deutschland von Beginn an ein verlässlicher Partner Afghanistans gewesen. Deutschland kann Stolz auf sein Engagement für Afghanistan sein, das bei der afghanischen Bevölkerung und unseren internationalen Partnern großen Respekt genießt.

Die SPD dankt all jenen, die unter großem persönlichen Einsatz ihren Friedensdienst in Afghanistan leisten. Dieser Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilen Helfern, den Polizistinnen und Polizisten und den Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr sowie den in Afghanistan tätigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Bundesregierung. Gemeinsam mit den Angehörigen und Freunden beklagen wir diejenigen, die bei diesem Einsatz ihr Leben verloren haben. Wir sprechen den Familien und Freunden unsere tief empfundenes Beileid und unsere Solidarität aus. Dies gilt auch für diejenigen, die verletzt oder verwundet worden sind.

Trotz der erreichten Fortschritte gibt es eine Reihe von Defiziten, denen mit großem Nachdruck begegnet werden muss, wenn man den Gesamterfolg in Afghanistan nicht gefährden will. Es ist darauf zu achten, dass die Terrorbekämpfung nicht dazu führt, dass das Ziel der internationalen Gemeinschaft, der afghanischen Bevölkerung zu helfen, verloren geht. Es gilt kontinuierlich zu prüfen, ob die angewandten Strategien für die Ziele zum Aufbau Afghanistans angemessen sind und sie bei Bedarf zu ändern. Die SPD wird sich weiterhin für eine Strategiedebatte in Deutschland einsetzen und auch dafür, dass diese mit der afghanischen Regierung und Gesellschaft und mit unseren internationalen Partnern geführt wird.

Die Sicherheitslage in Afghanistan ist noch immer prekär. Die Gefahrenlage vor allem für die afghanische Bevölkerung hat sich seit 2005 verschlechtert. Aus diesem Grund müssen die Anstrengungen zum Aufbau einer funktionstüchtigen afghanischen Armee und Polizei noch erheblich verstärkt werden, auch und gerade, um mittelfristig die afghanische Eigenverantwortung zu ermöglichen. Im Bereich Drogenwirtschaft konnten nicht die gewünschten Erfolge erzielt werden – die Drogenökonomie gefährdet in erheblichem Maße den Aufbau Afghanistans. Die SPD ist der festen Überzeugung, dass ein einfaches Vernichten von Drogenanbauflächen keinen nachhaltigen Erfolg haben kann. Vielmehr ist es zielführend, den Bauern bei der Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten zu helfen. Auch im Bereich Rechtsstaatlichkeit bleibt viel zu tun: Korruption, defizitäre Ausbildung und Ausstattung unterminieren die Legitimität formeller juristischer Institutionen. Trotz erheblicher internationaler Anstrengungen ist die soziale Situation vieler Afghaninnen und Afghanen nach wie vor schlecht.

Wir werden uns weiterhin entschlossen dafür einsetzen, dass bei militärischen Maßnahmen zivile Opfer vermieden werden. Im Wissen, dass die aufständischen Kräfte in Afghanistan ganz bewusst Zivilisten als „menschliche Schutzschilder“ benutzen und dies propagandistisch ausnutzen, haben wir uns erfolgreich dafür eingesetzt, dass bei allen Militäraktionen von ISAF und OEF eine klare Befehlslage zur Vermeidung ziviler Opfer erteilt worden ist. Diese Befehlslage muss unmissverständlich umgesetzt und ihre Einhaltung überprüft werden. Hierauf werden wir unverändert weiter drängen.

Die von der SPD-Bundestagsfraktion eingesetzte „task force“ Afghanistan stellt in einer Gesamtbeurteilung fest:

„Wir unterstreichen unser Interesse an einer Stabilisierung der Situation in Afghanistan sowie an einem friedlichen Wiederaufbau. Wir bekennen uns zu einem langfristigen Engagement in Afghanistan, das dazu führt, dass Afghanistan nicht wieder zum sicheren Hafen für Terroristen wird. Auch wollen wir durch unser Engagement erreichen, dass sich dem Land nach mehr als 20 Jahren Krieg und Bürgerkrieg eine eigene, friedliche Perspektive bietet. ... Die internationale Gemeinschaft hat die Schwierigkeiten eines derart umfassenden Staatsbildungs-Prozesses unterschätzt, der angesichts des sensiblen sozialen, kulturellen und regionalen Umfelds eine enorme Herausforderung darstellt. Die Folgen von mehr als zwei Dekaden Bürgerkrieg und Taliban-Herrschaft können nicht in wenigen Jahren bewältigt werden, sie erfordern ein auf Stabilität und Nachhaltigkeit angelegtes langfristiges Engagement.“

Der SPD-Parteitag dankt dem SPD-Parteivorstand, den zuständigen Ministern Heidi Wiecek-Zeul und Frank-Walter Steinmeier und der SPD-Bundestagsfraktion für ihren Einsatz für Afghanistan und fordert die Bundesregierung auf:

- eine internationale Afghanistan-Konferenz zu organisieren, die zur Halbzeit des Afghanistan-Compact das deutsche und internationale Engagement evaluiert und im Lichte der Erfolge und Defizite Vorschläge zur Anpassung der internationalen Unterstützung erarbeitet.
- mehr Mittel für den zivilen Aufbau zur Verfügung zu stellen und auf eine bessere internationale Koordinierung beim zivilen Aufbau hinzuwirken.
- den innenpolitischen Versöhnungsprozess in Afghanistan unter Einbeziehung aller Kräfte zu unterstützen, die bereit sind, die afghanische Verfassung zu respektieren und den bewaffneten Kampf einzustellen.
- sich für die Bekämpfung der afghanischen Drogenökonomie und die verstärkte Schaffung nachhaltiger Einkommensalternativen für Bauern einzusetzen.
- die Ausbildung der afghanischen Armee zu verstärken. Ziel unserer Bemühungen muss es sein, afghanische Sicherheitskräfte in die Lage zu versetzen, die Sicherheit der Menschen im Land zu gewährleisten.
- den Polizeiaufbau in Afghanistan effektiver voranzutreiben und gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft die notwendigen Mittel hierfür bereitzustellen. Die SPD appelliert an den Bundesinnenminister und die Landesinnenminister umgehend zu prüfen, ob Deutschland mehr Polizeiausbilder zur Verfügung stellen kann. Ebenso befürworten wir den Aufbau einer weiteren Polizeiakademie.
- stärker als bisher den Aufbau des afghanischen Rechtssystems zu forcieren und auf eine angemessene Ausbildung und Bezahlung von Richtern und Staatsanwälten hinzuwirken.
- sich weiterhin mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass bei allen Militäroperationen die Befehlslage, zivile Opfer zu vermeiden konsequent umgesetzt wird. Die Verhältnismäßigkeit der Mittel muss bei allen Militäraktionen verbindliche Richtschnur sein.
- den beim NATO-Gipfel in Riga eingeleiteten Strategiewechsel fortzusetzen und in diesem Rahmen die zivil-militärische Zusammenarbeit zu verstärken. Ziel sollte eine weitere Absenkung der OEF-Kontingente bei weiterer Stärkung von ISAF sein. Die Bundesregierung wird gebeten, Initiativen zu prüfen, ob die 6.000 OEF-Ausbilder für die afghanische Armee unter das ISAF-Mandat gestellt werden können.
- gemeinsam mit unseren internationalen Partnern zu prüfen, ob die Mandatierung des OEF-Einsatzes, der auch weiterhin die Zustimmung der afghanischen Regierung haben muss, durch einen eigenen Beschluss des UN-Sicherheitsrates erfolgen kann.

Der SPD-Bundesparteitag fordert

- den Deutschen Bundestag und das Europaparlament auf, Partnerschaften mit dem afghanischen Parlament einzugehen und dabei auch die Ausbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Parlamentsbetriebs im Auge zu haben.
- deutschen Städte und Gemeinden auf, kommunale und regionale Partnerschaften mit afghanischen Regionen einzugehen.