

Antrag

der Abgeordneten Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Michael Grosse-Brömer, Hartwig Fischer (Göttingen), Helmut Heiderich, Anette Hübinger, Jürgen Klimke, Stefan Müller (Erlangen), Klaus Riegert, Johannes Selle, Sabine Weiss (Wesel I), Dagmar G. Wöhrl, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Christiane Ratjen-Damerau, Helga Daub, Harald Leibrecht, Joachim Günther (Plauen), Dr. Rainer Stinner, Rainer Brüderle und der Fraktion der FDP

Tokio-Konferenz zu einem entwicklungspolitischen Erfolg führen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ende 2014 wird der Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan beendet sein. Die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände wird dann vollzogen sein, die internationalen Kampftruppen werden das Land verlassen haben. Doch wir werden die Afghanen auch danach nicht im Stich lassen. Die Transformation eines der ärmsten und am wenigsten entwickelten Länder ist eine Generationenaufgabe. Unser Engagement wird sich zwar verändern, aber es ist und bleibt langfristig.

Ohne weitere Entwicklung wird es keine dauerhafte selbsttragende Sicherheit in Afghanistan geben. Die Konferenz in Bonn hat den Afghanen verdeutlicht, dass das Versprechen der internationalen Gemeinschaft für ein Engagement über das Jahr 2014 hinaus glaubhaft ist. Unser Engagement wird sich in der Transformationsdekade bis 2024 noch mehr auf die zivile Hilfe konzentrieren. Vor diesem Hintergrund ist die am 8. Juli 2012 in Tokio unter dem Leitthema „Nachhaltige Entwicklungsstrategie für Afghanistan“ zu den zivilen Aspekten der Transformationsdekade (2015 bis 2024) stattfindende Konferenz eine wichtige Wegmarke. Es geht darum, die Entwicklung Afghanistans zu einem voll funktionsfähigen Staat weiterhin zu unterstützen.

Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit hat bereits in den vergangenen Jahren einen wichtigen Beitrag zur mittel- und langfristigen Stabilisierung des Landes geleistet. Erfolge sind vor allem bei der Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit, beim Zugang zu Bildung und Gesundheitsdienstleistungen sowie bei der wirtschaftlichen Entwicklung zu verzeichnen. So hat das deutsche Engagement den Bau von 2 000 Schulen und damit eine Grundbildung für 500 000 Schüler aller Altersgruppen – davon ein Drittel Mädchen – sowie die Ausbildung von 100 000 Lehrern ermöglicht. Von der Wiederherstellung bzw. dem Aufbau der Trinkwasserversorgung in Herat, Kunduz und Kabul profitieren heute eine Million Menschen. Durch deutsche Projekte im Sektor Gesundheitsversorgung erhalten vier Millionen Menschen eine medizinische Basisversorgung. Im Bereich der Wirtschaftsentwicklung wurden 100 000 Mikro-

kredite als Startkapital für Unternehmen vergeben, die über 400 000 Menschen Beschäftigung und Einkommen sichern. In der Folge hat sich das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen seit 2003 verdreifacht. Schließlich wurden seit 2006 im Infrastrukturbereich 277 km Straßen gebaut bzw. instandgesetzt und damit eine Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung geschaffen. Wenngleich die beschriebenen Erfolge immer wieder von Rückschlägen unterbrochen werden, ist die Verbesserung der Lebensverhältnisse nicht zuletzt auch Voraussetzung und Garant für politische Stabilität und Grundlage für eine graduelle Demokratisierung des Landes. So wurde beispielsweise durch die Verfassung von 2004 sowie das 2010 verabschiedete Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen die rechtliche Situation von Frauen deutlich verbessert.

Den entwicklungspolitischen Fortschritten der letzten Jahre stehen jedoch nach wie vor grundlegende Defizite gegenüber, die ein weiteres Engagement der internationalen Gemeinschaft erforderlich machen. So nimmt Afghanistan auf dem Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen (Human Development Index, HDI 2011), welcher Indikatoren wie Lebenserwartung, Bildungsniveau und Einkommen reflektiert, nur den 172. Platz von 187 Ländern ein. Mehr als ein Drittel der Bevölkerung lebt nach wie vor in extremer Armut, wovon insbesondere die ländlichen Gebiete betroffen sind. Mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen in Höhe von 585 US-Dollar gehört Afghanistan im Jahr 2012 zu den zehn ärmsten Ländern der Welt. Dementsprechend gering ist auch die Lebenserwartung mit 48,1 Jahren und die Kindersterblichkeit mit 149 von 1 000 eine der höchsten Raten weltweit. Insbesondere afghanische Frauenrechtsgruppen äußern die Befürchtung, dass im Zuge der Friedensverhandlungen mit den Taliban hart erkämpfte Frauenrechte wieder zur Disposition gestellt werden könnten. Diese Sorge wurde jüngst durch eine Richtlinie des Religionsrates Ulema genährt, die eine Einschränkung der in der Verfassung verbrieften Frauenrechte empfiehlt. Diesen besorgniserregenden Tendenzen muss die internationale Staatengemeinschaft entgegenreten. In diesem Sinne haben die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft in den Schlussfolgerungen zur Internationalen Afghanistan-Konferenz vom Dezember 2011 in Bonn mit ihren sieben Prinzipien Grundsätze festgelegt, die einen Frieden ermöglichen sollen, aber keinen Frieden um jeden Preis. Probleme bestehen auch bei der Umsetzung der internationalen Unterstützungsleistungen. So kommt nur ein verhältnismäßig geringer Anteil der Finanzmittel in Form von Aufträgen der afghanischen Volkswirtschaft zugute. Neben der allgegenwärtigen Korruption liegt ein weiteres Hemmnis darin, dass ein Großteil der Transferleistungen in die Geberländer zurückfließt, weil Beschaffungen mangels Verfügbarkeit vor Ort v. a. aus dem Ausland erfolgen, und daher in Afghanistan keine Beschäftigung generieren. Aus diesem Grunde muss einer Steigerung der lokalen Wertschöpfung durch Aufbau und Stärkung lokaler Produktionskapazitäten auch weiterhin hohe Priorität eingeräumt werden.

Die Umstrukturierung der internationalen Unterstützung für die afghanischen Sicherheitskräfte wird vor allem im Süden und Südosten des Landes nicht ohne Rückwirkungen auf die afghanische Volkswirtschaft bleiben. Insbesondere der im Rahmen der Transition erwartete Rückgang der internationalen Mittel für lokale Beschaffungen und die logistische Unterstützung des militärischen Einsatzes erhöhen die Unsicherheit für die weitere Verbesserung von Einkommen, Staatsfinanzen und Armutsindikatoren. Auch die Zahl der durch die internationale Schutztruppe ISAF (International Security Assistance Force) direkt oder indirekt geschaffenen Arbeitsplätze wird im Rahmen der Transition deutlich zurückgehen. Schätzungen der Weltbank gehen von einer Halbierung der jährlichen Wachstumsraten von 10 auf 5 Prozentpunkte im Zuge der Transition aus, was eine erhebliche Belastung des afghanischen Haushaltes darstellen würde. Als Gegenmaßnahmen werden ein Kapazitätsaufbau in der afghanischen Fi-

nanzverwaltung, der Ausbau der Transportinfrastruktur sowie eine stärkere Fokussierung auf Wachstumsmotoren, wie beispielsweise den Rohstoffsektor, diskutiert. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, Afghanistan im Rahmen der Konferenz von Tokio eine belastbare entwicklungspolitische und wirtschaftliche Perspektive bis 2024 und darüber hinaus zu bieten.

Die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände und die damit verbundene Reduzierung der internationalen Militärpräsenz markieren gleichzeitig den Beginn eines noch stärkeren zivilen Engagements der internationalen Gemeinschaft. Unter diesem Gesichtspunkt wird die Konferenz von Tokio wichtige politische Impulse setzen und wegweisend für die weitere Entwicklung des Landes und der Region sein. Ziel ist es, in Tokio auf einen internationalen Konsens hinzuwirken, der die Grundzüge der zivilen Aufbauagenda nach 2014 reflektiert. Schwerpunkte müssen dabei neben der langfristigen Stabilisierung des Landes, der Umsetzung politischer Reformmaßnahmen zur Gewährleistung guter Regierungsführung, der Einhaltung von Menschenrechten sowie der Einleitung eines Versöhnungsprozesses vor allem auch die Schaffung und Erhaltung von selbsttragenden Lebensgrundlagen für die afghanische Bevölkerung sein. Nur ein Zusammenwirken dieser Maßnahmen bietet die Chance, extremistischen Tendenzen auch in Zukunft nachhaltig den Boden zu entziehen und einen Rückfall in die Verhältnisse von vor 2001 zu verhindern. Das weitere Engagement der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte nach 2014 und die verstärkte zivile Unterstützung durch die Staatengemeinschaft durch die Transformationsdekade ergänzen sich gegenseitig: Genauso wie es ohne Sicherheit keine Entwicklung geben kann, kann es ohne ökonomische Perspektiven langfristig keine Sicherheit geben.

Das bisherige deutsche zivile Engagement mit seiner regionalen Schwerpunktsetzung im Norden Afghanistans hat sich aufgrund des klaren Fokus auf nachhaltiger, strukturbildender Entwicklungszusammenarbeit bewährt. Die Fehlallokation von Mitteln oder das Setzen problematischer Anreize konnte weitestgehend vermieden werden. Insofern ist derzeit keine grundlegende Neuausrichtung des zivilen deutschen Portfolios erforderlich.

Die EU-Außenminister haben sich in ihren Schlussfolgerungen vom 14. November 2011 zu einer Fortsetzung ihres bilateralen sowie europäischen Engagements „zumindest in der derzeitigen Höhe“ bekannt. Nur wenige Wochen später hat die internationale Gemeinschaft auf der Afghanistan-Konferenz in Bonn zugesagt, Afghanistan auch nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung hinaus verpflichtet zu bleiben. Die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat in diesem Kontext ein klares Bekenntnis zur Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit abgegeben. Diese Zusage wurde jüngst durch das bilaterale Kooperationsabkommen zwischen Deutschland und Afghanistan konkretisiert. Der Deutsche Bundestag begrüßt in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich die Schlusserklärung des G8-Gipfels in Camp David, welche mit Blick auf die Konferenz von Tokio ein erneutes Bekenntnis für ein langfristiges ziviles Engagement enthält. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass 80 Prozent der zivilen Unterstützungsleistungen für Afghanistan von den G8-Staaten getätigt werden, sind die Beschlüsse von Camp David ein wichtiges politisches Signal für die Konferenz von Tokio.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Fokus ihrer Anstrengungen weiterhin auf die Stabilisierung Afghanistans, der Schaffung und Erhaltung von selbsttragenden Lebensgrundlagen für die afghanische Bevölkerung sowie die Einleitung eines politischen Prozesses der Aussöhnung zu richten;

2. in Erfüllung der Zusage der Bundeskanzlerin zur Verstetigung des deutschen zivilen Engagements in Afghanistan die dem Bereich der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und dem zivilen Wiederaufbau zuzurechnenden deutschen Haushaltsmittel in der Transition auf gleichem finanziellen Niveau zu verstetigen, um auf diesem Niveau in die Transformationsdekade einzusteigen;
3. in der Transformationsdekade einen substanziellen Beitrag zu leisten, der dem zunehmenden Gewicht der Entwicklungszusammenarbeit gerecht wird. Beginnend mit der Transformationsdekade sollen Art und Umfang des entwicklungspolitischen und des sonstigen zivilen Mitteleinsatzes in regelmäßigen Abständen überprüft werden;
4. die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit Afghanistan in den gegenwärtigen regionalen und sektoralen Schwerpunkten (gute Regierungsführung, Energie, Trinkwasser, Wirtschaftsentwicklung, Grund- und Berufsbildung) fortzusetzen;
5. unter Bezugnahme auf die in Artikel 3 Absatz 5 enthaltene Öffnungsklausel des deutsch-afghanischen Kooperationsabkommens eine Ausweitung des deutschen Engagements auf andere Provinzen und Sektoren wie z. B. den Bereich der ländlichen Entwicklung zu prüfen;
6. im Zuge der Auflösung der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) eine konzeptionelle Anpassung dahingehend umzusetzen, dass sich der Schwerpunkt des deutschen Engagements schrittweise auf die langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit und die üblichen Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit verlagert;
7. sich dafür einzusetzen, dass auch die anderen Geberländer im Sinne einer fairen Lastenteilung und in Konkretisierung des Beschlusses der jüngsten Afghanistan-Konferenz in Bonn finanzielle Angebote für ein entwicklungspolitisches Engagement in Afghanistan nach 2014 unterbreiten;
8. das deutsche Engagement kontinuierlich mit der Afghanischen Entwicklungsstrategie (ANDS) und den 22 Nationalen Prioritätenprogrammen (NPPs) abzustimmen;
9. in diesem Zusammenhang am im Rahmen der Internationalen Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 in Bonn festgeschriebenen Prinzip des Quid-pro-quos, also langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft gegen Reformfortschritte der afghanischen Regierung – insbesondere in den Bereichen Regierungsführung, Menschen- und insbesondere Frauenrechte, Korruptionsbekämpfung, Drogenbekämpfung – als Grundlage für die Transformationsdekade festzuhalten;
10. mit Blick auf die anhaltend hohe Korruption weiterhin von direkten Budgethilfe- bzw. Sektorbudgethilfeleistungen Abstand zu nehmen. Die im Kabul-Prozess vereinbarte Ausrichtung an nationalen Prioritäten und die Bemühungen der afghanischen Regierung, externe Beiträge im Budget zu reflektieren, („on budget“) sollte in dem Maße unterstützt werden, wie die afghanische Regierung ihre diesbezüglichen Zusagen erfüllt;
11. den Umfang deutscher Beiträge an Korbfinanzierungen wie dem „Afghanistan Reconstruction Trust Fund“ (ARTF) von Fortschritten bei der Umsetzung des afghanischen Reformprogramms („Kabul-Prozess“) abhängig zu machen;
12. auf eine Ausweitung des ARTF-Anreizprogramms hinzuarbeiten, der einen stärkeren Automatismus bei der Konditionalisierung von Hilfszusagen vorsieht;

13. sich bei ihrem entwicklungspolitischen Engagement auch weiterhin von den einschlägigen Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (v. a. „Fragile States Principles“) sowie dem ressortübergreifenden Konzept „Für eine kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten“ leiten zu lassen;
14. darauf hinzuwirken, dass die afghanischen und internationalen zivilgesellschaftlichen Akteure auf der Konferenz von Tokio angemessen vertreten sind und es ihnen – wie schon im Rahmen der Afghanistan-Konferenz in Bonn – ermöglicht wird, ihre Positionen und Anliegen einzubringen;
15. sich innerhalb der Gebergemeinschaft dafür einzusetzen, dass zum Ende der ersten Hälfte der Transformationsdekade eine Evaluierung der zivilen Maßnahmen mit Blick auf die Frage erfolgt, ob die erreichten Entwicklungsfortschritte einschließlich der Entwicklung der Staatseinnahmen Afghanistans eine schrittweise Reduzierung der internationalen Finanzmittel ermöglichen;
16. durch die Stärkung der afghanischen Privatwirtschaft dazu beizutragen, die Abhängigkeit Afghanistans von internationalen Unterstützungsleistungen zu verringern sowie lokale Einkommensmöglichkeiten (z. B. in den Bereichen Rohstoffe, Landwirtschaft sowie regionaler Handel) zu schaffen;
17. die Ausarbeitung eines bilateralen Rohstoffpartnerschaftsabkommens mit Afghanistan zu prüfen;
18. ihre Bemühungen fortzusetzen, die deutsche Privatwirtschaft verstärkt zu Investitionen in Afghanistan zu ermutigen und diese Anstrengungen mit geeigneten Veranstaltungsformaten sowie Publikationen zu flankieren;
19. bei der afghanischen Regierung konkrete Schritte zur Verbesserung des Investitionsklimas, z. B. durch den Aufbau eines verlässlichen Rechtsrahmens, einzufordern;
20. den Deutschen Bundestag auch weiterhin eng in die politische Konzeption der Transformationsdekade einzubeziehen;
21. darauf hinzuwirken, dass die beteiligten Ressorts im Sinne des vernetzten Ansatzes ein Höchstmaß an Kohärenz der Einzelmaßnahmen anstreben.

Berlin, den 12. Juni 2012

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

