

DOKUMENTE ●

AFGHANISTAN – WERTE, INTERESSEN UND DIE FRAGE DER STRATEGIE

Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der
SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.) zum
Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr

Mit Beiträgen von:

Rainer Arnold, Gernot Erler, Dr. Ute Finckh, Angelika Graf, Wolfgang Gunkel,
Burkhard Lischka, Dr. Rolf Mützenich, Tim Rohardt, Dr. Herbert Sahlmann,
Christoph Strässer, Heidemarie Wieczorek-Zeul

Berlin, Juli 2010

Bisher als Reader der PL erschienen und als PDF-Dokument von den Seiten der Parlamentarischen Linken der SPD-Bundestagsfraktion abrufbar, neben weiteren Materialien:

Sicherheit in Freiheit, Sicherheit durch Freiheit

Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.) zur Innen- und Rechtspolitik
Mai 2010

Die grüne Zukunft rot gestalten

Perspektiven einer sozialen Umweltpolitik der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion
Autor: Kai Niebert
März 2008

Intelligenz gegen Geldgier

Hintergrundinformationen zur angestrebten Private-Equity-Gesetzgebung der Großen Koalition
Autor/in: Petra Merkel MdB, Ortwin Runde MdB
September 2007

Material zum Thema: Konzeptionelle Ansätze für eine allgemeine Grundsicherung

Autor: Reinhold Rünker
Februar 2007

Die soziale Dimension Europas in der Zukunft

Materialsammlung
Autor: Dr. Joachim Schuster MdB
November 2006

Zur Programmdebatte in der SPD

Reader mit Beiträgen von 17 Mitgliedern der PL
November 2006

Weitere Diskussions- und Positionspapiere zu verschiedenen Themen auf der Homepage
www.parlamentarische-linke.de

INHALT

	Seite
Vorwort	3
Eine klare Abzugsperspektive und überprüfbare Ziele für den Einsatz in Afghanistan Rainer Arnold	5
Vom Strategiewechsel in Afghanistan zur notwendigen Überprüfung seiner Umsetzung: Die Vorschläge der SPD Gernot Erler	10
Frauen und Governance in Afghanistan Angelika Graf	14
Polizeiausbildung in Afghanistan - Anspruch, Schein und Wirklichkeit Wolfgang Gunkel	20
Erfolgreicher ziviler Aufbau entscheidet über Afghanistans Zukunftschancen Burkhard Lischka	24
Scheitert die internationale Gemeinschaft in und an Afghanistan ? Dr. Rolf Mützenich	29
Der ISAF-Einsatz – Fluch oder Segen? Christoph Strässer	37
Über Afghanistan hinaus: Die Finanztransaktionssteuer als wesentliches Ziel internationaler Politik Beitrag von MdB Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin a. D.	43
Externe Aurtoren/innen:	
Eine neue Strategie für Afghanistan? Dr. Ute Finckh	48
Afghanistan. Von Strategie zu Strategie - Zum Kontext des Prinzips eines Gewaltverzichts Tim Rohardt/Dr. Herbert Sahlmann	53
Die Autoren	58

VORWORT

Vor einem halben Jahr, am 26. Februar 2010, hat der Deutsche Bundestag das aktuell geltende Afghanistan-Mandat beschlossen. Fünf Monate zuvor, am 8. Oktober 2009, hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1890 verabschiedet und damit den Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan verlängert.

Vier Ziele des ISAF-Konzeptes sind damit jetzt mit Vorrang zu verwirklichen: „...neben dem Schutz der Bevölkerung und dem Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte... auch die Unterstützung der afghanischen Regierung zur Verwirklichung guter Regierungsführung und Entwicklung sowie die bessere Einbindung Pakistans bei der Lösung des Konflikts.“ Die lange verfolgte Linie der SPD wird damit bestätigt, den Einsatz weit über militärische Ziele hinaus in einer umfassenden Bedeutung zu sehen. Dazu gehört die Übernahme der Verantwortung durch die Afghanen selbst, wie auch die Londoner Afghanistan-Konferenz bekräftigte.

In gut einem halben Jahr steht eine erste Überprüfung des neu eingeschlagenen Weges an, in der internationalen Gemeinschaft und auch im Bundestag. Die Abgeordneten der SPD werden stellvertretend für die ganze Partei Antworten finden müssen, was wir unter „Fortschritt“ im Afghanistan-Engagement verstehen, wie die nächsten Schritte hierzu in einen zeitlich absehbaren Rückzug operationalisiert werden können und wie die Sicherheit und die Lebensperspektiven der afghanischen Bevölkerung geschützt bzw. entwickelt werden können, nachdem die militärische Intervention beendet sein wird.

Dazu reicht es nicht, sicherheitspolitische und militärtechnische Aspekte zu diskutieren. Die Frage einer weiteren Mandatsverlängerung muss als Teil einer Afghanistan-Strategie vielmehr in einen Zusammenhang gestellt werden, der gesellschaftliche Konsequenzen und zukünftige Perspektiven militärischer Mandate einer werte- und interessenbezogenen Analyse unterzieht. In ihrer Vielfalt spiegeln die Beiträge des vorliegenden Readers daher die Komplexität der Problematik wider, ohne sie in diesem Rahmen vollständig abbilden zu können.

Im ersten Beitrag diskutiert **Rainer Arnold** völkerrechtliche Aspekte des Afghanistan-Einsatzes vor dem Hintergrund desaströser Einzelentscheidungen wie im Falle des Luftschlags bei Kunduz. Anschließend unterzieht **Gernot Erler** die bisherige Einsatzstrategie einer Evaluierung und zieht Konsequenzen für eine zukünftige Strategiebildung. **Angelika Graf** unterstreicht mit ihrem Beitrag zur Lage der Frauen in Afghanistan den Anspruch, den konkreten Lebensumständen der Menschen oberste Priorität einzuräumen.

Mit den vor-Ort-Erfahrungen seiner Tätigkeit als Abgeordneter unterzieht **Wolfgang Gunkel** die Polizeiausbildung einer kritischen Betrachtung. Auf den zivilen Wiederaufbau und entwicklungspolitische Fragen sowie ihre drohende Vermengung mit militärischen Aufgaben geht **Burkhard Lischka** in seinem Beitrag ein. **Dr. Rolf Mützenich** betrachtet sodann den internationalen Zusammenhang und generelle Aspekte von Krieg und Konflikten vor dem konkreten Hintergrund des Afghanistan-Einsatzes. Anschließend behandelt **Christoph Strässer** den Konflikt unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten.

Krieg und Frieden sowie die ökologischen und sozialen Bedingungen menschlicher Zivilisation haben nicht zuletzt mit den ökonomischen und verteilungspolitischen Fundamenten zu tun, auf denen unsere Gesellschaften und die Internationale Gemeinschaft errichtet sind. Dieser umfassende Zusammenhang wird seit langem von der Parlamentarischen Linken in den Vordergrund gestellt. Er wird im vorliegenden Reader im Beitrag der Bundesministerin a. D. **Heidemarie Wieczorek-Zeul** aufgenommen, der die Frage nach einer Finanztransaktionssteuer zum Thema hat.

Die Struktur des Afghanistan-Konflikts und das internationale und nationale Engagement hierzu erfordern es, über den parlamentarischen Zusammenhang hinaus die gesamte Gesellschaft in die Diskussion mit einzubeziehen. Wir haben daher drei externe Autoren/innen gebeten, Beiträge für den Reader zu leisten. **Dr. Ute Finckh** als Vorsitzende des Bundes für soziale Verteidigung äußert sich aus ihrer Sicht zur Strategiebildung. **Tim Rohardt** und **Dr. Herbert Sahlmann**, die u. a. Entwicklungsbeauftragte des BMZ für die vier Nord-Ost-Provinzen Afghanistans waren, setzen ihr konkretes Engagement in Konzepte zur Strategieentwicklung um, indem sie den strategischen Kontext des Prinzips des Gewaltverzichts analysieren.

Die Diskussion des Afghanistan-Mandats und seiner möglichen Verlängerung muss auf breitestmöglicher Grundlage und umfassender Beteiligung in Gesellschaft, Wissenschaft und Politik, und hier insbesondere der SPD, erfolgen. Wir hoffen, mit diesem Reader dazu einen weiteren Beitrag zu leisten und möglichst viele Menschen damit anzuregen, an dieser Diskussion teilzunehmen.

Ernst Dieter Rossmann
Sprecher der Parlamentarischen Linken
Juli 2010

Eine klare Abzugsperspektive und überprüfbare Ziele für den Einsatz in Afghanistan

Beitrag von MdB Rainer Arnold

Spätestens seit dem furchtbaren Luftschlag von Kunduz steht die Frage nach den Erfolgen bei der Stabilisierung Afghanistans wieder im Fokus der öffentlichen Debatte. Die Zweifel am Erfolg der bisherigen Arbeitsteilung wachsen, nicht nur bei uns. Nicht zuletzt mit der angekündigten neuen Strategie der NATO verbinden sich viele Erwartungen, die Entwicklung zum Besseren zu führen. Allein: Neue Strategien gab es schon viele, entscheidend ist ihre Umsetzung.

Kein ‚weiter-so‘ in Afghanistan

Afghanistan braucht eine klare Perspektive – für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, für die Sicherheit innerhalb und außerhalb des Landes und für den Einsatz der internationalen Schutztruppe ISAF. Die vielen Konferenzen und Strategiedebatten der letzten Zeit markieren einen Einschnitt, der für ein „nicht-weiter-so“ steht. Unbestritten sind die Erfolge, die es seit 2001 gegeben hat. Unbestritten sind aber auch die Misserfolge, wie das Vordringen von Taliban in den lange Jahre über so ruhigen Norden. Wichtige Signale kamen bereits aus den USA, wo Präsident Obama im Dezember bekannt gab, 30.000 US-Soldaten mehr nach Afghanistan zu schicken, dabei alleine über 5000 in den deutschen Einflussbereich. Zum ersten Mal wurde von dem stärksten Mitglied der westlichen Staatengemeinschaft, den USA, auch ein Abzugsdatum genannt: Ab 2011 will Präsident Obama mit dem Abzug US-amerikanischer Truppen beginnen.

Unbestritten ist, dass Frieden und Entwicklungsperspektiven in Afghanistan nur im regionalen Kontext dauerhaft gesichert werden können. Ganz besonders wichtig ist das Verhältnis zum Nachbarland Pakistan. Aber auch Indien, China und die Staaten Zentralasiens müssen sich stärker als bisher in Afghanistan engagieren. Das dient nicht zuletzt ihren eigenen Interessen. Bilateral und multilateral müssen die Regierungen dieser Länder entschieden dazu gedrängt werden, sich endlich auf eine tragfähige Zusammenarbeit im Sicherheits- und in anderen Bereichen zu verständigen.

SPD fordert Abzugsperspektive und überprüfbare Zielvorgaben

Auch die SPD hat Anfang des Jahres Eckpunkte für eine solche Strategie erarbeitet. Dabei geht es uns in erster Linie um die Erarbeitung eines verbindlichen Fahrplans mit konkreten, an klare Ziele gebundenen Zwischenschritten, der die Dauer und erstmals auch ein Ende des militärischen Engagements der Internationalen

Gemeinschaft beschreibt. Erste Weichenstellungen kamen bereits im September letzten Jahres, als der damalige Außenminister und jetzige Fraktionsvorsitzende Frank-Walter Steinmeier einen 10-Punkte-Plan für Afghanistan vorlegte. Oberstes Ziel ist dabei, die Zahl afghanischer Sicherheitskräfte so schnell wie möglich zu erhöhen. Denn: Je schneller dieses Ziel erreicht werden kann, umso eher kann die Präsenz internationaler Truppen in Afghanistan beendet werden. Ein Aufstocken der Truppen um vorrangig afghanische Polizei- und Armeeangehörige auszubilden, ist deshalb der richtige Weg. Dazu müssen aber jetzt die Weichen richtig gestellt werden. Das heißt: Bündelung und Intensivierung unserer Anstrengungen in den Kernbereichen Sicherheit und Wiederaufbau. Die Londoner Konferenz hat gezeigt, dass dies Konsens bei allen 43 ISAF-Staaten ist.

Anstrengungen verdoppeln

Derzeit sind die afghanischen Sicherheitskräfte insgesamt noch nicht in der Lage, die Sicherheit in Afghanistan eigenständig zu gewährleisten. Für einige Regionen des Landes im Norden zeichnet sich allerdings die Möglichkeit einer Übergabe der Verantwortung für die Sicherheit ab. Der afghanische Präsident Hamid Karsai selbst sieht gute Chancen, dass beginnend im Jahr 2015 die Zahl der ausländischen Militärs zurückgeführt werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, sind aber deutlich mehr Anstrengungen zur Ausbildung und Ausrüstung der afghanischen Armee und der Polizei notwendig. Die geplante Struktur des BMVg, zwei deutsche Bataillone im Norden für die Ausbildung und den Schutz abzustellen, unterstützen wir.

Konzentration auf Brennpunkte

Um für mehr Sicherheit sorgen zu können, muss die afghanische Armee so schnell wie möglich selbständig und in eigener Verantwortung operieren können. Für beide Sicherheitskomponenten – Polizei wie Streitkräfte – sind die notwendigen Zielgrößen ermittelt und müssen jetzt umgesetzt werden. Das beliebige Verschieben dieser Zielgrößen - wie in der Vergangenheit - stets zu Lasten der Bundeswehr muss ein Ende haben. Besonderes Augenmerk sollte dabei Regionen mit kritischer Sicherheitslage gelten. Deshalb treten wir für die Konzentration des militärischen Engagements auf Brennpunkte ein.

Das Konzept, das die Bundesregierung im Februar in einem neuen Mandat vorlegt und dem der Bundestag zugestimmt hat, begrüßen wir. Unsere Zustimmung haben wir allerdings an Bedingungen geknüpft: Es muss in Zukunft verbindlich eine regelmäßige Evaluierung über die Zielvorgaben vorgenommen werden. Wo diese Vorgaben nicht erreicht werden, muss schnell umgesteuert und reagiert werden können. Klare Kriterien und zeitliche Vorgaben sind für uns unverzichtbar! In dieser Hinsicht ist auch der im Juni eingerichtete Antrag der SPD-Fraktion zu verstehen.

Risiken beim „Partnering“

Wir sehen zudem ein erhöhtes Risiko bei der vorgeschlagenen Zusammenarbeit in der Ausbildung der afghanischen Armee. Wenn künftig die Ausbilder der Bundeswehr zusammen mit ihren afghanischen Partnern Seite an Seite in den Einsatz ziehen – das sog. „Partnering“ - bringt das zum einen Erschwernisse bei den Einsatzbedingungen mit sich. Zum anderen vergrößert es aber auch die Gefahren, denen die Ausbilder ausgesetzt sind. Die SPD ist zudem nicht bereit, unsere Soldaten jedem Risiko auszusetzen. Es fehlt für das "Partnering" noch ein entsprechendes Ausbildungskonzept, es fehlt an den notwendigen Übersetzern, an ausreichendem Sanitätspersonal. Bei der Ausrüstung zeichnen sich Verbesserungen bei der Anzahl der geschützten Fahrzeuge ab. Die Hilfe durch die Amerikaner bei unbemannten Aufklärungsdrohnen sowie Luftunterstützung durch Hubschrauber und Flugzeuge für schwierige Einsätze und Patrouillen begrüßen wir, war sie doch lange überfällig. Diese Defizite hätten durch das Verteidigungsministerium längst abgestellt werden müssen.

Zudem ist noch nicht klar, ob die bislang unterschiedlichen Vorstellungen in der Ausbildung angeglichen werden oder nicht. Es ist schlecht vorstellbar, dass Amerikaner und Deutsche in unmittelbarer Nachbarschaft die afghanische Armee nach ganz unterschiedlichen Konzepten ausbilden, und sich diese Soldaten dann später in einer gemeinsamen Kompanie verständigen müssen. Wir fordern deshalb eine schlüssige Konzeption des Verteidigungsministers, wie er sich diese Art der Ausbildung vorstellt. Die Verantwortung darf nicht auf die Kommandeure vor Ort abgewälzt werden, die sich dann stellvertretend für ihre politische Führung über die Art und Weise auseinandersetzen dürfen. Wir werden das Verteidigungsministerium deshalb regelmäßig über Erfolge oder Misserfolge dieses Konzeptes befragen.

Klarheit über den Luftschlag bei Kunduz

Nicht nur in Afghanistan, auch in Deutschland braucht die Öffentlichkeit mehr Klarheit über den Einsatz am Hindukusch. Die desaströse Informationspolitik des Bundesministeriums für Verteidigung über den Lufteinsatz gegen zwei entführte Tanklaster hat zu einer schweren Vertrauenskrise zwischen Regierung und Parlament und zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses geführt. Hier muss die Bundesregierung und insbesondere das Verteidigungsministerium gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit eine vollständige Aufklärung des Lufteinsatzes in Kunduz vom 3./4. September 2009 gewährleisten, um weiteren Schaden abzuwenden. Unbedingt notwendig sind Verfahren, um vergleichbare Krisen in Zukunft besser bewältigen zu können. Ebenso darf Verteidigungsminister Guttenberg nicht länger damit warten, seine „Vor-und-zurück-Bewertung“ des Einsatzes schlüssig zu erklären. Schließlich hat er die Entlassung seiner Spitzenleute damit begründet.

Der Kriegsbegriff

Das Fazit gleich zu Beginn: Was deutsche Soldaten in Afghanistan dürfen und was nicht, wann sie sich rechtlich auf der sicheren Seite befinden und wann ihr Handeln strafrechtliche Konsequenzen hat (und haben muss) – eine immer gültige, alles umfassende Aussage, ist nicht möglich.

Die Angehörigen der Bundeswehr – Väter, Mütter, Söhne und Töchter – Freunde und Kameraden in Deutschland wollen wissen, ob die Berichte der Verwandten aus dem Einsatz, ob die Nachrichten im Fernsehen, im Radio und in der Zeitung und ob die ständige Angst um die Gesundheit der Soldaten nicht einen Begriff rechtfertigt, den die Politik scheinbar aus dem Vokabular gestrichen hat: Krieg. Spätestens seit im September vergangenes Jahr zwei Tanklastzüge angegriffen wurden, stellen sich Öffentlichkeit und Armee die Frage, was deutschen Soldaten in Afghanistan überhaupt erlaubt ist zu tun. Seit Monaten fordern völlig zu Recht Soldaten und ihre Familien Klarheit und Rechtssicherheit über die Bedingungen im Einsatz.

Nur: So einfach ist das nicht. Daran ändert auch die Äußerung des Verteidigungsministers nichts. Zu Guttenberg glaubte im Januar, durch die Neubewertung der Bundesregierung, die Bundeswehr befinde sich in Afghanistan in einem „bewaffneten, nicht-internationalen Konflikt“, sei Rechtssicherheit hergestellt. Aber wie auch immer man die Situation in Afghanistan nennen mag, ob nun „Bürgerkrieg“, „Stabilisierungseinsatz“ oder „kriegsähnlich“: es gibt rechtliche Grenzen für die Zulässigkeit von Kampfhandlungen. Wer, wie Minister zu Guttenberg, suggeriert, mit einer Neudefinition entfielen diese Grenzen, handelt nicht redlich.

Denn egal wie die Bundesregierung formuliert: Jeder Auslandseinsatz der Bundeswehr beruht auf einem Beschluss der Vereinten Nationen. Das Mandat des VN-Sicherheitsrats für den ISAF-Einsatz in Afghanistan erlaubt den Soldaten den Einsatz aller militärischen Mittel, um ein sicheres Umfeld in dem Land zu gewährleisten. Das erlaubte Maß militärischer Gewalt hängt aber von der jeweils bestehenden Gefahr ab.

Vereinfacht ausgedrückt war der Bundeswehr-Einsatz bisher „polizeiähnlich“. Wir alle wissen aber, dass sich die Sicherheitslage im Raum Kunduz seit geraumer Zeit erheblich verschlechtert hat. Hinterhalte, Anschläge und Attentate kennzeichnen den Alltag der Soldaten dort. Schon seit längerem hat die Bundeswehr deshalb an die Situation angepasste Einsatzregeln.

In Kunduz hat – daran besteht kein Zweifel – der Bundeswehr-Einsatz die Schwelle vom Stabilisierungseinsatz zum nicht-internationalen Konflikt überschritten. D.h., Waffen dürfen auch eingesetzt werden, wenn erkennbar feindliche Handlungen vorbereitet werden. Niemand muss mehr darauf warten, angegriffen zu werden. Das

vergrößert aber nicht den Spielraum für die Soldaten. Jenseits aller Vorgaben des internationalen Völkerrechts sind die NATO-Einsatzregeln erheblich strikter bei der Verhältnismäßigkeit der Mittel und gehen über die des Völkerrechts sogar hinaus.

Schutz der Zivilbevölkerung steht im Mittelpunkt

Wann immer Rechtsstaaten an einem militärischen Einsatz beteiligt sind: Die Genfer Konvention und das Humanitäre Völkerrecht sind unantastbar. Sie geben die völkerrechtlichen Regeln vor, denen sich auch unser nationales Recht unterordnet. Im Mittelpunkt steht dabei der Schutz der Zivilbevölkerung. Nach dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch von 2002 dürfen „zivile Begleitschäden nicht außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.“ Im Klartext: In jeder Situation muss von der militärischen Führung geprüft werden, ob der Einsatz verhältnismäßig ist. Ist das nicht klar erkennbar, muss sich ein deutsches Gericht damit befassen.

Dieser Maßstab der Verhältnismäßigkeit ist verantwortlich für die Rechtsunsicherheit, in der sich alle Soldaten befinden. Sie ist alt bekannt, sie betrifft jedes Land und jeden Rechtsstaat. Die daraus resultierende Unsicherheit ist bedauerlich, aber sie ist bindend für das Rechtsverständnis der Völkergemeinschaft und deshalb unverzichtbar.

Schwerpunktstaatsanwaltschaft bilden

Was also können wir tun? Die Bundeswehr kann ihre Soldaten noch besser auf ihre individuelle Verantwortung vorbereiten und ausbilden. Hier sind die richtigen Schritte bereits unternommen worden. Zudem müssen sich Strafvollzugsbehörden und Gerichte im Klaren sein – und das halte ich für zwingend – dass sich die Soldaten, deren Verhalten sie untersuchen müssen, unter rechtlich nicht eindeutigen Bedingungen bewegen. Wer richtet muss das anerkennen und sich damit auseinandersetzen, dass die Bundeswehr unter gefährlichen, schwierigen Umständen für unsere Sicherheit handelt. Eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft könnte hier helfen, den Betroffenen ein faires Verfahren mit kompetenten Personen zu garantieren. Auf der anderen Seite müssen auch die Soldaten anerkennen, dass die Anwendung militärischer Gewaltmittel, bei der es viele zivile Opfer gibt, im Zweifelsfall strafrechtlich untersucht werden muss.

Auch in anderen Ländern sind strafrechtliche Untersuchungen lästige, aber notwendige Begleitumstände von Einsätzen, in denen Soldaten sich im Spannungsfeld von humanitären Zielen und militärischer Realität bewegen. Das ist nicht einfach. Aber ich vertraue den Instanzen unseres Rechtsstaates genauso, wie ich den Soldaten der Bundeswehr vertraue, dass sie diese schwierige Aufgabe bewältigen werden.

Vom Strategiewechsel in Afghanistan zur notwendigen Überprüfung seiner Umsetzung: Die Vorschläge der SPD

Beitrag von MdB Gernot Erler

Am 26. Februar 2010 hat der Deutsche Bundestag zuletzt einem neuen Afghanistan-Mandat zugestimmt. Dem war ein intensiver Diskussionsprozess – ganz besonders auch innerhalb unserer Partei - vorausgegangen. erinnert sei hier nur an die Afghanistankonferenz im Willy-Brandt-Haus Ende Januar und die anschließende Befragung der Parteiuntergliederungen.

Unsere Vorschläge sind damals von der Regierungskoalition weitgehend übernommen worden und in das neue Afghanistan-Mandat eingeflossen. Wichtigste Punkte waren dabei:

- Neufestsetzung der Prioritäten auf die Ausbildung von afghanischen Sicherheitskräften – sowohl Polizei als auch Soldaten – durch eine Erhöhung der Ausbildungskapazitäten mit dem Ziel, dass die afghanischen Sicherheitskräfte so rasch wie möglich selber in den Stand versetzt werden, sich gegen die Aufständischen zu verteidigen;
- Erstellung eines Stufenplans zum Abzug aus Afghanistan mit einer ersten Übergabe von einzelnen Distrikten in die Verantwortung Afghanistans ab 2011 und Abschluss möglichst in einem Zeitkorridor zwischen 2013 und 2015;
- Verdoppelung der zivilen Anstrengungen für den Aufbau, damit die Bevölkerung mehr Vertrauen in die eigene Zukunft gewinnt;
- Verbesserung der Regierungsführung in Kabul, um eine größere Zustimmung der eigenen Bevölkerung zu erreichen – nach der Londoner Afghanistan-Konferenz sollte eine Afghanistan-Konferenz in Kabul stattfinden, auf der entsprechende Kriterien und Zwischenschritte verbindlich vereinbart werden sollten;
- Verstärkte Unterstützung des internen Versöhnungs- und Wiedereingliederungsprozesses, für den auch erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden und wozu die Kabuler Friedensjirga vom Mai 2010 einen konstruktiven Beitrag geleistet hat.

Diese erheblichen Veränderungen des Einsatzkonzeptes sind auf der Londoner Afghanistan-Konferenz vom 28. Januar 2010 auf breite Zustimmung gestoßen. Parallel dazu hat auch die amerikanische Regierung erhebliche Veränderungen an

ihrem Afghanistan-Konzept vorgenommen. All das kommt aber nicht von ungefähr. So viel ändert man nur, wenn das bisherige Konzept zu wenig erfolgreich war, wenn also ein entsprechender Druck entstanden ist, das eigene Vorgehen kritisch zu überprüfen. Das war in der Tat der Fall und wurde sichtbar an der erschreckenden Zunahme von sogenannten sicherheitsrelevanten Zwischenfällen, deren Anzahl allein im Jahr 2009 im ganzen Land um 80 Prozent gestiegen ist – in den Nordprovinzen in Afghanistan sogar um 300 Prozent – sowie an den zunehmenden Verlusten von afghanischen und internationalen Sicherheitskräften, aber auch bei den wachsenden Vertrauenslücken zwischen der afghanischen Bevölkerung und der afghanischen Führung.

Diese erkennt man insbesondere an der Tatsache, dass die Unterstützung für die Aufständischen leider nicht abnimmt, sondern in bestimmten Regionen sogar zunimmt. Das ist nach der Afghanistan-Konferenz in London aufgrund der zögerlichen Regierungsbildung von Präsident Karzai und der mehrfachen Verschiebung der zweiten wichtigen Afghanistan-Konferenz in Kabul auch nicht besser geworden. Sie sollte ursprünglich bereits im Frühjahr stattfinden und ist jetzt auf Mitte Juli verschoben worden.

Ausbleibende Erfolge des Afghanistan-Einsatzes erhöhen auch die Kritik und Skepsis bei uns in Deutschland. Das wird in den Umfragen, die eine wachsende Ablehnung des deutschen Einsatzes in Afghanistan belegen, deutlich. Wir haben im Februar konzeptionelle Veränderungen und neue Prioritätensetzungen durchsetzen können. Wir haben aber in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht, dass viele gute Ansätze und Pläne an mangelnder oder fehlerhafter Umsetzung vor Ort gescheitert sind. Und wir wissen, dass dies nicht erneut passieren darf.

Die Konsequenz daraus ist, dass wir nicht einfach abwarten können, was am Ende bei den von uns gefassten Beschlüssen zur Veränderung des Mandates herauskommt. Wir müssen vielmehr seitens des Bundestages den gesamten Afghanistan-Einsatz einer systematischen und regelmäßigen Untersuchung unterziehen. Genau das hat Frank-Walter Steinmeier in der Afghanistan-Debatte am 26. Februar im Bundestag gefordert und angekündigt, dass wir dazu einen entsprechenden Vorschlag vorbereiten werden.

Unsere Fraktion hat dazu einen gemeinsamen Antrag mit den Grünen vorgelegt, der am 11. Juni in erster Lesung debattiert worden ist. Er fordert eine umfassende Evaluierung der deutschen Beteiligung an der ISAF-Mission und des deutschen und internationalen Engagements für den Wiederaufbau Afghanistans seit 2001. Dieser Antrag zielt auf eine wissenschaftlich fundierte Überprüfung der Umsetzung unserer eigenen Beschlüsse, bei der wir auch auf die Expertise von außen angewiesen sind. Diese Expertise gibt es. Sie ist wertvoll und wichtig für uns. Sie besteht in den Erfahrungen und vor Ort gewonnenen Erkenntnissen von Experten, Aktivisten und

Mitgliedern engagierter Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft, womit sich gerade auch unsere Afghanistan-„Task Force“ immer wieder intensiv beschäftigt hat.

Unmittelbar vor der Debatte am 11. Juni haben die Koalitionsfraktionen Interesse an einem gemeinsamen Vorgehen in dieser Sache signalisiert. Die Gespräche dazu laufen noch. Es ist nicht ausgeschlossen, dass wir uns auf eine gemeinsame Initiative verständigen können. Für uns ist entscheidend, dass wir in einigen Monaten nicht wieder ohne Vorwarnung vor vollendeten bzw. nicht vollendeten Tatsachen stehen. Wir müssen jederzeit die Möglichkeit zur Nachsteuerung und Feinjustierung unserer eigenen Beschlüsse haben, wenn rote Lampen aufleuchten, was die Umsetzung angeht. Und wir brauchen eine sichere Grundlage für eine neuerliche Debatte über dieses Mandat, die spätestens zum Jahreswechsel 2010/11 kommen wird.

Wir müssen uns die aktuelle Lage, in der wir uns befinden, immer wieder vergegenwärtigen: Die internationale Staatengemeinschaft bemüht sich seit acht Jahren um eine Stabilisierung Afghanistans, um sicherzustellen, dass das Land nicht erneut zum sicheren Hafen für Al Qaida wird, und um einen Wiederaufbau des Landes nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg zu unterstützen. Das internationale Engagement in Afghanistan befindet sich in einer kritischen Phase mit offenem Ausgang. Beträchtliche regionale Unterschiede sind sowohl bei der Sicherheit wie beim zivilen Wiederaufbau unübersehbar.

In weiten Teilen Afghanistans wurden die anfänglichen Erfolge nicht hinreichend gesichert, und die Sicherheitslage hat sich erneut verschlechtert. Insbesondere der Aufbau der afghanischen Polizei kommt nur schleppend voran. Auch beim Wiederaufbau lassen sich deutliche Unterschiede in der Entwicklung bilanzieren. Im Aufbauprozess, etwa im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen oder beim Ausbau der Infrastruktur, sind zwar trotz immer noch vorhandener Koordinierungsprobleme Fortschritte und Erfolge zu verzeichnen, doch die bisherigen Erfolge sind im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln nicht zufriedenstellend. Der Aufbau politischer Institutionen wird durch Korruption, übertriebenen Zentralismus, Vetternwirtschaft und eine auf die Drogenökonomie gestützte Schattenwirtschaft erheblich behindert und verläuft äußerst schleppend.

Die internationale Staatengemeinschaft hat nicht nur den Einsatz in Afghanistan von den finanziellen, materiellen und militärischen Ressourcen her über die Jahre hinweg kontinuierlich erweitert, sondern ihr Engagement mehrfachen Veränderungen bzw. Revisionen unterzogen und die Strategie an aktuelle Entwicklungen angepasst. Trotz neuer Konzepte erweiterter Mittel konnte ein nachhaltiger Gesamterfolg bisher nicht erzielt werden, auch weil man sich den veränderten Bedingungen zu spät und nicht ausreichend gestellt hat. Zudem wurde die Frage nach den Bedürfnissen der afghanischen Bevölkerung häufig vernachlässigt.

Eine umfassende Evaluierung, wie sie von uns gefordert wird, steht bis heute aus. Wie aussichtsreich der Ende Januar 2010 beschlossene Neuansatz ist, muss im Lichte der Defizite und Erfahrungen der Vergangenheit geklärt und mit Blick auf die intendierte Abzugsperspektive beurteilt werden. Die Evaluierung und der damit einhergehende Beratungsprozess sollen künftige Mandatsentscheidungen auf eine belastbare Grundlage stellen.

Neue Aufmerksamkeit auf die Entwicklung in Afghanistan wurde durch die Entlassung von General McChrystal durch Präsident Obama und die Ernennung von General Petraeus als sein Nachfolger gelenkt. Präsident Obamas Bedauern über den notwendigen Personalwechsel klang überzeugend. Das Ganze kam zum schlecht möglichsten Zeitpunkt. Die neue Afghanistan-Strategie, mit dem Namen McChrystal eng verbunden, steht gerade in einer ernsten Bewährungsprobe. Der Juni 2010 war mit ca. 100 Toten der verlustreichste Monat der NATO in Afghanistan seit Beginn des Einsatzes 2001. Noch unter General McChrystal musste Mitte Juni die lange geplante große Kandahar-Offensive verschoben werden. Erste Zweifel an Obamas ambitioniertem Zeitplan für Erfolg und Rückzug aus Afghanistan kommen auch in seiner Heimat auf.

Der amerikanische Präsident hat in dieser Drucksituation mit der Ernennung des erfahrenen und mit Erfolgen verbundenen Generals David Petraeus und mit der klaren Devise "Personalwechsel, aber kein Politikwechsel" umsichtig gehandelt. Man kann sich schwer vorstellen, dass der noch eher junge konzeptionelle Neuansatz in Afghanistan erneut infrage gestellt wird. Ohne den dabei in den Vordergrund gestellten Schutz der Zivilbevölkerung, die Zurückhaltung bei Luftangriffen und die starke Priorisierung der Ausbildung afghanischer Soldaten und Polizisten hätte der internationale Afghanistaneinsatz eher noch mehr Akzeptanzprobleme in den 44 Ländern, die sich an ihm beteiligen.

Wir werden in Deutschland sehr aufmerksam die weitere Entwicklung verfolgen und von der Bundesregierung kontinuierlich Rechenschaft über die Umsetzung der neuen Afghanistan-Strategie verlangen. Dazu sind die von uns vorgeschlagenen Mittel und Instrumente für eine kontinuierliche Evaluierung unverzichtbar.

Frauen und Governance in Afghanistan

Beitrag von MdB Angelika Graf

Die von den USA angeführte "Coalition against Terrorism" setzte sich im Jahr 2001 mit der militärischen Intervention in Afghanistan große Ziele: Gleichzeitig sollten das Talibanregime und terroristische Gruppen beseitigt, das Land befriedet und ein demokratischer Staat aufgebaut werden.

Die prekäre Situation der afghanischen Frauen unter den Taliban spielte bei der diskursiven Begründung des Einsatzes ebenso eine Rolle: Laura Bush erklärte nach dem Sturz des Talibanregimes: „Dank unserer jüngsten militärischen Erfolge in einem großen Teil Afghanistans sind die Frauen nicht länger in ihren Häusern eingesperrt. Sie können Musik hören und ihre Töchter unterrichten, ohne Angst bestraft zu werden.“¹

Wer sich den Weg zur Gleichberechtigung der Frauen in Afghanistan so leicht vorgestellt hat, wurde sehr schnell eines besseren belehrt. Dieser Artikel möchte – in der gebotenen Kürze – den möglichen Ursachen hierfür auf den Grund gehen. Er soll verdeutlichen, wie die Situation der afghanischen Gesellschaft, die Position der Frauen und die Möglichkeiten zur Regierungsführung (Governance) zusammenhängen. Er soll die beschwerlichen Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung erklären und zur Diskussion des „wie weiter“ in Afghanistan anregen.

Widerstreit zwischen Zentralmacht und lokalen Gemeinschaften

Ohne einen Blick in die Geschichte des Landes lassen sich die heutigen Schwierigkeiten, Staatlichkeit und Demokratie – mit gesellschaftlich integrierten Frauen – in Afghanistan zu entwickeln, nicht verstehen: In der traditionellen Stammesgesellschaft Afghanistans ist die Stellung der Frau seit jeher eng an die kollektiven Identitätskonzepte der Gemeinschaft geknüpft. Das heißt, für Frauen gelten besondere Werte- und Moralkodices, Handlungs- und Bewegungsspielräume, deren Aufrechterhaltung bestimmend für die Integrität und das Funktionieren der traditionellen Gemeinschaft sind. In den vorangegangenen Staatsbildungsprozessen der letzten hundert Jahre wurde versucht, die selbstorganisierte und selbstdefinierte Ordnung der lokalen Stammesgemeinschaften durch einen Zentralstaat zu ersetzen. Diese Versuche gingen historisch auch immer mit einem Eingriff in die Geschlechterverhältnisse einher.

¹ Bush, Laura: Radio Address by Laura Bush to the Nation, 11.11.2001
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011117>.

Bis 2001 sind die beiden wichtigsten Initiativen im Sinne der Gleichberechtigung wohl von König Ammanullah (1926-1929) und von den Kommunisten Taraki, Karmal und Najibullah (1978-1992) ausgegangen. Sie machten in ihrem Bestreben um politische Modernisierung die Stellung der Frauen zur Schlüsselfrage. König Ammanullah, inspiriert von der Idee der Säkularisierung der Politik, führte Mädchenschulen ein, erlaubte die Berufstätigkeit für Frauen und verbot Zwangsheiraten. Die von der Sowjetunion unterstützten Kommunisten schrieben die gesetzliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern in die Verfassung, ebenso das Frauenwahlrecht und gleichberechtigte Mädchenbildung und setzten Frauen in öffentliche politische Positionen ein. Für die traditionellen Gemeinschaften war dies ein Eingriff in Bereiche, die vorher ausschließlich über die primären lokalen Gemeinschaften geregelt wurden.

Ein bekannter paschtunischer Ausspruch sagt: „Wer nicht in der Lage ist, seine Heimat zu schützen, kann seine Frauen nicht schützen. Wer seine Frauen nicht schützen kann, verliert auch bald seine Heimat“. ² Die Verteidigung (der „Ehre“) von Frauen und der Heimat wird also häufig gleichgesetzt. Dies ist für die Identität der Gemeinschaft von elementarer Bedeutung. Die Bestrebungen der fortschrittlichen afghanischen Führer wurden daher als unrechtmäßige Eingriffe in die inneren Angelegenheiten der Stämme und ihrer Gesellschaftsstrukturen wahrgenommen. Deshalb wuchs Widerstand gegen diese Eingriffe und die damit einhergehende Verstaatlichung ihrer Lebensbezüge: So verwundert es nicht, dass König Ammanullah, spätestens nachdem seine Frau in einem kurzen Kleid in Berlin gesehen wurde, endgültig ins Exil gehen musste, und die Kommunisten mit andauerndem heftigen gewalttätigen Widerstand auf lokaler Ebene zu tun hatten, welcher in den afghanischen Bürgerkrieg mündete.

Während dieses afghanischen Bürgerkrieges zwischen Kommunisten, Mujaheddin, Warlords und anderen wurde das Land kaum regiert und es gab keine nennenswerten Initiativen, die Stellung der Frauen in der Gesellschaft zu verändern. Doch als die Taliban 1994 begannen, sich die Kontrolle über Afghanistan zu erkämpfen, haben sie mit ihrer Terrorherrschaft ihre Interpretation des Islam durchgesetzt. Sie führten rigide Regeln für alle und im Falle ihrer Verletzung harte Bestrafungen insbesondere für Frauen ein. Sie begründeten dies u.a. mit „den Sünden“ der Frauen während der Zeit der Kommunisten. Daher erließen sie Gesetze, welche die Rechte der Frauen völlig negierten und ihnen jeglichen Zugang zu Bildung, angemessener medizinischer Versorgung, das Arbeiten außerhalb des Hauses und das selbstständige Verlassen des selbigen versagten.

² Zitiert nach Glatzer, Bernt (2002): The Pashtun tribal system. In: Georg Pfeffer/Deepak Kumar Behera (Hg.): Concepts of tribal society. Delhi: Concept Publishing Co.

Im Ergebnis ist Afghanistan historisch ein Raum begrenzter Staatlichkeit. Die traditionelle Lebens- und segmentierte Organisationsweise der Stämme besteht seit Jahrtausenden und wurde gegen einen zentralen Staat verteidigt, der mit seinen – teilweise gewaltsamen – Eingriffen in die Lebensweisen der lokalen Gemeinschaften als fremde Macht wahrgenommen wurde, die sich sozusagen widerrechtlich in die inneren Angelegenheiten seiner Bürger einmischte. So fehlten die für die Umsetzung von Staatlichkeit notwendige Identifikation, Loyalität und das Vertrauen zu den verschiedenen afghanischen Führern und ihren Absichten.

Das internationale Engagement und die heutige Situation der Frauen

Was die internationale Gemeinschaft nach der Intervention in Afghanistan vorfand, waren traumatisierte Menschen, kaum vorhandene staatliche Strukturen, Gewalt und große Armut. Es wurde eine Übergangsverwaltung eingesetzt, eine Verfassung verabschiedet, ein Staatspräsident und das Parlament gewählt – dies alles auch unter der Berücksichtigung der besonderen Situation der Frauen. Ihre Gleichheit vor dem Gesetz in der Verfassung, die Anstrengungen zur gleichberechtigten Mädchenbildung und ihre Mindestanzahl von 25% im afghanischen Parlament wurden auf Druck der internationalen Gemeinschaft eingeführt.

Doch auch nach neun Jahren des Wiederaufbaus ist die Situation für Frauen immer noch schwierig: Zwischen der Verfassung und der Realität für die Frauen herrscht eine eklatante Kluft: Bekanntermaßen sind der Staat und die ihn repräsentierenden Institutionen auf dem Land immer noch nicht ausreichend präsent bzw. funktions-tüchtig. Und selbst wenn staatliche Strukturen vorhanden sind, werden sie selten als erste Ansprechpartner bei Problemen wahrgenommen. Viel häufiger werden von der Bevölkerung lokale Älteste oder andere Machhaber – oftmals Gewaltherrscher wie Warlords (vor allem im Norden und Westen) und Taliban (im Süden und Südosten) – vorgezogen.³

Daher gibt es vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit eklatante Mängel: Die Menschen haben sich auf Grund der parallelen Strukturen zwischen Polizei und Justiz, den Ältesten und Gewaltherrschern auf ein „Law-Shopping“ verlegt.⁴ Das heißt, wer ein Problem hat, geht zu der Institution, von der er glaubt am ehesten Recht im eigenen Sinne gesprochen zu bekommen. Obwohl allen vorhandenen Formen von Rechts- und Gewaltanbietern Korruption und Bestechlichkeit nachgesagt wird, werden die offiziellen staatlichen Repräsentanten in der Regel als letzte aller verfügbaren Institutionen angesprochen. Die Vorbehalte der Menschen

³ Asia Foundation (2007): „State building, Political progress and Human security in Afghanistan“, asiafoundation.org/pdf/Afghan_Report_-April082007.pdf.

⁴ Larson, Anna (2009): „Toward an Afghan Democracy“ Exploring Perceptions of Democratisation in Afghanistan.“, http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=73.

gegenüber dem unbekanntem und in Kabul oft weit entfernten Staat sind insbesondere bei der ländlichen Bevölkerung stark ausgeprägt und reichen noch heute von Ignoranz bis Ablehnung.

Für die Frauen bedeutet dies, dass sie auf Grund der kulturellen, religiösen und sozialen Zusammenhänge härter und häufiger von Unrecht und Armut betroffen sind. Der Index der Menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen weist Afghanistan insgesamt weltweit den vorletzten (von 182) Platz zu. Ein Drittel der Bevölkerung lebt in extremer Armut (weniger als 1 US-Dollar pro Tag). Eine Studie der Caritas belegt, dass die Frauen in Afghanistan viel mehr mit der Sicherung ihres Überlebens beschäftigt sind, als mit Fragen der Bildung und Gleichberechtigung.⁵ In erster Linie geht es ihnen um die Ernährung ihrer Familie (im Durchschnitt 50%) und die Verbesserung der Wohnsituation (40%). Bildung und Gleichberechtigung werden damit zu nachrangigen Themen.

Vor allem alleinstehende Frauen tragen das größte Armuts- und damit verbunden auch ein höheres Krankheitsrisiko. Laut Caritas-Studie stehen den Frauen zur Ernährung ihrer Familie bei einer Durchschnittsgröße von fünf Personen pro Familienmitglied kaum 20 Cent zur Verfügung. Diese extreme Armut führt dazu, dass auch die Kinder an der Erwirtschaftung des Lebensunterhalts für die Familie mitwirken müssen. Dies ist der häufigste Grund dafür, dass Kinder nicht Lesen und Schreiben lernen. Selbst in Kabul gehen nur 61 Prozent der Kinder zwischen 5 und 15 Jahren zur Schule, obwohl dank des Schulaufbaus durch die internationale Gemeinschaft inzwischen 99,3 Prozent der befragten Haushalte Zugang zu Schulen haben.

Bei diesen geringen Einkommen sind die Lebensumstände entsprechend: Viele Frauen leben in zerstörten Häusern ohne fließendes Wasser und Elektrizität. Noch immer verlieren bei 100.000 Geburten im Durchschnitt 1.600 Mütter ihr Leben und 165 von 1.000 Kindern sterben bei oder kurz nach der Geburt, während weitere 279 von 1.000 Kindern noch innerhalb der ersten fünf Lebensjahre sterben. Ein Grund für die hohe Müttersterblichkeit ist, dass Männer ihre Frauen nicht allein zu Ärzten gehen lassen. Nach der Studie verweigern sie ihnen die medizinische Betreuung, weil sie sich selbst in Kabul vor Angriffen und Verleumdungen von Fundamentalisten fürchten oder es mit ihrem Ehrgefühl nicht vereinbaren können.

Dies ist auch ein Verweis auf die schlechte Sicherheitslage, die – insbesondere außerhalb von Kabul und durch die enorme Präsenz von Bewaffneten auf den Straßen – die Teilhabe von Frauen am öffentlichen Leben stark einschränkt. Denn auch wenn in den Städten die Abschaffung der frauenpolitischen Zwangsmaßnahmen des Taliban-Regimes (Burqa-Zwang, Schulverbot, außerhäusliches

⁵ Abzurufen unter: http://www.caritas-international.de/aspe_shared/form/download.asp?nr=43835&form_typ=115&acid=&ag_id=5610.

Arbeiten) angenommen wurde, so sind die Regeln der Geschlechtertrennung und der Verschleierung weiterhin sozial tief verwurzelt und werden in den Städten weitgehend und auf dem Land intensiv praktiziert.

Die Kombination von patriarchalischen Traditionen, fehlender Rechtssicherheit, gewachsenem Misstrauen gegenüber dem Staat und die große Armut ist ein *circulus vitiosus* auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Frauen: Er verhindert nachgewiesen das Engagement in Bildung, verringert die Chancen auf wirtschaftlichen Aufstieg und führt auch für die nachfolgenden Generationen zu eingeschränkten Teilhabe- und Gestaltungsmöglichkeiten an der gesellschaftlichen Entwicklung.

Wie weiter?

Meines Erachtens ist es von immenser Bedeutung, dass wir bei all unseren Bemühungen nicht vergessen, dass die Frauenfrage in Afghanistan eine lange Geschichte der Instrumentalisierung kennt. Weil auch die internationale Gemeinschaft mit ihrer Politik in die Geschlechterverhältnisse von außen eingreifen will, muss sie dies mit einer besonderen Sensibilität tun.

Die Armut muss langfristig durch Bildung und kurzfristig durch Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsförderung bekämpft werden. Eine gute Regierungsführung muss langfristig integriert werden, damit die staatlichen Institutionen ihren Dienst an der Bevölkerung im Sinne der Garantie von öffentlicher Ordnung und Sicherheit und der Grundsicherung leisten können. Bei diesen Strategien sollten Frauen wie Männer gleichberechtigt mitgenommen werden. Dies sind die Schlüsselfaktoren, die langfristig die Legitimität des Staates stärken und zu einer Partizipation und nachhaltigen Integration von Frauen und Männern in das Gemeinwesen führen.

Das bedeutet, die mutigen Frauen – die seit 2002 mit steigender Intensität aktiv sind – nicht allein zu lassen. Ständig ist zu mahnen und darauf zu achten, dass sie zum Beispiel in den anstehenden Verhandlungen mit den Taliban nicht für einen falschen Frieden geopfert werden. Bei meiner letzten Reise nach Afghanistan (April 2010) haben Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, Politikerinnen und Rechtsanwältinnen ihre Sorge an mich herangetragen, dass die Verhandlungen mit den Taliban dazu führen könnten, die bisherigen Errungenschaften für Frauen wieder rückgängig zu machen.

Aufrütteln muss uns in diesem Zusammenhang insbesondere ein ganz aktueller Beschluss des Provinzrates von Herat, welcher festlegt, dass sich Frauen künftig – wie schon vor 2001 in Taliban-beherrschten Gebieten – nicht ohne ein männliches Familienmitglied in der Öffentlichkeit bewegen dürfen. Außerdem dürfen sich in der Provinz Herat Mitarbeiterinnen von internationalen Organisationen nicht mehr in einem Raum mit einem „fremden“ – also nicht der eigenen Familie angehörigen – Mann aufhalten. Ein Verstoß gegen diese Beschlüsse sei eine „Sünde“ und werde

nach der Sharia bestraft. Hier ist die internationale Gemeinschaft gefordert, sich nicht herauszuhalten, sondern die Rechte der Frauen gegen den Terror der Fundamentalisten zu verteidigen.

Dies nicht zu tun, wäre umso dramatischer, als dass die internationale Gemeinschaft – und mit ihr Deutschland – plant, sich militärisch aus dem Land zurückzuziehen. Unter folgenden Prämissen ist dies richtig und notwendig: Die staatlichen Institutionen müssen eine gute und faire Regierungsführung implementiert haben und Polizei wie Militär müssen auf der Grundlage rechtsstaatlicher Strukturen in der Lage sein, selbstständig die öffentliche Ordnung herzustellen und zu erhalten. Insgesamt muss es eine optimistische Prognose für den Erhalt von Staatlichkeit, Frieden und Demokratie geben. Sonst sind wir weg und der Krieg in Afghanistan wieder da, mit ihm die Hoffnungslosigkeit der Frauen.

Polizeiausbildung in Afghanistan - Anspruch, Schein und Wirklichkeit

Beitrag von MdB Wolfgang Gunkel

Je schwieriger und endloser die Aufgaben des Afghanistaneinsatzes der Bundeswehr, umso eindringlicher wird die Rolle der afghanischen Polizei für ein Gelingen des Staatsaufbaus am Hindukusch beschworen. Gelingt der Polizeiaufbau nicht, so mache auch der Militäreinsatz keinen Sinn, heißt es.

Dem mag niemand widersprechen, nur ist es erstaunlich, dass solche Argumente inzwischen von den Fürsprechern einer militärischen Lösung des Afghanistaneinsatzes und von der Bundeswehr selbst benutzt werden. Soll die Polizei retten, was dem Militär nicht gelungen ist? Oder sind die bisherigen Bemühungen um einen Polizeiaufbau gescheitert, womit eine Ursache für die verfahrenere Situation des gesamten Afghanistaneinsatzes gefunden wird?

Ziel des Polizeiaufbaus sollte sein, weitgehende öffentliche Sicherheit durch eine qualifizierte, funktionsfähige und ethnisch ausgewogene Polizei herzustellen. Problemorientierte Polizeiarbeit ist ein Schlüssel zur Bekämpfung des Extremismus in Afghanistan. Und tatsächlich sind richtige Ansätze für den Aufbau einer solchen Polizei in Afghanistan auch zu finden. Das deutsche Polizeitrainingszentrum Kundus und das Schulungszentrum in Masar-e-Sharif stehen für vorbildliche Ausbildung, insbesondere in Hinblick auf die Fortbildung der Bereitschafts- bzw. Grenzpolizei. Gleiches gilt für die Mission EUPOL Afghanistan (EU Police Mission in Afghanistan). Die Stärkung der afghanischen Nationalpolizei (Afghan National Police, ANP) könnte mit Hilfe der genannten Projekte und EUPOL durchaus Erfolg versprechen, sofern sie mit entsprechenden Mitteln ausgestattet würden.

Allein diese Vorhaben sind hoffnungslos unterfinanziert, weshalb es noch Jahre für einen Polizeiaufbau bräuchte, der diesen Namen auch verdient. Doch während jährlich etwa 500 Mio. Euro allein in den Militäreinsatz der Bundeswehr fließen, lag das EUPOL-Budget für ganz Afghanistan im Jahr 2009 gerade einmal bei 64 Mio. Euro. Mangelnde Ausstattung und fehlendes Personal vor Ort erschweren die Arbeit immens. Hinzu kommt, dass die an der europäischen Polizeimission EUPOL AFG beteiligten Staaten ihrer Verpflichtung zur Entsendung von Personal nach Afghanistan nicht hinreichend nachkommen.

Auch eine größere freiwillige Beteiligung von deutscher Bundes- und Länderpolizei kann nur mit Hilfe erheblicher beruflicher und finanzieller Anreize gelingen. Ein Auslandsaufenthalt sollte z.B. eine Beförderung für Polizistinnen und Polizisten nicht erschweren, sondern im Gegenteil eine Chance zur Beförderung darstellen. Ein weiterer Anreiz wäre eine doppelte Anrechnung der Dienstzeit auf die Versorgung.

Mit den bisher gestellten personellen und finanziellen Ressourcen für den Polizeiaufbau lässt sich jedenfalls kein Staat machen.

Dem Aufbau rechtsstaatlicher Polizeistrukturen mit klar gegliederten Einheiten und Führungsebenen fehlen also zuerst einmal die materiellen Grundlagen. Nur mit gewaltigen finanziellen Anstrengungen lässt sich die EUPOL-Strategie, die auf z.T. sehr kostenreiche Prioritäten beim Polizeiaufbau setzt, überhaupt landesweit umsetzen. So ist dafür eine gute Zusammenarbeit von Polizei, Verwaltung und Justiz eine entscheidende Grundvoraussetzung. Dementsprechend muss der Aufbau von Verwaltung und Justiz vorangetrieben werden. Eine angemessene Bezahlung der afghanischen Polizei ist ebenso notwendig wie die wirksame Korruptionsbekämpfung. Korruption, Vetternwirtschaft und Ämterkauf bei der afghanischen Polizei unterminieren das Vertrauen der Bevölkerung. Mit einer im Rahmen des EUPOL-Engagements aufgestellten Polizei kann entschieden und konsequent dagegen vorgegangen werden.

Um Eigenverantwortung („ownership“) zu stärken, sollen die ANP sowie Schlüsselgruppen, d.h. Polizeigeneräle und afghanische Autoritäten, in Entscheidungsprozesse und den Aufbau demokratischer Institutionen eingebunden werden. Auf dieser Grundlage können die Aufgaben der Polizei klar definiert werden und ein landesweites, realistisches Konzept zur Aus- und Fortbildung, in das menschenrechtliche Standards einfließen, erstellt werden.

Insgesamt bietet EUPOL eine umsetzbare Möglichkeit, die Ziele des Polizeiaufbaus in Afghanistan realistischer auszuformulieren und die zur Verfügung stehenden Instrumente klarer aufzuzeigen. So können die Ansätze verschiedener Akteure im Bereich der Polizeiausbildung kohärent umgesetzt werden. Nur dann entsteht im Rahmen von EUPOL AFG ein Gesamtkonzept. Es muss dabei aber auch offen ausgesprochen werden, dass ein solches Konzept des Polizeiaufbaus – genauso wie der Staatsaufbau in Afghanistan überhaupt – ein langwieriges Vorhaben ist.

Es kann sicher nicht bis 2011 beendet sein, wenn die ersten ausländischen Streitkräfte – nach heutigem Plan – abgezogen werden sollen. Ohne eine flankierende Sicherung durch bewaffnete Kräfte wird der Polizeiaufbau (wie auch der Staatsaufbau) nicht gelingen. Das heißt, Afghanistan braucht nach dem Abzug der ausländischen Streitkräfte eigene Sicherheitskräfte, um eine erneute Machtübernahme durch die Taliban zu verhindern. Dazu gehört auch ein effektives Grenzregime, insbesondere entlang der pakistanischen Grenze.

Ernüchterndes Bild der Wirklichkeit

Der systematische Ansatz von EUPOL spielt zur Zeit in Afghanistan allerdings eine untergeordnete Rolle. Das tatsächliche Bild vom Polizeiaufbau fällt ausgesprochen ernüchternd aus. Statt Qualität steht für den Großteil der sogenannten Polizeikräfte Quantität im Vordergrund. Afghanischer Regierung und ISAF geht es in erster Linie darum, möglichst viele Sicherheitskräfte unter Waffen zu stellen. Bis Oktober 2011 sollen der Afghan National Police 134.000 „Polizisten“ zur Verfügung stehen, so das erklärte Ziel. Dafür wurde die ohnehin schon zu kurze Ausbildungszeit von ehemals acht auf sechs Wochen gekürzt.

Wer eine solch sechswöchige Ausbildung beendet hat, kann natürlich im eigentlichen Sinn nicht als „Polizist“ bezeichnet werden. Die hier zusammen gestellten Kräfte sind vielmehr staatlich unter Waffen gestellte paramilitärische Einheiten. Dass bei einer so hastigen Rekrutierung und Ausbildung schon einmal der Überblick verloren gehen kann, erfuhr Bundesinnenminister de Maizière bei seiner Afghanistanvisite Ende März dieses Jahres. Leider gebe es unklare Angaben über die einsatzfähigen Polizistinnen und Polizisten in Afghanistan, musste er feststellen. Laut Stellenplan stünden zur Zeit offiziell 96.000 Polizistinnen und Polizisten zur Verfügung. Die Zahl der tatsächlich einsatzfähigen Polizistinnen und Polizisten werde allerdings auf 70.000 geschätzt.

De facto variieren die Aussagen über die Stärke der afghanischen Polizeikräfte von 60.000 bis hin zu 104.000 Kräften. Die Differenzen werden auf unterschiedliche Rechenmethoden, auf Desertionen oder auf eine fehlende zentrale Übersicht zurückgeführt.

Nicht nur in der Quantität – in der Einschätzung der zahlenmäßigen Größe – sondern auch in der Qualität, und hier besonders in Bezug auf die Ausbildung, gibt es ein diffuses Bild vom Zustand der afghanischen Polizei. Auf Grund der sehr kurzen Ausbildungszeit und ihrer daraus erworbenen Fähigkeiten erfüllen solche „Polizisten“ eher militärische Aufgaben, oder um es zugespitzt zu formulieren: Diese als Polizei deklarierten Kräfte werden oft dort eingesetzt, wo das Militär nicht hin will. Entsprechend hoch ist die Zahl getöteter afghanischer Polizisten. Bislang wurden in Afghanistan doppelt so viele Polizeikräfte getötet wie afghanische und ISAF Soldaten zusammen. So ist es bei der – relativ noch besser ausgebildeten – Grenzpolizei durchaus üblich, dass das afghanische Militär die Grenzpolizei vorschickt, wenn es die Sicherheitslage in einem bestimmten Gebiet nicht einschätzen kann. Erleidet die Grenzpolizei Verluste, wird über einen Militäreinsatz entschieden, der dann häufig nicht stattfindet.

Dass die Polizeikräfte oft mehr oder weniger als „Kanonenfutter“ benutzt werden, zeigt sich auch in ihrer beliebigen Rekrutierung. Brauchbare Fähigkeiten werden nicht verlangt, und 16-jährige Jugendliche durchgehen die sechswöchige Ausbildung Seite an Seite mit 35-jährigen Erwachsenen, die das Aussehen von Veteranen haben. Daraus resultiert auch das geringe Ansehen der afghanischen Polizeikräfte in der Bevölkerung, die zu diesen Sicherheitskräften kein Vertrauen fasst.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ausbildung solcher Sicherheitskampfgruppen, die paramilitärisch agieren, nicht als „Polizeiausbildung“ bezeichnet werden kann. Diese Einheiten könnten nach einer Befriedung des Landes nicht als Polizei im eigentlichen Sinne verwendet werden. Vielmehr wird es sich als Problem für den afghanischen Staat erweisen, diese paramilitärischen Gruppen dann zu entwaffnen und zu kontrollieren. Das heißt, bereits in der Phase des Aufbaus eines geordneten Staatswesens wird in Afghanistan ein entscheidender Grundpfeiler staatlicher Ordnung preisgegeben – das staatliche Gewaltmonopol.

Hierzulande wird der Öffentlichkeit weiter der Eindruck vermittelt, der Afghanistaneinsatz konzentrierte sich nun intensiv auf den Aufbau der afghanischen Zivilgesellschaft – mit einer Polizei als ziviler Ordnungskraft, die das Militär entlastet und ihm Kräfte für den Kampf gegen die Taliban frei macht. Das Gegenteil ist der Fall. Was hier als Aufbau afghanischer Polizeikräfte bezeichnet wird, ist nichts anderes als eine weitere Militarisierung Afghanistans.

Erfolgreicher ziviler Aufbau entscheidet über Afghanistans Zukunftschancen

Beitrag von MdB Burkhard Lischka

„Die Tinte des Schülers ist heiliger als das Blut des Kriegers.“
(Afghanisches Sprichwort)

Die Folgen von drei Jahrzehnten Krieg und Bürgerkrieg lasten schwer auf Afghanistan. Das Gesundheits- und Bildungssystem und wichtige Teile der Infrastruktur wurden weitgehend zerstört. Die Wirtschaft liegt am Boden. Armut und Not sind Alltag, und die Menschen leiden stark unter der schlechten Sicherheitslage. Die Antwort darauf muss heißen: den zivilen Wiederaufbau stärken, staatliche Strukturen fördern und den innerafghanischen Aussöhnungs-Prozess voranbringen.

Die bisherige Bilanz des Afghanistan-Einsatzes kann nicht zufrieden stellen. Bei der Bekämpfung der Taliban, beim Aufbau der Sicherheitskräfte und beim zivilen Aufbau sind wir nicht so vorangekommen, wie wir es uns erhofft hatten. Dieses Urteil gilt trotz unverkennbarer Erfolge: Lehrer wurden ausgebildet, tausende Schulen errichtet. Rund sechs Millionen Kinder haben heute Zugang zu Bildung - gegenüber 2001 bedeutet dieses eine Versechsfachung. Straßen wurden gebaut, die Wasserversorgung verbessert und die ländliche Entwicklung vorangetrieben. 80 Prozent der afghanischen Bevölkerung haben wieder Zugang zu medizinischer Grundversorgung, dennoch ist die Müttersterblichkeit kaum irgendwo auf der Welt höher.

Afghanistan bleibt eines der ärmsten Länder der Welt. Ein Land mit schwachen staatlichen Strukturen, in dem die Gewalt durch lokale Terrornetzwerke, die teilweise mit Al-Quaida verbunden sind, zunimmt. Das zeigen aktuelle UN-Studien. Jeden zweiten oder dritten Tag ist im Durchschnitt ein Selbstmordanschlag zu verzeichnen. 2.200 Zivilisten starben 2009 durch Gewaltakte. In diesem Umfeld ist es schwer, über internationales Engagement eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu setzen, die für die Zukunft des Landes doch so wichtig wäre.

Im aktuellen Bertelsmann Transformation Index (BTI), einer Vergleichsuntersuchung von weltweit 128 Transformationsstaaten, ist das Land bei der Bewertung seiner politischen und wirtschaftlichen Entwicklung auf Rang 124 zurückgefallen. Im Management-Index, der die jeweiligen Regierungsleistungen misst, stürzte es im Vergleich zum BTI 2006 um 44 Plätze auf Rang 105 ab. Noch gravierender, auch das zeigt die Bertelsmann-Studie, sind die Rückschritte im Bereich der politischen Beteiligung, der Rechtsstaatlichkeit sowie der politischen und sozialen Integration der Bevölkerung. Die nach dem Sturz der Taliban-Regierung eingeführten demokrati-

schen Institutionen haben sich in den letzten Jahren nicht gefestigt und wurden außerdem durch die Umstände der Präsidentschaftswahlen 2009 weiter geschwächt.

Parallel zeigt der jüngste Weltbankbericht auf, dass die positiven Trends der wirtschaftlichen Entwicklung inzwischen rückläufig sind. Während in den Jahren zwischen 2002 und 2008 durchschnittliche Wachstumsraten von elf Prozent zu verzeichnen waren, ist das Wachstum – auch in Folge der Weltwirtschaftskrise - 2009 mit 2,3 Prozent auf den niedrigsten Wert der Nach-Taliban-Zeit gesunken.

Mehr Geld nach Londoner Konferenz

Im Afghan Compact von 2006 und der National Development Strategy von 2008 sind Entwicklungsziele formuliert worden. Vollständig erreicht sind sie bis heute nicht.

Die Bundesregierung leistet seit acht Jahren über ihre Durchführungsorganisationen Entwicklungshilfe in Afghanistan, vorrangig in den nördlichen Provinzen. Daneben werden im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC) mit Bundeswehrrkooperation Aufbauprojekte durchgeführt, und es sind nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen (NRO) aktiv, deren Projekte teilweise aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Deutschland kommt als einem der größten Geber ziviler Hilfe und Truppensteller in Afghanistan eine zentrale Rolle bei der Gestaltung des Wiederaufbaus zu.

Seit der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 ist das Thema ziviler Wiederaufbau stärker in den Fokus gerückt. Das war alternativlos. Die SPD hatte dies seit langem eingefordert. Über Jahre war er nicht mit dem nötigen Nachdruck vorangetrieben worden - insbesondere die USA haben Afghanistan lange Zeit vorrangig als militärische Aufgabe betrachtet. Im Schluss-Dokument der Londoner Afghanistan-Konferenz vom Januar 2010 heißt es zu Recht, eine besser abgestimmte und mit mehr Mitteln ausgestattete zivile Anstrengung sei von entscheidender Bedeutung für die Überwindung der Herausforderungen in Afghanistan.

Es fehlte häufig Geld, die Geber-Koordinierung funktionierte nicht optimal. Es wurde unterschätzt, wie wichtig innerafghanische Versöhnung und die Lösung tribaler und ethnischer Konflikte sind und die Kooperation mit der afghanischen Zivilbevölkerung war nicht intensiv genug.

Barak Obama sagte für die USA ein Umsteuern zu. Die Bundesregierung hat zu Jahres-Beginn ihr neues Konzept des Afghanistan-Engagements „Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung“ vorgelegt und eine deutliche Erhöhung der finanziellen Mittel für den zivilen Aufbau in Afghanistan angekündigt. Sie sollen im Bundeshaushalt 2010 von 220 auf 430 Millionen nahezu verdoppelt werden. 120 Millionen zusätzlich sind im Einzelplan 23, dem Haushalt des Niebel-Ministeriums,

veranschlagt. Bei Regierungsverhandlungen im Mai mit Afghanistan wurden durch das BMZ 224,5 Millionen Euro zugesagt – darunter 69 Millionen für den Bereich Gute Regierungsführung, 39 Millionen für das Feld Energie-Versorgen (u.a. Ausbau des Nordleitungssystems zum Stromtransfer aus Usbekistan), 23 Millionen Euro für Trinkwasser- und Abwasserversorgung, knapp 60 Millionen für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, insbesondere die Stärkung des ländlichen Raums, 27 Millionen für den Bereich Bildung und acht Millionen für Technische Zusammenarbeit. Das Auswärtige Amt will jährlich zehn Millionen in den Internationalen Reintegrationsfonds zahlen, der auf der Londoner Afghanistan-Konferenz eingerichtet wurde. Dazu kommen zusätzliche Millionen für den Aufbau von Polizei und Armee.

Das sind richtige Schritte. Doch die Schiefelage bleibt: für den militärischen Einsatz wird ein Vielfaches ausgegeben. Hier 430 Millionen für zivile Hilfe – dort eine Milliarde für den ISAF-Einsatz, wovon knapp ein Viertel der Mandatserweiterung zuzurechnen ist. Und es ist offen, wie ein möglichst vollständiger Abfluss der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit so organisiert werden kann: Sind trotz vorhandener Personalengpässe Strukturen vorhanden, um die neuen zusätzlichen Mittel sinnvoll und mit dauerhaftem Nutzen für das afghanische Volk einzusetzen? Dies wird sich zeigen müssen. Stärker als bisher steht jetzt die Frage nach dem Erfolg von Konzepten, die bei der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden, im Vordergrund. Nur Wegmarken zu formulieren, reicht nicht aus.

So fehlt es an einem Konsens von Regierung und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) über die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit. Strittig ist, wie eng NGOs und Militär zusammen arbeiten müssen.

Falsche strategische Prämissen

Die Aufstockung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und die Neuausrichtung des Mandats eröffnen die Chance, Entwicklung nachhaltig weiter zu befördern und die schlechte humanitäre Lage der Menschen dauerhaft zu verbessern. Bei der Umsetzung von Projekten kommt den Nichtregierungsorganisationen und den in der Entwicklungszusammenarbeit engagierten kirchlichen und politischen Stiftungen, die zum Teil seit Jahrzehnten vor Ort tätig und mit den lokalen Gegebenheiten und der afghanischen Kultur eng vertraut sind, eine wichtige Stellung zu. Ihre Kenntnisse der Umfeldbedingungen sind ein Schatz. Es ist das Vertrauen, das ihnen entgegen gebracht wird, das es ihnen ermöglicht, auch in Regionen zu arbeiten, in denen die Sicherheitslage schwierig ist.

Die regionale und thematische Breite ihres Engagements muss erhalten bleiben. NGOs sind ein integraler Bestandteil der internationalen Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan. Sie arbeiten für Wiederaufbau und Friedenssicherung, sind insbesondere auf den Gebieten ländliche Entwicklung, Bildung und Gesundheit engagiert.

In dieser Situation setzt Entwicklungs-Minister Dirk Niebel falsche strategische Prämissen, wenn er die vor Ort tätigen Nichtregierungsorganisationen nötigt, stärker mit dem Militär zu kooperieren. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen und zivile Helferinnen und Helfer vor Ort befürchten, dass dies die Vertrauensbasis in Afghanistan zerstört und den Erfolg ihrer Arbeit, aber auch ihre persönliche Sicherheit gefährdet. Eine zu enge Verquickung staatlicher und nichtstaatlicher Ansätze raubt der zivilen Hilfe die Eigenständigkeit, die sie braucht.

Der zivile Aufbau braucht ein sicheres Umfeld und ISAF leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Damit der Wiederaufbau gelingen kann, muss Sicherheit im Land gewährleistet sein. Doch eine erzwungene Vermischung von humanitärer Hilfe und militärischen Einsatz konterkariert das proklamierte Ziel, die Hilfe wirksam, schnell und direkt bei den Menschen vor Ort ankommen zu lassen. Denn sie belastet die Arbeit der NGOs.

So forderte VENRO, der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen, im November 2009 nicht nur von der Bundesregierung einen grundlegenden Strategiewechsel in Afghanistan und sprach sich dafür aus, den zivilen Wiederaufbau voranzutreiben, Frauenrechte und die Pressefreiheit endlich durchzusetzen und die demokratische Teilhabe der Bevölkerung zu verbessern.

Trotz des internationalen Militäreinsatzes habe sich die Situation der afghanischen Bevölkerung dramatisch verschlechtert, so VENRO. Sie litten unter Armut und Hunger und der prekären Sicherheitslage. Gerade bei jungen Afghanen wachse der Zorn gegenüber den ausländischen Truppen. Immer mehr von ihnen würden sich bewaffneten Widerstandstruppen anschließen.

Vor diesem Hintergrund verlangten die in Afghanistan tätigen deutsche Hilfsorganisationen einen grundlegenden Kurswechsel der Afghanistan-Politik. Dem zivilen Einsatz müsse Vorrang eingeräumt werden. Die Vermischung von ziviler und militärischer Hilfe in dem kriegszerrütteten Land wurde scharf kritisiert. Durch die unklare Abgrenzung zwischen dem humanitären und politischen Mandat sei die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen in Frage gestellt und ihre Sicherheit gefährdet. Das verbindet sich bei Experten mit der Sorge, gerade in abgelegenen Gebieten zu wenig helfen zu können.

Entwicklung braucht „Good Governance“

Auf Dauer kann kein Entwicklungsprojekt besser sein als die Rahmenbedingungen, in die es eingebettet ist. Wenn Menschenrechte, wenn Freiheitsrechte mit Füßen getreten werden, wenn Korruption weite Teile des öffentlichen Lebens bestimmt, dann kann Entwicklungspolitik langfristig nicht zu positiven Ergebnissen führen. Fragile Staatlichkeit ist ein Entwicklungshemmnis. Darum muss die afghanische

Regierung beim Schutz der Grundrechte, der Bekämpfung von Korruption und Drogenhandel stärker in die Pflicht genommen werden und braucht Unterstützung beim Aufbau von Justiz und Verwaltung. Insbesondere der Kampf gegen Korruption und für Frauenrechte und die Pressefreiheit müssen vorangebracht werden.

So muss sich Deutschland dafür einsetzen, dass die afghanische Regierung das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen umsetzt. Es muss mit der afghanischen Regierung darauf hingearbeitet werden, dass eine konsequente strafrechtliche Verfolgung von Gewaltverbrechen stattfindet. Dies ist – neben der Ausbildung von Polizei und afghanischen Streitkräften – von zentraler Bedeutung, um die Sicherheitsverantwortung schrittweise in afghanische Hände legen zu können.

Wenn die Bundesregierung bilanziert, das BMZ fördere vor allem im Norden Afghanistans den Aufbau der Zivilgesellschaft und Gute Regierungsführung auf Ebene der Provinz- und Distriktverwaltungen mit gezielten Maßnahmen in den Bereichen Rechtstaatlichkeit, Gleichberechtigung der Geschlechter und Aufbau der Leistungsfähigkeit lokaler Verwaltungen, nehmen wir dies gern zur Kenntnis. Dieses Engagement ist wichtig. Es wurden auf Ebene der Provinzverwaltungen Rechtshilfe und Rechtsberatungsstellen, gerade auch für Frauen geschaffen. Provinz- und Distriktverwaltungen werden durch Schulungen unterstützt, insbesondere im Rahmen ihrer Planungsprozesse.

Dies hat aber bisher nicht dazu geführt, dass ausreichend stabile Strukturen implementiert werden konnten – auch, weil fachlich qualifiziertes Personal fehlt und lokale Verwaltungen finanziell und materiell ungenügend ausgestattet sind. Daneben schwächt Korruption die Bemühungen. Nach einer Umfrage des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) ist für 59 Prozent der Afghanen Bestechung das größte Problem in ihrem Land.

Neben dem Einsatz für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen muss uns zweierlei wichtig sein: Deutschland und die internationale Gemeinschaft müssen die innerafghanische Aussöhnung stärker unterstützen. 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. Und wir müssen die Region, insbesondere die Situation in Pakistan, stärker als bisher mit in den Blick nehmen. Daneben sind auch der Iran und China einzubinden.

Versprechen ist noch nicht eingelöst

Wir brauchen, gerade nach dem in London eingeleiteten Strategiewechsel, eine unabhängige, systematisch und wissenschaftlich gestützte Überprüfung des bisherigen militärischen und zivilen Engagements. Wir brauchen sie als Grundlage für anstehende Mandats-Verlängerungen und als Richtschnur für den zivilen Aufbau. Denn wir müssen genauer überlegen, wie die internationale Gemeinschaft die innerafghanische Versöhnung, den Staatsaufbau und den zivilen Aufbau unterstützen kann. Warum sind die Erfolge so sehr hinter den Erwartungen zurückgeblieben? Wie steht es um die Hilfe für Wiederaufbau und State-Building? Wie wirksam ist sie? Diese Fragen brauchen Antworten. Die SPD hat einen entsprechenden Antrag in den Bundestag eingebracht, dem sich die Regierungskoalition aus parteitaktischen Gründen verweigert hat.

Der Deutsche Bundestag hat sich bei der Verlängerung des Afghanistan-Mandats am 26. Februar 2010 zu einem Strategiewechsel bekannt – hin zu einer Perspektive für den Abzug aus Afghanistan, der 2011 beginnen soll, und hin zu einer viel stärkeren Betonung des zivilen Aufbaus. Die afghanische Regierung soll in die Lage versetzt werden, die Verantwortung für die Sicherheit und Grundbedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger zu übernehmen. Das damit gegebene Versprechen einzulösen, liegt noch vor uns.

Scheitert die internationale Gemeinschaft in und an Afghanistan ?

Beitrag von MdB Dr. Rolf Mützenich

Die internationale Staatengemeinschaft bemüht sich seit nunmehr fast neun Jahren um eine Stabilisierung Afghanistans. Auch wenn es seit 2001 unbestreitbare Erfolge gibt, führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass das internationale Engagement in Afghanistan sich in einer kritischen Phase mit offenem Ausgang befindet. Zu einer kritischen Bilanz gehört auch, die Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit klar zu benennen. Dabei nutzt es überhaupt nichts, mit dem Finger ausschließlich auf die USA zu zeigen, zumal durchaus auch einige selbstkritische Anmerkungen hinsichtlich des deutschen Engagements hier angebracht sind.

Die Fehler der Vergangenheit: Zu ehrgeizig, zu wenig und zu spät

Seit Beginn des Afghanistan-Einsatzes 2001 betont die SPD zu Recht, dass der politische und wirtschaftliche Aufbau der Schwerpunkt des internationalen Engagements sein muss. Ziel bleibt es, die Eigenverantwortung Afghanistans zu stärken und damit die Voraussetzungen für ein Ende des militärischen Engagements zu schaffen. Ohne funktionierende Verwaltung, ohne Justiz, Polizei, Schulen und Wirtschaftswachstum kann eine Stabilisierung Afghanistans nicht gelingen. Während die meisten Europäer nicht müde wurden, die Bedeutung der zivilen Komponente zu betonen und den Amerikanern eine zwanghafte Fixierung auf das Militär vorzuwerfen, missachteten sie die eigenen Maximen zumeist sträflich.

Italien, dass sich um den Aufbau der Justiz kümmern sollte versagte ebenso wie Deutschland beim Polizeiaufbau und Großbritannien bei der Drogenbekämpfung: Die Justizreformen blieben Stückwerk. Mehrere Nationen weigerten sich, ihre Truppenkontingente auch zur Verfolgung der Drogenbarone einzusetzen. Die Deutschen bildeten viel zu wenige Polizisten aus, weil sie nur eine Handvoll Berater schickten. Erst 2007 übergab man die Verantwortung für die Polizeiausbildung der EU, die seither eine multinationale Polizeimission unterhält. Diese Beispiele zeigen exemplarisch, dass mehrere Jahre durch den Mangel an Personal und Ressourcen vergeudet wurden – Jahre, welche die Taliban nutzten.

Die Londoner Konferenz – neue Strategie als letzte Chance ?

Wenn Konferenzen über das Schicksal von Afghanistan entschieden hätten, dann wäre das Land schon lange ein Hort des Friedens und eine Oase der Prosperität. Denn die Zahl der Afghanistan-Konferenzen seit Petersberg 2001 ist beeindruckend – ebenso wie die dort gefassten Strategien und Beschlüsse, an deren Umsetzung es dann jedoch meist haperte.

Angesichts der sich in den letzten Jahren ständig verschlechternden Sicherheitslage stellte die Konferenz in London Anfang des Jahres quasi den letzten Versuch dar, das Blatt zu wenden und den Afghanistan-Einsatz vor dem Scheitern zu bewahren. Dort kamen am 28. Januar 2010 Vertreter der 43 ISAF-Staaten mit dem afghanischen Präsidenten, Hamid Karsai, sowie Vertretern unmittelbarer Nachbarländer und internationaler Organisationen zusammen, um eine neue Strategie für Afghanistan zu beschließen. Die Teilnehmer legten sich darauf fest, die ausländischen Truppen und Finanzen aufzustocken. US-Präsident Barack Obama kündigte an, die amerikanischen Truppen bis Mitte 2010 um weitere 30.000 Soldaten zu verstärken, während sich die NATO-Partner dazu verpflichteten, 9.000 zusätzliche Soldaten zu schicken.

Die Aktionen der Aufständischen konzentrieren sich nach wie vor im Süden und Osten Afghanistans, entlang der Grenze zu Pakistan. Aber es gibt unterdessen auch im Westen und Norden «Hot Spots». Das Gros der 30.000 zusätzlichen amerikanischen Soldaten wird in diese «Hot-Spots» entsandt. Sie werden übrigens vollständig der ISAF unterstellt. Daneben gibt es in Afghanistan durchaus auch spannungsarme Gebiete, in denen den afghanischen Sicherheitskräften rasch die Verantwortung für die Sicherheit übertragen werden könnte.

Zum ersten Mal seit dem Sturz der Taliban im Jahre 2001 hat die Allianz in London eine kohärente Strategie für Afghanistan formuliert, die mit den Begriffen „Staatsaufbau, Aufstandsbekämpfung und Afghanisierung“ charakterisiert werden kann. Dies bedeutet, dass die Taliban in ihren Hochburgen militärisch effektiver bekämpft werden soll. Gleichzeitig will die Nato die Bevölkerung besser schützen und so den zivilen Aufbau möglich machen. Die Mittel für diesen erhöhen sich auf fast das Doppelte. Bis 2013 sollen jährlich 430 Millionen Euro in neue Straßen, Schulen und andere Projekte fließen.

Die neue Strategie beinhaltet zugleich das Eingeständnis, dass der bisherige Ansatz gescheitert ist. Dass sich die Sicherheitslage in den vergangenen beiden Jahren immer weiter verschlechtert hat, war der entscheidende Grund für den Neuansatz, in dem nun der militärische Schutz der Bevölkerung, die Ausbildung einheimischer Sicherheitskräfte und der Aufbau ziviler Infrastruktur im Vordergrund stehen sollen.

Erschwerend hinzu kommt, dass der bisherige Oberbefehlshaber, General McChrystal, am 26. Juni 2010 entlassen wurde, nachdem er sich in einem Interview abfällig über US-Regierungsmitglieder geäußert hatte. Als sein Nachfolger wird nun McChrystals bisheriger militärischer Vorgesetzter das Kommando am Hindukusch übernehmen. David Petraeus schaffte im Irak vor allem durch die massive Bestechung sunnitischer Stammesführer und die dadurch erkaufte Spaltung des irakischen Widerstands gegen die US-Truppen eine relative Befriedung der Lage. Fraglich ist jedoch, ob die im Irak so erfolgreiche Politik mit dem Geldkoffer auch mit den Taliban in Afghanistan funktioniert.

Dem Vorbild der Amerikaner im Irak folgend, das General Petraeus Anleitungen zur Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency) folgt, wollen die ISAF-Truppen Territorium von Aufständischen säubern, es halten und dann mit dem Wiederaufbau beginnen („clear, hold, build“). Im Unterschied zur sowjetischen Strategie in den achtziger Jahren soll sich der Schutz der internationalen Truppen nicht nur auf Schlüsselstädte beschränken, sondern auf alle Gebiete mit größerer Bevölkerungskonzentration, sowie auf wichtige Infrastrukturanlagen und Entwicklungsprojekte. Das wichtigste Ziel ist dabei, die Aufständischen von der Bevölkerung zu trennen.

Falls die Bundesregierung entscheidet, sich an der Aufstandsbekämpfung zu beteiligen, muss sie die Karten auf den Tisch legen. Denn eines ist auch klar: Die Umsetzung der neuen Strategie birgt mehr Risiken für Leib und Leben der Soldatinnen und Soldaten. Dabei macht es keinen Unterschied, ob man den Einsatz nun "Krieg", "nicht-internationalen bewaffneten Konflikt" oder "Stabilisierungsmission" nennt.

Dabei ist man sich durchaus bewusst, dass dies nicht mit militärischen Mitteln alleine geschehen kann. Vielmehr muss der Bevölkerung bewiesen werden, dass korrupte Beamte, Aufständische und Drogenbanden mit ihren Verbindungen zum Terrorismus wirksam neutralisiert werden können, damit an ihre Stelle eine effektive Verwaltung und Regierungsführung treten können.

Wie realistisch ist die neue Strategie? Die Londoner Beschlüsse senden auch eine Reihe widersprüchlicher Signale aus: So sollen die Taliban zugleich bekämpft und eingebunden werden. Fraglich ist auch, ob ein verstärktes Engagement für die Ausbildung der afghanischen Armee schnell zum Erfolg führen wird. Die knapp 100.000 Soldaten sind noch weit davon entfernt, eine einsatzfähige Armee zu sein. In nur wenigen Jahren sollen sie auf die doppelte Stärke anwachsen, um so den internationalen Truppen den Abzug zu ermöglichen. Ob innerhalb so kurzer Zeit tatsächlich eine funktionierende Armee mit effizienten Führungsstrukturen und fähigem Offizierskorps aus dem Boden gestampft werden kann, scheint fraglich.

Seit der Ankündigung Präsident Obamas, die amerikanischen Truppen in Afghanistan um 30.000 Militärangehörige zu verstärken und im Juli 2011 mit einem Abzug zu beginnen, wachsen in den Vereinigten Staaten die Zweifel an dem Erfolg der Truppenaufstockung und an dem Zeitplan. Denn bisher hat die neue Strategie bisher keine spürbare Verbesserung der Sicherheitslage gebracht. Die groß angelegte ISAF-Offensive im umkämpften Süden geht quälend langsam voran, ebenso der Aufbau staatlicher Strukturen, mit dem die Alliierten den nachhaltigen Sieg über die Taliban erringen wollen. Darüber hinaus entwickelt sich die Politik von Präsident Karzai gegenüber dem Westen und im eigenen Land immer mehr zu einem Unsicherheitsfaktor.

Ende des Jahres soll eine erste Bilanz gezogen werden, ob die neue Strategie den geplanten Beginn eines Abzugs im Sommer 2011 möglich macht. Das Ziel, die Verantwortung etappenweise an die afghanischen Sicherheitskräfte abzugeben, ist jedenfalls klar definiert, und auch der Weg dahin ist vorgezeichnet. Was nun dringend benötigt wird, sind bindende Engagements der Staatenwelt, die nötigen Mittel auch auf dem Gebiet des zivilen Wiederaufbaus zur Verfügung zu stellen.

Anders als in der Vergangenheit gibt es seit London immerhin ein gemeinsames internationales Konzept, in dem die militärische Strategie zum Schutz der Bevölkerung und die Maßnahmen zum Wiederaufbau des Landes zusammengedacht und aufeinander abgestimmt werden.

Ausbildung der afghanischen Polizei und Armee als neuer Schwerpunkt

Die SPD unterstützt besonders den massiven Ausbau bei der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte. Nur so lassen sich die Voraussetzungen für einen Abzug der ISAF-Truppen bis spätestens 2015 schaffen. Dazu brauchen wir allerdings mehr und besser koordinierte zivile Hilfe. Europa und Deutschland müssen endlich ihre Zusagen beim Polizeiaufbau erfüllen und 2000 Polizisten – davon 500 aus Deutschland – entsenden. Seit 2002 war Deutschland mit der Reform der afghanischen Polizei (ANP) betraut. Mit dem Einsatz von zwölf Millionen Euro und 40 Polizisten jährlich entstand bis 2007 eine Ausbildungsakademie für Führungskräfte, und die Organisationsstruktur der ANP wurde reformiert. Das eigentliche Ziel aber, eine funktionsfähige Polizei mit 62.000 Bediensteten aufzubauen, wurde weit verfehlt. Nur 5.000 Polizisten des mittleren und gehobenen Dienstes wurden in dieser Zeit von deutschen Beamten aus- und 14.000 weitere fortgebildet. Weder wurden dringend benötigte Streifenpolizisten ausgebildet, noch das notorisch korrupte und in den Drogenhandel involvierte afghanische Innenministerium reformiert.

Die Stärkung der afghanischen Nationalpolizei sollte ein zentraler Fokus der deutschen Afghanistanstrategie bleiben. Hier muss Deutschland die Mittel für die EU Polizeimission in Afghanistan (EUPOL) erheblich ausweiten und dafür werben, dass die beteiligten Staaten ihrer Verpflichtung zur Entsendung von Polizeibeamten nach Afghanistan nachkommen. Vor allem muss Deutschland sich dafür einsetzen, dass für EUPOL mehr Polizeiausbilder zur Verfügung stehen und die Zahl der Ausbilder von 123 auf 200 erhöht wird.

Zudem soll die afghanische Armee von heute 90 000 bis Ende 2010 auf 134.000 Mann ausgebaut werden und im Jahr 2011 insgesamt 240.000 Soldaten zählen. Dies ist ein sehr ehrgeiziges Ziel und zugleich Grundlage für den geplanten Beginn des amerikanischen Rückzugs ab Juli 2011. Unser Ziel muss es sein, mit dem Rückzug parallel zum schrittweisen Rückzug der US-Streitkräfte zu beginnen. Die afghanische Regierung sollte bei ihrem ehrgeizigen Ziel bis 2014 eigenverantwortlich für die

Sicherheit im Lande zu sorgen, nachdrücklich unterstützt werden. Ziel der Truppenaufstockung ist es, die afghanische Armee, Polizei und Regierung zu stärken und die Sicherheitsverantwortung schrittweise an die Afghanen zu übergeben. Die Zahl der einheimischen Sicherheitskräfte soll bis Oktober 2011 auf 300.000 ansteigen, zur Zeit sind es 180.000 Mann. 2011 soll auch der Abzug der internationalen Truppen beginnen.

Neben der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte ist ein Aussteigerprogramm für Taliban-Kämpfer geplant, das mit Hilfe eines internationalen Fonds von etwa 350 Millionen Euro finanziert werden soll. Das Programm soll radikale Taliban motivieren, ihre Waffen niederzulegen und ein ziviles Leben aufzunehmen. Das Geld soll Ausbildung und dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten ermöglichen. Nebenbei: Als der damalige Vorsitzende der SPD, Kurt Beck, die innerafghanische Versöhnung unter Einbeziehung moderater Taliban forderte, erntete er von Seiten der Union Hohn und Spott u.a. von Herrn zu Guttenberg, der hierzu bemerkte, dass „niemand je einen vernünftigen Taliban getroffen hätte“. Als Verteidigungsminister unterstützt er mittlerweile diese sinnvolle Strategie und lässt sich von der deutschen Öffentlichkeit dafür auf die Schulter klopfen, dass er den Konflikt in Afghanistan Krieg nennt, was nicht besonders mutig, sondern allenfalls kokett ist.

Das Vertrauen der afghanischen Bevölkerung werden wir nur dann behalten (oder wieder gewinnen), wenn wir vor Ort stärker präsent sind und wenn wir unsere Selbstverpflichtungen – etwa bei Ausbildung und Aufbau – endlich einlösen.

Regionalisierung - Die Nachbarländer einbinden!

Afghanistan hat in den letzten Jahrhunderten immer wieder als Bühne für die Machtkämpfe fremder Staaten herhalten müssen. Auch heute mischen China, Indien, Pakistan und Iran hinter den Kulissen im Kampf der afghanischen Regierung und ihrer westlichen Verbündeten gegen die Taliban kräftig mit. In der Gewissheit, dass der Abzug der NATO aus Afghanistan nur noch eine Frage der Zeit ist, wappnen sie sich für den Tag danach. Keines der Nachbarländer hat nach dem Sturz der Taliban 2001 Truppen nach Afghanistan geschickt. Alle sind aber stark am wirtschaftlichen Wiederaufbau beteiligt und bemühen sich um gute diplomatische Beziehungen zu Kabul. Gleichzeitig haben sie die Präsenz ihrer Geheimdienste massiv verstärkt.

Vor allem China hat seine Investitionstätigkeit in Afghanistan in den letzten Jahren enorm ausgebaut und sich u.a. die Rechte zur Ausbeutung von Kupferreserven in der Provinz Logar gesichert. Doch nicht nur die riesigen Mineralvorkommen sind verlockend, Afghanistan könnte auch eine wichtige Rolle als Transitland bei der Versorgung Chinas mit Erdöl und Erdgas aus dem Nahen Osten spielen. Seit 2009 ist Peking zudem im Bereich der Ausbildung von Polizisten und Minenräumern engagiert.

Indien wiederum versucht, dem wachsenden Einfluss von China und Pakistan in Afghanistan entgegenzuwirken. Unmittelbar nach dem Sturz der Taliban hat Indien damit begonnen, die neue Führung in Kabul zu hofieren, und ist damit bewusst ins Revier des Erzfeindes Pakistan eingedrungen. Um die Afghanen für sich zu gewinnen, haben sich die Inder stark im Wiederaufbau engagiert und bereits Hilfe in Milliardenhöhe geleistet.

Der westliche Nachbar Iran hat im afghanischen Konflikt im Gegensatz zu Indien und Pakistan bisher noch keine klare Position bezogen und spielt wie China ein Doppelspiel. Vordergründig pflegt Teheran zwar gute Beziehungen zur Regierung Karzai. Gleichzeitig beliefert es die Taliban aber auch mit Waffen. Afghanistans Norden hingegen wird von den zentralasiatischen Nachbarstaaten als politische Pufferzone betrachtet.

Pakistan wiederum versteht den afghanischen Süden als strategischen Raum im Falle einer Konfrontation mit Indien. Hierbei werden die afghanischen Taliban als Verbündete gegenüber Indien wahrgenommen. Pakistanische Taliban und al-Kaida hingegen werden als Bedrohung gesehen und bekämpft. Die Beilegung der Streitigkeiten zwischen Pakistan und Indien könnte einen wertvollen Beitrag zur Stabilisierung der gesamten Region leisten. Doch in dem angespannten Klima seit den Attentaten von Mumbai ist Pakistan nicht bereit, weitere Truppen von der indischen Grenze abzuziehen und ins afghanische Grenzgebiet zur Bekämpfung der Taliban zu verlegen.

Weder Pakistan noch Indien kann daran gelegen sein, wenn Afghanistan im Chaos versinkt - an einer Zusammenarbeit der Nachbarn geht kein Weg vorbei. Aber wer geht den ersten Schritt? Der Schlüssel für die Stabilisierung der Region ist eine friedliche Entwicklung und ein Ausgleich zwischen den beiden Atommächten Indien und Pakistan.

Leider ist es bislang nicht gelungen, die Nachbarländer stärker einzubinden. Diese Länder müssen überzeugt werden, dass sie durch Kooperation mehr gewinnen können als durch Konflikt. Sie müssen in eine institutionalisierte Zusammenarbeit eingebunden werden. Nur so können Dauerinterventionen von außen nach Afghanistan hinein verhindert werden. Ohne ihre Mitwirkung wird die NATO keinen Erfolg haben können und ohne sie wird das Land nicht befriedet werden.

Fazit

Nach über acht Jahren Einsatz kann die internationale Gemeinschaft nicht mehr so weitermachen wie bisher. Sie muss endlich Worte und Taten, Ziele und Mittel, Realitäten und Visionen in Übereinstimmung bringen. Wir müssen den Einsatz militärischer Gewalt stärker mit Anstrengungen bei der zivilen Aufbauarbeit

verbinden. Wir müssen bürokratische und administrative Hindernisse in Afghanistan aber auch bei uns in Deutschland und Europa abbauen und wir müssen erkennen, dass wir uns zu einseitig auf den zentralistischen Staatsaufbau des neuen Präsidentialregimes in Kabul gestützt haben. Hier ist es höchste Zeit, auf Provinz- und Distriktebene gegenzusteuern!

Es besteht auch nach den Beschlüssen von London nach wie vor ein Missverhältnis zwischen militärischem Einsatz und zivilem Wiederaufbau, das sich auch in den finanziellen Relationen widerspiegelt. Die Verdoppelung der zivilen Mittel durch die Bundesregierung namentlich beim Verwaltungs- und Justizaufbau darf deshalb kein Lippenbekenntnis bleiben. Man sollte sich zudem realistischere Ziele setzen. Der Aufbau einer Demokratie in Afghanistan ist eine Aufgabe für Generationen und kann nicht von Außen oktroyiert werden.

Auch hier waren wir nach dem Petersbergprozess zwar guten Willens, aber zu blauäugig. Die internationale Gemeinschaft muss an ihrem Ziel festhalten, Afghanistan auf seinem Weg zu Frieden und Demokratie zu unterstützen und dafür auch langfristig die personellen, finanziellen und institutionellen Mittel zur Verfügung stellen - dies gilt im Übrigen auch für die Zeit nach einem militärischem Abzug. Auch wenn der militärischer Beistand mittelfristig durch zivile Unterstützung ergänzt und abgelöst werden kann, werden wir in Afghanistan noch vielfältig engagiert bleiben müssen, wenn die letzten Bundeswehrsoldaten längst abgezogen sind.

Der ISAF-Einsatz: Fluch oder Segen?

Beitrag von MdB Christoph Strässer

Neben der sicherheitspolitischen Bedeutung wird als Begründung für die Mandatierung des Afghanistan-Einsatzes auch immer eine Verbesserung der Menschenrechtslage in dem seit Jahrzehnten von Kriegen und Bürgerkriegen geschundenen Land genannt. Dieser Aufsatz behandelt die Menschenrechtslage in Afghanistan. Dazu soll zunächst einmal die Grundlage und die Ziele des deutschen und internationalen Afghanistan Engagements und der bisherigen Afghanistan-Politik analysiert werden. Anhand des Jahresberichtes von Amnesty International und des aktuellen Sachstandberichtes des Auswärtigen Amtes, soll dann die momentane Menschenrechtslage dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund werden im Anschluss alternative Ansätze aufgezeigt.

Das Mandat der UNO

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 versprach Bundeskanzler Gerhard Schröder den USA „uneingeschränkte Solidarität“. Damals befürworteten 70 Prozent der deutschen Bevölkerung diese Haltung. Auch im UN-Sicherheitsrat wurde am 12. September mit der Resolution 1368 das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung betont.

Die Resolution gilt als Grundlage für die von den USA angeführte, völkerrechtlich jedoch umstrittene Operation „Enduring Freedom“, die in der Folge für den Sturz des Taliban-Regimes sorgte. Obwohl beispielsweise Kandahar erst am 07. Dezember eingenommen werden konnte, wurde auf der Petersberg-Konferenz in Bonn am 5. Dezember 2001 bereits der Wiederaufbau Afghanistans beschlossen und die politische Grundlage für die Internationale Afghanistan Schutztruppe ISAF gelegt.

Am 20. Dezember erteilte der UN-Sicherheitsrat der ISAF mit der Resolution 1386 (schließlich) ihr offizielles Mandat. Grund war unter anderem die Tatsache, dass das Afghanische Territorium nachweislich und mit Duldung der Taliban ein Rückzugsgebiet für terroristische Strukturen wie „Al Qaida“ war. Die ISAF-Mission ist kein reines peacekeeping, sondern so genanntes peace enforcement, also eine friedens erzwingende Mission nach Kapitel VII der UN – sie war dies von Anfang an. Der Einsatz war und ist durch die Resolution 1386 und weiterer Folge-Resolutionen völkerrechtlich legitimiert. Zwei Tage nach dem Beschluss des Sicherheitsrates stimmte auch die überwältigende Mehrheit des Deutschen Bundestages einer Beteiligung der Bundeswehr am UN-Einsatz in Afghanistan zu. Neben dem primären Ziel, der Gewährleistung von Sicherheit, betont die Resolution 1386 u.a. auch: "Stressing that all Afghan forces must adhere strictly to their obligations under human rights law, including respect for the rights of women, and under international humanitarian law"

Erklärtes Ziel von ISAF: Die Verbesserung der Menschenrechtslage

Der ausdrückliche Hinweis, die Menschenrechte und insbesondere die Frauenrechte zu achten und zu stärken, zeugt von den Erfahrungen der Taliban-Herrschaft, in der die Unterdrückung der Frau und andere Menschenrechtsverletzungen gängige Praxis waren. Um Akzeptanz für den Einsatz in der Bevölkerung zu erreichen, war eine spürbare Verbesserung der Menschenrechtslage erklärtes Ziel. Hierfür sollte die Afghanische Regierung beim Aufbau eines funktionierenden, eigenständigen Staatswesens unterstützt werden.

Zunächst war das Mandat nur auf die Region Kabul beschränkt und sah eine Beteiligung von bis zu 1.200 Soldaten der Bundeswehr vor. In den nun bald neun Jahren wurde der Einsatz nicht nur mehrmals verlängert, sondern substantiell/erheblich ausgeweitet. So wurde bereits im Jahr 2002 die personelle Obergrenze auf 2.500 Soldaten angehoben und im Jahr 2003 der Einsatzraum erweitert. Die letzte Mandatsverlängerung vom 08. Oktober 2009 lässt eine Obergrenze von 4.500 Soldaten zu, die zudem vorübergehend überschritten werden darf. Heute ist Deutschland mit über 4.000 Soldaten der drittgrößte Truppensteller der ISAF.

Afghanistan im Jahr 2010: Eine Bestandsaufnahme

Dennoch hat sich gerade in der jüngsten Vergangenheit die Sicherheitslage in Afghanistan deutlich verschlechtert. UN-Angaben zufolge starben 2009 knapp 2.200 Zivilisten durch Gewaltakte. Parallel zur zunehmenden Gewalt prangert Amnesty International umfassende Menschenrechtsverletzungen an. Im Jahresbericht 2010 ist von gezielten Angriffen der Taliban gegen Frauen und Mädchen die Rede. Diskriminierung, Entführung und Vergewaltigung sind an der Tagesordnung, Mädchenhandel und Zwangsverheiratung nach wie vor gängige Praxis. Von Übergriffen der Taliban auf Journalisten und Humanitäre Hilfsorganisationen wird ebenso berichtet.

Doch auch den staatlichen Organen und den internationalen Streitkräften werden Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. So werden Urteile häufig auf Grundlage von durch Folter erpressten Aussagen gefällt, von fairen Gerichtsverfahren kann keine Rede sein. Obwohl die Regierung von Präsident Karzai die wichtigsten internationale Menschenrechtsabkommen unterzeichnet hat, ist zudem die Todesstrafe weiterhin Bestandteil des Strafgesetzbuches. Bedenklich ist ferner das repressive Verhalten staatlicher Repräsentanten und lokaler Machthaber gegen unabhängige Journalisten. Mit Hinweis auf den allgemeinen Islamvorbehalt, werden Anklagen wegen Blasphemie erhoben. Afghanistan rutsche zwischen 2005 und 2008 im Worldwide Press Freedom Index von Platz 125 auf Platz 156.

Auch das kürzlich veröffentlichte Amnestiegesetz muss kritisch beäugt werden. Es sieht eine zeitlich unbegrenzte Generalamnestie für Verbrechen vor, die von bewaffneten Gruppen begangen wurden oder noch werden. Einzige Voraussetzung ist die Aufgabe des bewaffneten Kampfes und die Akzeptanz der Verfassungs- und Rechtsordnung. Das Gesetz untergräbt damit Bemühungen um die Aufarbeitung schwerer Menschenrechtsverletzungen der vergangenen Jahrzehnte. Ein wesentliches Element der nationalen Aussöhnung wäre deshalb eine Durchbrechung des Prinzips der Straflosigkeit, was wiederum den Aufbau eines funktionierenden Rechtssystems voraussetzen würde.

Klaffende Lücke zwischen Anspruch und Realität

Zwar enthält die afghanische Verfassung einen umfassenden Menschenrechtskatalog. Noch am 19. Juli 2009 wurde zudem ein „Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen“ auf den Weg gebracht. Doch könnte die Lücke zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit kaum größer sein. Die Täter von Menschenrechtsverletzungen genießen in Afghanistan weitgehende Straffreiheit. Das Justizsystem ist schwach und praktisch arbeitsunfähig.

Notwendigerweise kann Entwicklung nicht ohne Sicherheit stattfinden. Aber Sicherheit kann eindeutig nicht allein mit militärischen Mitteln erzwungen werden. Sie ist zum einen von wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung abhängig. Afghanistan belegt jedoch bei der Rangliste des Human Development Index 2009 den vorletzten Platz von 182 Staaten. Zum anderen wird Sicherheit durch das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Strukturen und die internationalen Streitkräfte hergestellt. Der Luftangriff der NATO in Kunduz vom 04. September 2009, bei dem 83 Zivilisten ums Leben kamen, muss daher mit aller Schärfe verurteilt werden. Willkürliche Inhaftierungen von Afghanen durch US-amerikanische Streitkräfte (sog. „Sicherheitsverwahrungen“) sind gleichfalls unverzeihlich.

Sehr spät hat dies auch die amtierende Bundesregierung erkannt. In einer Regierungserklärung am 22. April 2010 sagte Bundeskanzlerin Merkel: „Etwas mehr als acht Jahre nach Beginn des Einsatzes müssen wir feststellen: Es gab manche Fortschritte, es gab zu viele Rückschritte, und unsere Ziele waren zum Teil unrealistisch hoch oder sogar falsch.“

Die Prämisse der Menschenrechte als Handlungsauftrag

Bereits im September vergangenen Jahres hat Frank-Walter Steinmeier und die SPD mit dem 10-Punkte-Plan einen Strategiewechsel gefordert. Kern des Afghanistan-Einsatzes soll fortan der zivile Wiederaufbau des Landes und die Unterstützung der afghanischen Regierung sein. Entwicklung und Sicherheit sind dabei zwei Seiten der

gleichen Medaille und der Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen das primäre Ziel. Die Verbesserung der Menschenrechtslage geht damit einher und ist insofern als Querschnittsaufgabe zu verstehen. In ihr spiegelt sich das gesamte Engagement. Dafür bedarf es eines Umdenkens, eines umfangreichen Konzeptes, das aus folgenden Schwerpunkten bestehen sollte:

Der afghanische Staat muss befähigt werden, eigenständig für die unmittelbare Sicherheit seines Staatsgebietes sorgen zu können. Deutschland sollte daher deutlich stärker als bisher die Ausbildung und Ausstattung der afghanischen Sicherheitskräfte (der Afghan National Army - ANA und der Afghan national Police - ANP) unterstützen. Das Mandat müsste dazu nicht personell aufgestockt, sondern signifikant umstrukturiert werden. Der stärkere Fokus auf die afghanischen Streitkräfte darf dabei nicht zulasten der Polizeiausbildung gehen.

Die Mittel für EUPOL AFG (EU Police Mission in Afghanistan) müssen erhöht werden. Deutschland muss hierbei vor allem deutlich mehr Polizeiausbilder zur Verfügung stellen. Um den Auslandsaufenthalt attraktiver zu gestalten, sollten Bundes- und Landespolizei über berufliche und finanzielle Anreize gefördert werden. Das neue Ausbildungskonzept sollte landesweit einheitlich und realitätsnah sein. Die Schulung der afghanischen Polizei- und Justizbeamter in Menschen- und Bürgerrechtsfragen, insbesondere in Fragen der Frauen- und Minderheitenrechte, ist hierbei unabdingbar, um ein Fundament für legitimierte staatliche Strukturen zu schaffen. Konkret sollte zudem die Besoldung der Polizei- und Justizbeamten deutlich verbessert und ein höherer Frauenanteil gezielt vorangetrieben werden.

Zu dieser grundsätzlichen Neuakzentuierung gehört auch die Entwicklung eines konkreten Zeitplans, ab wann die schrittweise Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hand erfolgen kann. Es ist daher positiv zu bewerten, dass auf der Londoner Konferenz Anfang des Jahres ein Beginn des Truppenabzuges ab 2011 ins Auge gefasst wurde.

Aus schönen Worten müssen Taten folgen: Schwerpunkt Ziviler Wiederaufbau

Wichtig ist nun, dass nicht nur die Übergabe der Sicherheitsverantwortung erfolgt, sondern der zivile Wiederaufbau in den Mittelpunkt gestellt wird. Einen Schwerpunkt muss die Bekämpfung der grassierenden und das ganze Land lähmende Korruption sein. Laut Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International liegt Afghanistan weltweit auf dem vorletzten Platz. Schmiergeldzahlungen machen rund ein Viertel des gesamten Bruttoinlandsproduktes aus.

Generell muss die Bezahlung von Polizei und Verwaltung so erfolgen, dass Bestechung weniger attraktiv wird. Es kann nicht sein, dass eine Putzfrau in Kabul über einen höheren Stundenlohn verfügt, als ein Polizist, der jeden Tag sein Leben

für mehr Freiheit und Rechtsstaatlichkeit riskiert. Hinzu kommen müssen wirksame Sanktionsmechanismen. Ein gutes Beispiel ist hier die neu gegründete Antikorruptionsbehörde, die weiter zügig auf- und ausgebaut werden sollte.

Doch all der schönen Worte ist nicht genüge getan und Korruption nicht ernsthaft einzudämmen, wenn nicht eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und eine wesentliche Steigerung der Lebensqualität erreicht wird. Investitionen in die Bereiche Infrastruktur und natürliche Ressourcen, Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sind dringend erforderlich. Grundsätzlich ist es begrüßenswert, dass Deutschland seine Entwicklungszusammenarbeit in diesem Jahr auf 250 Millionen Euro verdoppelt hat.

Im Vergleich zu den weiter steigenden Militärausgaben, die für das laufende Jahr mit 785 Millionen veranschlagt werden, spielt die Entwicklungshilfe jedoch weiterhin eine untergeordnete Rolle. Die Gelder der Entwicklungszusammenarbeit müssen nachhaltig und integrativ investiert werden. Nachhaltig sind solche Projekte, die den Anbau alternativer Feldfrüchte fördern. Amts- und Funktionsträger, die in den Drogenhandel verstrickt sind, sollten abgelöst werden. Integrative Entwicklungsarbeit bezieht alle lokalen Ethnien, Frauen und lokalen Respektspersonen mit ein. Das National Solidarity Programm (NSP), bei dem Afghanen und Afghaninnen selbstverwaltete Entwicklungsprojekte durchführen, weist den Weg in die richtige Richtung. Der NSP-Fonds sollte daher unbedingt ausgebaut werden. Bei der Mittelvergabe sollte die Erfüllung einer bestimmten Frauenquote ein Kriterium darstellen.

Die Bundesregierung hat sich in Ihrem Antrag für die letzte Mandatsverlängerung der ISAF-Truppe dann sehr stark an unseren oben benannten Forderungen orientiert. Sie hat sogar, nach langem zögern eine Truppenreduzierung für 2011 in Aussicht gestellt. Aus diesem Grund haben die meisten SPD-Abgeordneten dem Antrag auch zugestimmt. Eines ist aber klar. Es darf nicht bei einer unpräzisen Abzugsabsicht bleiben und die Umstellung der Strategie von hauptsächlich militärischem Einsatz hin zu wesentlich mehr zivilem Wiederaufbau muss überprüft werden. Deshalb ist es richtig, dass die SPD gemeinsam mit den Grünen einen Evaluierungsantrag im Deutschen Bundestag gestellt hat, der hauptsächlich folgendes fordert:

- eine umgehende, kontinuierlich angelegte, unabhängige, wissenschaftliche Evaluierung des bisherigen Engagements seit 2001 und insbesondere der Auswirkungen des begonnenen Neuansatzes;
- ein erstes Zwischenergebnis bis Mitte Dezember 2010 als Bericht fordert um die Ergebnisse in die Anfang 2011 anstehende Entscheidung über eine weitere Verlängerung des ISAF-Mandates einfließen lassen zu können.
- den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen, spätestens vierteljährlich, über den Fortgang der Untersuchung zu unterrichten.

Das Ziel: Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen

Schließlich gilt es den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen voranzutreiben. Rechtsstaatlichkeit ist letztlich zentral, um die Wahrung von Menschenrechte verwirklichen zu können. Ganz bewusst ist aber nicht von einem demokratischen Rechtsstaat nach europäischem Vorbild, sondern lediglich von rechtsstaatlichen Strukturen die Rede. Dazu gehört zum einen die langfristige Bereitstellung von Mitteln, also auch für die Zeit nach dem Abzug, mit der gerade subnationale Verwaltungseinheiten gefördert werden sollten. Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit lässt sich nicht von außen aufoktroieren, die landesspezifischen Eigenarten müssen vielmehr respektiert werden. Traditionell verfügte Afghanistan nie über eine starke Zentralmacht. Rechtsstaatliche Strukturen und demokratische Partizipation müssen deshalb wesentlich durch eine Konzentration auf die lokale Ebene gefördert werden.

Die finanzielle Unterstützung von regionalen Verwaltungseinheiten ist ein sinnvoller, wenn auch langwieriger Weg. Zur Förderung rechtsstaatlicher Strukturen gehört aber auch Druck auf die afghanische Regierung auszuüben und Menschenrechtsverletzungen offen anzusprechen. Es ist nicht hinnehmbar, dass bei der vergangenen Präsidenten-Wahl Wahlfälschung im großen Stil stattfand. Es ist ebenso wenig hinnehmbar, dass die Regierung im Frühjahr 2009 mit dem so genannten Schiitischen Personenstandsgesetz die massive Diskriminierung der Frau rechtlich fixierte, um die traditionell-islamische Gruppierungen wohlgesinnt zu stimmen.

Menschenrechte sind keine Luxusgüter, die man aufgrund harter Sicherheitsinteressen zu vernachlässigen meinen könnte. Im Gegenteil - die Verwirklichung der Menschenrechte und die Verbesserung der humanitären Lage in Afghanistan müssen gerade im Sinne unserer Sicherheit zur zentralen Prämisse des Einsatzes werden. Andernfalls wäre der Einsatz nicht zu rechtfertigen. Verantwortliche Politik – so wie sie die SPD im Beschluss des Parteivorstandes am 22. Februar in ihrem Afghanistan-Konzept vorgelegt hat und wie sie nun begrüßenswerter Weise von der Bundesregierung in Teilen übernommen wurde, verhindert das Scheitern des Afghanischen Rechtsstaatlichkeit und schafft nachhaltige Perspektiven. Ein alternativer Ansatz ist notwendig, damit der Einsatz der ISAF eher Segen denn Fluch ist. Ziel ist nicht mehr und nicht weniger als die erfolgreiche Umsetzung des UN-Mandates. Die Lage der Menschenrechte sind dabei Spiegel und Leitlinie zugleich.

Über Afghanistan hinaus: Die Finanztransaktionssteuer als wesentliches Ziel internationaler Politik

Beitrag von MdB Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin a. D.

Eine Welt, in der wir uns für faire Verteilung einsetzen, ist keine Utopie sondern eine realistische und verwirklichtbare Forderung! Wir wissen seit Jahren, wie notwendig eine Finanztransaktionssteuer - eine Steuer gegen Armut - ist, viele andere erkennen erst jetzt, dass es sich nicht um eine naive Wunschvorstellung, sondern um eine sinnvolle und rationale Entscheidung handelt! Ähnlich wie bei der Entschuldungsinitiative Ende der Neunziger Jahre und zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben wir heute mit der Finanztransaktionssteuer die Chance für eine Umsetzung zwischen den Beteiligten einer Basisbewegung und denen in der Politik, die dazu guten Willens sind.

Im Jahr 2001 habe ich als Bundeministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bei dem Frankfurter Professor Prof. Paul Bernd Spahn eine „Machbarkeitsstudie“ in Auftrag gegeben: Die Studie "Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer" hat dargestellt, dass die Steuer keineswegs nur global, sondern auch innerhalb von Zeitzonen funktionieren kann. Sie könnte also zunächst für die europäische Zone beziehungsweise die Eurozone eingeführt werden.

Damals wurde diese Botschaft vor allem von Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Wir waren damals schon überzeugt: für ein ökonomisches, ökologisches und soziales Zusammenleben brauchen wir globale Regelungen – brauchen wir Global Governance! Inzwischen haben 66.200 Unterstützer den Deutschen Bundestag aufgefordert, eine solche Steuer zu beschließen.

Gefährliche Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise

Der französische Ökonom Frédéric Lordon hat im Februar 2010 festgehalten, dass 11.400 Milliarden US-Dollar zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise aufgebracht werden, das sind fast 1.700 US-Dollar pro Erdenbürger. Nach Berechnungen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO hat die Krise bis Ende 2009 weltweit rund 34 Millionen Arbeitsplätze vernichtet. Nach Angaben des EZB-Monatsberichts vom März 2010 werden die Staaten der Europäischen Union noch mindestens 20 Jahre brauchen, um die von der Finanzkrise verursachten Schulden bewältigen zu können. Weiteren Schätzungen zufolge werden in den Jahren 2009 bis 2015 als Folge der Finanzkrise jährlich ca. 200.000 bis 400.000 Säuglinge zusätzlich sterben. Während sich der Großteil der Banken längst von der Krise erholt hat, wieder saftige Gewinne und Boni einführt, verschärft sich das globale Ungleichgewicht und bildet eine gefährliche Grundlage für weitere Konflikte und Kriege.

Frieden ermöglichen: die Millenniumsentwicklungsziele verwirklichen!

Bei der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele gibt es eine gemischte Bilanz: Von 117 Ländern sind heute 63 auf dem Weg ihre Ziele zur Armut- und Hungerbekämpfung zu erreichen, während es 2006 noch 46 Länder waren. Ein Großteil der 20 Länder ohne Fortschritt liegt allerdings in Subsahara-Afrika. Im Bereich Bildung sind insgesamt mehr Erfolge festzustellen, wenngleich weltweit immer noch 72 Millionen Kinder im Grundschulalter nicht zur Schule gehen – davon leben die Hälfte in Subsahara-Afrika. Hier muss investiert werden, es geht um die Finanzierung mobiler Schulen, den Aufbau nationaler Bildungssysteme, die Schulung und Einstellung von Personal und die Abschaffung von Schulgeldern.

Die weltweite Kindersterblichkeit ist zwar von 12,5 Millionen Kindern 1990 auf 8,8 Millionen 2008 gesunken, aber natürlich ist diese Zahl noch immer dramatisch hoch. So auch bei der Müttersterblichkeit: Jährlich sterben 343.000 Frauen an den Komplikationen während der Schwangerschaft oder bei der Entbindung. Das heißt, dass jede Minute weltweit eine Frau bei der Geburt eines Kindes oder an den Folgen einer Geburt stirbt. 99 % dieser Frauen sterben in Entwicklungsländern. Die Ursachen für diese hohe Zahl sind vielfältig. Die Gründe liegen vor allem in einer Mißachtung von Frauen, einer mangelnden Gesundheitsversorgung sowie der Tatsache, dass es keinen Zugang zu Mitteln der Familienplanung gibt.

Wir müssen in diesen Ländern einen Aufbau sozialer Sicherungssysteme ermöglichen und die Rolle der Frauen stärken! Wir können helfen, indem wir nationale Gesundheitssysteme mit aktiver Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen stärken, eine neue Infrastruktur ermöglichen und die Versorgungssysteme verbessern. Eine zusätzliche internationale Entwicklungsunterstützung ist dabei unerlässlich.

Bei der Aids-Bekämpfung sind Fortschritte bei der Reduzierung der Neuinfektionen mit HIV zu verzeichnen: Gegenüber 1996 hat sich die Zahl um 30% reduziert. Durch die vom Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria geförderten Programme konnten bis Ende 2009 ca. 4,9 Millionen Menschenleben gerettet werden. Täglich werden mindestens 3600 Menschenleben gerettet und Tausende Neuinfektionen verhindert.

Bei der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit haben wir bisher wenige globale Ergebnisse. Die Förderung der Erneuerbaren Energien ist aber wichtig, ebenso wie die Hilfe für die Anpassung an den Klimawandel und einen Schutz des Klimas zu ermöglichen. Die Geberländer haben zugesagt, den Entwicklungsländern jährlich 100 Milliarden US-Dollar bis 2020 für den Klimaschutz zur Verfügung zu stellen. Diese Zusagen müssen gehalten werden!

Für den Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft:

Die Krise trifft am härtesten diejenigen, die am wenigsten für ihre Ursachen verantwortlich sind. Der Schaden ist groß und viele Länder werden durch die wirtschaftliche Entwicklung vom erreichten Fortschritt weit zurückgeworfen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich: Die internationale Gemeinschaft muss insgesamt Beträge zwischen 400 und 500 Milliarden US-Dollar mobilisieren. Rund 277 Milliarden US-Dollar sind für die Erreichung des 0,7 %-Ziels notwendig und rund 100 Milliarden für Maßnahmen wie die Anpassung an den Klimawandel und den Zugang zu Erneuerbaren Energien.

Diese Zahl ist im Verhältnis zu den 1,3 Billionen US-Dollar, die die internationale Gemeinschaft jährlich für Rüstung ausgibt, verhältnismäßig gering. Die Entwicklungszusammenarbeit wird tausendfach evaluiert. Warum werden eigentlich Auslandseinsätze des Militärs nicht evaluiert, obwohl damit weit höhere Kosten gebunden werden?

Die Rolle der Vereinten Nationen muss gestärkt werden, damit die Interessen der Entwicklungsländer besser vertreten werden können. Die G8 und die G20 sind wichtige Foren, aber die nicht vertretenen Entwicklungsländer argumentieren zurecht: Es gibt auch die „G172“, das heißt die anderen UN-Mitgliedstaaten, und auch sie müssen beteiligt sein. In diesem Kontext wäre endlich ein UN-Sicherheitsrat für globale Fragen notwendig, in dem alle Regionen, ebenso wie die globalen Entwicklungsorganisationen, der IWF und WTO, hochrangig vertreten sein sollten.

In den bereits laufenden Haushaltsberatungen werden die einzelnen Staaten ihre Exit-Strategien für einen Ausstieg aus den staatlichen Unterstützungsmaßnahmen beschließen. Dabei ist die Gefahr groß, dass die Entwicklungsländer diejenigen sind, die durch die Exit-Strategien geschwächt werden. Die von der internationalen Gemeinschaft gemachten Zusagen zur Entwicklungszusammenarbeit müssen eingehalten werden! Statistisch bekommt jeder Mensch in Afrika derzeit 17 Euro pro Kopf als Hilfe aus allen reichen Ländern. Jede europäische Kuh wird am Tag mit über zwei Euro, jährlich, also mit 730 Euro, subventioniert. Diese Zahlen sprechen nicht gegen die Entwicklungszusammenarbeit, sondern gegen die Art der Subventionierung der Agrarprogramme.

Europa darf seine Chancen, bei den globalen Lösungswegen mitzuwirken, nicht verspielen. Entwicklungspolitik ist und bleibt die günstigste, erfolgreichste und nachhaltigste Friedenspolitik! Wenn die Zusagen nicht eingehalten werden, wird das dauerhafte Auswirkungen haben. Die weltweite Armut kann nicht bekämpft werden, die internationale Gemeinschaft würde auch ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen und der Glaube an demokratische Institutionen und Beteiligung würde noch mehr erschüttert. Und letztlich würden neue Konflikte geschürt, die weit höhere Kosten verursachen werden.

Die Vorteile der Finanztransaktionssteuer

Die Finanztransaktionssteuer würde alle börslichen und außerbörslichen Transaktionen mit Finanzwerten wie Aktien, Anleihen, Finanz- und Rohstoffderivate sowie alle Devisentransaktionen auf Spot- und Terminmärkten mit einer minimalen Umsatzsteuer belegen. Dabei geht es um Minimalsteuersätze von 0,01% bis 0,1%.

Durch die Steuer können kurzfristige Spekulationsgeschäfte verteuert werden. Finanziell getroffen würden kurzfristige Spekulationsgeschäfte mit hochriskanten Produkten. Außerdem kann die Steuer das Spekulationsvolumen eindämmen. Das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) schätzt, dass Derivattransaktionen bei einem Steuersatz von 0,01% um 10% bis 40%, bei einem Steuersatz von 0,1% aber bereits um 60% bis 90% zurückgingen. Dabei hätte die Finanztransaktionssteuer kaum Auswirkungen auf langfristige Transaktionen. Einfache Finanztransaktionen wie Einzahlungen und Abhebungen von Bankkonten wären von der Steuer ausgenommen.

Gleichzeitig ist aber mit einem hohen Ertragspotential zu rechnen: bei einem Steuersatz von 0,05% (und einem gleichzeitigen Rückgang der Transaktionen um 65%) wäre weltweit mit einem jährlichen Steueraufkommen von ca. 660 Milliarden US-Dollar zu rechnen. Europa könnte danach mit 290 Milliarden US-Dollar rechnen. Allein in Deutschland belief sich das Aufkommen – je nach Steuersatz - auf 14 bis 20 Milliarden Euro pro Jahr.

Mit der Steuer würde endlich die Steuerbefreiung auf Finanztransaktionen abgeschafft werden. Im Gegensatz zu allen anderen Dienstleistungen unterliegen Finanzdienstleistungen in der EU nicht der Mehrwertsteuer. Mit einer Finanztransaktionssteuer würde diese ungerechtfertigte Steuerbefreiung aufgehoben. Die Finanztransaktionssteuer kann durchaus zunächst in einzelnen Zeitzonen wie der europäischen Zeitzone oder der Eurozone eingeführt werden. Das ist nach den Diskussionen in den G20 auch die aktuelle Forderung.

Außerdem ist die Steuer ohne großen Aufwand, ohne hohe Kosten über vorhandene elektronische Handelsplattformen und Abrechnungssysteme leicht umsetzbar. Die Einnahmen könnten für nachhaltige Investitionen in die Armutsbekämpfung, den Kampf gegen den Klimawandel, für die Millenniumsentwicklungsziele und Bildung verwandt werden. Der Klimawandel ist eine ernsthafte Bedrohung für die Armutsbekämpfung und die gesamte menschliche Entwicklung. Treibhausgas-emissionen werden weiter steigen, wenn wir nicht zu härteren Maßnahmen greifen. Klimapolitische Ziele und Anpassungsmaßnahmen müssen mit den Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer angegangen werden.

Wir dürfen nicht zulassen, dass wir als die Generation in die Geschichte eingehen, die zwar Billionen aufbrachte, um den Finanzsektor zu retten, aber nicht die Kraft oder den Willen aufbrachte, die Milliardenbeträge zu mobilisieren, die die Welt vor Hunger, Armut, Arbeitslosigkeit und Klimawandel retten!

Wie soll es weitergehen?

Die EU-Mitgliedstaaten müssen Druck ausüben, damit der zuständige EU-Kommissar einen entsprechenden Vorschlag vorlegt. Außerdem können wir in einer engen Kooperation mit den Kampagnen „Americans For Financial Reform“ und „Europeans for Financial Reform“ weiter für eine globale Steuer, die über europäische Grenzen hinweg gültig wäre, arbeiten.

Darüber hinaus sollten wir eine mögliche Europäische Bürgerinitiative entsprechend dem europäischen Volksbegehren nach Art. 11 Absatz 4 des EU-Vertrages und Artikel 24 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU unterstützen. Die Beschlüsse zur Umsetzung des Instrumentes werden bis Ende diesen Jahres gefasst sein, so dass das Instrument dann auch genutzt werden kann.

Wir müssen die Kräfte für die Finanztransaktionssteuer bündeln! Eine gemeinsame Initiative mit europäischen Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sollte gestartet werden.

Gemeinsam können wir, ähnlich wie bei der Entschuldungsinitiative, eine Chance schaffen, um die Finanztransaktionssteuer durch eine Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit den politisch Verantwortlichen durchzusetzen!

Die Finanztransaktionssteuer ist auch eine Chance für eine solidarische Initiative in der Globalisierung. Sie verbindet das gemeinsame Interesse der Menschen in den Industrieländern und den Entwicklungsländern an einer demokratischen Gestaltung, bei der nicht die Schwachen die Lasten tragen, sondern die verantwortlichen Verursacher.

Eine neue Strategie für Afghanistan?

Beitrag von Ute Finckh

Mit der Befristung des militärischen Einsatzes in Afghanistan wird die langfristige zivile Zusammenarbeit wichtiger – diese mit militärischen Erfordernissen zu verknüpfen, ist jedoch ein Irrweg. Die Hilfsorganisation CARE und sieben weitere NGO's haben dies auf die Formel: „Quick Impact, Quick Collapse“ gebracht. Sie warnen davor, dass die Militarisierung der Entwicklungshilfe die Bevölkerung in Gefahr bringe und fordern eindringlich dazu auf, den militärischen Hilfsansatz zu überdenken und eine langfristige Hilfsstrategie zu entwickeln, die den Bedürfnissen der afghanischen Bevölkerung entspricht. Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen, VENRO, hat sich im letzten Herbst ganz ähnlich geäußert und zusätzlich auf die Gefährdung der zivilen Helferinnen und Helfer hingewiesen.

In folgenden Punkten sind sich inzwischen alle ernstzunehmenden Bewertungen der Situation in Afghanistan einig:

- Die Sicherheitslage hat sich seit 2003 zunächst langsam, in den letzten beiden Jahren deutlich verschlechtert.
- Die Verschlechterung der Sicherheitslage hängt entscheidend damit zusammen, dass es einerseits im Rahmen des fortdauernden Anti-Terror-Kampfes immer wieder zu Toten und Verletzten unter der Zivilbevölkerung kommt, andererseits in vielen Regionen bisher von Wiederaufbau nichts zu spüren ist und die Akteure vor Ort zum Teil völlig verschiedene Strategien verfolgen.
- Es gibt eine enge Verbindung zwischen militanten islamistischen Aufstandsbewegungen in Pakistan und den Taliban in Afghanistan.
- Die USA und die europäischen NATO-Staaten verfolgen unterschiedliche Ziele und wenden unterschiedliche Strategien an, um diese Ziele zu erreichen.
- Auch die unterschiedlichen Interessen und Einflussnahmen von Indien, China, Russland, Iran und den zentralasiatischen ehemaligen Sowjetrepubliken müssen für den Friedens- und Wiederaufbauprozess berücksichtigt werden.
- Der zentralistische „Staatsaufbau“ in Afghanistan hat bisher, wenn überhaupt, nur marginale Ergebnisse erzielt. Begrenzte Erfolge sind am ehesten in den Bereichen Infrastruktur (Wasserversorgung, Straßenbau), Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung der Städte (insbesondere, aber nicht nur Kabul), Bildung, Gesundheitsversorgung und Minenräumung zu verzeichnen.

Anlässlich der internationalen Afghanistankonferenz haben die Bundesregierung und die teilnehmenden Regierungen Ende Januar ihre neue „Afghanistanstrategie“ verkündet. Doch ist dies wirklich eine „echte Chance“ für Afghanistan, wie der Verteidigungsminister meint, oder nur ein Versuch, den innenpolitischen Druck zu reduzieren?

Allen Verkündungen zum Trotz gibt es auch nach der Londoner Konferenz keine zivil gesteuerte Afghanistan-Strategie, die diesen Namen verdient, weder auf EU- noch auf NATO-Ebene. Stattdessen wird einseitig auf die Ausbildung (und Bewaffnung!) der afghanischen Sicherheitskräfte und eine vom US-General McChrystal entworfene militärisch dominierte Counterinsurgency-Strategie gesetzt. Im Februar erfolgte dementsprechend unter der Bezeichnung „Muscharak“ eine großangelegte Offensive im Tal des Flusses Helmand in Südafghanistan. Nach knapp 14 Tagen wurden weltweit Erfolgsmeldungen verbreitet und feierlich eine afghanische Flagge in einem südafghanischen Dorf namens Mardscha (englisch: Marja) gehisst, dem zu diesem Zeitpunkt fälschlicherweise die gesamte Einwohnerzahl des gleichnamigen Distriktes zugerechnet wurde, so dass der Eindruck entstand, es sei eine Stadt mit 80.000 Einwohnern erobert worden.

In den deutschen Zeitungen wird seitdem kaum mehr über diese Region berichtet. Über das Internetangebot der New York Times lässt sich aber herausfinden, dass in der Region nach wie vor (bzw. wieder) gekämpft wird. Die Eroberung von Mardscha/Marja sollte die Blaupause für eine großangelegte Offensive auf Kandahar (die zweitgrößte Stadt Afghanistans) sein. Diese wurde ursprünglich für den Sommer angekündigt, scheint aber auf unbestimmte Zeit verschoben. Trotzdem halten die USA bzw. die NATO an dem von McChrystal entworfenen Aufstandsbekämpfungskonzept fest.

Nicht bedacht wird bei der Fokussierung auf den Aufbau und Einsatz afghanischer Sicherheitskräfte, dass Wiederaufbau-, Entwicklungs- oder Bildungsprojekte bei negativer Projekt-Evaluation einfach beendet werden können. Die Konsequenzen sind in der Regel überschaubar. In Bezug auf Militär und Polizei, die ja den Kernbereich staatlicher Gewalt darstellen, stellen sich jedoch in einem Bürgerkriegsland wie Afghanistan sehr grundsätzliche Fragen: Was passiert, wenn die mit ausländischen Geldern ausgerüsteten, ausgebildeten und bezahlten Soldaten oder Polizisten sich für innerstaatliche Machtkämpfe instrumentalisieren lassen, gravierende Menschenrechtsverletzungen dulden oder sogar selber begehen, oder wenn Einzelne oder gar ganze Einheiten unter Mitnahme ihres Wissens und ihrer Waffen zu illegalen Milizen wechseln?

Es muss Schluss sein mit „best case“-Annahmen, die ohne weitere Analyse davon ausgehen, dass der Aufbau von Militär und Polizeikräften zum Ziel „Die Regierung muss Sicherheit und Stabilität aus eigener Kraft gewährleisten können“ beiträgt

(ganz abgesehen davon, dass „Sicherheit und Stabilität“ noch nichts darüber aussagen, ob die Regierung demokratisch oder autoritär herrscht). Aus den Einwänden der vor Ort tätigen deutschen und internationalen NGOs und ihrer afghanischen Partner gegen die in Afghanistan praktizierten Formen der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Konzept der „vernetzten Sicherheit“ müssen endlich Konsequenzen gezogen werden.

Wir befinden uns in einer paradoxen Situation: Obwohl Umfragen zufolge die Mehrzahl der BundesbürgerInnen den Bundeswehreinsatz in Afghanistan ablehnt, lassen sich nur wenige Menschen dafür mobilisieren, sich an Protestaktionen zu beteiligen. Nach meiner Einschätzung liegt das daran, dass es den Befürwortern des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan immer wieder gelingt, die Debatte von der eigentlichen Frage – was bewirkt dieser Einsatz, welchen Schaden richtet er an? – abzulenken.

So drücken sich Partei- und Fraktionsführung von SPD und B90/Die Grünen nach wie vor erfolgreich um die Frage, was der Bundeswehreinsatz in Afghanistan bisher bewirkt hat, mit dem Hinweis, dass sowohl die Beteiligung an OEF als auch an ISAF ihrer Ansicht nach völkerrechtlich legitimiert sei. Als ob das irgendetwas miteinander zu tun hätte.

Ein weiteres beliebtes Ausweichmanöver ist es, sich auf die hehren Ziele des Afghanistan-Einsatzes zu berufen. „Die Frage nach der Absicht erspart das Fragen nach der Machbarkeit, das ehrenvolle Ziel den Nachweis der erfolgreichen Umsetzung. Wenn ich etwas Gutes will, kann das doch nicht schlecht sein - auf diesem intellektuellen Niveau wird in Deutschland über militärpolitische Fragen debattiert und über den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan entschieden.“ schrieb Eric Chauvistré in der taz vom 21.1.2010.

Und wenn dann immer noch nach der Machbarkeit gefragt wird verweist man auf etwaige zivile Fortschritte und verdoppelt schnell noch einmal die Entwicklungshilfe. Gerade letzteres offenbart jedoch auf den zweiten Blick die vier entscheidenden Mängel der Intervention in Afghanistan. Erstens sind die Ausgaben für humanitäre Hilfe, Entwicklung und Aufbau (rechts-) staatlicher Strukturen immer noch wesentlich geringer als die für den militärischen Einsatz. Zweitens geht es offensichtlich nicht darum mit dem Militär die wirtschaftliche, soziale und demokratische Entwicklung „abzusichern“, sondern umgekehrt mit der Entwicklungshilfe den fehlenden militärischen Erfolg zu kaufen. Das führt drittens dazu, dass der Großteil der Entwicklungshilfe an den ruhigen Regionen vorbeifließt: Der gewaltsame Aufstand wird so zusätzlich belohnt und eine Ökonomie des Krieges entsteht, die korrespondierend mit der Eskalationsspirale angeheizt wird.

Auch die groß angelegte Integrationskampagne für Talibankämpfer liefert der lokalen Bevölkerung ironischerweise erst mal Anreize, zum (Ex-)Taliban zu werden, um die Integrationsmittel erhalten zu können. Und dies liegt viertens daran, dass Bundesregierung und EU immer noch keine Instrumente haben, um Frieden, Staatsaufbau und menschliche Sicherheit in Krisenregionen wirklich fördern zu können. Die Erfahrungen aus dem Zivilen Friedensdienst oder die im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und den inzwischen drei Umsetzungsberichten beschriebenen Maßnahmen lassen bisher allenfalls erahnen, was noch benötigt wird, um die hehren Ziele tatsächlich umzusetzen.

Das von fünf deutschen Friedensforschungsinstituten herausgegebene Friedensgutachten 2010 befasst sich schwerpunktmäßig mit dem Krieg in Afghanistan. In der gemeinsamen Stellungnahme der HerausgeberInnen wird lapidar formuliert: „Die Afghanistanpolitik ist gescheitert.“ Zur Frage, welche Handlungsoptionen jetzt überhaupt noch bestehen, merken sie an: „Eine verlässliche Prognose, wie sich das Gewaltniveau in Afghanistan am ehesten senken lässt, ist nicht möglich. Alle Handlungsoptionen sind mit hohen Risiken, Unwägbarkeiten und Kosten verbunden.

Verantwortungsvolle Entwicklungspolitik wird mit Do No Harm beschrieben; dies muss erst recht für Militäreinsätze gelten! Welche von den nachfolgenden Optionen am wenigsten Schaden anrichtet, ist freilich strittig.“

Im Folgenden werden dann vier Optionen diskutiert:

- Die neue Afghanistanstrategie als letzte Chance
- Ende der Kampfoperationen
- Verhandlungen mit den Taliban
- Legitime Staatlichkeit ins Zentrum rücken

Die Tatsache, dass die ExpertInnen sich nur noch darüber einig sind, dass jede Handlungsoption „mit hohen Risiken, Unwägbarkeiten und Kosten verbunden“ ist, ist kein gutes Zeichen. Die Situationsbeschreibung im Friedensgutachten steht in scharfem Gegensatz zum Afghanistan-Positionspapier der SPD, das nach der Veranstaltung am 22.1.2010 veröffentlicht wurde und den Eindruck erweckt, dass ein friedliches, demokratisches Afghanistan ein mit etwas Anstrengung der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung erreichbares Ziel ist.

Mit erscheint der deeskalierende und dezentrale Ansatz als der am wenigsten riskante. In einer gemeinsamen Erklärung der „Kooperation für den Frieden“ mit der Nationalen Friedens-Jirga Afghanistans vom Sommer 2008 (nicht zu verwechseln mit der Showveranstaltung, die Karsai vor kurzem abgehalten hat) heißt es, dass die Anwesenheit ausländischer Truppen gegen den Willen eines oder mehrerer Konfliktbeteiligter für einen Friedensprozess grundsätzlich nicht förderlich, sondern

hinderlich ist. Im speziellen Fall Afghanistans ist die Tatsache, dass nach wie vor verschiedene ausländische Truppen mit verschiedenen Mandaten und sich widersprechenden Zielen im Land aktiv sind, Hauptursache der sich drastisch verschlechternden Sicherheitslage.

Andererseits kann der plötzliche Wegfall eines starken Akteurs in einer Bürgerkriegssituation (was die ausländischen Truppen in Afghanistan insgesamt gesehen sind) die Gewalteskalation weiter beschleunigen. Daher ist ein kontrollierter Abzug der ausländischen Truppen, beginnend mit einer sofortigen Beendigung aller Aktivitäten, die mit militärischen Mitteln Terrorismus oder Drogenanbau und –handel zu bekämpfen versuchen, die Voraussetzung für Fortschritte im Friedensprozess und im Wiederaufbau des Landes. Dabei müssen die drei ineinander verflochtenen Bestandteile eines Friedensprozesses, Reduzierung von Gewalt, Not und Unfreiheit, gleichberechtigt berücksichtigt und in konkrete Projekte umgesetzt werden. Dieses Vorgehen wäre zu ergänzen durch eine Initiative für einen regionalen Deeskalationsprozess, der analog zum KSZE-Prozess während des Kalten Krieges gemeinsame Sicherheitsinteressen in der Region identifiziert und die Nachbarländer, die bis heute zur Konflikteskalation beitragen, in einen regionalen Friedens- und Abrüstungsprozess einbezieht.

Afghanistan. Von Strategie zu Strategie - Zum Kontext des Prinzips eines Gewaltverzichts

Beitrag von Tim Rohardt und Herbert Sahlmann

In 2008 konnten wir vor dem Hintergrund des damals siebenjährigen Krieges in Afghanistan im Rahmen friedenspolitischer Arbeit darauf hinweisen, dass die vor allem militärische Strategie des Westens zur Befriedung und Entwicklung Afghanistans ihre Ziele nicht hat erreichen können. Deshalb stellte sich in 2008 die Frage: weiter so wie bisher; oder sofortiger Abzug? Für die erste Option galt, dass es Modifikationen geben könnte, während der Abzug als unverantwortlich galt.

Die Alternative fragte nach Solidarität mit dem afghanischen Volk durch ein wirklich starkes ziviles Aufbau- und Friedensdialogprogramm verbunden mit einer „Exit“-Strategie für den militärischen Beistand und einem Prinzip des Gewaltverzichts und der Anerkennung der Sicherheitsbedürfnisse des Gegners.

Inzwischen gab es signifikante Änderungen an der Afghanistan-Strategie, welche mit einer in Aussicht gestellten Exit-Strategie einhergehen. In der Aufmerksamkeitsspanne dieser Tage fällt im Zusammenhang mit der seit Mitte/Ende letzten Jahres angepassten Strategie die Entlassung des amerikanischen Generals McChrystal und die Berufung von General Petraeus, welcher mit dem als „Surge“ bekannt gewordenen Truppenaufwuchs und Strategiewechsel zur Kooperation mit Bürgerwehren im Irak-Krieg, zu dessen Ende beigetragen hat.

Im Rahmen der Strategie-Debatte um die Ermöglichung eines Abzugs aus Afghanistan ab 2011 hat auch die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Londoner Afghanistan-Konferenz zu Beginn des Jahres Änderungen am deutschen Engagement vorgenommen, welche als Strategiewechsel bezeichnet worden sind.

Änderungen am deutschen Engagement haben in einem wesentlichen Punkt aber schon sehr viel früher begonnen und wurden nicht in Form eines Strategiewechsels diskutiert.

Änderungen der „Rules of Engagement“ jenseits der Diskussion um die richtige Strategie:

Diese Änderungen betreffen den Einsatz der Waffengewalt in Bezug auf den Anlass und den Zeitpunkt und berühren damit auch den grundgesetzlich nur zulässigen Einsatz von militärischer Gewalt zur Verteidigung.

In Folge der Diskussion um die Bombardierung in Kundus brachte die Frankfurter Allgemeine Zeitung im Dezember 2009 einen Artikel („Angriffe mit Fußnoten“), der die im Sommer 2009 vollzogene Revision der „Taschenkarte“ mit den „Rules of Engagement“, welche jeder Soldat mit sich führt vor dem Hintergrund der Bombardierung in Kundus im September nachvollzieht.

Bis April 2009 hätten so genannte „nationale Vorbehalte“ dem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan enge Grenzen gesetzt; engere als den meisten Bündnispartnern. Begonnen hatte der Prozess mit der Übernahme der schnellen Eingreiftruppe (Quick Reaction Force, QRF) von den Norwegern im Regionalkommando Nord. General Schneiderhahn sagte damals zu der Frage, ob der Einsatz der Eingreiftruppe vom Bundestagsmandat gedeckt sei: „Quick Reaction Force ist nicht PRT (Wiederaufbauteam)“.

Die deutsche Prüfung, ob das Stellen einer schnellen Eingreiftruppe mandatskonform wäre, fiel positiv aus. Unter breiter Medienbegleitung wurde das erste QRF-Bataillon der Bundeswehr im Sommer 2008 aufgestellt. Die Truppe bewährte sich in verschiedenen Operationen. Was die Einsatzregeln betrifft, zog der zuständige Kontingentführer nach den ersten Monaten jedoch ein zwiespältiges Resümee. Zwar seien die „Rules of Engagement“ „ausreichend“. Doch seien „taktische Beschränkungen“ durch den deutschen Operationsbefehl die Regel, „insbesondere das Nicht-Freigeben der ROE 421, 422, 429 „a“ und „b“. Das schränke „das Durchsetzen des Auftrages mit Waffengewalt grundsätzlich ein“ und beschränke „die Soldaten auf Selbstverteidigung und erweiterte Selbstverteidigung“. Auf diese sogenannten „Angriffs-ROE“ hatte Deutschland seit 2006 Ausnahmeregelungen („Ceveats“) bei der NATO hinterlegt.

Danach sei die Anwendung tödlicher Gewalt verboten, solange nicht ein Angriff „stattfindet oder unmittelbar bevorsteht“. ROE 421 bis 424 erlauben den Angriff auf „Einzelpersonen, Kräfte oder Gruppen“, die einen „feindlichen Akt“ gegen die ISAF unternommen haben oder ihn planen. ROE 429 a und b sind noch weiter gefasst. Sie erlauben auch einen Angriff „durch realistische Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung“ auf Personen oder Gruppen, die der Isaf „in ihrer Mission Widerstand leisten“ (a) oder die „vollständige ungehinderte Bewegungsfreiheit“ der Isaf behindern (b).

Im Juli des Jahres 2009 wurde die Taschenkarte mit den ROE geändert. Von der bis dahin üblichen Praxis, die Gegner vor dem Einsatz von Gewalt zu warnen oder deren Angriff zum Beispiel mittels Hupen zu provozieren, war nun nicht mehr die Rede.

Jetzt hieß es, die Waffengewalt müsse angedroht werden, „sofern es die Lage zulässt“.

Viel wichtiger aber sei es gewesen, dass schon im April die deutschen Vorbehalte auf die ROE 421 bis 429 gestrichen wurden. Anlass war allerdings nicht etwa ein neu erwachter Drang, die Quick Reaction Force in offensive Operationen zu schicken, sondern eine massive Lageverschärfung in Kundus, einem der drei deutschen Feldlager im Norden. Zunehmend wurden die ISAF-Soldaten dort in ausgeklügelten Hinterhalten angegriffen, erstmals fiel ein deutscher Soldat im Gefecht, viele wurden verwundet. Nicht nur taktisch-militärisch wirkten sich die Einschränkungen nachteilig aus, sondern auch psychologisch. Wie eine Befreiung wirkte es da auf die Soldaten, so sagen Offiziere, die dort waren, als sie endlich eine rechtliche Grundlage hatten, Angreifern auch einmal nachzusetzen, sie zu stellen und aktiv zu bekämpfen.

Als dann am 4. September der deutsche PRT-Kommandeur in Kundus einen Luftschlag gegen zwei Tanklasten in einem Flussbett befahl, stützte er sich offensichtlich auf diese nun freigegebene ROE 429 (vergl. Stephan Löwenstein; „Angriff mit Fussnoten“; FAZ; 8.12.2009, Nr. 285, S. 4). Dieser Wandel im deutschen Engagement ist nun ab Beginn dieses Jahres in die neu etablierte Strategie der Bundesregierung für Afghanistan übernommen worden. Der so und durch mehr deutsche Truppen verstärkte Militäreinsatz hat aber nicht zur Befriedung und Entwicklung Afghanistans beigetragen. Im Gegenteil, die Gegengewalt ist noch stärker gewachsen und hat in den letzten Wochen zu den höchsten Verlusten bei der NATO in Afghanistan geführt. Ein wirklich anderes Herangehen an die Entwicklung und Befriedung Afghanistans ist geboten.

Prinzipien für ein Befriedungs- und Entwicklungskonzept

Ein Erfolg versprechendes Befriedungs- und Entwicklungskonzept im Rahmen einer Intervention durch westliche Akteure im Rahmen der UN-Charta sollte grundsätzlich, auch in Afghanistan auf vier Prinzipien aufbauen, welches den Gewaltverzicht zum Kern hat:

- Eigene Stärke des Westens, nicht nur militärisch-ökonomisch, sondern vor allem moralisch.
- Gewaltverzicht, d. h. Waffeneinsatz nur zur Selbstverteidigung und zum Schutz staatlicher Institutionen, also Back up für die Durchsetzung des staatlichen Gewalt-monopols.
- Koexistenz und Kooperation, das bedeutet westliche Akzeptanz aller afghanischen gesellschaftlichen Kräfte, ein fairer, innerafghanisch verhandelter gesellschaftlicher Interessenausgleich, zu dem Machtteilung, Armutsminderung und ein faires Steuer- und Abgabensystem gehören - und eine Entwicklungszusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe“, die möglichst vielen Afghanen eine Entwicklungsperspektive ermöglicht.
- Gemeinsame Sicherheit durch Dialog und Einbeziehung der Sicherheitsbedürfnisse des Gegners in die eigene Sicherheitsstrategie.

Anwendung der vier Prinzipien auf die westliche Strategie in Afghanistan

Zu 1 Da es um die Sicherheit und Entwicklung Afghanistans geht, sollten alle Maßnahmen von außen darauf gerichtet sein, die militärische, polizeiliche, ökonomische und, ganz besonders wichtig, die moralische und kulturelle Kraft der Afghanen und der afghanischen Institutionen zu stärken.

Recht und Gesetz sollten in erster Linie von allen staatlichen Stellen ernst genommen und die Korruption auf allen Ebenen nicht nur verbal bekämpft werden. Afghanisches Recht und afghanische Gesetze müssen selbstverständlich auch für die westlichen Militärs, Polizisten und Entwicklungshelfer gelten, wenn diese den Afghanen helfen wollen, Sicherheit und Entwicklung in deren Land voranzubringen. Der Westen kann seine Glaubwürdigkeit und seine moralische Kraft auch in Afghanistan nur wiedergewinnen, wenn er seine „Double Standards“ vollständig aufgibt.

Zu 2 Gewaltverzicht bedeutet, dass dieser offen erklärt wird, und nicht mehr Krieg gegen Afghanen geführt wird. Militärische Mittel werden von der afghanischen Regierung und den westlichen Verbündeten nur noch zur Selbstverteidigung, notfalls zur Entwaffnung militanter nichtstaatlicher Gruppen, zur Verteidigung staatlicher Einrichtungen und - soweit vorhanden - zur Auflösung von illegalen Ausbildungslagern eingesetzt.

Holländische Militärs im Süden Afghanistans verfolgen bereits weitgehend eine solche Strategie und haben dabei, wenn man Presseberichten glauben kann, bereits einige Erfolge: die Gewalt hat in dem Gebiet drastisch abgenommen und zwar sowohl die Gewalt durch „Aufständische“ als auch die Gewalt innerhalb der Zivilgesellschaft!

Zu 3 Koexistenz bedeutet Anerkennung aller gesellschaftlichen Kräfte. Dazu gehören auch die Taliban, soweit sie auf Gewalt verzichten und die afghanischen Gesetze anerkennen.

Zur Kooperation gehört das weite Feld der Entwicklungszusammenarbeit, das die afghanischen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen vor allem auf Distrikts- und Gouvernorats-, aber auch auf Zentralebene stärken sollte und das sich in entwickelte afghanische Strategien abgestimmt einzufügen hat. Die Afghanen müssen auf allen Ebenen die Verantwortung für ihre eigene Entwicklung in die Hand bekommen und gedrängt werden, diese verantwortlich wahrzunehmen. Für die Entwicklung Afghanistans müssen mindestens gleichwertige personelle und finanzielle Ressourcen wie für den Sicherheitsbereich zur Verfügung gestellt werden.

Zu 4 Gemeinsame Sicherheit bedeutet, dass mit allen afghanischen Kräften der Dialog über die Sicherheit aller Gruppen der Gesellschaft geführt wird und soweit möglich unter Beachtung der anderen drei Kriterien eine Sicherheitsvereinbarung in allen Gouvernoraten getroffen wird.

Gemeinsame Sicherheit bedeutet auch, dass mit allen Nachbarstaaten eine Sicherheitsstrategie verhandelt und vereinbart wird, die den Sicherheitsbedürfnissen Afghanistans und aller seiner Nachbarn Rechnung trägt.

In Aussicht auf General Petraeus

In einer schriftlich vorgelegten Erklärung für den US-Senat am 28.6.2010 hat General David Petraeus nun eine Überprüfung der Kriegsführung angekündigt, welche durch den entlassenen General McChrystals zum Schutz der Zivilbevölkerung, gerade mit Blick auf das Mittel der Bombardierung, restriktiv gehandhabt wurde.

Die Einsatzregeln kämen nun auf den Prüfstand, weil es immer mehr Kritik an dem hohen Blutzoll der US-Truppen gäbe, die unter diesen bislang herrschenden Voraussetzungen mehr Risiken in Kauf nehmen mussten. Ob eine solche Überprüfung der Einsatzregeln zu Befriedung und Entwicklung in Afghanistan beitragen werden, muss bezweifelt werden.

DIE AUTOREN



Rainer Arnold

Mitglied im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages.

Sprecher der Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied des Fraktionsvorstandes.



Dr. h. c. Gernot Erler

Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion. Stellvertretendes Mitglied u. a. des Auswärtigen- und des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages.



Angelika Graf

Mitglied im Ausschuss für Gesundheit und im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Entwicklung des Deutschen Bundestages.

Sprecherin der Task-Force Afghanistan/Pakistan und stellvertretende Sprecherin der Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe der SPD-Bundestagsfraktion.



Wolfgang Gunkel

Mitglied im Innenausschuss und im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Entwicklung des Deutschen Bundestages.

Sprecher der Landesgruppe Sachsen der SPD-Bundestagsfraktion.



Burkhard Lischka

Mitglied im Rechtsausschuss und im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages.

Stellvertretender Sprecher der Arbeitsgruppe Rechtspolitik der SPD-Bundestagsfraktion



Dr. Rolf Mützenich

Mitglied im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages.

Sprecher der Arbeitsgruppe Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion



Christoph Strässer

Mitglied im Rechtsausschuss und im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages.

Sprecher der Arbeitsgruppen Task-Force Afghanistan/Pakistan, Menschenrechte und humanitäre Entwicklung und des Gesprächskreises Afrika der SPD-Bundestagsfraktion.



Heidemarie Wieczorek-Zeul

Ministerin a. D.

Mitglied im Auswärtigen Ausschuss, Sprecherin des Unterausschusses Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung des Deutschen Bundestages.

Externe Autoren:



Dr. Ute Finckh

Vorsitzende des Bundes für soziale Verteidigung. Mitherausgeberin des Sammelbandes „Zeit für Frieden, Sozialdemokratische Beiträge zur Friedens- und Sicherheitspolitik“.



Tim Rohardt

Politologe. Mitherausgeber von "Zeit für Frieden, Sozialdemokratische Beiträge zur Friedens- und Sicherheitspolitik". 1974-79 persönlicher Referent von Erhard Eppler, danach Geschäftsführer des DED und Referatsleiter im Wirtschaftsministerium von Mecklenburg Vorpommern. Entwicklungsbeauftragter des BMZ für die vier Nord-Ost-Provinzen Afghanistans 2003/2004.



Dr. Herbert Sahlmann

1974-79 persönlicher Referent von Erhard Eppler, danach Geschäftsführer des DED und Referatsleiter im Wirtschaftsministerium von Mecklenburg Vorpommern. Entwicklungsbeauftragter des BMZ für die vier Nord-Ost-Provinzen Afghanistans von Oktober 2003 – Juni 2004.