

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Fortschrittsbericht zur Lage in Afghanistan 2014

einschließlich einer

### Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Einleitung</b> .....	3
<b>Zusammenfassung des Fortschrittsberichts 2014</b> .....	4
<b>1. Staatswesen und Regierungsführung</b> .....	7
1.1 Wahlen und Regierungswechsel .....	7
1.2 Regierungsführung und Institutionen .....	9
1.3 Internationale Beziehungen .....	10
1.4 Zivilgesellschaft und Menschenrechte .....	12
1.5 Versöhnung und Reintegration .....	13
<b>2. Sicherheit</b> .....	14
2.1 Sicherheitslage, Transition und Leistungsfähigkeit der Sicherheitskräfte .....	14
2.2 Die Planungen für „post-ISAF“: „Resolute Support“ und Polizeiaufbau .....	17
2.3 Ortskräfte .....	19
<b>3. Wiederaufbau und Entwicklung</b> .....	20
3.1 Tokio-Prozess .....	20
3.2 Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen .....	21
3.3 Die Entwicklung der einzelnen Sektoren .....	22
<b>Bewertungsmethodik Sicherheitslage in Afghanistan</b> .....	25
<b>Glossar</b> .....	26
<b>Annex Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements</b> .....	29

Stand:

1. November 2014

Weitere Informationen im Internet unter:

[www.bundesregierung.de/afghanistan](http://www.bundesregierung.de/afghanistan)

[www.auswaertiges-amt.de/afghanistan](http://www.auswaertiges-amt.de/afghanistan)

[www.bmvg.de/afghanistan](http://www.bmvg.de/afghanistan)

[www.bmz.de/afghanistan](http://www.bmz.de/afghanistan)

[www.bmi.bund.de/afghanistan](http://www.bmi.bund.de/afghanistan)

## Einleitung

Die Fortschrittsberichte der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dienen der Unterrichtung des Deutschen Bundestags.

Die in Afghanistan engagierten Ressorts – vor allem Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – erstellen die Berichte gemeinsam unter Leitung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Michael Koch. In einem ersten Bericht hatte die Bundesregierung im Dezember 2010 eine Bestandsaufnahme und Kursbestimmung des deutschen Engagements in Afghanistan vorgenommen. Seitdem hat sie jährlich einen Zwischenbericht im Sommer sowie einen umfassenden Fortschrittsbericht im Winter vorgelegt.

Der vorliegende Fortschrittsbericht 2014 umfasst, wie es seit 2010 Praxis ist, die Entwicklungen in Afghanistan des laufenden Jahres – diesmal bis zum Herbst 2014. Der Bericht gliedert sich nach bisherigem Muster in die drei zentralen Schwerpunkte des internationalen Engagements in Afghanistan: Regierungsführung, Sicherheit und Entwicklung. Wie im Zwischenbericht 2014 angekündigt, wird dieser Fortschrittsbericht der letzte seiner Art sein.

Das Jahr 2014 wird aufgrund des zu Ende gehenden ISAF-Einsatzes von der deutschen und internationalen Öffentlichkeit vielfach als Zäsur des Afghanistanengagements angesehen. Aber: Das Engagement geht keinesfalls zu Ende, sondern tritt vielmehr in eine neue, weniger militärisch geprägte Phase. In der Gesamtschau ist für die Bundesregierung klar: Wir haben viel erreicht, aber wir sind noch lange nicht am Ziel.

Seit 2012 machen sich AA, BMI, BMVg und BMZ in einem internen („Lessons Learned“-)Prozess Gedanken über die gewonnenen Erfahrungen und die daraus zu ziehenden Lehren aus dem bisher in dieser Form und Intensität einmaligen gemeinsamen Engagement.

In einem Annex zu diesem Fortschrittsbericht zieht der Sonderbeauftragte der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Dr. Michael Koch, eine Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements, wie von der Bundesregierung im Juni 2014 angekündigt. Diese Zwischenbilanz formuliert auch einige sich aus dem Engagement ergebende Lehren.

Dieser Fortschrittsbericht (inklusive der Zwischenbilanz im Anhang) erfüllt zugleich die Berichtspflicht nach § 6 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes für den ISAF-Einsatz.

## Zusammenfassung des Fortschrittsberichts 2014

**Seit dem 29. September 2014 hat Afghanistan mit Dr. Ashraf Ghani Ahmadzai einen neuen Präsidenten und mit Dr. Abdullah Abdullah einen Regierungsvorsitzenden: Gemeinsam bilden sie eine Regierung der Nationalen Einheit. Und: Erstmals wurde durch Präsidentschaftswahlen in alleiniger afghanischer Verantwortung die Grundlage für einen friedlichen und demokratischen Machtwechsel an der Staatsspitze gelegt.**

Dieser Machtwechsel ist historisch. Afghanistan hat damit in den letzten Monaten wichtige Schritte in seiner demokratischen Entwicklung vollzogen.

**Der Bekanntgabe des Wahlsiegers des zweiten Wahlgangs am 21. September 2014 gingen ein monatelanges Tauziehen und gegenseitige Vorwürfe massiven Wahlbetrugs voraus.**

Da keiner der Präsidentschaftskandidaten im ersten Wahlgang am 5. April 2014 die erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen erringen konnte, traten in der Stichwahl am 14. Juni 2014 die beiden erstplatzierten Kandidaten Abdullah Abdullah und Ashraf Ghani Ahmadzai gegeneinander an. Insbesondere Abdullah erhob zwischenzeitlich Vorwürfe, nur großangelegter Wahlbetrug habe zu seiner Niederlage führen können. US-Außenminister Kerry reiste zwei Mal nach Kabul, um zu vermitteln. Auch Bundesaußenminister Steinmeier traf am 6. September 2014 beide Kandidaten in Kabul und appellierte an sie, gemeinsam und zügig eine Regierung der Nationalen Einheit zu bilden. Am 20. September 2014 schließlich einigten sich die Kandidaten auf eine paritätisch besetzte Regierung der Nationalen Einheit. Kern der Vereinbarung ist die Schaffung der neuen Position eines „Regierungsvorsitzenden“ („Government-Chief Executive Officer“, CEO), in der Sache ein Premierminister, die der Wahlverlierer besetzen darf. Abdullah Abdullah hat den Posten des Regierungsvorsitzenden übernommen.

**Die Internationale Gemeinschaft hat unter der Leitung der afghanischen Wahlkommission („Independent Electoral Commission“, IEC) und mit wesentlicher Unterstützung der VN-Mission UNAMA den Wahlüberprüfungsprozess („Audit“) entscheidend voran gebracht und damit den politischen Kompromiss erst ermöglicht.**

Grundlage war die von US-Außenminister Kerry erzielte Vereinbarung, dass einerseits beide Präsidentschaftskandidaten über die Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit verhandeln, während andererseits alle Wahlstimmen unter internationaler Aufsicht überprüft werden. Die Bundesregierung stellte mit insgesamt 65 Wahlbeobachtern nach den USA das zweitgrößte nationale Beobachterkontingent. Die EU hat knapp 100 „Long Term Observer“ (LTO), darunter auch zahlreiche Deutsche, rekrutiert und nach Kabul entsandt.

**Das NATO-Afghanistan-Truppenstatusabkommen (NATO-Afghanistan-SOFA) wurde am 30. September 2014 in Kabul unterzeichnet. Damit eröffnet sich für die NATO die Möglichkeit, die afghanischen Sicherheitskräfte („Afghan National Security Forces“, ANSF) ab dem 1. Januar 2015 durch eine NATO-Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmission („Resolute Support Mission“, RSM) weiter zu unterstützen.**

Der US-amerikanische Präsident Barack Obama hatte am 27. Mai 2014 Klarheit über die Beteiligung seines Landes an RSM geschaffen: Die USA werden mit 9.800 Soldatinnen und Soldaten einschließlich von Spezialkräften ab dem 1. Januar 2015 in Afghanistan vertreten sein.

**Das NATO-Afghanistan-SOFA sowie die hierin zum Ausdruck gebrachte Zustimmung zu der Mission „Resolute Support“ in Afghanistan bilden die völkerrechtliche Rechtsgrundlage für eine deutsche Beteiligung an RSM.**

Die deutschen Soldatinnen und Soldaten sollen überwiegend in Nordafghanistan („Speiche Nord“) sowie im Raum Kabul Dienst leisten. Deutschland wird voraussichtlich zweitgrößter Truppensteller. Voraussetzung dafür ist eine hinreichende Beteiligung zusätzlicher Partner an der Speiche Nord und eine Einladung durch die afghanische Regierung, die mit der Unterzeichnung des NATO-Afghanistan-SOFA nunmehr vorliegt. Dieser Einsatz bedarf der Mandatierung durch den Deutschen Bundestag. In Absprache mit der afghanischen Regierung wäre es politisch wünschenswert, wenn RSM zusätzlich in einer neuen Resolution des VN-Sicherheitsrats zu Afghanistan begrüßt würde. In diesem Sinn intensiviert die Bundesregierung ihre diplomatischen Bemühungen, um eine Verabschiedung einer entsprechenden Resolution zu erreichen.

**Der Verlauf beider Wahlgänge hat gezeigt: Trotz des Bemühens der regierungsfeindlichen Kräfte (RFK), die Wahl zu ver-, mindestens aber zu behindern, gibt es heute in Afghanistan ein in den Anfängen funktionierendes demokratisches Gemeinwesen, an dessen Zukunft seine Bürger mehrheitlich glauben und das von seinen Sicherheitskräften wirksam verteidigt wird.**

An beiden Wahltagen (5. April und 14. Juni 2014) erschienen die Afghaninnen und Afghanen landesweit trotz massiver Drohungen der RFK in beeindruckender Zahl zur Wahl. Es ist den RFK nicht gelungen, eine Mehrheit der Wählerinnen und Wähler von der Teilnahme an den Wahlen abzubringen. Vielmehr sind der lebendige Wahlkampf mit zahlreichen Diskussionsveranstaltungen und die Bereitschaft vieler, sich für die Provinzrats- oder die Präsidentschaftswahl zur Wahl zu stellen, Indizien für die langsam wachsende Akzeptanz des jungen demokratischen Regierungssystems. Die Bundesregierung sieht darin auch ein Verdienst der scheidenden Regierung von Präsident Karzai, die trotz mancher Versäumnisse zugleich einen nachhaltigen Beitrag zum nationalen Zusammenhalt über ethnische Grenzen hinweg geleistet und an einem geeinten Afghanistan unbeirrt festgehalten hat.

**Unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen war frühzeitig klar, dass die im Zuge der Wahlkrise eingetretene politische Hängepartie mittel- und langfristig negative Auswirkungen haben wird.**

Die Wahlkrise hat zu einer tiefen Enttäuschung der Bevölkerung geführt: Viele fühlen sich um ihr demokratisches Recht betrogen und die politische Klasse ist in den Augen der Bevölkerung teilweise diskreditiert. Auch ist ein Vertrauensverlust in die afghanischen Verfassungsorgane zu beobachten, nicht nur in die Wahlinstitutionen; dieses verlorene Vertrauen muss die Regierung zurückgewinnen. Viele Afghanen – unabhängig von der tatsächlichen Sicherheitslage – verbinden die in ihren Augen als schlechter empfundene Sicherheitslage ursächlich mit der Wahlkrise und einem daher rührenden Autoritätsverlust der afghanischen Institutionen.

**Eine Praxis der vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb der Regierung der nationalen Einheit muss sich jetzt entwickeln.**

Mit dem neuen Amt des „Regierungsvorsitzenden“ bewegt sich die neue Regierung auf verfassungsrechtlichem Neuland. Vorhersehbare Kompetenzstreitigkeiten bei der Umsetzung des komplizierten Kompromisses und bei der Besetzung zentraler Positionen (z. B. Gouverneure und Minister) werden viel Energie binden.

**Viele Afghanen erklären sich die schlechte Wirtschaftslage mit dem verlorenen Vertrauen durch die langwierige Wahlkrise. Die Ursachen sind jedoch vielschichtiger. Die wirtschaftliche Lage Afghanistans stellt für die neue Regierung eine besonders drängende Herausforderung dar.**

Das jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt bei nur noch etwa drei Prozent und hat sich damit stark verlangsamt. Eng mit der Wirtschaftskrise verbunden ist die sich ausweitende Budgetkrise. Die Staatseinnahmen sind in den letzten Monaten stark eingebrochen. Die neue Regierung wird in den nächsten Monaten schmerzliche Einschnitte vornehmen müssen. Die lange politische Fokussierung allein auf die Wahlen und deren Folgen hat den ohnehin bestehenden Reformstau zusätzlich verschärft.

**Die Wirtschaftskrise ist zwar in Teilen dem Abzug von ISAF und dem damit eingetretenen Nachfrageausfall geschuldet, sie ist aber in hohem Maße auch strukturell.**

Negative Auswirkungen haben vor allem die viel zu lang verschleppten Gesetzesvorhaben im Wirtschafts- und Finanzbereich. Es bedarf insgesamt neben der Förderung eines friedlichen und rechtsstaatlich organisierten Geschäftsumfeldes einer mittel- und langfristigen Entwicklungsstrategie. Die neue Regierung wird sich dieser Aufgabe mit Dringlichkeit stellen müssen. Dies wird in die Vorbereitung der London-Konferenz einfließen, die Anfang Dezember 2014 stattfinden soll. Die Konferenz soll über die weitere Unterstützung Afghanistans durch die internationale Gemeinschaft beraten.

**Internationale zivile Hilfe für Afghanistan ist weiter in einem außergewöhnlich hohen Umfang notwendig. Deutschland wird bis mindestens 2016 weiterhin jährlich bis zu 430 Mio. Euro bereitstellen und ist damit nach den USA und Japan drittgrößter bilateraler Geber. Diese Unterstützung bleibt an Bedingungen und an Reformen der afghanischen Seite geknüpft.**

Im Berichtszeitraum hat die afghanische Regierung einige Reformen erreicht, gleichwohl sind noch stärkere Anstrengungen notwendig, um eine sozial und wirtschaftlich gesunde Zukunft Afghanistans zu sichern. Zum sogenannten „Tokyo Mutual Accountability Framework“ (TMAF), dem am 8. Juli 2012 in Tokio vereinbarten

Rahmenwerk gegenseitiger Verpflichtungen zwischen Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft, findet die nächste Folgekonferenz in London statt.

**Die Stärke der afghanischen Sicherheitskräfte („Afghan National Security Forces“, ANSF) ist manifester Ausdruck der Aufbauleistung, die ohne das langjährige Engagement der internationalen Gemeinschaft unmöglich gewesen wäre.**

Mit einem klaren Sicherheitskonzept und durch hohe Motivation ist es den ANSF gelungen, in fast allen Landesteilen die Sicherheit der beiden Urnengänge zu gewährleisten. Das ist eine bemerkenswerte Leistung angesichts eines Gegners, der den Tod der eigenen Kämpfer ebenso wie den unbeteiligter Zivilisten bewusst in Kauf nimmt. Die ANSF haben nun im zweiten Jahr die Sicherheitsverantwortung von der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe („International Security Assistance Force“, ISAF) übernommen und bewähren sich.

**Die Sicherheitslage hat sich im Vergleich zum letzten Fortschrittsbericht nicht entscheidend verändert.**

Den regierungsfeindlichen Kräften (RFK) gelang es jedoch, ihre Handlungsfähigkeit insbesondere in den ländlichen, vornehmlich paschtunisch geprägten traditionellen Kernräumen zu erhöhen. Hier waren über das Jahr 2014 hinweg in einigen ländlichen Gebieten mehrfach abwechselnde Raumgewinne und -verluste durch RFK und afghanische Sicherheitskräfte zu beobachten. Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass die ANSF auch 2015 nach Ende des ISAF-Einsatzes in der Lage sein werden, die Aktivitäten der RFK weitgehend auf deren traditionelle Kernräume zu begrenzen.

**Die Bundesregierung bleibt unverändert der festen Überzeugung, dass letztendlich nur ein innerafghanischer Friedens- und Versöhnungsprozess zu dauerhaftem Frieden führen kann.**

Vor dem Ende der Regierungszeit von Präsident Karzai ist es nicht mehr gelungen, die Taliban und andere regierungsfeindliche Kräfte in einen innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozess einzubinden. Die Freilassung des US-Soldaten Bowe Bergdahl am 31. Mai 2014 nach fünfjähriger Gefangenschaft durch die Taliban hatte leider keine Auswirkungen auf deren Gesprächsbereitschaft. Entscheidend für Fortschritte im Versöhnungsprozess werden die möglichst schnelle Schaffung direkter Gesprächskontakte zwischen der neuen afghanischen Regierung und den Taliban sowie verbesserte Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan sein.

**Die Menschenrechte sind nicht verhandelbar.**

Die Bundesregierung wird auch mit der neuen afghanischen Regierung in intensivem Kontakt stehen, damit die Menschenrechte in Afghanistan – auch und gerade von Frauen und Mädchen – geachtet werden.

**Mit der Reduzierung der deutschen Präsenz in Afghanistan verlieren zahlreiche unserer afghanischen Ortskräfte ihre Arbeit.**

Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung bewusst, für die Ortskräfte von Bundeswehr, deutscher Polizei, der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, der Botschaft und anderer staatlicher deutscher Stellen in Afghanistan zu sorgen bzw. ihnen bei drohender Gefahr die Ausreise nach und den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen.

## 1. Staatswesen und Regierungsführung

### 1.1 Wahlen und Regierungswechsel

#### Präsidenten- und Provinzratswahlen

Trotz Drohungen und Boykottaufrufen der RFK fanden unter Leitung der afghanischen Unabhängigen Wahlkommission („Independent Election Commission“, IEC) 2014 zwei landesweite Wahlgänge statt, die den ersten friedlichen, demokratischen Machtwechsel in der Geschichte Afghanistans herbeiführten: Am 5. April 2014 wurden die jeweils dritten Präsidenten- und Provinzratswahlen seit dem Fall des Taliban-Regimes 2001 durchgeführt. Am 14. Juni 2014 gab es erstmals eine Stichwahl um das Präsidentenamt, nachdem im ersten Wahlgang keiner der Präsidentenwahlkandidaten die erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen hatte erzielen können. Nach einem über mehrere Monate andauernden Wahlüberprüfungsverfahren („Audit“), in dem mit massiver internationaler Unterstützung eine umfassende Überprüfung einschließlich einer teilweisen Neuauszählung der Stimmen durchgeführt worden war, gab die IEC am 21. September 2014 in einer Pressekonferenz den Wahlsieg von Ashraf Ghani bekannt.

Der technische Ablauf beider Wahlgänge zeigte deutliche Fortschritte gegenüber vergangenen Wahlen. Unter kritischer Beobachtung der Kandidatenlager und der afghanischen Zivilgesellschaft (Medien und Wahlbeobachterorganisationen) waren die Unabhängigen Wahlkommission IEC und die Wahlbeschwerdekommission IEEC („Independent Electoral Complaints Commission“) um Transparenz und Unabhängigkeit bemüht. Dennoch ist im zweiten Wahlgang von erheblichen Unregelmäßigkeiten zugunsten beider Kandidaten auszugehen, die auch durch die Wahlüberprüfung („Audit“) nicht vollständig beseitigt werden konnten. Nach Angaben der IEC wurden in Folge des Audits Ergebnisse aus 11.945 Wahlstationen als gültig und Ergebnisse aus 1.260 Wahlstationen als ungültig gewertet. Die Ergebnisse aus 9.667 Wahlstationen wurden nach der Neuauszählung korrigiert.

Die Wahlbeobachtung in beiden Wahlgängen wurde maßgeblich durch die afghanische Zivilgesellschaft durchgeführt. Die Stichwahl um das Präsidentenamt beispielsweise begleitete die aus deutschen Mitteln unterstützte unabhängige afghanische Wahlbeobachterorganisation FEFA mit fast 9.000 Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern. Ergänzt wurde die afghanische Wahlbeobachtung durch Missionen der Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und mehrerer US-Organisationen. Zudem waren beide Kandidaten mit jeweils ca. 150.000 eigenen Beobachtern („candidate agents“) vertreten, die ihrerseits die Einhaltung der Regularien kontrollierten. Allerdings gab es trotz der hohen Zahl von Beobachtern Distrikte im Süden und Südosten, die aufgrund der Sicherheitssituation nicht überwacht werden konnten. Überraschend hoch war nach IEC-Angaben die Wahlbeteiligung zur Stichwahl am 14. Juni 2014, die mit 8,1 Mio. Wählerstimmen (37,63 Prozent Frauen, 62,37 Prozent Männer) um fast 2 Mio. über der Beteiligung am ersten Wahlgang am 5. April 2014 lag. Abdullah führte später genau diese hohe Wahlbeteiligung als Beleg für seine Betrugsvorwürfe an.

Das am 7. Juli 2014 durch die IEC veröffentlichte vorläufige Ergebnis der Stichwahl erkannte Ashraf Ghani als Sieger an (56,44 Prozent). Der unterlegene Abdullah (43,56 Prozent) warf daraufhin den Wahlinstitutionen, dem noch amtierenden Präsidenten Karzai und auch Ghani persönlich massiven Betrug vor. Als Reaktion auf diese scharfen Vorwürfe trat unter anderem IEC-Geschäftsführer Amarkhil am 23. Juni 2014 zurück.

#### **Dr. Ashraf Ghani Ahmadzai**

#### **Afghanistans neuer Staatspräsident**

Ashraf Ghani wurde 1949 in Logar geboren, studierte an der Universität Kabul und der American University in Beirut/Libanon, bevor er an der Columbia University in New York promovierte. Anschließend lehrte Ghani an der University of California, Berkeley und an der Johns Hopkins University. Nach zehn Jahren bei der Weltbank und insgesamt 24 Jahren im Ausland kehrte Ghani im Dezember 2001 nach Kabul zurück. Er war Finanzminister (2002 bis 2004) in der ersten Karzai-Regierung und Präsidentenwahlkandidat bereits bei den Wahlen 2009 (2,9 Prozent). Bis zu seiner erneuten Präsidentenwahlkandidatur war Ghani Beauftragter für den Prozess der Übergabe der Sicherheitsverantwortung (Transition-Prozess). Für die Wahl 2014 bildete Ghani ein Team mit dem Führer der usbekischen Minderheit, Abdul Rashid Dostum, und dem Hazara Sarwar Danish.

**Dr. Abdullah Abdullah****Afghanistans neuer  
Regierungsvorsitzender**

Abdullah Abdullah wurde 1960 in Kabul geboren und ist promovierter Augenarzt. Als Vertrauter von Ahmad Shah Massoud gehörte Abdullah nach dessen Ermordung 2001 zur Führungsriege der Nord-Allianz. Nach dem Sturz des Taliban-Regimes wurde Abdullah Außenminister. Er behielt diesen Posten auch in der ersten Karzai-Regierung, bevor er im Zuge einer Kabinettsumbildung 2006 von Rangin Dadfar Spanta abgelöst wurde. Abdullah war bei den Wahlen 2009 Karzais erfolgreichster Herausforderer (mit 30,5 Prozent erreichte er den zweiten Platz). Bei den Wahlen 2014 war er der einzige tadschikische Kandidat. Abdullah trat 2014 im Team mit dem Führer der Hazara-Minderheit, Mohammad Mohaqeq, und dem Paschtunen Mohammad Khan an.

Als die Lage in Kabul sich zusehends kritisch zuspitzte, gelang US-Außenminister John Kerry ein erster Vermittlungsversuch: Am 12. Juli 2014 einigten sich beide Kandidaten auf eine komplette Überprüfung der Stimmen aus der Stichwahl unter internationaler Beobachtung; gleichzeitig wurden Verhandlungen über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit vereinbart.

Für die unter Führung der IEC und mit wesentlicher Unterstützung der VN-Mission in Afghanistan („United Nations Assistance Mission in Afghanistan“, UNAMA) und der internationalen Gemeinschaft durchgeführten Wahlüberprüfung („Audit“) stellte Deutschland mit 65 Wahlbeobachtern und über 470 Einsätzen nach den USA das größte Beobachterkontingent. Die EU rekrutierte knapp 100 „Long Term Observer“ (LTO), darunter auch weitere Deutsche. Immer wieder neue Uneinigkeiten zwischen den Kandidatenlagern prägten die Neuzählung. Die Unzufriedenheit des Abdullah-Lagers mündete am 27. August 2014 in den Abzug seiner Beobachter aus dem Audit, dem auf Bitte der IEC auch Ghani mit dem Rückzug seiner Beobachter folgte.

In parallelen politischen Gesprächen einigten sich die beiden Lager nach zähen Verhandlungen und weiteren internationalen Vermittlungen (u. a. war US-AM Kerry erneut in Kabul am 8. August 2014; BM Dr. Steinmeier am 6. September 2014) erst wenige Stunden vor Bekanntgabe des Wahlergebnisses auf die Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit.

Die am 20. September 2014 unterzeichnete Vereinbarung sieht die Schaffung des Postens eines „Government-Chief Executive Officer (CEO)“ vor. Dieser Regierungsvorsitzende bekommt weitreichende Befugnisse und Zuständigkeiten (u. a. Vorsitz des Ministerrats), lässt die wichtigsten Kompetenzen des Präsidenten aber weitgehend unangetastet (u. a. Recht auf Besetzung hochrangiger Positionen in der Regierung). In der lange strittigen Frage der Kabinettsführung verbleibt die Leitung formeller Kabinettsitzungen beim Präsidenten; der Regierungsvorsitzende Abdullah wird den wöchentlichen Sitzungen des Ministerrats als Koordinierungsgremium vorsitzen. Der Posten des Regierungsvorsitzenden wurde zunächst durch präsidientielles Dekret eingerichtet und soll in zwei Jahren durch eine verfassungsändernde Versammlung („Loya Jirga“) in der Verfassung verankert werden.

Neben den inhaltlichen Streitpunkten (Befugnisse des Regierungsvorsitzenden, Kommunikation des Wahlergebnisses, Postenverteilung) hat in erster Linie tiefsitzendes Misstrauen zwischen beiden politischen Lagern zum wiederholten Stillstand in den politischen Verhandlungen geführt. Dieses Misstrauen zu überwinden, zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu finden und verloren gegangenes Vertrauen wieder aufzubauen, wird eine der großen Herausforderungen für die neue Regierung sein.

**Hintergrund Provinzratswahlen – Rolle der Provinzräte**

Am 5. April 2014 fanden, medial etwas im Windschatten der Präsidentschaftswahlen, auch die dritten Wahlen zu den Provinzräten statt, deren vorläufiges Endergebnis seit dem 20. Mai 2014 vorliegt, das Endergebnis wurde am 25. Oktober 2014 verkündet. Von den insgesamt 2.591 Kandidaten landesweit, unter ihnen 296 Frauen (12 Prozent), wurden insgesamt 458 Mitglieder aller Provinzräte gewählt, darunter 97 Frauen; damit wurde die gesetzlich vorgegebene 20-Prozent-Quote leicht übertroffen. Im zentralafghanischen Daikondi waren Frauen besonders erfolgreich. Die Bekanntgabe der endgültigen Wahlergebnisse und die Überprüfung der Beschwerden hatten sich aufgrund der Präsidentschaftswahlen um Monate verzögert. Die Überprüfung der Beschwerden hatte sich aufgrund der Präsidentschaftswahlen um Monate verzögert.

Die Provinzräte übernehmen de facto die Aufgaben von Regionalparlamenten. Allerdings verfügen sie nicht über Gesetzgebungsbefugnisse und entscheiden auch nicht über den Haushalt der Provinzen. Vielmehr handelt es sich um beratende Gremien in der afghanischen Tradition einer Schura bzw. Jirga. Die Provinzräte entscheiden über die Zusammensetzung des afghanischen Senats (des Oberhauses des Zentralparlaments) mit: Ein Drittel der Senatoren stellen die Provinzräte. Jede der 34 Provinzen Afghanistans verfügt über einen Provinzrat, der aus zwischen neun und 33 Mitgliedern besteht, abhängig von der Bevölkerungsgröße. Provinzratswahlen haben erstmals 2005 stattgefunden. Wählbar sind afghanische Staatsangehörige, die das 25. Lebensjahr vollendet und in der betreffenden Provinz ihren Wohnsitz haben. Gewählt werden Einzelpersonen, keine Listenverbindungen oder Parteien (Parteizugehörigkeit ist aber auf dem Stimmzettel vermerkt), eine Frauenquote von 20 Prozent ist einzuhalten.



## 1.2 Regierungsführung und Institutionen

### Rechtsstaatlichkeit und Korruption

Mit der langwierigen Durchführung der Präsidentschaftswahlen, deren Ergebnis erst am 21. September 2014 bekanntgegeben wurde, waren die begrenzten afghanischen Regierungs- und Verwaltungskapazitäten seit Jahresbeginn voll ausgelastet. Andere innenpolitische Themen gerieten daher in den Hintergrund. Damit stagnierten auch die Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption. Dies bestätigt u. a. die afghanische Nicht-Regierungsorganisation „Integrity Watch Afghanistan“ in ihrem aktuellen Bericht; demnach gibt es beim Thema Korruption keine wesentlichen Verbesserungen im Vergleich zum Vorjahr. Vielmehr stehe Korruption (nach Sicherheit) auf Platz zwei der größten Sorgen der afghanischen Bevölkerung. Die Bundesregierung sieht die Unterstützung bei der Verbesserung der Regierungsführung und transparenter Kontrollmechanismen als Schwerpunktaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan. Ziel ist es, Regierungsinstitutionen auf nationaler wie auf Provinz- und Distriktebene zu stärken, um Grundbedürfnisse der Bevölkerung besser erfüllen zu können.

Der Offene Politikberatungsfonds hilft der afghanischen Regierung seit 2010 bei ihren Reformbemühungen mit Fokus auf Korruptionsbekämpfung, Transparenz und Verwaltungsreform. Mit dieser Unterstützung führte das Unabhängige Korruptions-, Monitoring- und Evaluierungskomitee Korruptionsrisikoplanungen durch und empfahl korruptionsverhindernde Maßnahmen in der Verwaltung. Die Unabhängige Kommission für die Reform der Verwaltung und des Öffentlichen Dienstes bereitet die Umsetzung der Verwaltungsreformstrategie vor. Das Wirtschaftsministerium konnte so die Abschlussevaluierung der Nationalen Entwicklungsstrategie vornehmen, die konkrete Empfehlungen für alle Entwicklungssektoren enthält.

Das Vorhaben Förderung der Rechtsstaatlichkeit unterstützt die afghanische Regierung auf ihrem Weg zum Rechtsstaat. Das Querschnittsthema Geschlechtergleichstellung wird durch die besondere Förderung von Frauenrechten unterstrichen. Die Regierung wurde bei der Entwicklung der nationalen Fünf-Jahres-Strategie des Justizministeriums beraten. In den Provinzen ist die staatliche Justiz durch Infrastrukturmaßnahmen gestärkt worden: Neben sechs Büros der Staatsanwaltschaft und sechs *Huquq*-Gebäuden (*Huquq* sind traditionelle Streit-schlichtungsmechanismen z. B. im Erb- und Familienrecht, sie sind den Gerichten vorgeschaltet und außer für Mediation auch für die Vollstreckung der Zivilgerichtsurteile zuständig) wurde das Regionalbüro des Justizministeriums Kundus übergeben. Ein kostenloses Rechts-Informationszentrum an der Blauen Moschee in Mazar-e-Scharif bietet Besucherinnen und Besuchern Recherchemöglichkeiten und juristische Erstberatung.

Der Regionale Kapazitätsentwicklungsfonds (RCDF) und auch der Regionale Infrastrukturentwicklungsfonds (RIDF) verfolgen das gemeinsame Ziel, das afghanische Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene hinsichtlich Effizienz und Bürgerorientierung zu stärken und transparenter zu gestalten. Im Fokus der vom RCDF geförderten Maßnahmen steht die Schaffung von sozialer und administrativer Infrastruktur sowie Trainings und Coachings zur Kompetenzentwicklung von Beamten in den Distrikten und Provinzen in Nordafghanistan. Bisher wurden rund 10.600 Teilnehmer, darunter 1.500 Frauen, u. a. in Projektmanagement, Organisationsentwicklung, Finanzplanung und -management, Berichtswesen, Monitoring sowie Evaluierung und Konfliktmanagement qualifiziert. Der RIDF unterstützt Provinzverwaltungen bei der Vorbereitung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten. Die Maßnahmen sind in den Sektoren Straßenbau, Flutschutz und Bewässerung, Energie und Schulbau angesiedelt. Insgesamt werden derzeit Verträge in der Größenordnung von rund 31,9 Mio. Euro implementiert oder sind bereits abgeschlossen.

Ergänzt werden die beiden Fonds auf Distriktebene durch das Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan (SPNA). Bis Ende 2014 wurden von SPNA über 200 Einzelprojekte in vier Provinzen Nordafghanistans umgesetzt. Auch nach dem weitgehenden Rückzug internationaler Streitkräfte in dieser Region bleiben die Projekte ein sichtbares Zeichen anhaltender deutscher Unterstützung in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung, Bewässerung und Stärkung der Verwaltungsstrukturen auf Distriktebene.

Das neugestartete Vorhaben zur Förderung „Guter Regierungsführung“ im Rohstoffsektor unterstützt Afghanistan bei der Verbesserung der Aufsicht über den Bergbausektor. Das afghanische Bergbaugesetz wurde im August 2014 in Kraft gesetzt; bei seiner Umsetzung werden derzeit das zuständige Bergbau-Ministerium und seine Partner beraten. Dazu wird insbesondere die Einbindung der afghanischen „Extractive Industry Transparency Initiative“ (AEITI) unterstützt, um die Transparenz im Bergbausektor zu verbessern.

Darüber hinaus unterstützt Deutschland den von der Weltbank verwalteten Treuhandfonds „Afghanistan Reconstruction Trust Fund“ (ARTF) mit jährlich bis zu 40 Mio. Euro u. a. zur Förderung von guter Regierungsführung. Als Reaktion auf die unbefriedigende Umsetzung der im Rahmen des Tokio-Prozesses vereinbarten Ziele seitens der afghanischen Regierung hatte die Bundesregierung ihren ARTF-Beitrag in 2013 halbiert und lediglich 20 Mio. Euro ausgezahlt. Für 2014 wurden die Mittel aufgrund erreichter Reformfortschritte (siehe Kap. 3.1) in voller Höhe von 40 Mio. EUR zugesagt, davon sind 10 Mio. Euro für die Unterstützung des ländlichen „National Solidarity Programme“ (NSP) vorgesehen. Im Rahmen der 20 Investitionsprogramme des ARTF werden zudem eine Reihe von Kapazitätsaufbauprojekten für das öffentliche Finanzwesen, den Justizbereich, die öffentliche Verwaltung und universitäre Einrichtungen sowie Investitionsprogramme im Energiesektor, Landwirtschafts- und Bewässerungssektor, bei der Trinkwasserversorgung, im ländlichen Straßenbau, im Gesundheitswesen und bei der Mikrofinanzierung finanziert. Zudem wird das vom ARTF verwaltete nationale Bildungsprogramm „Education Quality Improvement Programme“ (EQUIP) mit jährlich 20 Mio. Euro unterstützt.

### **Drogenanbau und Drogenbekämpfung**

Afghanistan ist und bleibt der weltgrößte Produzent von Opium. Die Konzentration auf die Durchführung der Präsidentschaftswahlen hat die bisherigen Bemühungen der afghanischen Regierung, an dieser Situation signifikant etwas zu ändern, nahezu zum Erliegen gebracht. Somit überraschen die wiederum großen Anbauflächen von Schlafmohn in Afghanistan nicht. Vor allem der Süden des Landes nimmt hier erneut eine Spitzenposition ein. Zur Schlafmohnernte im April und Mai 2014 waren die afghanischen Sicherheitskräfte mit der Absicherung der Wahlen gebunden. Deshalb wurden Drogenbekämpfungsmaßnahmen, wie die Vernichtung von Mohnfeldern, nur sporadisch durchgeführt. Der politische Wille, in diesem Sektor zu handeln, war leider nur wenig erkennbar.

Der Export großer Mengen von Drogen belastet insbesondere die Nachbarstaaten. Aber auch in der afghanischen Gesellschaft steigt der Drogenkonsum und die daraus resultierenden Probleme werden stetig größer. In Afghanistan stieg nach Angaben des Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (UNODC, „Impacts of Drug Use on Users and Their Families in Afghanistan“ 2014) der Heroinmissbrauch zwischen 2005 und 2009 um 140 Prozent auf etwa 120.000 Konsumenten. UNODC geht davon aus, dass 2009 etwa zehn Prozent der afghanischen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren Drogen konsumierten. Viele Afghanen leben vom Drogenanbau: In den letzten Jahren haben zwischen einer und drei Mio. Afghanen im Drogenanbau gearbeitet und so ihren Lebensunterhalt verdient.

In diesem Kontext wird die neue afghanische Regierung einen starken politischen Willen aufbringen müssen, um dieser Herausforderung wirksam entgegen treten zu können. Ein Nachlassen der Nachfrage nach afghanischen Drogen im In- und Ausland oder signifikante Preiseinbrüche bei Rohopium sind nicht absehbar. Damit bestehen die Anreize zum Schlafmohnanbau unverändert fort.

Eine im Juni in Kabul vorgestellte Strategie („Regional and International Cooperation Policy“ vorgestellt durch das afghanische Ministerium für Drogenbekämpfung am 8. Juni 2014) entwickelt praktische Vorschläge zur Eindämmung des Opiumanbaus und der Nachfrage nach Opium, zur Strafverfolgung und zur Entwicklung alternativer Einkommensquellen für Bauern.

## **1.3 Internationale Beziehungen**

### **Regionale Zusammenarbeit**

Die politische Annäherung und wirtschaftliche Integration der Länder Südasiens sind für die Zukunft Afghanistans weiter bedeutsam. Ein Ausbau regionaler Formate würde es allen beteiligten Akteuren ermöglichen, ihre Potenziale besser auszuschöpfen. Afghanistan beteiligt sich an mehreren regionalen Foren.

Der aussichtsreichste Ansatz ist der Istanbul-/„Heart-of-Asia“ (HoA)-Prozess. Alle am HoA-Prozess beteiligten Staaten haben konkrete vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) vereinbart – Deutschland unterstützt den Prozess im Rahmen der VBM „Regionale Infrastruktur“ sowie „Handel und Investition“. In diesem Kontext ist insbesondere eine stärkere politische Führung durch die Staaten der Region gefragt. Erfreulich ist vor diesem Hintergrund, dass China seine Rolle im Istanbul-Prozess verstärkt und Ende Oktober 2014 das nächste (jährliche) Ministertreffen in Peking ausgerichtet hat. Wichtig war, dass dieses Ministertreffen, dem China gemeinsam mit Afghanistan vorsah, konkrete Ziele für die nähere Zukunft definiert und die Staaten der Region zu noch aktiveren Integrationsritten bewegt. Ein Treffen hoher Beamter in Neu-Delhi im Januar 2014 widmete sich

den Themen Energiesicherheit und grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte sowie den politischen Fragen des afghanischen Friedensprozesses, der afghanischen Präsidentschaftswahlen und der regionalen Koordination der Terrorismusbekämpfung.

Afghanistan hat am Treffen der „Shanghai Cooperation Organization“ (SCO) im September 2014 teilgenommen. Die SCO legt unter chinesischer Führung einen starken Fokus auf Terrorismusbekämpfung. Afghanistan hat dort Beobachterstatus. Für China sind derzeit die direkten Anrainerstaaten bzw. maritimen Partnerländer bei der Umsetzung einer „Seidenstraße des 21. Jahrhunderts“ prioritär.

Andere Regionalinitiativen waren weniger erfolgreich. Die für März 2014 angekündigte RECCA-Konferenz („Regional Economic Cooperation Conference in Afghanistan“) wurde verschoben, einen neuen Termin gibt es nicht. Fortschritte sind hingegen bei der Finanzierung des richtungweisenden Projekts CASA 1000 („Central Asia South Asia Electricity Transmission and Trade Project“) für die Übertragung und den Handel von Elektrizität zwischen Afghanistan, Kirgisistan, Pakistan und Tadschikistan zu verzeichnen.

### **EU-Strategie zu Afghanistan**

Die neue EU-Afghanistan-Strategie für die Jahre 2014 bis 2016 wurde in einem intensiven Diskussionsprozess in Brüssel, in den Hauptstädten und zwischen den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in Kabul entwickelt; hinzu kam ein ausführlicher Durchführungsplan. Die Strategie bildet einen flexiblen Rahmen, in dem die EU und ihre Mitgliedstaaten ihr ziviles Engagement in Afghanistan koordinieren können. Sie wurde durch den Rat der Außenminister im Juni 2014 verabschiedet (Schlussfolgerungen des Rates zu Afghanistan vom 23. Juni 2014).

Im ersten Halbjahr 2014 fand innerhalb der EU auf deutsche Initiative eine breite Strategiediskussion zu Afghanistan statt. Ziel war es, nach dem EU-Aktionsplan von 2009 eine neue EU-Strategie zu entwickeln, um in den veränderten Verhältnissen der nächsten Jahre den politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen Afghanistans angemessen zu begegnen. Afghanistan ist der größte Empfänger von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit der EU weltweit. Die EU konzentriert ihre Anstrengungen auf folgende Bereiche: Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Afghanistan und in der Region; Stärkung der Demokratie; Förderung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung sowie Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Frauen und Mädchen. (Schlussfolgerungen des Rates zu Afghanistan vom 20. Januar 2014).

## Die Internationale Kontaktgruppe

### Die Internationale Kontaktgruppe (ICG) der Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan tagte im Jahr 2014 bislang zwei Mal.

Das erste Treffen der ICG fand am 16. Januar 2014 in Neu Delhi, Indien, statt. Dort diskutierten die Teilnehmer unter anderem den Stand der Vorbereitungen für die Wahlen 2014, auch unter Sicherheitsaspekten. Hierzu trug Innenminister Daudzai vor. Darüber hinaus ging es um die Zukunft der VN-Unterstützungsmission in Afghanistan (UNAMA), sowie die Lage der afghanischen Frauen und Mädchen und Fragen der regionalen Zusammenarbeit, auch mit Blick auf die Wirtschaftsentwicklung.

Das zweite Treffen der ICG fand am 15. Mai 2014 in Tokio, Japan, statt. Es stand ganz im Zeichen der fortschreitenden politischen, militärischen und wirtschaftlichen Transition Afghanistans. Unter Vorsitz des Sonderbeauftragten der Bundesregierung nahmen über 60 Delegationen an der bislang größten ICG-Sitzung teil. Dies verdeutlicht das weiterhin hohe Interesse an diesem Format auf Hauptstadtebene als Forum für die Koordinierung des internationalen Engagements. Die afghanische Regierung trug dem durch die Teilnahme von Finanzminister Zakhilwal Rechnung.

#### Die Internationale Kontaktgruppe der Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan (ICG)

Die Internationale Kontaktgruppe vereint Vertreter von mittlerweile mehr als 60 Staaten und Internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der NATO und der Organisation für islamische Zusammenarbeit (OIC). Sie treten mehrmals jährlich unter dem Vorsitz des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Michael Koch, zusammen. Die afghanische Regierung ist stets auf hoher Ebene vertreten, meist durch den stellvertretenden Außenminister. Hinzu kommen oft Minister, die zu spezifischen Tagesordnungspunkten eingeladen werden: In Neu Delhi bspw. Innenminister Daudzai und Finanzminister Zakhilwal. Ebenso werden in aller Regel Vertreter der afghanischen Zivilgesell-

## 1.4 Zivilgesellschaft und Menschenrechte

Weiterhin werden die Menschenrechte in Afghanistan nur mangelhaft gewährleistet; gravierende Rechtsverletzungen vor allem zulasten von Frauen und Mädchen machen immer wieder Schlagzeilen. Eine Herausforderung für die künftige afghanische Regierung wird es sein, die seit 2001 erzielten Fortschritte mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu festigen und vor allem auch Frauen wirkungsmächtige politische und wirtschaftliche Partizipation einzuräumen.

Die internationale Gemeinschaft hat ihre Hilfszusagen deshalb auch an Fortschritte bei der Durchsetzung der Menschenrechte geknüpft. Deutschland hat sich im Rahmen des „Tokyo Framework“ (TMAF) besonders für die menschenrechtlichen Ziele stark gemacht. Die afghanische Regierung und die Gebergemeinschaft hatten sich im Rahmen der Verpflichtungen (sogenannte „Hard Deliverables“) zur Umsetzung des „Tokyo Framework“ (TMAF) darauf verständigt, zwei ohnehin bestehende Verpflichtungen bzw. deren Umsetzung als Indikatoren dafür zu nehmen, dass das TMAF im Bereich Menschenrechte erfüllt sei.

Erstens hat man sich auf einen inklusiven Ernennungsprozess für die Kommissare der „Unabhängigen Afghanischen Menschenrechtskommission“ (AIHRC) und Bemühungen zum Erhalt des sogenannten A-Status dieser Organisation verständigt. Der A-Status bescheinigt die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien im Anhang zur Resolution der VN-Generalversammlung Nr. 48/134: Institutionen ohne A-Status gelten als nicht hinreichend unabhängig, sie haben weder Sitz noch Stimme im Internationalen Koordinierungsrat Nationaler Menschenrechtsorganisationen (ICC) und können im VN-Menschenrechtsrat nicht als nationale Menschenrechtsinstitution auftreten. Das mit der afghanischen Regierung vereinbarte Minimal Kriterium zur AIHRC gilt solange als nicht erfüllt, bis der ICC den A-Status der AIHRC bestätigt. Ungeachtet dessen bleibt die Kommission arbeitsfähig und entfaltet beträchtliche Öffentlichkeitswirkung in Afghanistan. Eine – für den A-Status vorgeschriebene – vollständige Finanzierung der Kommission durch die Regierung steht noch aus.

Zweitens sollten alle afghanischen Regierungsinstitutionen, die das Gesetz zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen („Elimination of Violence against Women“, EVAW) umsetzen müssen, einen gemeinsamen Bericht zur Implementierung des Gesetzes vorlegen. Dieser Bericht liegt – nach langen Verzögerungen – seit März 2014 vor und umfasst den Zeitraum von März 2012 bis März 2013. Er registriert Fälle von Gewalt gegen Frauen in 32 (von 34) Provinzen. Der Bericht zeigt deutlich die Schwächen des afghanischen Justizsystems. Von 4.505 untersuchten Fällen wurde in nur 11,5 Prozent durch die staatliche Justiz ermittelt; andere Fälle wurden im Rahmen informeller Streitschlichtungsmechanismen durch Dorfälteste, religiöse Autoritäten oder auch staatliche Stellen wie das Frauenministerium verhandelt. In der Mehrzahl aber verzichtete das Opfer auf eine konsequente Aufklärung. Die AIHRC hat zuvor bereits in einem Bericht vom 25. November 2013 festgehalten, dass

in über 70 Prozent der Fälle von Gewalt gegen Frauen der Ehemann als Täter angegeben wird. Über 90 Prozent der Gewalt findet im familiären Kontext statt, wo soziale und finanzielle Abhängigkeiten oft einer Aufklärung im Wege stehen.

Die Situation der Kinder hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. So werden mittlerweile rund 83 Prozent der Kinder eingeschult. Dennoch kommt es landesweit zu vielfältigen Rechtsverletzungen zulasten von Kindern, sei es Zwangsarbeit und schwere körperliche Arbeit, sexuelle Ausbeutung, Rekrutierung durch nichtstaatliche lokale Sicherheitskräfte und regierungsfeindliche Gruppen. Auch ist die Zahl von inhaftierten Kindern gestiegen.

In den letzten Jahren hat sich eine rege Landschaft moderner zivilgesellschaftlicher Organisationen entwickelt, die zunehmend politischen Einfluss gewinnen und bestrebt sind, eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung auszufüllen. Die Zivilgesellschaft hat 2014 mit Blick auf die Wahlen zu enger Abstimmung gefunden und dabei die entscheidenden politischen Parteien zur Zusammenarbeit gewinnen können. Vertreter der Zivilgesellschaft brachten sich auch in die Ausformulierung der Wahlgesetze sowie bei den Wahlvorbereitungen ein und bauten so Reformdruck auf die Regierung auf. Für den Wahlprozess selbst waren die zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Informierung der Wähler („Voter Education“) und der Wahlbeobachtung wichtig. Sie werden zudem eng in den laufenden Vorbereitungsprozess für die Konferenz zur Überprüfung des Tokio-Prozesses in London einbezogen; die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft im Transformationsprozess wird Teil der Konferenzagenda sein.

### **1.5 Versöhnung und Reintegration**

Die Bundesregierung sieht in einem substantiellen Friedens- und Versöhnungsprozess unverändert die entscheidende Bedingung für einen dauerhaften Frieden in Afghanistan. Bei den Bemühungen um einen innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozess gab es im Berichtszeitraum aber leider keine greifbaren Fortschritte. Weiterhin verschlossen sich die Taliban unter ihrem Führer Mullah Omar, aber auch andere regierungsfeindliche Kräfte (RFK) den Gesprächsangeboten der afghanischen Regierung und anderer Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. Die sich über Monate hinziehende politische Hängepartie um die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen behinderte jeden substantiellen Fortschritt, auch weil die Taliban wohl den Ausgang der Wahlen abwarten wollten.

Es gibt Hinweise auf eine gestiegene Verhandlungsbereitschaft der Taliban, die man aber nicht überbewerten sollte. Aus Anlass des NATO-Gipfels in Wales wurde eine Taliban-Stellungnahme veröffentlicht, in der es u. a. hieß: „Die Geschichte beweist, dass Gewalt alleine nie in der Lage ist, ein politisches Dilemma zu lösen“. Hinzu kommt, dass die sonst üblichen Gewaltdrohungen im Falle eines weiteren Militäreinsatzes zu diesem Zeitpunkt nicht wiederholt wurden (wohl aber später nach der Amtseinführung von Ghani und der Unterzeichnung des bilateralen Sicherheitsabkommens zwischen Afghanistan und den USA und des NATO-Afghanistan-Truppenstatusabkommens). Gleichzeitig stellen sich islamistische Politiker wie der Präsidentschaftskandidat Sayyaf immer deutlicher gegen die bewaffneten Aktivitäten der Taliban.

Die internationalen Bemühungen um eine Einbeziehung der regierungsfeindlichen Kräfte in den friedlichen Wiederaufbau Afghanistans werden fortgesetzt. Im Zuge der Vorbereitung eines Gefangenenaustauschs zwischen den USA und den Taliban spielte Katar nach der gescheiterten Eröffnung eines Taliban-Verbindungsbüros in Doha im Juni 2013 erneut eine aktive Vermittlerrolle. Eine dadurch möglich gewordene Vereinbarung führte am 31. Mai 2014 zur Freilassung des US-Soldaten Bowe Bergdahl nach fünfjähriger Gefangenschaft bei den Taliban. Im Gegenzug überstellten die USA fünf Taliban aus dem Gefangenenerlager Guantánamo nach Katar, wo sie mit ihren Familien leben können. Eine Weiterreise nach Afghanistan ist ihnen zunächst für ein Jahr jedoch nicht gestattet. Der Gefangenenaustausch könnte im besten Fall ein vertrauensbildender Schritt gewesen sein. Dieser Austausch belegt zugleich, dass die Taliban in Doha in der Lage sind, Verhandlungen zu führen, abzuschließen und die Ergebnisse umzusetzen.

Die Bundesregierung unterstützt seit Jahren ein Wiedereingliederungsprojekt für ehemalige Kämpfer der regierungsfeindlichen Kräfte: Im Rahmen des auf fünf Jahre angelegten Friedens- und Reintegrationsprogramms der afghanischen Regierung („Afghanistan Peace and Reintegration Programme“, APRP) steht die Zahl der reintegrierten Kämpfer inzwischen bei etwa 8.500, davon rund 3.100 in Nordafghanistan. Die Bundesregierung hat das Programm bislang mit über 30 Mio. Euro unterstützt und ist nach Japan zweitgrößter Geber. Deutschland hat diese Unterstützung auch 2014 fortgesetzt.

Die Bundesregierung setzt sich für eine weitere Verbesserung der Beziehungen zwischen den Nachbarn Afghanistan und Pakistan auch deswegen ein, weil Pakistan seit den 1990er Jahren Beziehungen zu den Taliban pflegt. Unter dem bisherigen afghanischen Präsidenten Karzai und dem pakistanischen Ministerpräsidenten Sharif war Anfang 2014 eine vorsichtige Annäherung zwischen beiden Staaten in Gang gekommen, die gleichwohl stör-anfällig blieb und wegen der Krisen in beiden Staaten (lange Regierungsbildung in Afghanistan und Proteste in Pakistan) weitgehend zum Erliegen gekommen ist.

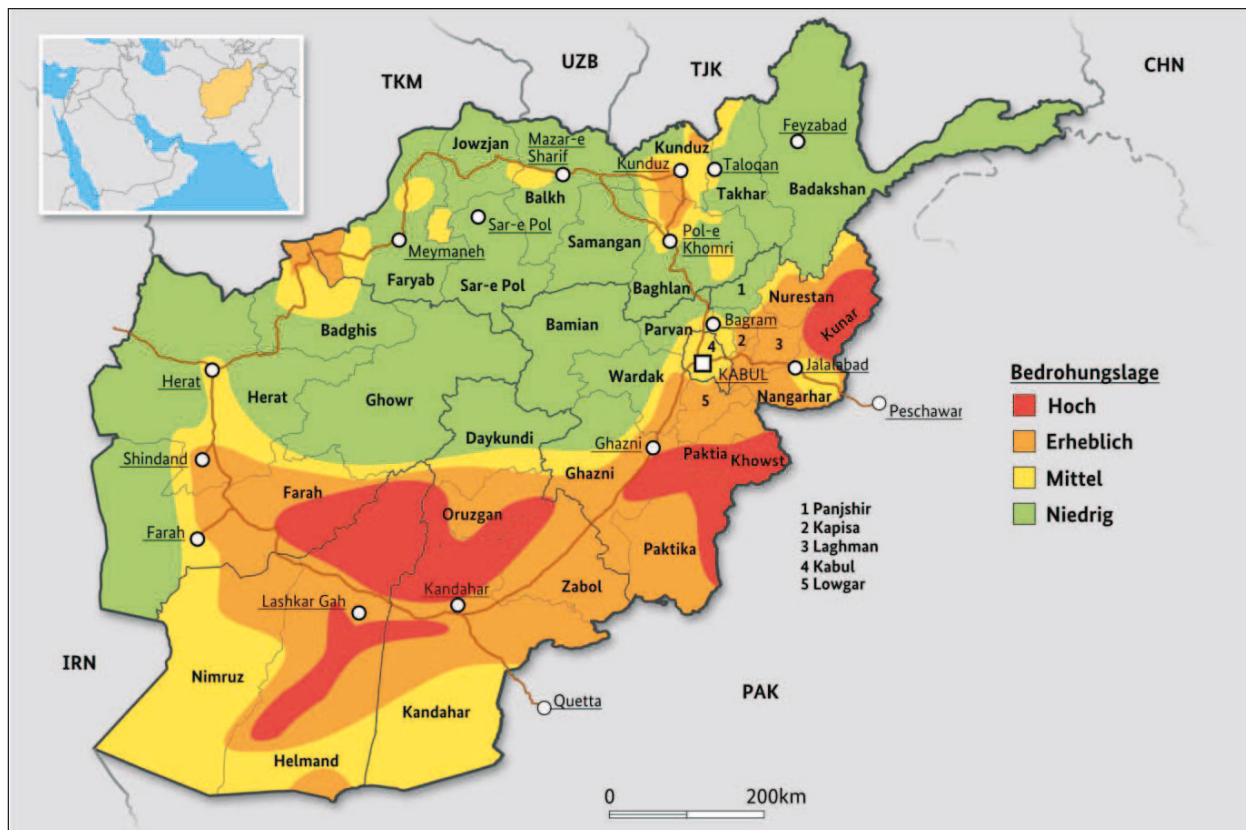
## **2. Sicherheit**

### **2.1 Sicherheitslage, Transition und Leistungsfähigkeit der Sicherheitskräfte**

Insgesamt haben die afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) im Jahr 2014 trotz weiterhin hoher personeller Verluste in den Bevölkerungszentren und entlang bedeutsamer Hauptverkehrsachsen eine „ausreichend kontrollierbare“ Sicherheitslage gewährleistet. Auch während der Hauptkampfsaison der regierungsfeindlichen Kräfte (RFK) haben sich die ANSF erneut ihrer landesweiten Sicherheitsverantwortung gestellt und kommen dieser überwiegend nach. Immer wieder waren die ANSF sowohl während der Absicherung von Großereignissen, als auch in der Fläche regional unterschiedlich stark ausgeprägt, erhöhten Herausforderungen durch die RFK ausgesetzt. Die Absicherung beider Wahlgänge zur Präsidentschaftswahl sowie der Inauguration des neuen afghanischen Staatspräsidenten am 29. September 2014 unterstreichen erneut die durch Schwerpunktsetzung erzielte Leistungsfähigkeit der ANSF. Im Sommer und Herbst 2014 unterlag die Sicherheitslage vor allem in den bekannten Kernräumen der RFK den erwarteten teilweise erhöhten Schwankungen.

Die RFK stellen auch Ende 2014 landesweit eine erhebliche Bedrohung für die afghanische Bevölkerung, die Sicherheitskräfte, afghanische Regierungsorgane und Vertreter der internationalen Gemeinschaft dar. In den bevölkerungsreichen Gebieten und entlang der Hauptverbindungsstraßen stehen die RFK weiterhin unter Druck durch die ANSF. In diesen Gebieten haben die RFK aber bis zum Ende der Hauptkampfsaison 2014 keine entscheidenden und dauerhaften Raumgewinne erzielt. Wie bereits im Frühjahr 2014 in mehreren Landesteilen festgestellt, haben jedoch die RFK ihre Handlungsfähigkeit insbesondere in den ländlichen, vornehmlich paschtunisch geprägten traditionellen Kernräumen erhöhen können. Hier waren über das Jahr gesehen in einigen Gebieten mehrfach abwechselnde Raumgewinne und -verluste durch RFK und ANSF zu beobachten. Weiterhin nutzen die RFK die bekannten Vorgehensweisen und Techniken bei der Durchführung von Anschlägen und Angriffen. Diese richten sich nach weiterer Reduzierung der ISAF-Präsenz in der Fläche mit Masse gegen die ANSF.

Die ANSF wirken grundsätzlich landesweit, konzentrieren sich jedoch aufgrund begrenzter Ressourcen und weiterhin bestehender Defizite – insbesondere bei Durchhaltefähigkeit, Aufklärung und Luftnahunterstützung – noch stärker als zum Beginn des Jahres auf die urbanen Zentren und auf die bedeutsamen Hauptverkehrsachsen. Dies ermöglicht ihnen entweder kurzzeitig in der Fläche (Absicherung der Stichwahl) oder längerfristig (in den strategisch bedeutsamen Gebieten) die Wirkungsüberlegenheit gegenüber den RFK zu behalten. Somit kommen sie ihrer Schutzaufgabe weitgehend nach. In den ersten acht Monaten des Jahres 2014 sind die personellen Verluste mit rund 3.450 gefallenen Angehörigen der ANSF im Vergleich zu rund 3.650 Gefallenen im Vorjahreszeitraum um rund fünf Prozent nur leicht gesunken. Aufgrund fortlaufender Rekrutierung bleiben die ANSF regenerationsfähig.



[Stand November 2014]

ISAF war 2014 in weiter zunehmendem Maße nur noch ein Gelegenheits- und „Prestige“-ziel für Anschläge. Mit 33 Gefallenen in den Reihen der ISAF in den ersten acht Monaten des Jahres 2014 sanken die Opferzahlen gegenüber dem Vorjahreszeitraum mit 105 Gefallenen um rund 70 Prozent deutlich. Allerdings war ISAF wegen des begonnenen Rückbaus insgesamt auch weniger exponiert.

Die Anzahl der Sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ), deren Aussagekraft als quantitativer Teilindikator bei der Bewertung der Sicherheitslage immer weiter abnimmt, sank – sogar trotz der statistischen Sondereffekte an den Wahltagen – in den ersten acht Monaten 2014 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum landesweit von rund 20.900 um rund 23 Prozent auf rund 16.100.

Zivile Opfer werden unverändert durch die RFK billigend in Kauf genommen und in einigen Fällen als Mittel der Abschreckung und Vergeltung – trotz wiederholt gegenteiliger Aussagen der RFK-Führung – gezielt eingesetzt. Die Vereinten Nationen berichteten am 9. Juli 2014, dass für das erste Halbjahr 2014 gegenüber dem Vergleichszeitraum 2013 ein Anstieg von getöteten afghanischen Zivilpersonen um 17 Prozent auf 1.564 und von verletzten Zivilpersonen um 28 Prozent auf 3.289 zu verzeichnen war. Erneut ist diesem Bericht zu entnehmen, dass die RFK mit 74 Prozent für die große Mehrheit der zivilen Opfer verantwortlich waren (gegenüber 8 Prozent von ANSF und 1 Prozent von internationalen Truppen). 12 Prozent der Fälle konnten nicht zugeordnet werden, weitere 5 Prozent wurden von Kampfmittelrückständen verursacht.

Die Sicherheitslage in Kabul ist durch die ANSF trotz unveränderter Volatilität durch einzelne medienwirksame Anschläge und Bedrohungsmeldungen „überwiegend kontrollierbar“.

Auch zum Ende des Jahres 2014 herrscht in den ländlichen – vorwiegend paschtunisch geprägten – Gebieten im Osten und Süden des Landes eine „überwiegend nicht kontrollierbare“, in einigen wenigen Distrikten sogar eine „nicht kontrollierbare“ Sicherheitslage.

In Nordafghanistan ist eine „ausreichend kontrollierbare“ Sicherheitslage zu konstatieren. Sie ist jedoch heterogen und lokal begrenzt volatil. Auch im Norden wirken die ANSF grundsätzlich in der Fläche, konzentrieren sich jedoch auf die Siedlungsgebiete und auf den Raum entlang der Hauptverkehrsstraßen. Besonderes Kennzeichen auch im zurückliegenden Jahr blieb die enge Verstrickung von RFK mit der Organisierten (Drogen-)



Kriminalität und lokalen/regionalen Machthabern. Die Bedrohungslage durch RFK in den nicht-paschtunischen Siedlungsgebieten und größeren Städten des Nordens wird als niedrig bis mittel eingestuft. In den ländlichen Gebieten mit hohem paschtunischen Bevölkerungsanteil bestehen weiterhin überwiegend erhebliche Bedrohungen. In einigen traditionellen Kernräumen der RFK im Norden wurde im Sommer 2014 eine Erhöhung von deren Bewegungs- und Handlungsfähigkeit registriert, welche regelmäßig eine Gegenreaktion der ANSF auslösen. Dies führt in begrenzten Gebieten des Nordens zu einem wechselseitigen Kontrollverlust bzw. -gewinn. Insgesamt hat sich die Anzahl von Gebieten mit einer „überwiegend nicht kontrollierbaren“ Sicherheitslage im Norden tendenziell vergrößert.

### **Afghanische Sicherheitskräfte**

Der quantitative Aufwuchs der Afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) ist mit einer Personalstärke von insgesamt rund 350.000 Soldaten und Polizisten, davon rund 42.600 Soldaten und Polizisten im Verantwortungsbereich des „Train, Advise and Assist Command NORTH“ (am 1. August 2014 aus dem Regionalkommando Nord hervorgegangen) so gut wie abgeschlossen.

Das Jahr 2014 ist das erste Jahr, in dem die ANSF in nahezu voller Eigenverantwortung die Sicherheitslage auch im Norden gewährleisten. Die Ausbildung, Beratung und Unterstützung durch ISAF richtet sich im laufenden Jahr am vorrangigen Bedarf der ANSF aus, insbesondere bei Feuerunterstützung, Kampfmittelabwehr, sanitätsdienstlicher Versorgung, Lufttransport, Aufklärung sowie Logistik und Materialerhaltung.

In den nächsten Monaten kommt es darauf an, dass die ANSF ihre Fähigkeit zur effektiven ressortübergreifenden Koordination der verschiedenen militärischen und polizeilichen Pfeiler verbessern. Die langjährigen, breit angelegten Aufbauunterstützungen durch ISAF sollen ab dem 1. Januar 2015 in eine Beratung der höheren Kommandoebenen im Rahmen der ISAF Folgeoperation „Resolute Support Mission“ (RSM) übergehen.

Im Verantwortungsbereich der „Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmission Nord“ werden die deutschen Anstrengungen weiterhin in einem multinationalen Ansatz der Beratung und Ausbildung der afghanische Armee („Afghan National Army“, ANA) sowie der regionalen Polizeieinheiten gelten. Zukünftig konzentriert sich dieses Engagement in der Nordregion auf den Einsatzort Mazar-e-Sharif in der Provinz Balkh. Das 209. ANA-Korps wird vor allem auf Ebene des Korpsstabes und die afghanische Uniformierte Polizei (AUP) auf Provinzebene in Balkh begleitet. Allerdings hat dieses Polizeihauptquartier eine Führungsfunktion für die gesamte Nordregion. In Kabul werden deutsche Berater weiter an der „Combat Service Support School“ und im afghanischen Verteidigungsministerium im Rahmen der „Ministerial Advisory Group“ eingesetzt sein.

### **Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF)**

Von zentraler strategischer Bedeutung für den Erfolg der internationalen Gemeinschaft bei der langfristigen Stabilisierung Afghanistans ist die nachhaltige Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF). Deutschland hält an seiner erklärten Absicht fest, ab 2015 zunächst pro Jahr etwa 150 Mio. Euro (ca. 200 Mio. US-Dollar) als zweitgrößter internationaler Geber nach den USA zur Verfügung zu stellen. Davon sind etwa 80 Mio. Euro für die Finanzierung der afghanischen Armee und etwa 70 Mio. Euro für die afghanische Polizei vorgesehen. Ziel bleibt die mittelfristige Rückführung der Aufwendungen der Geberländer.

Die ANSF-Finanzierung steht auf vier Säulen: (1) dem afghanischem Haushalt, (2) der bilateralen Finanzierungsunterstützung (v. a. durch die USA), (3) der multinationalen Finanzierungsunterstützung für die afghanische Polizei über den „Law and Order Trust Fund“ (LOTFA) und (4) der multinationalen Finanzierungsunterstützung für die afghanische Armee über den „Afghan National Army Trust Fund“ (ANA Trust Fund, oder ANATF).

Bei der ANSF-Finanzierung stehen Afghanistan und die internationale Gemeinschaft vor gewichtigen Herausforderungen: Die schlechte Haushaltslage wird die schrittweise Steigerung des afghanischen Eigenanteils an den Kosten der ANSF ab 2015 erschweren. Trotzdem hat der afghanische Verteidigungsminister beim NATO-Gipfel in Wales zugesagt, im Jahr 2015 insgesamt 500 Mio. US-Dollar aus dem afghanischen Staatshaushalt für die ANSF-Finanzierung einzusetzen. Vor diesem Hintergrund geht die Bundesregierung weiterhin von der vollständigen afghanischen Eigenfinanzierung der Streitkräfte und Polizei nach 2024 aus. Besondere Bedeutung in dieser Hinsicht wird die Erstellung eines mehrjährigen Transitionsplans für die ANSF haben, der den künftigen Umfang der Sicherheitskräfte an der Höhe der Staatseinnahmen ausrichtet.

Im „Law and Order Trust Fund“ (LOTFA) des „United Nations Development Programme“, über den die Gehälter der afghanischen Polizei finanziert werden, setzt sich Deutschland weiterhin für mehr Transparenz und



Effizienz der LOTFA-Administration ein. Unter anderem sollen Empfehlungen eines internationalen Audits für transparentere Verfahren bei der Gehälterausszahlung umgesetzt werden.

Die Gründungssitzung des auf deutsche Initiative eingerichteten Steuerungs- und Aufsichtsgremiums des NATO-verwalteten Treuhandfonds zur Finanzierung der afghanischen Armee („ANA Trust Fund“, ANATF) hat am 1. September 2014 in Brüssel unter Ko-Vorsitz des Sonderbeauftragten der Bundesregierung, Botschafter Dr. Koch, und des stellvertretenden NATO-Generalsekretärs Vershbow stattgefunden. Dabei bekräftigten die Vertreter der insgesamt 46 Geberstaaten ihren Willen, sich an der Finanzierung der afghanischen Armee substantiell zu beteiligen. Im Ergebnis darf die afghanische Armee 2015 auf eine finanzielle Unterstützung in Höhe von fast 400 Mio. US-Dollar hoffen. Deutschland ist größter Geber des ANA Trust Fund.

Seit Oktober 2013 arbeitet das auf deutsche Initiative hin eingerichtete Aufsichts- und Koordinierungsgremium („Oversight and Coordination Body“, OCB) für die afghanischen Sicherheitskräfte. Das OCB hat sich dabei als das Diskussionsforum zwischen Gebern und afghanischen Ministerien zur Planung und Finanzierung der ANSF etabliert. So fand am 20. August 2014 das zweite OCB-Treffen auf Botschafterebene statt. Es zeigte, dass der im letzten Jahr geschaffene Mechanismus seiner Steuerungs- und Aufsichtsfunktion nachkommen kann. Finanz- und Innenministerium haben in Präsentationen ihre Bemühungen um Transparenz verdeutlicht und auch in der Diskussion gezeigt, dass sie die entsprechenden Geberwünsche ernst nehmen. Auch die Tatsache, dass afghanische Minister das OCB-Forum nutzten, um einen gestiegenen Mittelbedarf im ANSF-Bereich darzustellen, ist Beleg für dessen Relevanz. Spiegelbildlich diente die OCB-Vollversammlung auf Geberseite auch als geeignetes Forum: So konnte man den afghanischen Ministern geeint erklären, dass die finanziellen Unterstützungsleistungen vornehmlich für den Unterhalt und nicht für den Aufbau der ANSF bestimmt sind.

## **2.2 Die Planungen für „post-ISAF“: „Resolute Support“ und Polizeiaufbau**

Die Übernahme der alleinigen Sicherheitsverantwortung durch die afghanischen Sicherheitskräfte in Afghanistan wird planmäßig fortgesetzt und soll bis Ende 2014 beendet werden. Im Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungskommando Nord (ehemaliges Regionalkommando Nord) ist sie bereits abgeschlossen.

### **Resolute Support Mission (RSM)**

Auf dem NATO-Gipfel im walisischen Newport am 4./5. September 2014 wurde von den Mitgliedstaaten gemeinsam mit den multinationalen Partnern der „International Security Assistance Force“ (ISAF) eine Erklärung zum Engagement der NATO in Afghanistan nach 2014 abgegeben („Wales Summit Declaration on Afghanistan“). Darin wird ein dreigliedriger Ansatz für das zukünftige NATO-Engagement vorgestellt: Zunächst wird die NATO mit dem ISAF-Folgeeinsatz „Resolute Support Mission“ die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte sicherstellen. Auf mittlere Sicht wird in Zusammenarbeit mit der Staatengemeinschaft die Finanzierung des Unterhalts der afghanischen Sicherheitskräfte (siehe oben) im Mittelpunkt stehen. Auf lange Sicht ist es Ziel, Afghanistan zu einem NATO-Partnerstaat zu machen. Dazu soll das bereits bestehende „Enduring Partnership“ Programm zu gegebener Zeit in ein reguläres NATO-Partnerschaftsabkommen übergehen.

Die „Resolute Support Mission“ (RSM) soll vor allem die Ausbildung und Beratung der ANSF auf den höheren Führungsebenen verstetigen und zielt insbesondere auf die Verbesserung der Anwendung von Prozessen (beispielsweise bei Logistik, Budgetierung und interministerieller Koordination) ab. Das bereits in den letzten beiden Fortschrittsberichten dargestellte Speichenmodell für RSM („hub and spoke“) sieht einen personellen Gesamtumfang von ca. 12.000 Soldatinnen und Soldaten vor.

Die „Enduring Partnership“ wurde 2010 beim NATO-Gipfel in Lissabon beschlossen. Sie umfasst bisher unter anderem Aktivitäten der NATO zur Korruptionsbekämpfung. Der NATO-Gipfel in Wales legte als neues Ziel fest, Afghanistan langfristig zum NATO-Partnerstaat aufzuwerten, wie andere sogenannte „partners across the globe“, zu denen Länder wie Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Pakistan und Irak gehören. Schwerpunkt wird dabei der Kapazitätsaufbau insbesondere im Verteidigungsministerium und in der Armee sein.

Am 30. September 2014, einen Tag nach Amtseinführung des neuen afghanischen Staatspräsidenten Ashraf Ghani, wurde das NATO-Truppenstatusabkommen (NATO-Afghanistan-SOFA) und das bilaterale Sicherheitsabkommen zwischen den USA und Afghanistan in Kabul unterzeichnet. Damit eröffnet sich für die NATO die Möglichkeit, die afghanischen Sicherheitskräfte („Afghan National Security Forces“, ANSF) ab 1. Januar 2015 durch eine NATO-Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmission („Resolute Support Mission“, RSM)

weiter zu unterstützen. Das NATO-Afghanistan-SOFA sowie die hierin zum Ausdruck gebrachte Zustimmung zu der Mission „Resolute Support“ in Afghanistan bilden die völkerrechtliche Rechtsgrundlage für eine deutsche Beteiligung an RSM. Der US-amerikanische Präsident Barack Obama hatte am 27. Mai 2014 Klarheit über die Beteiligung seines Landes an RSM geschaffen: Mit 9.800 Soldatinnen und Soldaten einschließlich von Spezialeinheiten werden die USA ab dem 1. Januar 2015 in Afghanistan vertreten sein. Die deutschen Soldatinnen und Soldaten sollen überwiegend in Nordafghanistan („Speiche Nord“) sowie im Raum Kabul Dienst leisten. Deutschland wird voraussichtlich zweitgrößter Truppensteller. Voraussetzung dafür ist eine hinreichende Beteiligung zusätzlicher Partner an der Speiche Nord und eine Einladung durch die afghanische Regierung, die mit der Unterzeichnung des NATO-Afghanistan-SOFA nunmehr vorliegt. Dieser Einsatz bedarf der Mandatierung durch den Deutschen Bundestag. In Absprache mit der afghanischen Regierung wäre es politisch wünschenswert, wenn RSM zusätzlich in einer neuen Resolution des VN-Sicherheitsrats zu Afghanistan begrüßt würde. In diesem Sinn intensiviert die Bundesregierung ihre diplomatischen Bemühungen, um eine Verabschiedung einer entsprechenden Resolution zu erreichen.

Die Ausplanung des deutschen Beitrags für RSM erfolgte auf Grundlage der Willensbekundung der Bundesregierung vom 18. April 2013. Deutschland will mit seinen multinationalen Partnern die erfolgreiche Arbeit in der Nordregion fortsetzen und ist bereit, nach 2014 als Rahmennation die Verantwortung für die „Speiche Nord“ zu übernehmen sowie seinen Beitrag bei der Führung der Mission und der Hochwertausbildung in Kabul zu leisten. Bislang liegen die Meldungen von 20 Nationen zur Beteiligung an der Speiche Nord im Rahmen von RSM vor. Auf Basis bisheriger Meldungen unserer Partner ist die Speiche Nord zum jetzigen Zeitpunkt ausreichend, aber noch nicht vollständig ausgestattet.

Die Bundesregierung bringt den Unterstützungsbedarf der zivilen Organisationen für eine ggf. erforderliche Rettung ihres Personals aus kritischen Lagen in die multinationalen Planungsprozesse ein.

### **Weiterer Aufbau der afghanischen Polizei**

Maßgeblich für die Schwerpunkte der afghanischen Nationalpolizei („Afghan National Police“, ANP) bleibt die im April 2013 verabschiedete Zehn-Jahres-Vision des afghanischen Innenministeriums („ANP Vision“). Im Vordergrund stehen der Schutz der inneren Sicherheit und die Gefahrenabwehr. Die Zehn-Jahres-Vision bildet zudem die Grundlage für die vom afghanischen Innenministerium entwickelte Nationale Polizeistrategie („National Police Strategy“, NPS, 2013-2018) und den Nationalen Polizeiplan („National Police Plan“), an deren Erarbeitung internationale Berater mitwirkten. Beide Dokumente wurden durch den afghanischen Innenminister Omar Daudzai im Mai 2014 veröffentlicht. Sie sind sichtbares Zeichen dafür, dass Afghanistan die Verantwortung für die eigene Sicherheit bis Ende 2014 selbst zu übernehmen bereit und in der Lage ist.

In der Nationalen Polizeistrategie sind wesentliche Handlungsfelder der ANP für die Zeit bis 2018 dargestellt. Dazu zählen unter anderem eine moderne Ausbildung, eine angemessene Ausstattung sowie die Stärkung der Rolle von Frauen und damit einhergehend die Einstellung und Ausbildung von mehr Polizistinnen. Dabei wird der Fokus auf die zivilen Aufgaben der Polizei gelegt (im Gegensatz zu militärischen). Der Nationale Polizeiplan beschreibt die operativen Aktivitäten der ANP für die nächsten zwei Jahre, klärt Zuständigkeiten und macht Vorgaben für Berichtspflichten und Fristen.

Als gefragter Ansprechpartner hat das deutsche bilaterale Polizeiprojekt (German Police Project Team, GPPT) Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für die afghanische Polizei geleistet und seit 2002 insgesamt mehr als 73.000 Aus- und Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt bzw. begleitet. Im Polizeitrainingszentrum Kabul wurden seit 2011 rund 1.600 afghanische Polizistinnen und Polizisten mit der Unterstützung des GPPT zu Ausbildern fortgebildet und diverse Kurse für das Lehrpersonal der Afghan National Police Academy (ANPA) abgehalten. Am 29. Mai 2014 hat Afghanistan die Verantwortung für das Polizeitrainingszentrum in Kabul übernommen. Die ANPA wird weiterhin durch das GPPT in ihrem Entwicklungsprozess beratend unterstützt. Darüber hinaus wird im Rahmen der Patenschaft zwischen der Bundespolizeiakademie und der ANPA ein fachlicher Austausch angestrebt.

Am 26. Juni 2014 wurde auch das letzte von Deutschland erbaute Polizeitrainingszentrum übergeben. Das Regional Police Training Center (RPTC) in Mazar-e-Sharif ist mit 1.400 Plätzen die zweitgrößte Einrichtung ihrer Art in Afghanistan und Zentrum für die gesamte Polizeiausbildung im Norden Afghanistans. Deutschland hat insgesamt 30 Mio. Euro für den Aufbau des RPTC und dessen Betrieb bereitgestellt. Das GPPT bereitete die afghanische Schulleitung, die Ausbilder sowie das Verwaltungs- und Betriebspersonal darauf vor, die Liegenschaft in eigener Verantwortung zu betreiben.

Mit der Transition des RPTC in Mazar-e-Sharif ist die Ausbildung der afghanischen Polizei durch deutsche Polizistinnen und Polizisten abgeschlossen. Die Beratung der ANP sowie des afghanischen Innenministeriums durch das GPPT wird indes auf strategischer Ebene verstärkt fortgesetzt. Hierbei wurde der Schwerpunkt auf Methoden des Qualitätsmanagements, Strategie-Implementierung, Monitoring und Evaluation gelegt. Ferner führt das GPPT weiterhin ergänzende Schulungen in polizeilichen Spezialgebieten (z.B. Dokumentenüberprüfung, Luftsicherheit, Entschärfer- und Diensthundewesen, Controlling) durch. Die Beratungsaufgabe umfasst die Leitungsebenen der afghanischen Grenzpolizei im Hauptquartier und auf den Flughäfen Kabul und Mazar-e-Sharif.

Das von Deutschland bislang finanzierte und von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) implementierte Alphabetisierungsprogramm für Polizistinnen und Polizisten wird fortgesetzt. Es ist an den nationalen Bildungsstrategieplan angepasst und mit den verantwortlichen afghanischen Innen- und Bildungsministerien abgestimmt. Die Umsetzung der Maßnahmen findet außer in den neun Provinzen der Nordregion seit Juli 2013 in bis zu 21 zusätzlichen Provinzen statt und soll 2015 landesweit fortgeführt werden. Dazu wurde im August 2014 ein Abkommen zwischen GIZ und afghanischem Innenministerium unterzeichnet.

### **EUPOL Afghanistan**

Das EU-Polizeiausbildungsprojekt EUPOL („European Union Police Mission“) Afghanistan wird sich ab dem Jahr 2015 ausschließlich auf die Unterstützung der strategischen Ebenen in drei Bereichen („Lines of Operation“) mit den Komponenten „Ministry of Interior Reform Component“, „ANP Professionalisation and Training Component“ sowie „Rule of Law Component“ konzentrieren. EUPOL unterstützt damit die afghanischen Behörden bei der Entwicklung eines effektiven und rechtsstaatlichen **Polizeidienstes**. Korruptionsbekämpfung, Menschenrechte und Geschlechtergerechtigkeit sind als übergreifende Aspekte von besonderer Bedeutung.

EUPOL hat wichtige Projekte bspw. in den Bereichen Straftatermittlung, nachrichtendienstlich gestützte Strafverfolgung und Korruptionsbekämpfung durchgeführt. Ein weiterer Fokus lag außerdem auf der Rolle der Frau in der afghanischen Polizei und der Unterstützung von Frauen bei Einstellung, Arbeitsplatzhaltung und Karriereentwicklung. Deutschland beteiligt sich derzeit an EUPOL mit 38 Polizistinnen und Polizisten sowie weiteren zivilen Experten. Die Mission wird bis Ende 2016 weitergeführt.

### **2.3 Ortskräfte**

Mit der Reduzierung der deutschen Präsenz in Afghanistan verlieren zahlreiche afghanische Ortskräfte ihre Arbeit, die bisher für deutsche Stellen in Afghanistan tätig waren.

Die Bundesregierung ist sich ihrer Fürsorgepflicht bewusst. Jeder individuell gefährdeten Ortskraft bietet die Bundesregierung die Aufnahme in Deutschland zusammen mit ihrer Kernfamilie an. Die Bundesregierung hat sich bei der Aufnahme afghanischer Ortskräfte in Deutschland für eine Einzelfallprüfung statt einer Pauschalösung entschieden. Bislang wurden über 1.134 Gefährdungsanzeigen bearbeitet. In 504 Fällen wurde eine Gefährdung festgestellt und daraufhin eine Aufnahmezusage für Deutschland erteilt. 240 Ortskräfte sind bislang zusammen mit ihren Familienangehörigen (insgesamt 770 Personen) nach Deutschland ausgereist (Stand: 22. Oktober 2014).

Bei der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aufgrund der Reduzierung der deutschen Präsenz in Afghanistan wird außerdem eine angemessene Abfindung gewährt. Diese richtet sich nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses und wird unabhängig von einer möglichen Ausreise nach Deutschland gezahlt. Gleichzeitig unterstützt die Bundesregierung die Weiterbildung und Vermittlung ihrer Ortskräfte mit dem Ziel, ihnen bestmögliche Voraussetzungen für die rasche Aufnahme einer Anschlussbeschäftigung zu schaffen.

Die afghanischen Ortskräfte erhalten für ihre Einreise nach Deutschland zunächst ein nationales Visum mit einer Gültigkeitsdauer von 90 Tagen. Innerhalb dieser 90 Tage müssen sich die Ortskräfte dann bei der für sie zuständigen Ausländerbehörde melden, wo ihnen eine Aufenthaltserlaubnis ausgestellt wird. Die Aufenthaltserlaubnis wird von den Ausländerbehörden in der Regel auf zwei Jahre befristet und ist verlängerbar. Nach sieben Jahren kann den Betroffenen bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen (insbesondere Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichende Deutschkenntnisse) eine Niederlassungserlaubnis, also ein unbefristeter Aufenthaltstitel, erteilt werden.

### 3. Wiederaufbau und Entwicklung

Die Fortsetzung des Entwicklungsengagements der Bundesregierung auf Grundlage der Vereinbarungen der Tokio-Konferenz 2012 ist bis 2016 auf dem bisherigen Niveau von jährlich bis zu 430 Mio. Euro vorgesehen. Im Mittelpunkt der BMZ-Länderstrategie stehen die entwicklungspolitischen Schwerpunkte Gute Regierungsführung, nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Energie, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Bildung. Besonderes Gewicht wird im Rahmen der Entwicklungsprogramme auf die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Förderung der afghanischen Zivilgesellschaft sowie Korruptionsbekämpfung und -prävention gelegt.

Jenseits der langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit – mit einem jährlichen finanziellen Umfang von bis zu 250 Mio. Euro – engagiert sich die Bundesregierung im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan weiterhin mit bis zu 180 Mio. Euro pro Jahr in Afghanistan. Die Maßnahmen des Stabilitätspakts (u. a. Infrastruktur, Stärkung staatlicher Institutionen, Polizei, Basisgesundheits/Krankenhäuser, zivile Luftfahrt, Kultur, Hochschulbildung, Medien, Versöhnungs- und Reintegrationsprogramm, humanitäre Unterstützung) reagieren schnell, gezielt und sichtbar auf akute Problemlagen, schaffen für die Bevölkerung unmittelbar spürbare Entwicklungsdividenden und tragen zu einer Stärkung der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen bei.

Im Rahmen einer internationalen Konferenz am 12./13. März 2014 präsentierte das BMZ eine neue Länderstrategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan für den Zeitraum 2014 bis 2017. Mit ihr setzt Deutschland sein entwicklungspolitisches Engagement in Afghanistan fort und schafft die konzeptionelle Grundlage für die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit. Diese zielt darauf ab, effizientere staatliche Dienstleistungen, mehr Beschäftigung, bessere Bildung und Ausbildung sowie mehr Gerechtigkeit zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen zu erreichen und so zur Stabilisierung und friedlichen Entwicklung Afghanistans beizutragen. Die Konferenz bot über 230 deutschen, afghanischen und internationalen Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft Gelegenheit, über die Umsetzungsmöglichkeiten der Strategie und entwicklungspolitische Perspektiven für Afghanistan nach 2014 zu diskutieren.

Die ersten entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen mit der neuen afghanischen Regierung sind noch für 2014 vorgesehen. Hier wird es auch um die Konkretisierung und Umsetzung der in der Länderstrategie gesteckten Ziele gehen.

#### 3.1 Tokio-Prozess

Die internationale Afghanistan-Konferenz im Juli 2012 in Tokio bekräftigte und konkretisierte die im Dezember 2011 in Bonn formulierte Zusage der internationalen Gemeinschaft, nach Ende der ISAF-Mission aus Afghanistan das gemeinsame zivile Engagement fortzusetzen. Das „Tokyo Mutual Accountability Framework“ (TMAF) legt ein System gegenseitiger Verpflichtungen fest: Auf Geberseite steht die Zusage im Vordergrund, bis Ende 2015 insgesamt rund 16 Mrd. US-Dollar für Entwicklung und Wiederaufbau bereitzustellen. Bis 2017 soll die Unterstützung auf oder nahe dem Niveau der vorherigen zehn Jahre aufrechterhalten werden. Die afghanische Regierung hat sich verpflichtet, umfassende Reformen bei Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, öffentlichen Finanzen und wirtschaftlicher Entwicklung umzusetzen. Bisher ist die afghanische Regierung diesen Erwartungen der Gebergemeinschaft nur teilweise gerecht geworden. So waren bei einer Überprüfung im Rahmen einer Sitzung des „Joint Coordination and Monitoring Board“ (JCMB) am 29. Januar 2014 erst neun von 17 Reformzusagen vollständig erfüllt, inzwischen gelten elf von 17 Zusagen als erfüllt. Vier weitere Reformzusagen gelten als teilweise erfüllt.

Der neue afghanische Präsident Ashraf Ghani hatte sich bereits vor der Wahl auf den Tokio-Prozess verpflichtet und so ein Signal der Kontinuität gegeben. Gleiches gilt für den neuen Regierungsvorsitzenden Abdullah Abdullah. Der Dialog zur Umsetzung der TMAF-Verpflichtungen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der neuen afghanischen Regierung wird fortgesetzt. Anfang Dezember 2014 wird in London eine weitere Überprüfungskonferenz zum Tokio-Prozess stattfinden, gefolgt von einem „Senior Officials Meeting“ (SOM) im Frühjahr 2015.

Die Bundesregierung hält an der Überzeugung fest, dass eine maßvolle Konditionalisierung der in Tokio zugesagten Mittel der richtige Weg ist, um den notwendigen Reformdruck auf die afghanische Regierung aufrechtzuerhalten. Daher hat die Bundesregierung bereits im März 2014 gegenüber afghanischen Regierungsvertretern deutlich gemacht, dass sich auch 2014 die Höhe deutscher Beiträge zum multilateralen Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans („Afghanistan Reconstruction Trust Fund“, ARTF) von insgesamt bis zu 60 Mio.



Euro an innerafghanischen Reformfortschritten ausrichten wird. Im ersten Halbjahr 2014 war die afghanische Regierung bemüht, trotz des Wahlprozesses weitere in Aussicht gestellte Reformen anzugehen. So wurde am 1. März 2014 der Umsetzungsbericht zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorgelegt. Auch der WTO-Beitrittsprozess steht weiterhin kurz vor seinem erfolgreichen Abschluss.

Positive Entwicklungen der letzten Monate sind die Beschlussfassungen des afghanischen Parlaments (Unterhaus) zum Entwurf des Mehrwertsteuergesetzes am 16. April 2014 und des Bergbaugesetzes am 3. Mai 2014. Letzteres wurde im August 2014 vom afghanischen Präsidenten per Dekret verabschiedet. Das Gesetz gegen die Terrorismusfinanzierung wurde vom Unterhaus des Parlaments am 4. Juni verabschiedet, das Geldwäschegesetz folgte am 16. Juni 2014. Beide Gesetzesentwürfe wurden am 24. Juni 2014 auch durch das Oberhaus des afghanischen Parlaments angenommen. Nach Prüfung und Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Geldwäschegesetzes durch den Obersten Gerichtshof (auf Bitte des ehemaligen Präsidenten Karzai) sind nun beide Gesetze in Kraft. Damit wurde von afghanischer Seite zumindest teilweise auf Forderungen reagiert, die der IWF zur Stabilisierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen in Afghanistan erhoben hat. Die Bundesregierung hat diese unter schwierigen politischen Rahmenbedingungen erreichten Reformfortschritte honoriert und im Oktober 2014 den deutschen Beitrag zum ARTF in voller Höhe freigegeben.

Gleichwohl sind einige wichtige Gesetzgebungsvorhaben noch nicht abgeschlossen: Das vom IWF eingeforderte Gesetz zur Stärkung des Bankensektors ist bisher nicht in Kraft und das Steuerverwaltungsgesetz wartet seit mehreren Monaten auf eine Verabschiedung durch das Parlament.

### **3.2 Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen**

In den zurückliegenden Jahren wurden beim zivilen Wiederaufbau des Landes deutliche Fortschritte gemacht. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung hat sich zwischen 2001 und 2013 mehr als versechsfacht und betrug 2013 schätzungsweise 670 US-Dollar pro Kopf. Mehr Menschen als jemals zuvor haben heute Zugang zu Wasser und Strom, zu ärztlicher Versorgung und zu Bildung. Infrastruktur wurde in großem Umfang geschaffen oder wieder hergerichtet und erhebliche Fortschritte beim Aufbau von Verwaltung und rechtstaatlichen Strukturen erzielt. Gleichwohl wird Afghanistan viele der Millenniumsentwicklungsziele („Millennium Development Goals“, MDG) der Vereinten Nationen bis 2015 nicht erreichen.

Generell gehört das Land weiterhin zu den ärmsten Ländern der Welt. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung werden auf bis zu 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung geschätzt. Afghanistan besitzt eine junge, schnell wachsende Bevölkerung. Jährlich suchen etwa zusätzlich 500.000 junge Frauen und Männer eine berufliche Perspektive auf dem Arbeitsmarkt. Die Mehrheit dieser Menschen verfügt über keine hinreichende Qualifizierung, da das Berufsbildungssystem noch im Aufbau begriffen ist. Aufgrund fehlender Kapazitäten können derzeit nur rund 5 Prozent der 15- bis 19-Jährigen eine formale berufliche Ausbildung absolvieren. Dies stellt die Wirtschaft des Landes vor eine besondere Herausforderung.

Nach wie vor ist die Mehrheit der afghanischen Arbeitskräfte (ca. 60 Prozent) in der Landwirtschaft beschäftigt, die ca. 30 Prozent zum BIP beiträgt. Aufgrund der vorherrschenden Subsistenzwirtschaft werden hier jedoch kaum Einkommenssteigerungen für die Bevölkerung erzielt. Vor diesem Hintergrund wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in ihren Fokusprovinzen in Nordafghanistan auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf die Förderung ausgewählter landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten sowie ländliche Entwicklung richten, um so Einkommens- und Beschäftigungseffekte zu erzielen.

Nach zweistelligen Wachstumsraten in den vergangenen Jahren steht die afghanische Wirtschaft derzeit – bedingt auch durch die Reduzierung der ISAF-Truppen und dem durch die Wahlen verursachten politischen Stillstand – vor großen Herausforderungen. Das Wirtschaftswachstum ist 2014 eingebrochen – von noch rund 14 Prozent in 2012 auf aktuell etwa 1,5 Prozent. Auch der Außenhandel hat Einbußen von mehr als 20 Prozent erfahren. Zugleich hat die Kapitalflucht ein bis dato nicht gekanntes Ausmaß angenommen. Auch die in Teilen noch fehlende Infrastruktur, mangelnde Rechtssicherheit und rechtliche Rahmenbedingungen sowie die eingeschränkte Leistungsfähigkeit des Finanzsystems tragen zur Zurückhaltung der Unternehmen gegenüber notwendigen (Neu-)Investitionen bei. Zudem wirkt sich die volatile Sicherheitslage negativ auf das Wirtschafts- und Investitionsklima aus. Die unvermeidbare Folge ist eine deutliche Reduzierung der Steuer- und Zolleinnahmen. Obwohl Landwirtschaft und Bergbau im Land große Potenziale für wirtschaftliches Wachstum bieten, ist es aufgrund der genannten Defizite bislang nicht gelungen, eine sich selbst tragende Wirtschaft aufzubauen.

Der starke Rückgang der Staatseinnahmen – gepaart mit einer allgemein schwachen Steuer- und Einnahmenbasis des Staates – hat eine Budgetkrise ausgelöst. Das Budget des aktuellen Haushaltsjahres wurde mit einem Defizit von über 500 Mio. US-Dollar verabschiedet; für die Bedienung fälliger Gehaltszahlungen seien kurzfristig 100 Mio. US-Dollar notwendig, so die afghanische Regierung. Auch die Erhebung der Mehrwertsteuer betrifft zunächst nur rund 400 Unternehmen und wird daher kaum Wirkung entfalten.

Der Erschließung von Rohstoffen wird mittel- bis langfristig große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans beigemessen. Mit dem afghanischen Bergbaugesetz vom August 2014 liegt nun endlich eine Gesetzesgrundlage für den Bergbau in Afghanistan vor, die viele Experten als zentrale Voraussetzung für internationale Investitionen sehen. Das Gesetz sieht Rechnungslegungsvorschriften und andere Standards der „Extractive Industry Transparency Initiative“ (EITI) vor. Nun wird es darauf ankommen, bei der Umsetzung des Gesetzes internationale Standards einzuhalten. Die Bundesregierung wird diesen Prozess eng mit Bergbauexperten begleiten.

Der afghanische Finanz- und Bankensektor ist noch schwach und leidet unter den Folgen der durch Korruption und Misswirtschaft ausgelösten, bis heute nicht angemessen aufgearbeiteten Kabul-Bank-Krise des Jahres 2010. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist für große Teile der Bevölkerung unzureichend.

Im Oktober 2014 konnte die afghanische Regierung erneut knapp verhindern, dass Afghanistan auf die Schwarze Liste der „Financial Action Task Force“ (FATF) des IWF gesetzt wurde, nachdem sie im Juni erfolgreich die Gesetze zur Bekämpfung der Geldwäsche und des Terrorismus durch das afghanische Ober- und Unterhaus gebracht hatte. Sollte es zu einem „Black-Listing“ durch die FATF kommen, wäre die Devisenversorgung (insb. US-Dollar, aber auch Euro) des afghanischen Kapitalmarkts ausgesetzt.

### 3.3 Die Entwicklung der einzelnen Sektoren

Die Bundesregierung setzt auch zukünftig einen Schwerpunkt bei einer nachhaltigen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Ziel dabei ist es, die Eigeninitiative des afghanischen Privatsektors zu fördern und bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um breitenwirksames Wirtschaftswachstum, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse und höhere Einkommen zu erzielen. Dies steht im Einklang mit den Entwicklungszielen der afghanischen Regierung, die in ihrer Entwicklungsstrategie („Afghan National Development Strategy“, ANDS) dem Privatsektor eine besondere Rolle beimisst.

Bislang konnte durch Maßnahmen zur Stärkung der Lebensgrundlagen im ländlichen Bereich die Eigenversorgung von über 220.000 Menschen verbessert werden. Die Bewässerung landwirtschaftlicher Nutzflächen wurde durch den Bau bzw. die Instandsetzung von Bewässerungskanälen mit einer Gesamtlänge von 139 km ermöglicht. Damit profitieren rund 75.000 Haushalte von einer verbesserten Bewässerung ihrer landwirtschaftlichen Flächen.

Afghanistan ist ein Schwerpunktland des mit der Welternährungsorganisation umgesetzten Bilateralen Treuhandfonds zur Ernährungssicherung. Insgesamt wurden 24 Projekte mit einem Gesamtvolumen von knapp 32 Mio. Euro gefördert. So war die Welternährungsorganisation durch Unterstützung des Fonds federführend bei der Entwicklung einer auf Ernährungssicherung ausgerichteten landwirtschaftlichen Sektorstrategie und der Stärkung der fachlichen Fähigkeiten des afghanischen Landwirtschaftsministeriums. Durch Konzeption, Training und Ausstattung konnten die Grundlagen für einen landwirtschaftlichen Informationsdienst gelegt werden, der mit Unterstützung der EU landesweit Produktions- und Preisdaten sammelt und analysiert. Darauf aufbauend wird derzeit ein landwirtschaftlicher Beratungsdienst eingerichtet, der insbesondere auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet ist. Der Aufbau von drei profitablen genossenschaftlich organisierten Molkereien gilt als erfolgreiche Maßnahme.

Die Bundesregierung fördert seit 2004 die „First Microfinance Bank Afghanistan“ (FMFB), um bedarfsgerechte Finanzprodukte zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) zu ermöglichen. Die Bank ist mit 47 Filialen in Nordafghanistan vertreten und hat einen Stamm von rund 56.000 Kreditnehmern (Frauenanteil: 16 Prozent), 1.000 KMU und 75.000 Mikrosparern. Dieses Engagement wird ergänzt durch eine von der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) verwaltete Kredit-Garantiefazilität, um die Risiken afghanischer Geschäftsbanken bei der Kreditvergabe zu begrenzen. Die Kredit-Garantie-Fazilität hat seit ihrem Start in 2005 kumulierte Kredite in Höhe von über 125 Millionen USD an KMU in Afghanistan garantiert. Die Kreditnehmer – insgesamt über 3.500 Unternehmen - beschäftigen über 33.000 Arbeitnehmer und haben mit Hilfe der Kredite rund 6.000 Arbeitsplätze neu geschaffen. Die Kreditausfallquote lag durchschnittlich unter einem Prozent. Ende September 2014 wurde diese Fazilität in eine Stiftung umgewandelt, um damit Zustiftungen auch anderer Geber wie z.B. der Weltbank zu ermöglichen.

Daneben wird die Industrie- und Handelskammer Afghanistans (ACCI) u. a. bei der Schaffung einer Abteilung zur Beratung und Interessenvertretung von Unternehmerinnen unterstützt, die ein speziell auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtetes Trainingsangebot entwickelt und auf nationaler Ebene das Bewusstsein für die Bedeutung von Frauen in der Wirtschaft schärft.

Um die Forderungen und Anliegen der afghanischen Privatwirtschaft in die im Dezember anstehende London-Konferenz einfließen zu lassen, hat Mitte Oktober in Kabul ein Wirtschaftstag mit afghanischen Wirtschaftsvertretern stattgefunden. Die Bundesregierung unterstützt diesen Austausch zwischen privatem und öffentlichem Sektor, indem sie Experten zur Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung bereitstellt.

Die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur bleibt eine notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans. Bis August 2014 konnten mit Förderung der Bundesregierung insgesamt rund 855 km Straße neu gebaut oder rehabilitiert werden. Von verkehrstechnischen Maßnahmen profitieren rund 400.000 Menschen, weil Reisezeiten und Transportkosten reduziert und regionale Anbindungen verbessert werden.

Die Bundesregierung unterstützt den weiteren Ausbau eines funktionsfähigen Bildungssystems als eine der zentralen Voraussetzungen für gesellschaftliche Integration und wirtschaftliche Entwicklung. Insgesamt besuchen heute ca. 9,2 Mio. Kinder in Afghanistan die Schule, hiervon 3,6 Mio. (39 Prozent) Mädchen, so die afghanische Regierung. Die Einschulungsrate liegt derzeit bei 83 Prozent. Jedoch ist die Qualität der Bildungsangebote vielfach noch unzureichend und der Anteil der Schülerinnen und Schüler, welche die Schule vor Erreichen eines Bildungsabschlusses verlassen, ist zu hoch. Aufgrund kultureller Einschränkungen wird gerade in ländlichen Gebieten Mädchen mit beginnender Pubertät der Schulbesuch häufig verwehrt.

Das deutsche Engagement leistet einen signifikanten Beitrag zur Grund- und Berufsbildung in Kabul und im Norden des Landes. Seit 2010 wurden Schulgebäude für nahezu 600.000 Schülerinnen und Schüler rehabilitiert oder gebaut. Ferner durchliefen seither rund 100.000 Lehrerinnen und Lehrer für Grund- und weiterführende Schulen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Auch soll Friedenserziehung noch stärker als bisher in der Lehrerbildung verankert werden. Auf nationaler Ebene investiert Deutschland im Rahmen des ARTF jährlich 20 Mio. Euro in das Grundbildungsprogramm EQUIP und ist damit einer der größten Beitragszahler zu diesem Programm.

Zur Förderung der beruflichen Bildung in Afghanistan wird das „Deputy Ministry of Technical Vocational Education and Training“ (DM TVET) dabei unterstützt, seine Funktionen Lehrerweiterbildung, Curriculaentwicklung und Prüfungswesen sachgerecht wahrnehmen zu können. Im Fokus der Zusammenarbeit mit rund 50 der landesweit etwa 250 Berufsschulen steht die Qualifizierung des Berufsbildungspersonals. Diesem Ziel dienen auch die beiden mit deutscher Förderung aufgebauten Zentren für Lehrkräfte („Technical Teacher Training Academy“, TTTA) in Kabul und Mazar-e-Sharif. Dort werden zurzeit 1.225 Studierende (39,1 Prozent Frauen) zu Berufsschullehrerinnen und -lehrern ausgebildet. Zur fachlichen Qualifizierung wurden im zurückliegenden Jahr 174 Fortbildungen mit insgesamt rund 3.700 Teilnehmenden durchgeführt. Hinzu kamen Betriebspraktika für circa 5.800 Schülerinnen und Schüler. Vorgesehen ist, verstärkt auch nicht-förmliche Qualifizierungskonzepte zu entwickeln und die Ausbildung in der informellen Wirtschaft Afghanistans an das formale Berufsbildungssystem heranzuführen. Auch der Ausbau der Infrastruktur für berufliche Bildung wird fortgeführt.

Bei der Hochschulbildung tragen die Programme der Bundesregierung durch Unterstützung bei der Entwicklung von Master-Curricula und durch die Entsendung von Gastdozenten zu einer Verbesserung des akademischen Bildungsangebots vor allem in den Schlüsselbereichen Wirtschaftswissenschaften, Informatik, öffentliche Verwaltung und Bergbauwesen bei. Die Bundesregierung finanziert den Aufbau einer standardisierten Verwaltungsausbildung für Afghanistan in fünf Provinzen inklusive einer Anfang Oktober eröffneten verwaltungswissenschaftlichen Fakultät an der Universität in Mazar-e-Sharif.

Im Rahmen der Konsolidierung des deutschen Engagements im Gesundheitssektor wurde mit der afghanischen Regierung vereinbart, 23 weitere durch die Bundesregierung finanzierte Basisgesundheitsstationen in den Provinzen Badakhshan und Taloqan vollständig in das nationale Gesundheitssystem zu integrieren. Dennoch wird auch weiterhin die internationale Gemeinschaft einen großen Teil der Kosten des afghanischen Gesundheitswesens decken müssen. Sowohl Weltbank als auch EU stellen hierfür in den nächsten Jahren Mittel bereit. Als sichtbares Zeichen auch der anhaltenden deutschen Unterstützung soll ab 2015 eine neue Mutter-Kind-Station am Regionalkrankenhaus Balkh errichtet werden.

Im Wassersektor besteht nach wie vor hoher Investitions- und Reformbedarf. Im Fokus der deutschen EZ stehen weiterhin der Auf- und Ausbau sowie die Instandsetzung der städtischen Wasserversorgungssysteme. Die Bundesregierung finanziert moderne Wasserversorgungssysteme in Kabul sowie in zehn Städten Nordafghanistans. Ein Teil der Instandsetzungsmaßnahmen für die Wasserversorgung Kabul wurde im September erfolgreich abgeschlossen und übergeben. Weitere Versorgungssysteme werden im Jahresverlauf fertig gestellt. Insgesamt profitieren inzwischen rund 700.000 Haushalte (ca. 4,75 Mio. Menschen) von einer verbesserten Wasserversorgung infolge der Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Um der Kontamination von Trinkwasserressourcen und Gesundheitsrisiken vorzubeugen, engagiert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sich außerdem im Abwasserbereich. In den kommenden Jahren sollen so die Planungsgrundlagen für die Abwasserentsorgung in Kabul erstellt werden. Ferner unterstützt die Bundesregierung das afghanische Ministerium für Energie und Wasser bei der Ausarbeitung nationaler Regularien wie dem Nationalen Wasserwirtschaftsplan und der Einrichtung von Wasserschutzzonen. Entwürfe hierfür befinden sich im Gesetzgebungsprozess.

Beim Ausbau der afghanischen Energieversorgung unterstützt Deutschland den Aufbau der institutionellen und der infrastrukturellen Kapazitäten. Durch den langfristig angesetzten Neubau und die Instandsetzung von Übertragungs- und Verteilungsnetzen sowie die Erweiterung der Gesamtkapazität des Stromnetzes in den nördlichen Provinzen konnte der Zugang der Bevölkerung zu verlässlicher Stromversorgung weiter ausgebaut und die Qualität des Gesamtnetzes erhöht werden. Beim Netzausbau wurden zwei neue Verträge für den Netzausbau in den Städten Aybak und Pir Naghchir vergeben. Hierdurch werden mehrere tausend neue Haushalte an das Stromnetz angebunden. Auch beim Ausbau der afghanischen Stromproduktion konnte durch den Vertragsabschluss über den Neubau eines Wasserkraftwerks bei Faizabad in der Provinz Badakhshan ein weiterer Schritt in Richtung Importunabhängigkeit getan werden. Durch den Neubau werden über 70.000 Menschen in den Genuss von zuverlässigem, günstigem und sauberem Strom kommen. Die Bauzeit ist auf drei bis vier Jahre angesetzt. Seit 2010 konnten mit dem Anschluss von rund 235.000 Haushalten insgesamt ca. 1,6 Mio. Menschen saubere und verlässlichere Stromquellen erhalten.

In Zukunft soll die Ausarbeitung einer Nationalen Energiestrategie erfolgen. Die Bedeutung eines solchen Dokuments für den Gesamtsektor ist außerordentlich groß und die möglichen langfristigen Auswirkungen sind erheblich. Afghanistan bekommt hiermit die Möglichkeit, dem Energiesektor einen Rahmen zu geben, der bei der weiteren Entwicklung auch mit Hinsicht auf die Beteiligung privater Investoren solide Rahmenbedingungen für Investitionen in den gesamten Energiesektor schafft.

Einen Beitrag zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Stabilisierung der Grenzregionen leistet das Regionale Integrationsprogramm Pakistan-Afghanistan-Tadschikistan (PATRIP). 2014 wurden im Rahmen dieses Programms u. a. grenznahe Märkte und Gesundheitszentren sowie Zugangsstraßen finanziert, die den grenzüberschreitenden Handel fördern und Menschen den Zugang zu sozialen Dienstleistungen auf der jeweils anderen Seite der Grenze ermöglichen.

Das afghanische zivile Luftverkehrswesen wurde mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft in den letzten Jahren vollständig neu aufgebaut werden. Deutschland hat Afghanistan durch die Finanzierung des Flugplatzes von Mazar-e-Sharif, die Ausbildung und Zertifizierung von Fluglotsen sowie die Beratung beim Aufbau einer zivilen Luftfahrtbehörde maßgeblich unterstützt.



## Bewertungsmethodik Sicherheitslage in Afghanistan

Die von der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Bewertung der Sicherheitslage in Afghanistan entwickelte Bewertungsmethodik hat sich bewährt. Weiterhin wird bei der qualitativen und ganzheitlichen Bewertung eine variable Bewertungsmatrix mit drei Einflusskategorien (Bedrohung, Schutz und Perzeption der Sicherheitslage) genutzt. Nachgeordnete Einflussfaktoren wie beispielsweise politische Institutionen, Sozioökonomie oder externe Einflüsse wurden je nach Verfügbarkeit der Erkenntnis und Ausprägung der Wirkung auf die Sicherheitslage berücksichtigt. Es gelten fünf Bewertungsstufen:

**Kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen keine Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Es ist gegenwärtig keine Verschlechterung der Sicherheitslage zu erwarten. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen steht nicht in Frage.

**Überwiegend kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als überwiegend kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen eine nur geringe Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Dies kann eine räumlich und zeitlich eng begrenzte Verschlechterung der Sicherheitslage einschließen. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen steht nicht nachhaltig in Frage.

**Ausreichend kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als ausreichend kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen eine Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Dies kann eine räumlich und zeitlich begrenzte Verschlechterung der Sicherheitslage einschließen. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen wird weiterhin grundsätzlich anerkannt.

**Überwiegend nicht kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als überwiegend nicht kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen eine erhebliche Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Es ist kurzfristig keine Verbesserung der Sicherheitslage zu erwarten. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen steht in Frage.

**Nicht kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als nicht kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen die Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, afghanischen Regierung und Vertreter der internationalen Gemeinschaft drastisch einschränken oder unterbinden. Es ist gegenwärtig keine Verbesserung der Sicherheitslage zu erwarten. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen ist de facto nicht gegeben.

**Glossar**

AA	Auswärtiges Amt	German Federal Foreign Office
ACCI	Afghanische Industrie- und Handelskammer	Afghan Chamber of Commerce and Industry
ADB	Asiatische Entwicklungsbank	Asian Development Bank
AIHRC	Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans	Afghan Independent Human Rights Commission
ANA	Afghanische Landstreitkräfte	Afghan National Army
ANDS	Afghanische Nationale Entwicklungsstrategie	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghanische Polizeikräfte	Afghan National Police
ANSF	Afghanische Sicherheitskräfte	Afghan National Security Forces
APRP	Friedens- und Reintegrationsprogramm der afghanischen Regierung	Afghanistan Peace and Reintegration Programme
ARTF	Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Gross Domestic Product (GDP)
BMI	Bundesministerium des Innern	German Federal Ministry of the Interior
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	German Federal Ministry of Defense
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
BSA	bilaterales Sicherheitsabkommen	Bilateral Security Agreement
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft	German Investment and Development
EQUIP	Nationales Bildungsprogramm	Education Quality Improvement Programme
EUPOL	Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan
EVAW	Gesetz zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen	[Law for the] Elimination of Violence against Afghan Women
FATF	Arbeitskreis des IWF	Financial Action Task Force of IMF
FEFA	Stiftung für freie und faire Wahlen in Afghanistan (u. a. Wahlbeobachtung)	Free and Fair Election Foundation of Afghanistan
FMFB	Afghanische Bank für Mikrofinanzierung	First Microfinance Bank Afghanistan
GPPT	Deutsches Polizeiprojektteam	German Police Project Team
HOOAC	Afghanisches Büro zur Korruptionsbekämpfung	High Office of Oversight and Anti-Corruption
ICC	Internationaler Koordinierungsrat nationaler Menschenrechtsorganisationen	International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions
ICG	Internationale Kontaktgruppe	International Contact Group
IEC	Unabhängige Wahlkommission	Independent Electoral Commission

IECC	Unabhängige Wahlbeschwerdekommission	Independent Electoral Complaints Commission
IED	Behelfsmäßige Sprengvorrichtung	Improvised Explosive Device
ISAF	Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe für Afghanistan	International Security Assistance Force Afghanistan
IWF	Internationaler Währungsfonds	International Monetary Fund
JCMB	Gemeinsamer Koordinations- und Überwachungsausschuss	Joint Coordination and Monitoring Board
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen	Small and middle-class businesses
LOTFA	Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans	Law and Order Trust Fund Afghanistan
MAG	Beratungsgremium im afghanischen Verteidigungsministerium	Ministerial Advisory Group
MDG	Millenniumsentwicklungsziele	Millennium Development Goals
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages	North Atlantic Treaty Organisation
NPP	Nationale Prioritätsprogramme	National Priority Programme
NPS	Nationale Polizeistrategie	National Police Strategy
NSP	Nationales Solidaritätsprogramm	National Solidarity Programme
OCB	Aufsichts- und Koordinierungsgremium (für die afghanischen Sicherheitskräfte)	Oversight and Coordination Body
OIC	Organisation für islamische Zusammenarbeit	Organization of Islamic Cooperation
OPAF	Offener Politikberatungsfonds	Open Policy Advisory Fund
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	Organization for Security and Co-operation in Europe
PATRIIP	Regionales Integrationsprogramm Pakistan – Afghanistan – Tadschikistan	Pakistan – Afghanistan – Tajikistan Regional Integration Programme
PDC	Provinzentwicklungskomitees	Provincial Development Committees
RCDF	Regionaler Kapazitätsentwicklungsfond	Regional Capacity Development Fund
RECCA	Konferenz zur regionalen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Afghanistan	Regional Economic Cooperation Conference in Afghanistan
RFK	Regierungsfeindliche Kräfte	Opposing Militant Forces
RIDF	Regionaler Infrastrukturentwicklungsfond	Regional Infrastructure Development Fund
RPTC	Regionales Polizeiausbildungszentrum	Regional Police Training Center
RSM	ISAF-Folgemission	Resolute Support Mission
SRZ	Sicherheitsrelevante Zwischenfälle	Security-Related Incidents
TMAF	Tokio-Prozess	Tokyo Mutual Accountability Framework
TTTA	Lehrerfortbildungsakademie	Technical Teacher Training Academy

---

UNAMA	VN-Unterstützungsmission in Afghanistan	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
VN	Vereinte Nationen	United Nations
WTO	Welthandelsorganisation	World Trade Organisation

## ANNEX

### Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements

#### verfasst vom Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Dr. Michael Koch

Zur Jahreswende 2014/15 wird ISAF zu Ende gehen. Für die Deutschen war ISAF ein herausragender Vorgang: Einer der umfänglichsten Einsätze deutschen Militärs in der Geschichte der Bundesrepublik in einer kämpfenden Rolle jenseits der Landesgrenzen, zudem außerhalb des NATO-Vertragsgebiets, über zwölf Jahre hinweg und mit über 50 Soldaten, die ihr Leben verloren haben. Mehr noch als in den Öffentlichkeiten vieler anderer ISAF-Partner hat er folgerichtig eine außerordentlich intensive mediale Begleitung erfahren und die außen- und sicherheitspolitische Agenda unseres Landes über Jahre mit geprägt.

Diese Zwischenbilanz indes hat hauptsächlich die Entwicklungen in Afghanistan zum Gegenstand, nicht deren Rückwirkungen auf Deutschland, oder auf andere beteiligte Akteure, die Bundeswehr oder die NATO. Überdies ist hier erneut zu betonen, dass ISAF nur ein, aber gleichwohl wichtiger, Teil des weit darüber hinausreichenden Afghanistan-Engagements der Internationalen Gemeinschaft war, dass dieses Engagement sich in seinen zivilen Bereichen, insbesondere bei der Entwicklungszusammenarbeit, auf bisherigem, außergewöhnlichen Niveau fortsetzen soll und man insofern nur erneut irrig dieses Engagement mit seiner militärischen Komponente – ISAF – gleichsetzen würde, würde der Abschluss von ISAF als das Ende des Engagements für Afghanistan überhaupt missverstanden werden, wie es aber die Vorstellung einer abschließenden Bilanz bereits zum jetzigen Zeitpunkt impliziert. Hinzu kommt, dass die letztlich mit diesem Einsatz beabsichtigten Wirkungen auf Afghanistan sich ihrer Natur zufolge nur sehr langfristig entwickeln können.

So lässt sich zum heutigen Zeitpunkt in vielen Teilen insbesondere nichts Definitives über die Nachhaltigkeit der bereits eingetretenen umfänglichen Fortschritte sagen. Darauf hinzuweisen ist auch deswegen notwendig, weil angesichts der begrenzten Festigung der seit 2001 geschaffenen politischen, institutionellen und gesellschaftlichen Strukturen Vorhersagen zu weiteren Entwicklungen in Afghanistan selbst für die unmittelbare Zukunft schwierig sind; das wird oft übersehen, wenn dennoch auf der Grundlage bestenfalls sehr allgemeiner Eindrücke Prognosen über die Zukunft Afghanistans getroffen werden. Insofern können zu diesem Zeitpunkt in diesem Bericht nur Anhaltspunkte für eine Beurteilung des Afghanistan-Engagements in seinen zahlreichen Facetten gegeben werden. Diese Feststellung wird schließlich auch durch einen methodischen Aspekt nahegelegt, denn wichtige Erkenntnisquellen zur schlussendlichen Beurteilung des Gesamteinsatzes werden nur durch den Einsatz der ganzen Palette geschichts- und anderer sozialwissenschaftlicher Instrumentarien und aus einer gewissen zeitlichen Distanz zu erschließen sein.

#### 1. Ausgangslage

Das Afghanistan-Engagement in dem hier gemeinten Sinne entstand erst nach der Vertreibung der Taliban-Regierung durch eine Koalition unter Führung der USA ab Oktober 2001, die in Anwendung des Selbstverteidigungsrechts gemäß Artikel 51 der VN-Charta in Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 eingeleitet worden war; beides – die in Reaktion auf die Anschläge des 11. September geführten militärischen Aktionen einerseits, das „Afghanistan-Engagement“ andererseits – ist dabei begrifflich nicht nur im Hinblick auf die maßgeblichen völkerrechtlichen Begründungen, sondern genauso wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen zu trennen. Konzeptionell ausgearbeitet wurde das Afghanistan-Engagement durch die (1.) Petersberg-Konferenz zu Afghanistan (27. November bis 5. Dezember 2001), deren Ergebnisse im „Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan“ niedergelegt wurden. Zahlreiche weitere Afghanistan-Konferenzen, darunter mehrere unter deutscher Verantwortung, haben diese Grundlagen fortgeschrieben.

Die dabei entwickelte Ratio setzte an den mit den Anschlägen vom 11. September deutlich gewordenen Gefahren für die internationale Sicherheit an: Nachdem mit den Taliban jene Regierung vertrieben worden war, die sich geweigert hatte, gegen den von ihrem Boden aus agierenden internationalen Terrorismus vorzugehen, sollte es im Weiteren darum gehen, an deren Stelle eine neue afghanische Staatlichkeit zu setzen, die ihrerseits bereit

und in der Lage wäre, dem internationalen Terrorismus das afghanische Territorium auf Dauer als Ausgangsbasis für seine Aktionen zu verweigern. Dabei wurde zugleich von der für alles Weitere entscheidenden Einschätzung ausgegangen, dass die übergroße Mehrheit des afghanischen Volkes nach den furchtbaren Verheerungen der sowjetischen Intervention nach 1979 und dem sich teils damit überlappenden, teils anschließenden innerafghanischen, bis 2001 nie abgeschlossenen Bürgerkrieg – auch zum Zeitpunkt der US-Intervention 2001 beherrschten die Taliban allenfalls 90 Prozent des afghanischen Territoriums – einen grundlegenden Neuanfang für ihr Land wollte. Entsprechend also ging es aus der Sicht der Petersberger Konferenz nie darum, gar mit militärischer Macht das afghanische Volk zu einer von der internationalen Gemeinschaft für erforderlich gehaltenen Umkehr zu zwingen; folgerichtig wurde der Anlage I des Peterbergers Übereinkommens zu der damit ins Auge gefassten, VN-mandatierten Internationalen Sicherheitstruppe die Feststellung vorangestellt, dass „die Afghanen selbst die Verantwortung dafür tragen, Sicherheit, Recht und Ordnung im gesamten Land zu gewährleisten.“ Genauso hat die Namensgebung für die damit angedachte Sicherheitstruppe – „International Security Assistance Force“ (ISAF), Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe – den Gedanken herausgestellt, dass es um militärische Unterstützung der afghanischen Sicherheitsorgane gehen sollte und nicht um deren Ersetzung. Damit war ein grundlegendes Strukturmerkmal eingeführt, das für das gesamte Afghanistan-Engagement Geltung beansprucht: dass nämlich die internationalen Beiträge aller Sparten (nicht nur der militärischen) stets nur akzessorisch, also in einer unterstützenden und abgeleiteten Rolle zu den jederzeit zentralen afghanischen Bemühungen stehen.

Insgesamt vereint der Afghanistan-Einsatz so drei Zielsetzungen:

- Durch die Schaffung eines stabilen Staatswesens in Afghanistan soll das Land auf Dauer als Ausgangspunkt des internationalen Terrorismus ausgeschaltet werden. Letztlich geht es dabei also darum, die zuvor herbeigeführte Vertreibung der Taliban nachhaltig zu machen. Damit dient dieses Engagement der Sicherheit der Welt, insbesondere der daran beteiligten Staaten der Internationalen Gemeinschaft.
- Zugleich soll so der internationalen Ordnungspolitik gedient werden, insbesondere mit Blick auf die vielfach destabilisierenden Ausstrahlungen der vorangegangenen Taliban-Regierung auf das regionale Umfeld nach Pakistan, Indien und Zentralasien.
- Schließlich geht es darum, den Hoffnungen und Erwartungen des afghanischen Volkes in eine bessere Zukunft zu entsprechen, das zwischen mindestens 1979 bis 2001 ein Martyrium wie wenig andere in unserer Zeit hat erdulden müssen und dessen Gemeinwesen in seinen letzten Resten zuletzt durch das Taliban-Regime nahezu vollständig zerstört worden war.

Diese drei Zielsetzungen sind wechselseitig voneinander abhängig und können insofern auch nur im Zusammenhang erreicht werden. So lässt sich eine neue afghanische Staatlichkeit dauerhaft nur errichten, wenn diese grundlegenden Erwartungen des afghanischen Volkes erfüllt, also einerseits bei Regierungsführung und Menschenrechten zentrale Standards einhält, andererseits durch eine sichtbar in Gang gekommene breite wirtschaftliche und soziale Entwicklung den Menschen berechnete Hoffnungen auf eine bessere Zukunft eröffnet und diese so zu einer möglichst aktiven Mitwirkung daran veranlasst.

Andererseits ist immer wieder die dieser Konzeption zugrunde liegende Annahme in Frage gestellt worden, dass die internationale Rolle sich im Kern auf eine bloße Unterstützung des afghanischen Volkes begrenzen könne, weil die afghanische Bevölkerung selbst das mit dem Afghanistan-Engagement verfolgte Ziel einer grundlegenden Neuordnung teilt. Solche Zweifel mussten insbesondere durch die von 2006 bis 2009 verstärkt aufgekommene afghanische Insurgenz genährt werden; auch ist vielfach offenkundig geworden, dass die mit dem Afghanistan-Engagement lancierte Modernisierung in manchen Aspekten auf Widerstände in einer in Teilen tiefkonservativen Gesellschaft getroffen ist. Demgegenüber bleibt die Bundesregierung bei ihrer Einschätzung, dass auch heute das internationale Engagement für Afghanistan von einer großen Mehrheit in der afghanischen Gesellschaft getragen wird. Zunächst hat die Insurgenz – im scharfen Gegensatz zu den Verhältnissen unter sowjetischer Besatzung in den 1980er Jahren, die aus propagandistischen Gründen von der heutigen Insurgenz aber immer wieder als Teil ihres legitimierenden Narrativs herangezogen wird – auch nach 2006 nie eine breite Basis im afghanischen Volk gefunden, bleibt weitgehend auf Teile der Volksgruppe der Paschtunen begrenzt und steht auch innerhalb der Paschtunen nur für eine kleinere Minderheit, selbst wenn der Kreis der Sympathisanten hinzugezählt wird. Weiter ist gerade in der Perspektive des Abzugs der ISAF offensichtlich, dass die afghanische Öffentlichkeit darauf ganz überwiegend mit der Sorge reagiert, ob ihre eigenen Institutionen schon ausreichend stabil seien, um den bisher von der internationalen Gemeinschaft wahrgenommenen Part zu übernehmen – und oft erst in zweiter Linie mit Befriedigung über die wiedergewonnene volle Souveränität; hier ist daran zu erinnern, dass eine im November 2013 eigens zu diesem Zweck einberufene afghanische Volks-



versammlung (Loya Jirga) Präsident Karzai einstimmig aufforderte, die notwendigen Verträge für eine Folge-mission zu ISAF zu zeichnen. Schließlich schließt eine grundsätzliche Zustimmung zu dem von der Internationalen Gemeinschaft verfolgten Kurs naturgemäß nicht aus, dass es im Einzelnen auch erhebliche Meinungsunterschiede innerhalb der afghanischen Gesellschaft dazu gibt, wie bei Themen wie Geschlechtergerechtigkeit oder der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen aus der Zeit des Bürgerkrieges vorzugehen ist, um nur zwei besonders schwierige Beispiele zu nennen; Werte wie Rechtsstaatlichkeit oder soziale Teilhabe sind im Übrigen offen – über deren Konkretisierung wird auch innerhalb von westlichen Gesellschaften heftig gestritten.

## **2. Bewertung des Erreichten**

Im Folgenden wird kein Versuch gemacht, eine Bewertung nur und gerade von deutschen Beiträgen zum Afghanistan-Einsatz vorzunehmen. Eine nationale Betrachtung würde angesichts des Umstandes, dass gerade die Bundesregierung stets bemüht war, ihre Beiträge – gleich welcher Art – konsequent in multilaterale Abstimmungen einzubetten, keinen Sinn ergeben. Gerade für das Afghanistan-Engagement gilt, dass nur alle zusammen erfolgreich sein können und sein werden – oder niemand.

### **2.1 Staatswesen und Regierungsführung**

Wichtigster Erfolg auf diesem Felde war die Inkraftsetzung einer neuen afghanischen Verfassung am 3. Januar 2004 nach den Vorgaben des Petersberger Abkommens und auf der Grundlage der Arbeiten einer eigens dazu einberufenen Loya Jirga 2003. Sie sieht in Fortführung früherer afghanischer Traditionen ein präsidentielles System mit einem aus zwei Kammern gebildetem Parlament mit einer Frauenquote (zwei Frauen je Provinz) vor, ferner eine Loya Jirga als eine Art von fallweise einzuberufender verfassungsgebender Versammlung. Der Islam ist Staatsreligion; aber auch alle anderen Glaubensgemeinschaften genießen Religionsfreiheit. Zu den von der Verfassung vorgegebenen Staatszielen gehören u. a. „soziale Gerechtigkeit“, „die Wahrung der menschlichen Würde“, „der Schutz der Menschenrechte“ und die „Verwirklichung der Demokratie“.

Einer häufig zu hörenden Kritik zufolge sei dieses Verfassungsgefüge zu zentralistisch und widerspreche so fundamental den staatspolitischen Traditionen des Landes seit seiner Schaffung im Jahre 1747; diesen Traditionen weit angemessener wäre eine bundesstaatliche Ordnung, während die in der Verfassung angeordnete Zentralisierung unnötig zusätzliche Widerstände provoziere. Diese Betrachtung ist in Afghanistan selbst kaum anzutreffen; dort wird ganz überwiegend eine Bundesverfassung abgelehnt. Ohnehin ist in der afghanischen Realität der kontrollierende Zugriff jeder Zentralmacht unvermeidlich begrenzt, was die befürchtete Überzentralisierung von vorneherein als praktikable Option unmöglich macht. Die gegebene Aufteilung des Landes in insgesamt 34 Provinzen mit eigenen Gouverneuren, eigenen Kompetenzen und gewählten Provinzparlamenten, die Vertretung jeder dieser Provinzen im Oberhaus des Zentralparlaments, ferner die in den mehreren Hundert Kreisen zu wählenden Kreisräte, inkorporieren aber auch wichtige Elemente einer dezentralen Willensbildung unterhalb der Schwelle einer regelrechten Bundesstaatlichkeit, die durchaus als Anknüpfungspunkte für eine effektivere Rolle lokaler Entscheidungsebenen genutzt werden könnten. Und auch wenn die Gouverneure vom Staatspräsidenten ernannt werden, hat die Praxis der vergangenen Jahre gezeigt, dass der Präsident dabei am besten fährt, wenn er Persönlichkeiten in dieses Amt beruft, die örtlich verwurzelt sind und insofern mit eigenem politischen Gewicht der Zentrale gegenüberstehen – manchmal eher mehr als sinnvoll scheint.

Im Weiteren wurden die in der Verfassung vorgesehenen Organe eingerichtet, etwa eine Zentralbank mit einer neuen Währung (Afghani), die Wahlbehörden oder die Unabhängige Menschenrechtskommission. So hat Afghanistan heute nach dem Neuanfang von 2001 und der vollständigen Zerstörung jedweder normativ gebundener Staatlichkeit durch die Taliban einen vollen Satz an Verfassungsorganen aller drei Gewalten. Ausdruck dieses Erfolges war die Abhaltung einer Reihe von Wahlen: 2004, 2009 und 2014 Präsidentschaftswahlen, 2005 und 2010 Wahlen zum Unterhaus und dreimal Wahlen für die Provinzparlamente, zuletzt 2014. Hier haben sich teilweise deutliche Grenzen bei der Beachtung einschlägiger Standards gezeigt: Zu den diesjährigen Präsidentschaftswahlen wird auf den ersten Teil dieses Berichts verwiesen, aber auch die Präsidentschaftswahlen 2009 und die zum Unterhaus 2010 waren von erheblichen Wahlfälschungen überschattet. Und trotzdem: Schon ein Blick in die Region zeigt, dass gar regelmäßige Wahlen dort eher die Ausnahme sind; in Afghanistan selbst gab es nur in den 1960er Jahren zweimal eine Wahl von je einem Drittel der Parlamentsangehörigen auf der Grundlage eines beschränkten Wahlrechts. Auch die beim diesjährigen Wahlgang sichtbar gewordenen großen Probleme ändern am Ende nichts daran, dass Afghanistan erstmals einen Machtwechsel von einem Präsidenten zum nächsten auf der Grundlage einer freien Wahl unter Teilnahme einer Mehrheit des afghanischen Volkes herbeigeführt hat.

Die sichtbar gewordenen Probleme bestehen fast durchweg bei der Umsetzung und in Sonderheit bei der fehlenden Kapazität der Staatsbediensteten, sind aber auch bedingt durch Partikularinteressen der politischen und gesellschaftlichen Eliten. Besonders deutlich wird das bei einem massiven Korruptionsproblem, dessen eklatantester Ausdruck die Affäre rund um die zusammengebrochene Kabul-Bank war; es ist ermutigend, dass einer der ersten Erlasse des neuen Präsidenten Ghani eine Aufforderung zur entschiedenen justiziellen Verfolgung der darin verwickelten Akteure zum Gegenstand hatte. Genauso defizitär ist das Justizwesen, das in weiten Teilen von informellen Verfahren außerhalb der staatlichen Ordnung bestimmt wird. Im Übrigen muss man sagen, dass Staatspräsident Karzai ein außerordentliches Geschick bewiesen hat, die Mechanismen der Verfassung so mit afghanischen Gegebenheiten zu verbinden, um über Jahre die politische Szene seines Landes teils souverän zu beherrschen und gleichzeitig im Ganzen das Land auf einem zwar langsamen und unvollkommenen, aber beständigen Reformkurs zu halten. Die Verfassungsordnung, die ihn dazu in die Lage versetzt, kann so schlecht nicht sein. Bedenklich ist allerdings, dass Karzai es stets abgelehnt hat, eine Partei zu gründen oder gar anzuführen und er viel getan hat, um die Rolle von Parteien zu begrenzen; es ist kein Beispiel einer dauerhaft erfolgreichen Demokratie bekannt, die ohne politische Parteien auskäme.

Im Zuge der historischen Aufbruchsstimmung der Petersberger Konferenz 2001 hat der afghanische Verfassungsgeber, nicht zuletzt in Reaktion auf die schrecklichen Verbrechen der Taliban, einen umfassenden und ambitionierten Grundrechtekatalog in der neuen Verfassung verankert, der das umfänglichste Kapitel der Verfassung ausmacht. Darin werden unter anderem die Gleichheit aller und in Sonderheit von Mann und Frau, die Unschuldsvermutung, ein Folterverbot und weitere Justizrechte, die Meinungsfreiheit, das Recht zur Gründung politischer Parteien, die Versammlungsfreiheit sowie ein Recht auf freie Schulbildung und freie Gesundheitsversorgung niedergelegt. Das ist auch im internationalen Vergleich beachtlich, gemessen an den Verhältnissen der Region noch einmal mehr. In vielen Bereichen blieb die Umsetzung dieser Rechte in einem völlig zerstörten und strukturell hochgradig unterentwickelten Land dennoch in der Praxis weit hinter dem hohen Anspruch der Verfassung zurück. Dies trifft bis heute insbesondere auf die Verhältnisse der Frauen und Mädchen zu. Ihre Situation ist auch 13 Jahren nach dem Sturz der Taliban nicht zufriedenstellend. Ursache dafür ist die mangelnde Fähigkeit der einstweilen zu schwachen afghanischen Institutionen, die Rechte von Frauen gegenüber einer in großen Teilen weiterhin tief konservativen Bevölkerung auch effizient umzusetzen. So werden trotz klarer gesetzlicher Vorgaben weiterhin drei Viertel der Mädchen zu arrangierten Ehen gezwungen, das Heiratsalter liegt häufig deutlich unter den gesetzlich vorgeschriebenen 16 Jahren für Mädchen und 18 Jahren für Jungen.

Dennoch hat sich die Menschenrechtslage seit 2001 eindeutig verbessert. Der Zugang zu Bildung ist weitgehend gesichert, gerade auch für Mädchen. Frauen haben sich beharrlich mehr gesellschaftliche Freiräume erkämpft, nicht nur in den Parlamenten, wo sie ein Viertel der Abgeordneten stellen. Viele der Fortschritte im Menschenrechtsbereich sind auch Ausfluss einer sich rasant verändernden und öffnenden afghanischen Gesellschaft. Gleichzeitig bleiben die konservativen Beharrungskräfte unvermindert stark. Gerade die vollständige Durchsetzung der Menschenrechte ist eine Generationenaufgabe. Neben der Stärkung der afghanischen Menschenrechtsinstitutionen wird die Bundesregierung auch künftig jene gesellschaftlichen Kräfte aktiv unterstützen, die sich für die vollständige Umsetzung des in der Verfassung verankerten Menschenrechtskatalogs einsetzen.

Häufig viel zu wenig beachtet ist die bemerkenswerte Entwicklung der afghanischen Zivilgesellschaft. Diktatur, Bürgerkrieg und Taliban-Herrschaft sowie die Flucht oder Vernichtung der gebildeten Mittelschicht haben in der afghanischen Gesellschaft tiefe Spuren hinterlassen. Insoweit gab es 2001 in Afghanistan wirklich eine Stunde Null. Heute gibt es in Afghanistan eine vibrierende zivilgesellschaftliche Szene von bis zu 3.000 Nichtregierungsorganisationen (NRO) aller Sparten. Ihre Aktivitäten sind weiterhin vor allem auf die urbanen Zentren konzentriert, strahlen aber zunehmend auf den ländlichen Bereich aus. Die große Zahl der NROs ist zuvörderst dem Engagement gerade junger Afghaninnen und Afghanen geschuldet, ist aber auch die Folge konsequenter internationaler Förderung. Als Gegengewicht zur Regierung und starken beharrenden Strömungen im Parlament haben sie maßgeblich zur Verteidigung des menschenrechtlichen Acquis beigetragen. Ihre mittlerweile gut organisierten Dachorganisationen spielen eine wichtige Rolle in der Ausformulierung und Überwachung der Tokio-Verpflichtungen. Menschenrechtsorganisationen haben durch die Mobilisierung zehntausender Freiwilliger bei den Präsidentschaftswahlen entscheidend dazu beigetragen, dass der bei früheren Wahlgängen übliche, offene Wahlbetrug weitgehend eingedämmt werden konnte. Das Verhältnis zwischen Regierung und der Zivilgesellschaft, die auch mit offener Kritik nicht hinter dem Berg hält, ist nicht spannungsfrei, aber insgesamt pragmatisch und konstruktiv. Einschüchterungen von Aktivisten sind zwar an der Tagesordnung; dennoch verfügt die Zivilgesellschaft gerade auch im Vergleich zu den meisten Nachbarländern über einen ungewöhnlich hohen Organisationsgrad und viele Freiheiten.

Ähnlich positiv liegen die Dinge in Sachen Pressefreiheit und Recht auf freie Meinungsäußerung. Afghanistan ist geprägt von einer der vielfältigsten und freiesten Medienlandschaften der Region. 75 Fernsehsender, fast 200



Radiostationen und Hunderte von Printmedien gewähren praktisch der gesamten Bevölkerung direkten Zugang zu Informationen. Auch die Nutzung sozialer Netzwerke ist weitgehend ungehindert. Nicht alle Medien entsprechen den Standards fairer und unabhängiger Berichterstattung, gesetzliche Vorgaben wie Blasphemie-Verbot, aber auch Einschüchterungen behindern die Arbeit von Journalisten und sind ursächlich für Selbstzensur. Trotz dieser Einschränkungen sind die Medien in der Summe ein wichtiges politisches und gesellschaftliches Korrektiv, das seiner Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive durchaus gerecht wird. Ohne Medien und Zivilgesellschaft wäre der ungewöhnlich programmatische Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 2014 wie auch die sehr hohe Wählermobilisierung nicht vorstellbar gewesen. Die kontroversen und inhaltsreichen Fernsehdebatten der Präsidentschaftskandidaten auf der von den Medien – auch den neuen Medien – bereiteten Bühne haben wesentlich zur Schwächung der „alten Jihadi-Politikergarde“ beigetragen.

Nichts stellt für die Schaffung eines Rechtsstaats in Afghanistan eine größere Herausforderung dar als die Drogenwirtschaft, also der Anbau des weitaus größten Teils der Weltopiumernte, dessen Verarbeitung zu Heroin und der Handel damit. Afghanistan war mindestens seit 1997 (mit der Ausnahme des Jahres 2001, als es eine Sondersituation in Afghanistan gab) Jahr für Jahr der größte Opiumproduzent der Welt. Nach Zahlen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) wurde 1994 auf ca. 71.000 ha Flächen Schlafmohn angebaut mit einem Ertrag von ca. 3.400 t Opium, 2013 war es auf einer Fläche von ca. 209.000 ha ein Ertrag von ca. 5.500 t Opium.

Wenn es richtig ist, dass am Ende allein die Menge geernteten Opiums über den Erfolg von Drogenbekämpfungsbemühungen entscheidet, dann bleibt in der Summe nur die nüchterne Feststellung, dass den verschiedenen Anstrengungen auf diesem Feld seit 2001 kein durchgreifender Erfolg beschieden war. Allenfalls wäre hier darauf zu verweisen, dass der Anbau heute weniger im Norden stattfindet, dies freilich um den Preis einer entsprechenden mengenmäßigen Ausweitung im Süden und Osten des Landes. Wie ist dieses Scheitern zu erklären? Zunächst ist festzuhalten, dass es entgegen manchmal zu hörender Behauptung ganz erhebliche Anstrengungen auch von Seiten der internationalen Gemeinschaft gegeben hat, sich dieses Problems anzunehmen; insbesondere Großbritannien, das 2002 für diese Aufgabe den „lead“ übernommen hatte, hat vielfache Initiativen mit beträchtlichem Mitteleinsatz ergriffen, aber auch die USA; richtig war im Übrigen zweifellos, keinesfalls ausländische Soldaten gegen die Drogenkriminalität, gar zur Zerstörung von Mohnfeldern einzusetzen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist gerade für die Drogenbekämpfung festzustellen, dass dort durchschlagende und dauerhafte Fortschritte an besonders komplexe und anspruchsvolle Voraussetzungen gebunden sind und solche Fortschritte nur möglich sind, wenn diese Voraussetzungen vorher erfolgreich hergestellt wurden. Dazu gehören neben kontrollierbaren sicheren Bedingungen, wie sie in den Opiumanbaugebieten oft gerade nicht gegeben sind, effektive und korruptionsresistente Sicherheits- und Regierungsorgane, ferner eine funktionierende Justiz von der polizeilichen Ermittlungsarbeit, über die Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaften, die Aburteilung nach ordentlichen Verfahren bis zum Strafvollzug und schließlich eine zuverlässige Entwicklungsperspektive, die den Bauern (wenn möglich langfristige) Einkommensalternativen eröffnet. Insofern ist mit einem nachhaltigen Rückgang des Opiumanbaus erst zu rechnen, wenn diese Voraussetzungen ihrer Umsetzung näher gekommen sind. Im Nachhinein muss man sagen, dass diese Aufgabe als „lead“ richtigerweise gar nicht hätte vergeben werden sollen: sie erfordert eine nochmal längere Zeitperspektive als bereits jene eben als sachlogische Voraussetzungen dafür benannten Zielsetzungen, die ja ihrerseits bereits sehr ambitioniert sind.

## 2.2 Sicherheit

Das ursprüngliche Ziel der internationalen Gemeinschaft nach dem 11. September 2001, dass Afghanistan künftig nicht mehr als Ausgangspunkt des internationalen Terrorismus dienen dürfe, wurde ohne Zweifel erreicht. Islamistische Terrorgruppen wie Al-Qaida verfügen heute in Afghanistan über keine Operationsbasen. Es gab seit 2001 keine weiteren Anschläge in der Art des 11. Septembers in Europa oder den USA, die ihren Ursprung in Afghanistan hatten. Von Afghanistan geht heute keine Bedrohung mehr aus, weder für unsere Sicherheit noch für die der Nachbarn Afghanistans. Afghanen sind mit wenigen Ausnahmen keine treibende Kraft im internationalen islamistischen Terrorismus. Verfolgungen religiöser Minderheiten wie beispielsweise der Schiiten, im Nahen Osten und in der Region (auch in Pakistan) leider weit verbreitet, sind in Afghanistan derzeit allenfalls Randerscheinungen.

Viel problematischer gestaltete sich allerdings die Sicherheitslage für die Afghaninnen und Afghanen selbst. Hier war die Entwicklung in den ersten Jahren unzureichend und fragil: Den ersten Fortschritten, insbesondere

die weitgehende Entwaffnung der Jihadi-Milizen durch erfolgreiche Demobilisierungsprogramme, folgte zwischen 2005 und 2009 eine kontinuierliche Verschlechterung der Sicherheitslage in weiten Teilen des Landes. Dies wurde von den Afghaninnen und Afghanen als besonders schmerzlich wahrgenommen, da es nach der Vertreibung der Taliban in 2001 und dem Ende von fast zwei Jahrzehnten Bürgerkrieg zunächst erstaunlich ruhig geblieben war. Die Gründe für die Verschlechterung sind vielschichtig, haben sich in ihrer negativen Wirkung teils gegenseitig verstärkt. Zuvorderst zu nennen ist die Rückkehr der Taliban, die sich nach ihrer militärischen Niederlage in Rückzugsräumen im pakistanischen Grenzgebiet neu gruppierten und ab 2005 insbesondere im Osten und Süden, später auch in Teilen des Nordens Afghanistans aktiv wurden. Zum Wiederaufstarken der Taliban entscheidend beigetragen hat allerdings auch der allzu langsame Aufbau der afghanischen Sicherheits- und Regierungsstrukturen: Die Unfähigkeit und Korruption vieler örtlicher Regierungsvertreter, Enttäuschung über das Ausbleiben von Entwicklungsfortschritten sowie das Fortbestehen zahlreicher ungelöster lokaler Konflikte (meist über Landbesitz) erlaubten es den Taliban, sich in den ersten Jahren lokal begrenzt als Alternative einer allzu oft abwesenden Regierung anzutragen.

Die Umkehrung dieser Entwicklung gelang erst ab 2009 durch den konsequenten Aufwuchs von ISAF, den Übergang zu einer vernetzten Strategie der Aufstandsbekämpfung sowie insbesondere durch ein langfristiges internationales Engagement zu Aufbau, Ausbildung und Finanzierung der afghanischen Streitkräfte und der Polizei. Eine besondere Rolle dabei bildeten die Bemühungen, konsequent Opfer unter der afghanischen Bevölkerung zu vermeiden als entscheidende Voraussetzung dafür, um die grundsätzliche Zustimmung der Afghaninnen und Afghanen zur Gegenwart von ISAF zu wahren; in ihrem letzten Bericht zur „Protection of Civilians in Armed Conflict“ vom Juli 2014 hält die Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) fest, dass nur noch 1 Prozent der in der ersten Jahreshälfte 2014 zu verzeichnenden zivilen Opfer auf internationale Militäroperationen zurückzuführen waren, hingegen 74 Prozent auf Aktionen der regierungsfeindlichen und 8 Prozent auf solche der afghanischen Sicherheitskräfte (die weiteren 17 Prozent konnten nicht zugeordnet werden oder hatte andere Ursachen wie Unfälle durch Minen usw.). Seit 2010 konnte, auch durch eine Verstärkung der internationalen Truppenpräsenz, so der Abwärtstrend gestoppt und Fortschritte bei der Sicherheitslage in zahlreichen Regionen langsam verstetigt werden. Auch nach Übergabe der Sicherheitsverantwortung von ISAF an die afghanischen Sicherheitskräfte im Rahmen des sog. Transitionsprozesses ab 2012 konnten die erzielten Verbesserungen bisher weitgehend gehalten werden; ein Indikator dafür war die erfolgreiche alleinige Absicherung der beiden Wahlgänge der diesjährigen Präsidentschaftswahlen durch die afghanischen Sicherheitskräfte.

Dieser positiven Entwicklung stehen unverändert große Herausforderungen gegenüber. Die afghanischen Sicherheitskräfte konnten zwar die großen Bewährungsproben dieses Jahres erfolgreich bestehen, die Verluste bleiben aber auf einem sehr hohen Niveau. Insgesamt gewährleisteten die afghanischen Sicherheitskräfte dennoch in den Bevölkerungszentren und entlang der bedeutsamen Hauptverkehrsachsen des Landes eine „ausreichend kontrollierbare“ Sicherheitslage. Die regierungsfeindlichen Kräfte stellen dennoch weiterhin landesweit eine erhebliche Bedrohung für die afghanische Bevölkerung, die Sicherheitskräfte, afghanische Regierungsorgane und Vertreter der internationalen Gemeinschaft dar. In ihren traditionellen Kernräumen in ländlichen, vornehmlich paschtunisch geprägten, Gebieten konnten sie ihre Handlungsfähigkeit in 2014 teilweise erhöhen; dabei verschwimmen dort die Grenzen zwischen Insurgenz, Gewalt- und Drogenkriminalität sowie allgemeiner Gesetzlosigkeit. Die negativen Auswirkungen dessen auf die Bevölkerung sind nicht selten groß und lähmen Wiederaufbau und Entwicklung in einigen Regionen des Landes. Eine allein militärische Lösung zur Verbesserung der unverändert schwierigen Sicherheitslage ist ausgeschlossen. Richtig ist aber weiterhin: Die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung unterstützt die Taliban nicht und lehnt Gewalt und Extremismus ab.

Eine der häufigsten Klagen über Afghanistan ist die Behauptung, das Land werde wie eh und je durch Warlords beherrscht. Auch wenn man diesem Begriff eine gewisse Bandbreite zugesteht: Hier wird einmal mehr der seit 2001 eingetretene Wandel unterschätzt. Damals gab es in der Tat in Afghanistan zahlreiche bewaffnete Milizen unter nur lockerer, oft bloß nomineller zentraler Kontrolle, dafür aber umso enger einem selbst ernannten Anführer verpflichtet, oft sogar mit schweren Waffen ausgestattet, die in weitgehender Abwesenheit irgendwelcher staatlicher Sicherheitsorgane als Ordnungsmacht auftraten und dabei nach freiem Gutdünken handelten. Diese Milizen zu entwaffnen, zu demobilisieren und die dabei freigesetzten Kämpfer in die Gesellschaft zu reintegrieren, um zugunsten der parallel aufzubauenden staatlichen Sicherheitskräfte erste Anfänge eines staatlichen Gewaltmonopols zu legen, war die Aufgabe eines von der afghanischen Regierung dazu eingerichteten Maßnahmenpakets („Afghanistan’s New Beginnings Programme“, ANBP), das international von einem von Japan übernommenen „lead“ unterstützt wurde.

Einmal mehr gilt auch hier, dass es Licht und Schatten gab. Entscheidend für den Start des Programms war die Reform des afghanischen Verteidigungsministeriums, das in der Anfangszeit nach 2001 weitgehend aus Vertretern der Nordallianz bestand: Es war insofern in den Augen vieler Afghanen keine nationale Institution, der man Vertrauen entgegenbrachte. Nachdem sich das änderte, kam auch Schwung in das ANBP. Alle schweren Waffen wurden eingezogen, viele Kleinwaffen wurden abgegeben, auch wenn es keinen Zweifel geben kann, dass in Afghanistan weiterhin jederzeit allzu viele Schusswaffen außerhalb staatlicher Kontrolle zur Verfügung stehen. Ferner wurden die sichtbar als Parallelmacht auftretenden Milizen größtenteils abgewickelt. Viele der ehemaligen Kämpfer wurden in die neuen afghanischen Sicherheitsorgane übernommen, sicher keine ideale Lösung, denn so werden oft alte Netzwerke nur versteckt weiterbedient und im Gewande einer staatlichen Uniform in Wirklichkeit auf Geheiß eines informellen Machthabers gehandelt. Andererseits deutet sich selbst darin eine langsame Verschiebung in die richtige Richtung an: nämlich weg von dem schieren Recht des Stärkeren, das allein durch den Besitz von Waffen vermittelt wurde, hin zu einem wenigstens nach außen hin im übergeordneten Interesse auftretenden, mindestens dem Anspruch nach normativ gebundenen Staatsorgan. Wirklich problematisch waren freilich die versteckten Milizen, die von ANBP nicht erfasst wurden. Allgemein ist zu sagen, dass es insgesamt praktisch keine justizielle Aufarbeitung von Menschenrechtsvergehen in der Bürgerkriegszeit gegeben hat. Und doch sind viele der früheren Warlords schon wegen der neuen Formen des politischen Wettbewerbs über die neuen Massenmedien, für die sie kein Talent mitbrachten, in die zweite Reihe getreten; in anderen Fällen haben sich ehemalige Warlords aber auch in die neuen Verhältnisse gefunden und manchmal sehr erfolgreich Entwicklungen befördert, das Wirtschaftsleben angekurbelt und sich in das politische System integriert. Insgesamt ergibt sich so ein zweifellos gemischtes Bild, aber doch mit einer richtigen Tendenz.

Für den Aufbau einer neuen afghanischen Armee und der grundlegenden Reform der damals weitgehend daniiederliegenden afghanischen Polizei hatten die USA und Deutschland jeweils den Part des internationalen Koordinators („lead“) übernommen; Deutschland richtete ab 2002 dazu ein bilaterales Polizeiprojekt ein, auf maßgebliche deutsche Initiative trat ab Mai 2007 eine europäische Polizeimission (EUPOL Afghanistan) hinzu.

Als Ergebnis dieses ungewöhnlich breit angelegten Engagements, das in komplexe eigene Abstimmungsstrukturen eingebunden war, sind planmäßig bis heute eine Armee (plus einer kleinen Luftwaffe) im Umfang von etwa 195.000 Mann und eine Nationale Polizei von etwa 152.000 Männern und Frauen, zusammen knapp 350.000 Personen, entstanden. Wie sind diese Formationen zu bewerten?

Positiv ist festzuhalten:

- In der westlichen Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen, haben die afghanischen Sicherheitsorgane mit der fünften und letzten Phase der sogenannten Transition seit Juni 2013 die Sicherheitsverantwortung in nunmehr allen Distrikten ihres Landes von der ISAF übernommen, d. h. sie und nicht mehr ISAF haben die Führung aller Sicherheitsoperationen inne. Auch Unterstützungen durch ISAF sind inzwischen selten geworden. Es ist festzuhalten, dass die afghanischen Sicherheitsorgane – bei freilich erheblichen eigenen Verlusten (3.450 Gefallene bei Armee und Polizei in den ersten acht Monaten 2014) – weiterhin in den wesentlichen Teilen Afghanistans eine „ausreichend kontrollierbare Sicherheitslage“ sicherstellen. Dabei zeigen die afghanischen Soldaten und Polizisten oft große Resilienz und Tapferkeit bei sich stetig erweiternder Kompetenz.
- Ebenfalls in afghanischer Verantwortung wurden im letzten Jahr zahlreiche, schwer zu schützende Großveranstaltungen durchgeführt – ohne Zwischenfälle; das galt etwa für eine mehrtägige Loya Jirga zur Beratung des „Bilateral Security Agreement“ mit den USA im November 2013, für die Neujahrsfeierlichkeiten im März 2014 mit ausländischen Staatsgästen, bei zahlreichen Wahlveranstaltungen im ganzen Land und jüngst bei der Amtseinführung des neuen Präsidenten. Besonders eindrucksvoll: auch die beiden Wahlgänge für die Präsidentschaftswahlen konnte die Insurgenz entgegen ihrer erklärten Absicht nicht unterbinden. Trotz mancher Anschläge blieb die Sicherheitslage „ausreichend kontrollierbar“ und damit die wichtigste Voraussetzung für die erreichte hohe Wahlbeteiligung gewahrt.
- Das Ansehen von Armee und Polizei ist in der afghanischen Öffentlichkeit kontinuierlich gestiegen. Dies liegt neben den Ausbildungstätigkeiten der internationalen Gemeinschaft auch daran, dass mittlerweile sämtliche Volkgruppen in den afghanischen Sicherheitskräften vertreten sind. Insbesondere die Armee ist inzwischen zum Gegenstand wachsenden patriotischen Stolzes geworden, trägt so zu einer positiven Identifikation mit dem neuen afghanischen Staatswesen bei und hat trotz eines gefährvollen Dienstes ihre Verluste und Abgänge durch Neuanwerbung numerisch stets ausgleichen können.

Auf der negativen Seite ist zu vermerken:

- Sowohl Armee wie auch Polizei leiden unter hohen Raten von unerlaubten Abwesenheiten. Das hat allerdings weniger mit erfolgreichen Rekrutierungen durch die regierungsfeindlichen Kräfte zu tun, wie diese gerne glauben machen will, sondern erklärt sich in erster Linie daraus, dass vertragliche Bindungen kulturell bedingt oft gegenüber familiären Verpflichtungen nicht ausreichend ernst genommen werden.
- Auch die sog. Innentäter-Angriffe sind ganz überwiegend nicht das Ergebnis erfolgreicher Anwerbungen durch die regierungsfeindlichen Kräfte; lediglich bei einem von rund 100 Innentäter-Angriffen seit 2007 ist eine Infiltration durch die Insurgenz erwiesen, auch wenn man zusätzlich eine gewisse Dunkelziffer berücksichtigen sollte. In der Masse erklären sich solche Angriffe aus tiefempfundenen Frustrationen und einem fehlenden Vertrauen in formalisierte Beschwerdeverfahren zu deren Abstellung wie auch in interkulturellen Missverständnissen. Im Umfang sind solche Angriffe –auch wegen der Reduzierung von ISAF, was die potentiellen Ziele solcher Angriffe vermindert – auch deutlich seltener geworden, dafür aber immer besonders schmerzhaft, weil sie die unverzichtbare Vertrauensgrundlage zwischen Afghanen und ausländischen Beratern erodieren lassen.
- Die Streitkräfte zeigen weiter Defizite bei anspruchsvolleren Aufgaben, wie Feuerunterstützung, Kampfmittelabwehr, Lufttransport, medizinischer Versorgung, Aufklärung und Logistik. Ihre vorhandenen Luftkampfmittel sind begrenzt, wobei Luftnahunterstützung – trotz aller kritischen Aspekte – eines der wirksamsten Mittel von ISAF zur Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte beim Kampf gegen die regierungsfeindlichen Kräfte war.
- Unzulänglichkeiten bei Teilen der afghanischen Sicherheitskräfte schlagen sich in Form von Übergriffen gegenüber der Bevölkerung und Verletzungen wesentlicher Menschenrechtsgarantien nieder. Die von diesen Vorwürfen hauptsächlich betroffenen Sicherheitskräfte wurden nicht durch deutsche Trainer ausgebildet oder beraten.

In der Summe sind mit den afghanischen Streitkräften und der afghanischen Polizei funktionstüchtige Organisationen entstanden, deren Kompetenz kontinuierlich weiter zunehmen wird, erst recht als Ergebnis weiterer Beratung durch die ISAF-Nachfolgeemission „Resolute Support“ ab 1. Januar 2015 und durch weitere Unterstützungen im Polizeibereich. Dazu ist es allerdings auf absehbare Zeit notwendig, den laufenden Unterhalt von Armee und Polizei durch Transfers aus der Internationalen Gemeinschaft zu unterstützen: jährlichen Kosten von derzeit rund 6 Mrd. US-Dollar (für Armee und Polizei zusammen) überfordern einstweilen das Steueraufkommen Afghanistans deutlich. Seit dem NATO-Gipfel in Chicago 2012, als Mittel hierfür bei der Internationalen Gemeinschaft eingeworben wurden, ist eine dreisäulige Struktur geschaffen worden, um ab 2015 einen in allen Teilen kontrollierten Mittelabfluss von den Gebern bis zu jedem einzelnen Soldaten und Polizisten sicherzustellen und das unter Bedingungen, die auch eine unabhängige Rechnungsprüfung erlauben. Afghanistan wird einen wachsenden Eigenanteil beitragen, beginnend mit 500 Mio. US-Dollar 2015. Ziel ist es, dass die afghanische Regierung bis spätestens Ende 2024 vollständig für die eigenen Sicherheitskräfte aufkommen kann. Bis dahin ist es allerdings noch ein weiter Weg, der sowohl der afghanischen Regierung als auch der internationalen Gemeinschaft einiges an Kraft und Ausdauer abverlangen wird.

Letztlich wird nur ein Dialogprozess mit den regierungsfeindlichen Kräften dem Land eine nachhaltige Friedensperspektive eröffnen. Auch die Bundesregierung hat sich auf diesem Feld aus dieser Überzeugung seit Jahren besonders engagiert, aber auch andere internationale Partner, vor allem die USA, und schließlich auch die afghanische Regierung durch den von ihr geschaffenen Hohen Friedensrat nach einer eigens dazu im Juni 2010 durchgeführten Friedens-Jirga; im Übrigen entspricht es afghanischer Konfliktkultur, den Gesprächskontakt auch zum heftig bekämpften Feind nie ganz abbrechen zu lassen. Dennoch haben all diese Bemühungen bisher keinen greifbaren Ertrag erbracht. Mit der Amtsübernahme durch den neuen Präsidenten Ghani werden sich aber auch auf diesem Feld neue Spielräume eröffnen.



### 2.3 Wiederaufbau und Entwicklung

Gerade und besonders bei Wiederaufbau und Entwicklung sind auf zahlreichen Feldern durchgreifende und besonders eindrucksvolle Verbesserungen festzustellen, zu denen auch unser Land durch seine entwicklungs- politische Zusammenarbeit und eine vielfältige Projektarbeit zur Stabilisierung gute und geschätzte Beiträge geleistet hat.

An vielen Parametern ist der eingetretene dramatische Wandel seit dem Beginn des internationalen Engagements seit 2001 exemplarisch zu belegen:

- In den Jahren seit 2001 ist die Lebenserwartung in Afghanistan deutlich gestiegen. Während die Menschen in Afghanistan heute durchschnittlich rund 60 Jahren alt werden, lag die Lebenserwartung 2001 noch bei 45 Jahren (Quelle: WHO, HDR, CIA) bzw. 55 Jahren (Quelle: Weltbank).
- Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag 2001 bei knapp 2,5 Mrd. US-Dollar, 2013 lag es bei knapp 21 Mrd. US-Dollar (Weltbank). Pro Kopf der Bevölkerung hat sich das BIP zwischen 2001 und 2013 mehr als versechsfacht und betrug 2013 schätzungsweise 670 US-Dollar.
- 2001 gingen knapp 1 Mio. Schüler in die Schulen – fast ausnahmslos Jungen, heute sind es zwischen 8 und 9 Mio., darunter ungefähr 40 Prozent Mädchen (UNICEF und afghanische Regierung).
- Heute gibt es in Afghanistan ein – bis dahin kaum existentes – formales Berufsbildungssystem, das mit deutscher Unterstützung aufgebaut wurde. Die Zahl der Berufsschulen ist von 31 in 2002 auf 250 in 2012 angestiegen. Immer mehr junge Afghaninnen und Afghanen erhalten dadurch eine berufliche Perspektive.
- An den Universitäten in Afghanistan wurden 2001 rund 8.000 Studenten unterrichtet, heute sind es 100.000, darunter viele Studentinnen (Weltbank).
- 57 Prozent der afghanischen Bevölkerung haben Zugang zu medizinischer Grundversorgung, in urbanen Gebieten sind es 79 Prozent (WHO). 2002 lag der Anteil bei 9 Prozent (afghanisches Gesundheitsministerium).
- Die Müttersterblichkeit ist dramatisch gesunken: Lag die Zahl der Todesfälle pro 100.000 Lebendgeburten in Afghanistan im Jahr 2003 bei 1.600 Fällen, so sind es 2010 noch 327 Todesfälle (UNDP) (zum Vergleich: in Pakistan 170 Todesfälle).
- Auch die Kindersterblichkeit (für Kinder unter fünf Jahren) ist stark gesunken: Lag sie im Jahr 2000 bei rund 130 je 1000 Lebendgeburten, so sind es im Jahre 2012 noch 99 je 1.000 Lebendgeburten (UNICEF, Weltbank).
- Das Mobiltelefon hat in Afghanistan einen Siegeszug ohnegleichen erlebt, heute gibt es knapp 20 Mio. Handyverträge in Afghanistan, 2001 waren es 21.000 (USAID). Hier besonders zeigt sich: Während Afghanistan unter den Taliban nicht nur politisch in weitgehender Selbstisolation verharrte, ist es heute eben auch technisch mit seiner Umgebung vernetzt.
- Einen Stromanschluss hatten 2002 nur 6 Prozent der Bevölkerung, heute sind es 30 Prozent, allein in Kabul profitieren mehr als 2 Mio. Afghanen von rund um die Uhr verfügbarem Strom (USAID).
- 2002 hatte Afghanistan nur 50 Kilometer asphaltierte Straßen, heute sind es 2.500 Kilometer, die der Bevölkerung einen weit schnelleren und besseren Zugang zu Märkten, Schulen und Kliniken ermöglichen (USAID).
- Die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen ist eine besonders ausdrucksstarke Form der „Abstimmung mit den Füßen“: Seit 2002 sind zwischen 4,7 und 5,7 Mio. Flüchtlinge nach Afghanistan zurückgekehrt. Freilich leben weiterhin noch etwa 1,7 Mio. registrierte Flüchtlinge in Pakistan und etwa 1 Mio. in Iran. In den 1980er Jahren war mehr als die Hälfte der afghanischen Bevölkerung auf der Flucht (UNHCR).
- Die 2001 nahezu nicht vorhandenen Regierungsstrukturen auf subnationaler Ebene konnten – zumindest in den Schwerpunktprovinzen des deutschen Engagements im Norden – graduell aufgebaut werden. Umfragen in der Bevölkerung zeigen, dass Entwicklungserfolge zunehmend den lokalen Verwaltungen zugeschrieben werden und das Vertrauen in diese steigt.

Ein wichtiger Schritt in Richtung strategische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung stellt die im Frühjahr 2014 verabschiedete Länderstrategie des BMZ „Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs“ für den Zeitraum 2014 bis 2017 dar. Sie unterstreicht, dass nach dem Ende der ISAF-Mission die zivile Entwicklung des Landes in der gleichen Breite wie bisher von Deutschland gefördert wird.

## 2.4 Fazit

Angesichts des überwältigenden empirischen Materials steht nach Auffassung der Bundesregierung außer Frage, dass Afghanistan heute in weit besserer Verfassung ist als 2001; das gilt für alle denkbaren Bereiche gesellschaftlicher Entwicklung in je unterschiedlichem Maße mit der allerdings gewichtigen Ausnahme der Opiumwirtschaft. Damit ist nicht gesagt, dass die erreichten Fortschritte in der weiteren Entwicklung des Landes im Sinne eines Minimalziels festgehalten und im weiteren soweit ausgebaut werden können, dass Afghanistan daraus die Kraft zu einer kontinuierlichen, aus eigenen Mitteln bestrittenen Entwicklung gewinnen kann. Eine solche selbsttragende, d. h. von einer externen Ressourcenzufuhr in dem außerordentlichen Umfang der Jahre seit 2001 unabhängige Entwicklung ist und war das eigentliche Ziel des internationalen Afghanistan-Engagements. Einstweilen kann Afghanistan das Vermögen zu einer solchen selbsttragenden Entwicklung noch nicht attestiert werden: Es bedarf zweifellos weiterer Unterstützung in verschiedener Form in einem Umfang, der über die üblichen Anforderungen eines in der Entwicklung stehenden Landes deutlich hinausgeht; darauf sind die Bundesregierung und mit ihr die internationale Gemeinschaft auch eingerichtet. Umgekehrt gibt es aber auch keinen Grund zu der Annahme, dass dieser Punkt nicht erreicht werden könnte. Gesicherte Prognosen dazu, wann damit zu rechnen ist, sind gegenwärtig nicht seriös möglich.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes muss konstatiert werden, dass es trotz aller Anstrengungen nicht gelungen ist, tragfähige Impulse für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu geben. Hier spielen verschiedene Aspekte eine Rolle: in weiten Teilen schwach ausgeprägtes unternehmerisches Denken, Mangel an Rechtssicherheit, Korruption und Vetternwirtschaft sowie das mangelnde Vertrauen auch afghanischer Eliten in eine langfristige Stabilität im Land. So bleiben die Schaffung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für „Doing Business“ die drängendsten Herausforderungen. Positiv ist, dass der neu gewählte afghanische Präsident angekündigt hat, gerade diesen Reformbereichen besondere Aufmerksamkeit widmen zu wollen.

Zugleich ist festzuhalten, dass die im Vorstehenden geübte rückschauende Sicht mit dem Jahr 2001 als Vergleichsmarke nicht den Blick dafür verstellen kann, wie auf ebenfalls allen Feldern teils ganz erhebliche und schmerzhaft Lücken gegenüber dem anzustrebenden idealen Endzustand verbleiben. Diese doppelte Blickrichtung – einmal zurück an den Ausgangspunkt des Afghanistan-Engagements 2001, der bei wenigen Ausnahmen oft dramatische Fortschritte zeigt, zum anderen nach vorne hin auf den angestrebten Endpunkt dieser Bemühungen mit nicht weniger signifikanten, teils offenkundigen Defiziten – bezeichnet zugleich in der öffentlichen Kommunikation eine eigentümliche Herausforderung, die uns seit 2001 begleitet hat. Denn angesichts des außerordentlich niedrigen Ausgangsniveaus Afghanistans von 2001 lassen sich selbst dramatische Fortschritte stets relativieren durch den regelmäßig ebenso berechtigten Hinweis auf die weitere noch zu bewältigende Strecke, um etwa normative Vorgaben des Menschenrechtsschutzes oder guter Regierungsführung vollumfänglich zu erreichen.

Richtig indes ist auch: Die Afghanistan abverlangten Veränderungen umreißen im Einzelnen gesellschaftliche Wandlungen, die nur in Generationen zu bewältigen sind; das zeigt auch die deutsche und europäische Geschichte mit zahlreichen Beispielen dafür, wie Modernisierungsprozesse der hier angesprochenen Art abgebrochen, sogar zurückgenommen wurden und sich nur über viele Jahrzehnte erfolgreich haben durchsetzen können. Das bedeutet: Afghanistan verlangt von der Internationalen Gemeinschaft in einem ungewöhnlichen Maße strategische Geduld. Mit Blick darauf ist es ungerecht gegenüber dem afghanischen Volk, das die Last dieser Veränderungen zu tragen hat, die Anerkennung für die erzielten Fortschritte zu verweigern – wie es aber oft geschieht –, weil diese Fortschritte noch nicht in vollem Umfang das eigentliche Ziel erreicht haben, also solche Fortschritte nur eine Etappe auf einem noch langen weiteren Weg ausmachen. Daraus leitet die Bundesregierung die Überzeugung ab, dass ihr Afghanistan-Engagement dann als Erfolg anzusprechen wäre, sofern die bereits eingetretene Umgestaltung Afghanistans in einen selbsttragenden Entwicklungsprozess mündet, der Afghanistan als souveränes Gemeinwesen nachhaltig stabilisiert und so zu verantwortlichem Handeln gegenüber der eigenen Bevölkerung und als Teil der Völkerfamilie befähigt. Die Chance dazu ist durch die Arbeit der letzten Jahre gelegt worden – sie gilt es im Weiteren beherzt zu nutzen.

Mit diesen Feststellungen ist nicht die weitere Frage beantwortet, ob das in Afghanistan seit 2001 Erreichte auch und gerade im Vergleich zu den aufgewendeten Mitteln unter Effizienz Gesichtspunkten gerechtfertigt ist,

also ob nicht mit dem getätigten massiven Mitteleinsatz bei dessen anderer Verwendung noch bessere Wirkungen hätten herbeigeführt oder die gleichen Wirkungen bei anderer Anwendung auch mit einem geringeren Mitteleinsatz hätten bewerkstelligt werden können. So berechtigt solche Fragen sind: Sie lassen sich sinnvoll kaum für die Gesamtheit des Afghanistan-Engagements beantworten, sondern können nur bezogen auf einzelne Bereiche bearbeitet werden. Daher ist insofern auf die üblichen Verfahren zur Evaluierung zu verweisen.

### **3. Lehren für die Zukunft**

Die Bundesregierung hat kontinuierlich bei allfälligen Entscheidungen bereits während des laufenden Afghanistan-Einsatzes ihre eigenen Ansätze und Prämissen immer wieder selbstkritisch überprüft, gegen die gewonnenen praktischen Erfahrungen abgeglichen und daraus Schlüsse für ihr weiteres Vorgehen gezogen. Darüber hinaus liegt es nahe, dass der Afghanistaneinsatz aber auch für vergleichbare künftige Fälle anderswo in der Welt einen Vergleichsmaßstab bildet, der das Handeln der Bundesregierung beeinflussen wird; das entspricht der auch der Erwartung der deutschen Öffentlichkeit und des Deutschen Bundestages. Dieser Erwartung wird sich die Bundesregierung stellen; dabei darf freilich nicht aus den Augen verloren werden, dass die Verallgemeinerung entsprechender Einsichten angesichts der Spezifika eines jeden Falles Grenzen hat. In dieser Perspektive sollen hier bei aller gebotenen Vorsicht einige unvermeidlich vorläufige Überlegungen vorgestellt werden.

#### **3.1 Grundsätzliches**

Auf einer prinzipiellen Ebene wirft der Afghanistan-Einsatz die Frage auf, inwieweit Transformationseinsätze in der in Afghanistan nach 2001 praktizierten Form überhaupt eine praktikable Handlungsoption der internationalen Politik darstellen können und sollen. Dabei geht es nicht um die Feststellung, dass autochthon initiierte und durchgeführte Modernisierungsprozesse stets zu bevorzugen sind gegenüber Versuchen, eine solche Modernisierung von außerhalb des zu modernisierenden Staates zu veranlassen, zu finanzieren, durch Stellung von militärischen und anderem Personal sicherheitlich zu unterstützen oder politisch mitzusteuern – das ist selbstverständlich. Vielmehr ist hier die Frage gemeint, ob dort, wo die notwendigen Voraussetzungen für eine eigeninitiierte Selbstentwicklung fehlen, solche Voraussetzungen von außen so zugeführt werden können, dass daraus eine schließlich selbsttragende Entwicklung entsteht, die ohne diese Ressourcenzufuhr von außen ausgeblieben wäre; Ressourcen im Sinne dieser Frage können dabei militärische Kräfte, beratendes Personal jedweder Art, aber auch Kapital insbesondere der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sein. Es liegt auf der Hand, dass es die Möglichkeiten dieses Berichts übersteigt, diese Frage in ihren zahlreichen Aspekte so aufzuhellen, um daraus allgemeingültige Antworten auf gesicherter Basis zu gewinnen – sofern das denn überhaupt möglich ist. Insofern können zu der notwendigen politischen Debatte über dieses Problem hier nur einige Gedanken beigetragen werden.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die vielleicht wichtigste Voraussetzung für einen Transformationseinsatz der hier angesprochenen Art die in der Gesellschaft des Transformationslandes weit überwiegend bestehende Einsicht sein muss, dass eine solche grundlegende Umwandlung der bisherigen Lebensverhältnisse notwendig und wünschenswert sei; wie oben bereits dargelegt, ist die Bundesregierung der Auffassung, dass diese Bedingung in Afghanistan 2001 auf breitester Basis gegeben war und sich bis heute trotz des Aufkommens der regierungsfeindlichen Kräfte und mancher unterschiedlicher Auffassungen über Teilaspekte der angestrebten Umwandlung in der großen Mehrheit des afghanischen Volkes bewahrt hat. Transformationseinsätze der hier gemeinten Art wollen also gerade nicht mit Waffengewalt das Ziel der Transformation durchsetzen – diese Feststellung ist von fundamental strategischer Bedeutung. Allerdings stand auch am Anfang des Afghanistan-Engagements ein zwischenstaatlicher Krieg zwischen der damaligen Taliban-Regierung und einer von den USA angeleiteten Koalition, freilich ausgeführt in der Form einer Parteiergreifung der USA zugunsten der ohnehin gegen die Taliban stehenden Partei – der Nordallianz – in einem laufenden Bürgerkrieg: Dieser Waffeneinsatz war aber in seinen Absichten eng begrenzt und zielte einerseits bloß auf die Festnahme der Attentäter vom 11. September und ihrer Hintermänner, andererseits auf die Vertreibung der Taliban-Regierung, die den Attentätern einen sicheren Aufenthalt in Afghanistan verschafft hatte; nachdem diese Ziele schnell erreicht waren, entstand der hier so titulierte Transformationseinsatz zugunsten von Afghanistan aus einer von diesem Militäreinsatz scharf zu trennenden politischen Anstrengung, die erst auf dem Petersberg 2001 ihren Ursprung nahm.

Allerdings könnte man darauf verweisen, dass gerade da, wo eine breite Zustimmung des Empfängerlandes zu einer grundlegenden Transformation des eigenen Landes gegeben ist, dann ja eben wegen dieser Zustimmung

auch ein Einsatz von ausländischem Militär von vorneherein überflüssig scheint – kann man so also der Notwendigkeit einer Dislozierung fremder militärischer Kräfte ganz entkommen und sich mithin auf ein rein ziviles Engagement beschränken? Wohl sind solche Konstellationen vorstellbar, sie scheinen insgesamt indes ausgesprochen unwahrscheinlich. Denn gerade in Fällen von versagender Staatlichkeit („failing state“) und erst recht bei weitgehendem Fehlen staatlicher Strukturen („failed state“) werden keine polizeilichen oder sicherheitlichen Organe zur Verfügung stehen, um die innere Ordnung zu gewährleisten, so wie gerade auch in Afghanistan 2001.

Indes zeigt diese Überlegung, wie entscheidend es ist, alles Denkbare zu tun, um diese grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zu bewahren und, wo möglich, sogar auszubauen – denn sie ist das kostbarste politische Kapital, das allein am Ende einen Erfolg sichern kann. Daraus freilich ergeben sich neue Konflikte mit der intervenierenden Internationalen Gemeinschaft, die sich unter dieser Maxime unvermeidlicherweise aus politischer Rücksichtnahme zu Konzessionen bei normativen Vorgaben unterschiedlichster Art gezwungen sehen wird. Klassisches Beispiel hierfür ist der Umgang mit belastetem Personal des Transformationslandes: Wenn gerade unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit die Voraussetzungen für eine justizielle Aufarbeitung von menschenrechtlichen Vergehen oftmals nicht gegeben sind, bleibt doch die Frage, wann eine Zusammenarbeit mit solchen Repräsentanten zu vermeiden ist – oder überhaupt vermieden werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass solche Zusammenarbeit jenseits der in Rede stehenden Person und ihres unmittelbaren Umfeldes ebenfalls grundsätzlich in beiderlei Richtungen wirken kann: Sie kann in der breiten Bevölkerung entweder als ein Angebot zur Versöhnung aufgefasst werden – oder aber genau umgekehrt als eine nachträgliche Indossierung von vergangenen Verhaltensweisen seitens der Internationalen Gemeinschaft, die Unrechtserfahrungen und erlittenes Leid noch vertiefen. Allgemeingültige, gar einfach anwendbare Antworten auf dieses Dilemma gibt es nicht. Das ist auch deswegen so, weil es zu einer zuverlässigen Beurteilung der dabei maßgeblichen Umstände oft ein Detailwissen über Netzwerke und das Eingebundensein einzelner Akteure in hochkomplexe lokale Zusammenhänge verlangt, das regelmäßig nur kurzzeitig im Land eingesetztes ausländisches Personal kaum zu Gebote steht. Das wiederum legt Zurückhaltung gegenüber einem allzu interventionsfreudigem Vorgehen nahe, was allerdings oftmals der Erwartung von Öffentlichkeit und Medien der Entsendestaaten widerspricht.

Afghanistan hat bestätigt, dass tiefgreifende Veränderungen in der in Afghanistan angestrebten Breite zu ihrer vollen Entfaltung viele Jahre und Jahrzehnte erfordern und letztlich eine Generationenaufgabe sind, die endgültig erst dann gelingen wird, wenn etwa die alten Machteliten einer neuen Generation, die von vorneherein unter den neuen Verhältnissen sozialisiert wurde, Platz gemacht hat. Diese Gegebenheiten verlangen von den Unterstützern eines solchen Prozesses in der Internationalen Gemeinschaft ein außerordentliches Maß an Geduld; dem entgegen stehen verständlicherweise hohe Erwartungen der Öffentlichkeit, des Parlaments, der Medien und der Zivilgesellschaft, die angesichts des getätigten außerordentlichen Mitteleinsatzes greifbare Nachweise eines sich abzeichnenden Erfolges erwarten – und auch erwarten können. Auch scheinbar rein technische Regelungen wie die Jährlichkeit der bereitgestellten Mittel des Auswärtigen Amtes befördern demgegenüber eine auf allzu kurze Sicht ausgelegte Herangehensweise.

Gelegentlich wurde besonders in den angelsächsischen Öffentlichkeiten das Afghanistan-Engagement als „nation-building“ bezeichnet. Das ist nach Auffassung der Bundesregierung irreführend. Trotz der offenkundigen und unbestreitbaren Bedeutung der unterschiedlichen Ethnien ist Afghanistan als Nation festgefügt als oft angenommen. So gibt es in Afghanistan keinerlei politische Formationen mit dem Ziel einer Abspaltung von Teilen des Landes – anders als bei vielen Nachbarn. Insofern ist für das Afghanistan-Engagement die bescheidenere Bezeichnung als „state-building“ treffend: Es geht in der Tat im Kern in Afghanistan darum, für das Land eine neue Staatlichkeit zu entwerfen. Diese begriffliche Unterscheidung ist deswegen wichtig, weil die Titulierung als „nation-building“ einen gegenüber „state-building“ noch einmal ehrgeizigeren Ansatz bezeichnet, der auch konzeptionell erhebliche zusätzliche Problemstellungen mit sich bringen und infolgedessen die Inponderabilien eines solchen Unternehmens weiter vergrößern müsste.

### **3.2 Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung**

Selbstkritisch ist festzuhalten, dass die Bundesregierung lange gebraucht hat, um organisationsintern die richtige Struktur zur Steuerung und Begleitung des Afghanistan-Einsatzes zu finden. Mit der monatlich tagenden Runde der sogenannten Afghanistan-Staatssekretäre (seit 2006, auf Initiative des Bundesministeriums für Verteidigung) und dem Amt des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan (seit Februar 2009) sowie einem kontinuierlichen gemeinsamen Lernprozess der Ressorts auf Arbeitsebene sowohl vor Ort als auch in Berlin ist das schließlich gelungen. Die Grundschwierigkeit eines solchen Vorgehens besteht



allerdings darin, dass am Anfang entsprechender Einsätze deren Umfang und Bedeutung kaum zuverlässig absehbar sind – und mithin Entscheidungen über weitergehende institutionelle Vorkehrungen sich im Zweifel erst zu einem späteren Zeitpunkt anbieten. Dabei sollte gelten, dass solche personal- und zeitintensiven Sonderstrukturen, wie sie sich im Falle unseres Afghanistan-Einsatzes bewährt haben, nur in außergewöhnlichen Fällen angebracht sind. Darüber hinaus gehende Institutionalisierungen einer „strategischen“ und „zentralen“ Kontrolle, wie von manchen gefordert, sind jedenfalls gerade mit dem deutschen Afghanistan-Engagement nicht zu begründen. Zu fragen ist aber, ob nicht insbesondere AA, BMI und BMZ, nachdem die Dimensionen des Afghanistan-Engagements deutlich geworden waren, zusätzliches Personal hätten anfordern sollen.

Aus der umfänglichen und langen Erfahrung der beteiligten Ressorts und aller anderen mit Afghanistan befassten Bundesorgane ist ferner nicht zu belegen, dass das Afghanistan-Engagement zu besonderen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts Anlass gegeben oder gar unter solchen gelitten habe; natürlich schließt das ein, dass es in der Tat solche Meinungsunterschiede gab, die nach den üblichen Verfahren für die Zusammenarbeit in der Bundesregierung behandelt wurden. Allerdings wurden für manche neue Aufgabenstellungen, die mit dem Afghanistan-Einsatz erstmals innerhalb der Bundesregierung aufgetreten sind, oft nicht sofort und ohne weiteres tragfähige Lösungen gefunden; insofern bedurfte es der Bereitschaft zum Experiment, bevor sich bestimmte Vorgehensweisen als praktikabel erwiesen haben. Gerade insoweit ist die Bundesregierung aber überzeugt, dass die hierzu in Afghanistan gemachten Erfahrungen künftig als Referenzmaßstab zur Verfügung stehen werden.

Eine deutsche Erfolgsgeschichte waren die „Provincial Reconstruction Teams“ (PRT, Provinz-Wiederaufbau-Team), deren die Bundesrepublik zwei betrieben hat (Kundus und Faisabad) sowie das „Provincial Assistance Team“ (PAT) Taloqan. Diese aus einer US-amerikanischen Idee entstandene Improvisation wurde von vielen Nationen aufgegriffen und fortentwickelt. Typisch für die deutsche Form der PRTs war deren gemeinsame militärisch-zivile Leitung, also im Unterschied etwa zu den amerikanischen PRTs, die allein von einem Offizier geleitet wurden, dem dann als weisungsunterworfenen Berater Arbeitseinheiten aus Entwicklungsexperten und Diplomaten unterstellt wurden. Auch hier galt, dass es einiger Zeit bedurfte, um die schlussendlich richtige Form für unsere PRTs zu finden. In einem eigenen lessons-learned-Prozess der beteiligten Ressorts sind in den letzten beiden Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen vereinbart worden, um den dabei angefallenen Erfahrungsschatz praktisch für die Zukunft nutzbar zu machen. Dabei besteht Einigkeit, dass gerade in der Konstruktionsform der PRTs – für alle daran beteiligten Ressorts in vielerlei Hinsicht Neuland – sich die für das Afghanistan-Engagement eigentümliche Verbindung und Verschränkung von militärischen, sicherheitlichen, politischen und entwicklungspolitischen Aufgabenstellungen besonders gut widerspiegelte.

### **3.3 Zusammenarbeit innerhalb der Internationalen Gemeinschaft**

Eine Aufgabe, die über viele Jahre bis zu 60 Staaten, die NATO, die Vereinten Nationen einschließlich ihrer zahlreichen Sonder- und Unterorganisationen und die allermeisten der in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit oder humanitär international tätigen Regierungsorganisationen und NROs einschloss, wird schlechterdings nie ausreichend und in allen Teilen befriedigend koordiniert sein. Für die politische Ebene ist an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass bei mancher unterschiedlicher Akzentuierung im Einzelnen, zumal von Seiten des einen oder anderen Nachbarn Afghanistans, alle Staaten der Weltgemeinschaft und in Sonderheit eben auch alle Staaten der Region in ungewöhnlicher Einmütigkeit das Afghanistan-Engagement jederzeit und bis heute mitgetragen haben. Dieser kostbare Atout, in seiner Bedeutung politisch kaum weniger gewichtig als die breite Zustimmung des afghanischen Volkes zur Umgestaltung seines Landes, wird nach Auffassung der Bundesregierung oftmals zu wenig gewürdigt.

Gleich am Anfang des Afghanistan-Engagements stand mit der Petersberg-Konferenz ein Treffen, das neben den Vertretern der verschiedenen afghanischen Gruppen auch alle wichtigen Staaten aus der Region und aus der weiteren Internationalen Gemeinschaft einschloss. Um auf hoher politischer Ebene die erforderlichen Fortschreibungen des Afghanistan-Engagements vorzunehmen, hat sich im weiteren bis heute eine dichte Folge solcher Afghanistan-Konferenzen ergeben, die den auf dem Petersberg 2001 gelegten politischen Grundkonsens haben bewahren und fortentwickeln können.

Auf der Ebene hoher Beamter ist es erst 2009 zur Gründung der Internationalen Kontaktgruppe unter deutschem Vorsitz gekommen. Sie hat sich als ein Instrument der Koordinierung bewährt. Mit bis heute bis zu 60 Mitgliedern ist sie allerdings weniger geeignet, um inhaltlich Richtungsentscheidungen vorzubereiten. Dem abzuhelfen war Ziel wiederholter Vorschläge, Gruppen mit viel kleinerer Mitgliedschaft zu begründen: In verfestigter Form

ist es dazu nicht gekommen. Grund dafür ist der Umstand, dass das Afghanistan-Engagement auch für Partner der zweiten oder dritten Reihe eine so große Bedeutung im Verhältnis zu ihrem eigenen sonstigen sicherheits-, außen- oder entwicklungspolitischen Auftritt zukommt – in allen EU-Staaten etwa ist Afghanistan einer der größte Empfänger staatlicher entwicklungspolitischer Leistungen –, dass es politisch kaum möglich ist, den Anspruch solcher Staaten auf eine Mitwirkung in einer solchen Gruppe abzuwehren, so wie es auch für die deutsche Politik als Prinzip galt, dass Afghanistan-Formate jedweder Art grundsätzlich unser Land einbeziehen müssen. Indes haben zahlreiche informelle Formate insgesamt, wenn auch vielleicht nicht in allen Teilen und zu jeder Zeit, diese Lücke auffangen können. Im Kontext des zivilen Engagements hat sich insbesondere das informelle sog. „5 + 3 Format“ großer Geber als unerlässlich erwiesen, um über zentrale Reformvorhaben mit der afghanischen Regierung gemeinsam zu verhandeln. Die EU-Botschaft in Kabul hat dort wertvolle Koordinierungsarbeit geleistet, um einen abgestimmten Auftritt der EU-Mitgliedstaaten zu erreichen.

Kurz sei hier noch auf das Konzept der „lead nations“ bei der Reform des Sicherheitssektors eingegangen, das 2002 auf der G8-Geberkonferenz in Genf für Afghanistan umgesetzt wurde, um dann nach 2008 zunehmend in den Hintergrund zu treten. Damit wurden bestimmte Aufgaben der angestrebten Gesamttransformation Afghanistans einzelnen Staaten zur verantwortlichen Bearbeitung in der Annahme zugewiesen, dass diese Staaten wegen ihrer konkretisierten Verantwortung besser als bei einer diffusen Verteilung der jeweiligen Verantwortung über die gesamte Internationale Gemeinschaft Ressourcen und politische Aufmerksamkeit würden generieren können. Insgesamt wurden fünf „leads“ geschaffen: die USA für den Aufbau der afghanischen Armee, Deutschland für die Reform der afghanischen Polizei, Japan für die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration der afghanischen Milizen, Italien für die Reform der Justiz und Großbritannien für die Bekämpfung des Drogenanbaus; grundsätzlich bestand Einvernehmen, dass die „lead nations“ die genannten Aufgaben keinesfalls im Alleingang lösen, sondern im Gegenteil im weitesten Umfang dafür auch etwa Mittel Dritter einwerben können sollten, von den „lead nations“ also der Part des Initiators, Antreibers und vor allem Koordinators wahrzunehmen war, all dies in der Annahme, dass darüber hinaus die „leads“ eben auch nennenswerte eigene Ressourcen für ihren „lead“ bereitstellen würden. Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, ist festzustellen, dass die fünf „leads“ sich sehr unterschiedlich für ihre jeweiligen Aufgaben engagiert haben mit im Einzelnen sehr unterschiedlichem Erfolg. Insofern fällt eine Beurteilung des Konzepts ambivalent aus: Der Grundgedanke ist richtig, vielleicht besonders in der Anfangsphase eines Transformationsauftrags – danach verliert er aber an politischer Wirkkraft.

### 3.4 Einbeziehung der Region

Immer wieder ist die nach Ansicht Mancher unzureichend ausgeprägte Einbeziehung der Region Anlass von Kritik gewesen. Demgegenüber ist herauszustellen, dass von Anfang an, nämlich schon auf dem Petersberg 2001 alle regionalen Einflussmächte, einschließlich Irans, vertreten waren wie auch bei allen der weiteren zahlreichen Gesprächsformate und zwar unabhängig von manchen bilateral schwierigen Verhältnissen zwischen einzelnen Teilnehmern.

Darüber hinaus hat es aber auch spezielle regionale Formate gegeben, um gerade den Kreis der Regionalstaaten noch zielgenauer an das Afghanistan-Engagement heranzuführen und an seinen Aufgaben und Früchten zu beteiligen; aktuell ist hier insbesondere auf den sog. Heart-of-Asia-Prozess zu verweisen, der im November 2011 mit einer Konferenz in Istanbul gestartet wurde. Die Bundesregierung hat sich dabei stets von dem Gedanken leiten lassen, dass die von ihr und ihren Partnern vom Afghanistan-Engagement erwartete und erhoffte positive ordnungspolitische Wirkung ja zuvörderst der Region zugute kommen würde, also dort auch besonders verankert werden müsse. Allerdings ist als Ausgangslage für alle in diese Richtungen zielenden Anstrengungen zu konstatieren, dass wegen einer Vielzahl von teils weit zurückreichenden Konflikten und Gegensätzen die Region kaum über funktionierende Strukturen für regionale Kooperation verfügt, entsprechend auf keine beispielgebenden positiven Erfahrungen zurückgegriffen werden kann und ganz allgemein bei allen Staaten dort eine ausgeprägte, kaum auf die Schnelle zu überwindende Neigung zu bilateralem im Gegensatz zu multilateralem Handeln besteht. Als Ergebnis dieser Gegebenheiten fallen auch jenseits der durch das Afghanistan-Engagement geschaffenen Herausforderungen bei allen regionalen Akteuren ganz erhebliche Kosten zu Lasten dieser Staaten selbst an – am anschaulichsten in Form von ausbleibendem Handel innerhalb der Region, aber genauso bei erschwelter nachbarschaftlicher Zusammenarbeit auf Gebieten, wie der Kriminalitätsbekämpfung, denen allfällige politische Differenzen nicht im Wege stehen, aber wo solche politisch an sich mögliche Kooperation regelmäßig keine geeigneten Strukturen vorfindet, innerhalb derer sie abgewickelt werden könnte. Insbesondere der Heart-of-Asia-Prozess hat seit 2011 die regionale Kooperation über die Festlegung möglichst konkreter Vorhaben befördert. Dennoch ist der Erfolg auf diesem Gebiet insgesamt begrenzt; auch hier gilt, dass dort, wo

angestrebte strukturelle Veränderungen besonders grundlegend in Altgewohntes eingreifen, mit besonders langen Zeitspannen zu rechnen ist, bevor solche Veränderungen wirksam werden.

Besonders muss auf Pakistan eingegangen werden, der zweifellos wichtigste Nachbar Afghanistans: Denn erstens ist Pakistan für den Binnenstaat Afghanistan zwar nicht der einzige, wohl aber der natürlichste und der historisch weitaus beste Weg zum Meer; zweitens ist Pakistan folgerichtig mit einem Handelsvolumen von rund 2,5 Mrd. US-Dollar der bedeutendste Handelspartner Afghanistans, das pakistanische Karachi der mit Abstand wichtigste „Hafen“ Afghanistans; drittens teilt sich Pakistan mit Afghanistan die größte Ethnie Afghanistans, die Paschtunen, von denen zwei Drittel in Pakistan, ein Drittel in Afghanistan leben; schließlich, viertens, hat Pakistan während des afghanischen Bürgerkriegs in den 1990er Jahren über die verdeckte Unterstützung einzelner Akteure Einfluss auf Afghanistan zu nehmen versucht, was bis heute das bilaterale Verhältnis belastet. Der ehemalige afghanische Staatspräsident Karzai vertrat die Auffassung, auch die heutige Insurgenz aus Taliban und anderen Kräften werde vom pakistanischen Militär von jenseits der Grenze unterstützt, ja diese Unterstützung gehe soweit, dass allein ihr Abschneiden die Insurgenz in Afghanistan ohne weiteres beenden würde; ähnliche Auffassungen sind in weiten Teilen der afghanischen Gesellschaft anzutreffen. Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, entspricht diese hier zitierte Einschätzung nicht der Einschätzung der Bundesregierung: Die Insurgenz hat vielmehr ihre entscheidenden Wurzeln in Afghanistan selbst, einschließlich in den sichtbar gewordenen Unzulänglichkeiten der noch jungen afghanischen Staatlichkeit, ferner in diffusen Modernisierungsängsten, schließlich in der Sorge, die für den allergrößten Teil der afghanischen Nationalgeschichte seit 1747 geltende politische Präponderanz der Paschtunen drohe verloren zu gehen, nachdem die Vertreibung der Taliban von der Regierungsmacht 2001 oft als Sieg der Nordallianz gedeutet wurde. Trotzdem bleibt die Frage berechtigt, ob Pakistan nicht mehr hätte unternehmen müssen (und unternehmen können), um den unstrittig auf pakistanischem Territorium gelegenen Ruhe-, Rekrutierungs- und Verproviantierungsraum großer Teile der afghanischen Insurgenz unter Druck zu setzen und letztlich zu schließen. Im Übrigen werden aus dem gleichen Umfeld heraus auch zahlreiche Anschläge gegen Pakistan, seine Demokratie, seine Sicherheitsorganisationen und die Bevölkerung Pakistans geplant und durchgeführt; insofern ist nach Auffassung der Bundesregierung die Sicherheitslage beider Länder so eng miteinander verknüpft, dass die Sicherheit in Afghanistan nicht durchgreifend und nachhaltig verbessert werden kann, ohne dass entsprechende Fortschritte auch in Pakistan eingetreten sind.

Das zeigt: Pakistan nur als Einflussfaktor auf die afghanische Insurgenz wahrzunehmen, greift zu kurz. Vielmehr bilden beide Länder in vielerlei Hinsicht einen gemeinsamen Konflikttraum, der nur im Ganzen erfolgreich bewältigt werden kann; aus dieser Einsicht ist auch innerhalb der Bundesregierung der zuständige Sonderbeauftragte wie in vielen anderen Staaten mit der Zuständigkeit für beide Länder ausgestattet worden. Das war richtig. Dennoch kann man fragen, ob nicht ein größerer Teil der Bemühungen der Internationalen Gemeinschaft Pakistan hätte zugewandt werden müssen, um etwa die strukturellen Schwächen dortiger Staatlichkeit auszugleichen. Dagegen sprach das in der Öffentlichkeit vorherrschende Gefühl, der Schwerpunkt aller Bemühungen müsse da liegen, wo das eigene Militär eingesetzt ist; so wird aber der Blick auf die objektiven Dimensionen der in Pakistan bestehenden Probleme verstellt.

### **3.5 Zusammenarbeit mit der afghanischen Regierung**

Für die Koordinierung des Afghanistan-Engagements zwischen der Internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung ist, soweit es um die politische Ebene geht, auf die Ausführungen zu den Afghanistan-Konferenzen zu verweisen. Für die tägliche Arbeit mindestens so wichtig war die Koordinierung in Kabul über die dortigen Botschaften. Hier haben die Vereinten Nationen insbesondere durch die verschiedenen Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs (zugleich Leiter der VN-Mission in Afghanistan, UNAMA) einen herausragenden Platz eingenommen, der so auch durch keinen anderen Akteur hätte ausgefüllt werden können; wichtig waren dazu auch die über das Land verteilten regionalen Büros der VN. Auch hier galt, dass viel Zeit darüber vergangen ist, bis sich etwa der „Joint Coordination and Monitoring Board“ (JCMB, begründet 2006 unter gemeinsamen Vorsitz von VN und afghanischer Regierung) gebildet hat. Auf die Fülle von auch nicht unter der Leitung von UNAMA stehenden, oft nur vorübergehend genutzten Abstimmungsformaten in Kabul kann hier nur hingewiesen werden.

Diese mannigfaltigen Koordinierungsstrukturen waren über die Jahre hinweg oftmals ein Grund zur Klage über schwerfällige und aufwändige Verfahren, die obendrein oft nicht oder nur mit großer Mühe der Erwartung aller Seiten entsprechen konnten, möglichst schnell tragfähige Ergebnisse zu erzielen. Gleichzeitig war in diesen Strukturen erhebliches Personal gebunden. Dieser Hinweis enthält auch bereits einen wichtigen Grund dafür,

warum solche Koordinierungen oft nicht so schlagkräftig waren, wie dies zu wünschen gewesen wäre. Denn tatsächlich hatten alle internationalen Akteure, ausdrücklich auch Deutschland oder die Vereinten Nationen, über die längste Zeit des Afghanistan-Engagements Mühe, im notwendigen Umfang ziviles Personal nach Afghanistan zu bringen; Grund dafür sind zu wesentlichen Teilen die hinlänglich bekannten Probleme, neue Schwerpunkte schnell mit Personal zu unterlegen; aber auch die volatile Sicherheitslage und die daraus resultierenden Einschränkungen bei den Arbeits- und Lebensumständen trugen hierzu maßgeblich bei.

Auf der Seite der afghanischen Regierung hingegen ergab sich ein im Ergebnis ähnlicher Flaschenhals daraus, dass die Anzahl der fachlich kompetenten und obendrein entscheidungsfähigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort eng begrenzt ist und überdies – für ein unterentwickeltes Land typisch – afghanische Ministerien ein dysfunktionales Maß an Zentralisierung aufweisen, also nur wenige Gesprächspartner dort überhaupt für Koordinierungen und alle Arten von Entscheidungen zur Verfügung stehen. Diese Gegebenheiten reflektieren allerdings letztlich nur eine andere Facette des immer gleichen Problems unzulänglicher Staatlichkeit, das ja seinerseits der wesentliche Grund für das gesamte Engagement bildete: So verständlich Ungeduld im Angesicht dieses Befundes ist – Versuche, dieser Schwierigkeit durch Abkürzungen und Improvisationen abzuwehren, drohen am Ende den eigentlichen Zweck der gesamten Anstrengung zu verfehlen. So ist es etwa in einem gewissen Umfang sinnvoll, afghanischen Ministerien ausländische Berater zur Verfügung zu stellen, wie auch Deutschland dies von Fall zu Fall getan hat, nämlich dann, wenn solches Personal die Möglichkeiten afghanischer Funktionsträger effektiv erweitert: wo aber solche Berater die eigentlichen afghanischen Strukturen zu überwältigen drohen und am Ende sie und nicht afghanische Verantwortliche das Heft in der Hand halten, geht afghanische Verantwortung verloren, wird der afghanischen Verwaltung die Chance vorenthalten, aus selbst gemachten Erfahrungen zu lernen und tritt ausländisches Handeln an die Stelle von afghanischem.

In diesem Zusammenhang muss allgemeiner auf den Grundsatz der afghanischen Verantwortung („Afghan ownership“) eingegangen werden. Denn wenn die grundsätzliche Zustimmung des afghanischen Volkes zum Transformations-Auftrag der internationalen Gemeinschaft die entscheidende politische Voraussetzung des Afghanistan-Engagements bildete und mithin der internationale Beitrag immer nur unterstützend und ergänzend zu einem im Kern afghanischen Anliegen erfolgen sollte, dann ist jede Art von Ersatzvornahme durch den ausländischen Partner aus Ungeduld über zögerliche afghanische Entscheidungen oder wegen der Ineffizienz afghanischer Regierungsstrukturen auch da falsch, wo sie aus einer (vermeintlich) besseren Einsicht in die Notwendigkeiten Afghanistans und mithin aus altruistischen Motiven erfolgt. Gegen den Geist von „ownership“ wird aber auch dann verstoßen, wenn etwa eine ausländische NRO mit für afghanische Begriffe viel Geld für die Förderung eines bestimmten Anliegen ausgestattet einen afghanischen Partner für die Umsetzung dieses Anliegen sucht, der – mit dem Blick eher auf das ihm dadurch zufließende Geld gerichtet als auf den eigentlichen Zweck – Versprechungen zu dessen Implementierung macht, die er im Weiteren nicht einhalten kann; aus solchen Konstellationen entstehen dann unvermeidlich wechselseitige Enttäuschungen. Hier wie in anderen Varianten des stets gleichen Problems gilt: Wer sich in einem Transformationsprozess wie in Afghanistan engagieren will, muss akzeptieren, dass Entscheidungen langsam fallen, Verfahren schwerfällig sind, die Kraft zur Klärung schwieriger Streitfragen begrenzt ist – wäre das nicht so, wäre der ganze Transformationsprozess in dieser Form überflüssig, denn dann könnte das Transformationsland das meiste gleich selbst in Angriff nehmen. Dieser Befund unterstreicht zugleich erneut die schon mehrfach herausgestellte Notwendigkeit, einen solchen Prozess mit strategischer Geduld zu begleiten.

Hingegen bedeutet „ownership“ nicht, dass jede Maßnahme von jedermann in Afghanistan jederzeit gutzuheißen ist; das verkennen solche Kritiker, die etwa Projekte zur Verbesserung der Lage von Frauen angreifen, weil diese in Afghanistan in manchen Kreisen auf heftigen Widerstand stoßen; denn gerade solche Projekte treffen oft auf besonders engagierte Mitwirkung von Seiten der afghanischen Zivilgesellschaft. Genauso wenig folgt aus „ownership“, dass Maßnahmen nur über die Kabuler Zentrale abzuwickeln seien; die Provinzparlamente etwa sind von der afghanischen Verfassung geschaffene und demokratisch legitimierte Organe, die bei allein örtlich angesetzten Maßnahmen durchaus sinnvolle Partner sein können. Schließlich: „ownership“ muss auch die „ownership“ des Gebers einschließen: wo nach Auffassung des Gebers afghanischerseits etwas verlangt wird, was nicht sinnvoll oder nicht richtig ist, hat natürlich auch der Geber das Recht, seine Mitwirkung daran abzulehnen.

Und ein allerletztes Wort zum entscheidenden Prinzip der Verantwortung: Nach nunmehr dreizehnjähriger Dauer des Afghanistan-Engagements ist auf afghanischer Seite die Tendenz unübersehbar, alle Probleme des Landes im Großen wie im Kleinen pauschal in immer neue Wünsche nach weiterer ausländischer Hilfe münden zu lassen, vor allem wenn man sich so schwierige eigene Entscheidungen ersparen kann. Das weist darauf hin, dass ein solch massives Engagement wie in Afghanistan auch aus diesem Grunde stets zeitlich begrenzt sein



muss, soll das Land, um dessen Transformation es geht, darüber nicht verlernen, für sich selbst verantwortlich zu sein.

### 3.6 Verhandlungen mit den Taliban

Die Taliban waren bekanntlich bei der Petersberg-Konferenz 2001 nicht vertreten und die afghanische Regierung und die Internationale Gemeinschaft haben bis 2009 die Option von Gesprächen mit der afghanischen Taliban nicht, jedenfalls nicht aktiv verfolgt. In der Rückschau war das ein Fehler. Es ist ein deutsches Verdienst und das Verdienst des damaligen US-amerikanischen Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan, Richard Holbrooke, die sich 2010 zu einem Kontakt mit den Taliban ergebene Chance beherzt ergriffen zu haben, auch wenn sich die daran geknüpften hohen Erwartungen 2011 und dann erneut 2012 und 2013 zerschlagen haben. Allerdings mag man bezweifeln, ob in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu den Anschlägen vom 11. September 2001 eine Einladung an die Taliban zur Mitwirkung an der Petersberg-Konferenz politisch eine umsetzbare Option darstellte; freilich wurde auch später noch dieser Kurs beibehalten, obwohl mit vergleichsweise größter Aussicht auf Erfolg ein Dialogprozess im Moment der größten Schwäche der Insurgenz hätte gestartet werden müssen.

Andererseits zeigen oft in der afghanischen Zivilgesellschaft zu hörende Besorgnisse, die es auch heute gegenüber dem Gedanken eines Dialogs mit den Taliban gibt – die Sorge etwa, dass dabei menschenrechtliche Errungenschaften wie eine bessere Geschlechtergerechtigkeit geopfert werden könnten –, dass der Versuch, mit der Insurgenz in ein Gespräch zu kommen, seinerseits Gegenstand heftigen politischen Streits in Afghanistan ist, und dass die mit einem solchen Dialog verbundene Perspektive einer friedlicheren Zukunft angesichts der dabei zu erwartenden Konzessionen an die Insurgenz keineswegs zwangsläufig Zustimmung bei allen Teilen der afghanischen Bevölkerung findet. Hinzukommt, dass die Taliban selbst mindestens einstweilen nur über rudimentäre Vorstellungen verfügen, wo jenseits ihrer hinlänglich bekannten und offenkundig nicht praktikablen Maximalforderungen Konzessionen möglich sind. Darüber hinaus haben die ab 2010 durchgeführten Kontakte gezeigt, welche Mühe die Führung der Taliban damit hat, auch nur im Grundsätzlichen eine einigermaßen konsistente politische Linie zu halten; nicht zuletzt sind Verhandlungen jedweder Art bei den Taliban selbst ebenfalls höchst umstritten. Trotz der damit bezeichneten Herausforderungen eines solchen Dialogprozesses bleibt die Bundesregierung bei ihrer seit Jahren wiederholten Auffassung, dass nichts die Chancen für eine sichere Zukunft des Landes so zuverlässig erhöhen würde wie ein erfolgreich gestarteter Dialogprozess mit den Taliban, dessen Vollendung zweifellos Jahre in Anspruch nehmen wird und der weit über die oft befürchteten, kleinen und intransparenten Zirkel von wenigen Verhandlern hinaus die ganze Breite der afghanischen Gesellschaft in einer künftig zu klärenden Form einzubeziehen hat; insbesondere letzteres verstehen auch die Taliban.

### 3.7 Sicherheitslage

Zu Anfang des Afghanistan-Einsatzes war die Entscheidung über die Dimensionierung des militärischen Dispositivs im Rahmen von ISAF durch den vom ersten Leiter (nach 2001) der VN-Mission Lakdar Brahimi geprägten Begriff des „light footprint“ (kleiner Fußabdruck) bestimmt: ein bewusst sehr begrenzter, bescheidener und zurückgenommener militärischer Auftritt mit geringer Eindringtiefe sollte auf die Bevölkerung deeskalierend und beruhigend wirken. So begann ISAF auf der Grundlage einer VN-Sicherheitsrats-Resolution (1386) vom 20. Dezember 2001 mit einer auf Kabul und Umgebung begrenzten räumlichen Zuständigkeit und einer Stärke von unter 5.000 Soldaten. Außerhalb Kabuls operierte „Operation Enduring Freedom“ (OEF) unter Führung der USA.

Im Nachhinein ist weit klarer als damals zu erkennen, dass ein solcher Ansatz in Konflikt geraten müsste mit dem schlechterdings nicht eingrenzbaren Erwartungshorizont der afghanischen Seite; auch wenn die NATO erst 2003 die Leitung der ISAF übernahm, nachdem die Entscheidung im VN-Sicherheitsrat gefallen war, die Zuständigkeit der Mission auf ganz Afghanistan auszudehnen (Resolution 1510 des VN-Sicherheitsrates vom 13. Oktober 2003), während einstweilen einzelne Nationen (2001-2002 Großbritannien, 2002 Türkei, 2003 Deutschland und Niederlande usw.) für die Führung der ISAF verantwortlich zeichneten, war aus der Sicht der afghanischen Bevölkerung in weiten Teilen nunmehr „der Westen“ für die Sicherheit des Landes „zuständig“. Hier zeigte sich exemplarisch, dass Erwartungen in Afghanistan sich kaum skalieren ließen im Verhältnis zum tatsächlichen Mitteleinsatz – dass vielmehr unabhängig von diesem und oftmals obendrein ohne jeden Bezug auf den tatsächlich erteilten Auftrag jede Ankündigung eines Eingreifens ausländischer Instanzen in der afghanischen Öffentlichkeit mit Erwartungen verbunden wurde, die weit oberhalb des auch unter günstigen Umständen Möglichen lagen. Mit diesem Problem hatte auch Deutschland und später die EU bei der Übernahme der



Aufgabe des „leads“ für den Polizeiaufbau zu kämpfen. Auf der anderen Seite war die Sicherheitslage 2001 und 2002 in weiten Teilen Afghanistans so entspannt, dass ein größerer Einsatz fremden Militärs nicht notwendig schien, die damalige Sicherheitslage diesem sehr begrenzten militärischen Dispositiv also entsprach.

Später hat ISAF im Zuge der nach 2006 einsetzenden Verschlechterung der Sicherheitslage einen Aufwuchs auf bis über 140.000 Soldatinnen und Soldaten erlebt. Diese Personalverstärkung erfolgte in den Jahren 2006 bis 2010 schrittweise angesichts einer sich fortschreitend aufbauenden Bedrohung seitens der regierungsfeindlichen Kräfte. Militärisch konnten so die regierungsfeindlichen Kräfte insgesamt beherrschbar gehalten und zurückgedrängt werden. Diese agierten zu weiten Teilen nur noch terroristisch oder in Einzelaktionen, und oftmals wahllos gegen eher beliebige Ziele, die mediale Aufmerksamkeit mit sich brachten.

Gleichzeitig sind drei politische Nebenfolgen dieses schrittweisen Aufwuchses der ISAF-Kräfte festzuhalten.

- Die politische Wirkung eines am Ende mit über 140.000 Mann massiven militärischen Mitteleinsatzes als Zeichen der außerordentlichen Entschlossenheit der Internationalen Gemeinschaft konnte nie richtig zur Geltung gebracht werden: dazu hätte es eines ruckartigen Aufwuchses bedurft statt vieler kleiner Schritte dazu, die je einzeln oft unter der Wahrnehmungsschwelle der Öffentlichkeit lagen.
- Zugleich wurde allein die Tatsache, dass es überhaupt zu einem Wiedererstarken der Taliban gekommen war, in weiten Teilen der afghanischen Öffentlichkeit, in der Region und auch in der deutschen Öffentlichkeit als Zeichen einer Niederlage der NATO empfunden, die nun – im Nachhinein – wieder rückgängig gemacht werden sollte.
- Schließlich wurde so immer stärker dem Eindruck Vorschub geleistet, dass Erfolg und Misserfolg des gesamten Afghanistan-Engagements sich allein daran entscheiden sollte, ob es gelingen würde, die regierungsfeindlichen Kräfte vollständig und in allen Teilen zum Erliegen zu bringen; das ist ISAF ohne Zweifel nicht gelungen. Nun liegt auf der Hand, dass ein solches Ergebnis jederzeit unbedingt wünschenswert gewesen wäre; gemessen an den im Vorstehenden geschilderten Zielen reichte hingegen das Erreichen einer Sicherheitslage aus, die so weit stabilisiert war, dass sie bei einem gewissen Niveau verbleibender Insurgenz ausgebildeten afghanischen Sicherheitskräften übergeben werden könnte und zwar mit der berechtigten Aussicht darauf, dass diese allein die regierungsfeindlichen Kräfte weiter nachhaltig eindämmen können. Der wesentliche Unterschied zwischen diesen beiden fließend ineinander übergehenden Zielen drohte manchmal verloren zu gehen.

Es ist aber gerade hier zu betonen, was insgesamt für viele der in diesem Abschnitt getroffenen Feststellungen gilt, dass es sich nämlich aus einer ex post-Betrachtung leichter sagen lässt, welche politischen Wirkungen von welchen militärischen Maßnahmen ausgehen. Dennoch unterstreichen diese Überlegungen die überragende Notwendigkeit, jederzeit das Primat der Politik zu wahren gegenüber aus den rein militärischen Notwendigkeiten angestellten Überlegungen. Das ist der NATO in Afghanistan nicht leichter gefallen als anderen in vergleichbarer Lage.

Anlass zu Kritik war schließlich immer wieder die über lange Strecken bestehende Gleichzeitigkeit von ISAF als sog. Stabilisierungsmission und „Operation Enduring Freedom“ (OEF), gewissermaßen als verbleibende Restgröße aus dem ursprünglichen Feldzug der USA ab Oktober 2001 gegen die Taliban-Regierung. Die Trennung der beiden Einsätze ist nicht durchgängig erfolgt: So wurden Einsätze der ISAF-Spezialkräfte von einer gemeinsamen Kommandozentrale unter Befehl eines US-General gesteuert, der in Personalunion auch für die nationalen Spezialkräfteeinsätze der USA zuständig war. In der Sache war die Zweiteilung zwischen ISAF und OEF auch im Nachhinein berechtigt. Denn OEF verfolgte Ziele, die außerhalb des oben definierten Transformationsauftrages zugunsten Afghanistans lagen – insofern als OEF darauf zielte, solche Personen und ihre Strukturen zu bekämpfen, die die USA angreifen oder anzugreifen planen; hier ging es also um unmittelbare Sicherheitsinteressen der USA selbst. Diese beiden Aufgaben auch institutionell zu trennen – Transformationsauftrag gegenüber Afghanistan hier, die eigene Selbstverteidigung dort – hätte helfen können, diese entscheidend wichtige begriffliche Unterscheidung insbesondere gegenüber der afghanischen Bevölkerung deutlicher zu machen und damit auch zu einer höheren Akzeptanz von ISAF insbesondere in den umkämpften Gebieten des Landes beizutragen. Indes ist zu konstatieren, dass es nicht gelungen ist, der afghanischen Bevölkerung diese wesentliche Unterscheidung auch tatsächlich zu vermitteln; sie hat vielmehr pauschal alle ausländischen Militär-Aktionen ISAF zugerechnet und ließ sich darin auch durch alle Versuche zur Erläuterung kaum beirren. So ist immer wieder in der afghanischen Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, ISAF werde im Lichte von ausländischen Interessen gesteuert.

Zudem: Diese Unterscheidung zwischen ISAF und OEF wurde oft auch mit einem parallelen Begriffspaar zum Kern des jeweiligen Vorgehens beider Missionen belegt, das aber seinerseits nicht immer zur Klarheit beigetragen hat. Gemeint ist hier die Gegenüberstellung der Bekämpfung von Terrorismus einerseits (im Englischen „counter-terrorism“), die Aufgabe von OEF, und einer umfassenden Aufstandsbekämpfung andererseits (im Englischen „counter-insurgency“, abgekürzt COIN, wurde ab 2010 eingeführt), die in dieser Sicht ISAF zugeordnet wurde. Demgegenüber ist zu sagen, dass die Bekämpfung von Terrorismus auch immer eine Teilaktivität von „counter-insurgency“ ist; „counter-insurgency“ stellt insofern gegenüber „counter-terrorism“ ein viel weiter gehendes Konzept dar unter Einschluss einer breiten Palette von politischen und Entwicklungsmaßnahmen aller Art; allein das – es geht bei den beiden Begriffen um je unterschiedliche Ebenen – macht eine solche Gegenüberstellung fragwürdig. Vor allem aber suggeriert „counter-insurgency“ erneut eine über den Transformationsauftrag hinausgehende Zielsetzung. Weiter wird so begrifflich der ganze im Übrigen sehr breite Bereich von vielfältigsten zivilen Unterstützungsmaßnahmen aller Art dem Ziel der „counter-insurgency“ untergeordnet. Das ist problematisch. Zwar ist unstrittig, dass etwa sichtbare wirtschaftliche Entwicklung wegen der damit eröffneten Lebensperspektiven Bedingungen für das Entstehen von regierungsfeindlichen Kräften ebenso einengen kann wie eine funktionierende Staatlichkeit. Solche Wechselwirkungen sollten aber nicht den Blick für das zentrale Eigengewicht von Zielen wie Rechtstaatlichkeit, gute Regierungsführung, eine an den Bedürfnissen der Menschen orientierte Entwicklungspolitik und vieles andere mehr verstellen.

Schließlich noch ein Wort zu den sog. Caveats, also nationale Vorgaben zum Einsatz von Truppenkontingenten, die der ISAF durch die einzelnen truppenstellenden Staaten zur Verfügung gestellt wurden. Immer wieder gab es den Vorwurf, solche Caveats, besonders solche bestimmter Staaten, behinderten den ISAF-Kommandeur darin, seine Kräfte in dem gewünschten Sinne wie ein organisches Ganzes zu führen und einzusetzen. Hier soll und kann nicht die Opportunität einzelner Caveats bewertet werden; es sei hier aber festgehalten, dass praktisch alle Truppensteller Caveats vorsahen. Es lässt sich die allgemeine Feststellung treffen, dass nationale Vorgaben und Einschränkungen grundsätzlich die gewünschte Einheitlichkeit einer multi-nationalen Operationsführung behindern können. Diese Feststellung bedeutet aber keineswegs, dass die mit Caveats verfolgten Inhalte nicht durchaus sinnvoll sein können: Statt sie aber national vorzugeben, sollten sie besser in der jeweiligen multilateralen Struktur verhandelt und allgemeinverbindlich gemacht werden. Dies gilt nicht für zwingend notwendige nationale Vorgaben und Einschränkungen, die es den truppenstellenden Nationen überhaupt erst ermöglichen, am multinationalen Einsatz teilzunehmen. Hier ist vielmehr darauf zu achten, dass sie dem Missions-Kommandeur frühzeitig transparent mitgeteilt werden, damit die operativen Planungen entsprechend angepasst werden können.

### **3.8 Streitkräfte- und Polizeiaufbau**

Der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte war eine außergewöhnliche Herausforderung für die internationale Gemeinschaft. Der Umfang der afghanischen Sicherheitskräfte ist bis heute auf die eindrucksvolle Zahl von rund 350.000 Soldaten und Polizisten angewachsen. Das Jahresbudget der ANSF liegt 2014 noch bei rund 6 Mrd. US-Dollar, das ist mehr als das Fünffache des gesamten afghanischen Staatshaushalts. Die ANSF sind daher weiter von internationalen Hilfgeldern abhängig – und dies noch auf absehbare Zeit, wenn auch in abnehmendem Ausmaß.

Die US-amerikanische Regierung richtete im Jahr 2005 den nationalen „Afghan Security Forces Fund“ (ASFF) – der bis heute mit Abstand größte Geber für den Armee- und Polizeiaufbau in Afghanistan – ein. Die NATO zog 2007 mit dem „Afghan National Army (ANA) Trust Fund“ nach. Die Bundesregierung ist seit 2009 der größte Beitragszahler. Auch der Polizeiaufbau hat von massiver internationaler Hilfe – darunter auch ein beträchtlicher deutscher Beitrag – profitiert. Neben den beiden genannten Fonds spielt zudem der von den Vereinten Nationen verwaltete „Law and Order Trust Fund“ (LOTFA) eine wichtige Rolle bei der Finanzierung des Polizeiaufbaus. Die Bundesregierung ist an LOTFA seit 2002 regelmäßig beteiligt.

Bis zu 200 deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte haben sich in zwei Polizeimissionen – seit 2002 in dem bilateralen deutschen Polizeiprojekt (das spätere GPPT, German Police Project Team), und seit 2007 in der europäischen, EU-Polizeimission (EUPOL Afghanistan) engagiert. Wir haben damit im Bereich der zivilen Polizeikräfte einen wichtigen Beitrag zum Neuaufbau der afghanischen Polizei geleistet. Dabei war das bilaterale deutsche Engagement darauf ausgerichtet, insbesondere durch den Aufbau der Nationalen Polizeiakademie in Kabul sowie mehrere Polizeitrainingszentren in Kabul und im Norden feste und nachhaltig wirkende Ausbildungsstrukturen für die afghanische Polizei zu schaffen. Die Ergebnisse dieser Arbeit können sich sehen lassen:

Insgesamt wurden seit 2002 rund 73.000 Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die afghanische Polizei durchgeführt. Mit diesem Beitrag zum Polizeiaufbau wurde ein zentraler Bereich im Rahmen einer umfassenden Sicherheitssektorreform bearbeitet, der eine herausragende Bedeutung bei der Stabilisierung fragiler Staaten hat.

Deutschland und Europa hatten auf diesem Felde dem anderen wichtigen internationalen Akteur, den USA, voraus, dass wir in großer Anzahl aktive Polizeibeamtinnen und -beamte eingesetzt haben, während sich die USA privater Vertragsfirmen als Träger ihrer Arbeit in Afghanistan bedienten (die ihrerseits oft pensionierte amerikanische Polizisten beschäftigten). Das hat unserer Ausbildung und Beratung eine besondere Authentizität verliehen, ihr Respekt verschafft und uns so auch zusätzliche Zugänge ermöglicht.

Bei der Aufstellung des bilateralen Polizeiprojekts in Afghanistan ist es gelungen, Polizeibeamte des Bundes und der Länder aus unterschiedlichen Dienststellen in Deutschland in einer effizienten und hochwertigen Ausbildungsorganisation zusammenzuführen. Auf den Erfahrungen des Einsatzes in Afghanistan und auch auf der Anerkennung, die der deutsche Beitrag zum Polizeiaufbau in Afghanistan in der internationalen Gemeinschaft gefunden hat, ist für künftige Missionen aufzubauen. Auch aufgrund des guten Rufs der deutschen Polizei und angesichts der aktuellen Transformationsprozesse in unterschiedlichen Regionen der Welt werden Nachfrage und Bedarf nach dem Einsatz deutscher Polizei im Rahmen von ziviler Krisenprävention und Friedenskonsolidierung weiter zunehmen. Noch mehr als bisher muss Deutschland in der Lage sein, schnell, mit der erforderlichen Qualität, d. h. insbesondere mit einem breiten Aufgabenprofil und gut ausgebildete Spezialisten, und in zahlenmäßiger Stärke auf Anforderungen der EU im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Vereinten Nationen in Krisensituationen zu reagieren. Um diesen Herausforderungen auch künftig in der bewährten Zusammenarbeit von Bund und Ländern gerecht zu werden, wird derzeit in Umsetzung des Koalitionsvertrags an einer Verbesserung der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Entsendung deutscher Polizistinnen und Polizisten in Friedensmissionen gearbeitet.

Abschließend ist zu sagen: Auch in Afghanistan war die Erfahrung zu machen, dass Sicherheit an der Spitze der Bedürfnisse der Bevölkerung steht: Wo sie in der eigenen (nicht: ausländischen!) Perception gegeben ist, wird damit die Voraussetzung für vorausschauende wirtschaftliche Betätigung und damit jede Art von weiterer Entwicklung geschaffen – wo sie hingegen fehlt, lebt man von der Hand in den Mund, von Tag zu Tag. Die Ertüchtigung der für die Sicherheit zuständigen einheimischen staatlichen Institutionen ist im Kontext des angestrebten Staatsaufbaus des Transformationsauftrages die wichtigste und vorrangig in Angriff zu nehmende Aufgabe. Zugleich ist die Arbeit an einer effektiven Polizei, die zugleich auch die Menschenrechte wahrt, besonders geeignet, der Bevölkerung alltagspraktisch die Vorteile der neuen Staatlichkeit vor Augen zu führen und damit jene Zustimmung zum Transformationsziel zu erhalten und auszubauen, die im Vorstehenden als politisch schlechterdings entscheidend für den endgültigen Erfolg beschrieben wurde. Schließlich ist der Aufbau einheimischer Sicherheitsorgane auch die Voraussetzung dafür, dass die entsandten ausländischen Truppen heimkehren können.

Bei allen außerordentlichen Leistungen, die gerade auf diesem Feld von der Internationalen Gemeinschaft und insbesondere von den USA als „lead“ für den Aufbau der afghanischen Armee und Deutschland und dann von der Europäischen Union mit ihrer besonderen Verantwortung für die Reform der afghanischen Polizei erbracht wurden: Die Internationale Gemeinschaft hat lange gebraucht, bevor sie diese Aufgaben mit der notwendigen Entschiedenheit angegangen ist; dafür war sicher auch verantwortlich, dass in den ersten Jahren des Afghanistan-Engagements die afghanische Fähigkeit zu selbstständigem und effektivem Handeln auf diesem Gebiet überschätzt wurde. Gleiches gilt für die parallel notwendigen Bemühungen, Kämpfer aller Art zu entwaffnen und zu demobilisieren; auch darüber ist in Afghanistan nach 2001 viel Zeit vergangen, bevor die dafür geschaffenen Programme ab 2004 in Gang kamen.

### **3.9 Zivile Ressourcenallokation**

In Afghanistan sind über die Jahre von der Internationalen Gemeinschaft massive Beträge und Personal zur Förderung von Entwicklungsvorhaben eingesetzt worden. Der Gesamtbetrag, den nur Deutschland im Zeitraum 2001-2012 für den zivilen Wiederaufbau und die Entwicklung bereitstellte, beträgt insgesamt rd. 2,9 Mrd. Euro. Die Bundesregierung erhöhte auf Grundlage ihrer Afghanistan-Strategie von 2010 die Mittel für das zivile Engagement auf jährlich 430 Mio. Euro (bis 2016 tragen dabei BMZ 250 Mio. Euro und das AA 180 Mio. Euro). Davon wurden für Maßnahmen des Stabilitätspakts Afghanistan im Zeitraum 2008 bis 2013 knapp 800 Mio. Euro eingesetzt, für die Entwicklungsoffensive des BMZ im gleichen Zeitraum rund 1,14 Mrd. Euro. Damit war Afghanistan konstant einer der wichtigsten Empfänger deutscher ziviler Hilfe. Auch mit diesen Beträgen war Deutschland der drittgrößte Geberstaat mit den USA weit an der Spitze, gefolgt von Japan. Der jüngste

Bericht des Sonderinspektors für Afghanistan des US-Kongress, John Sopko, errechnet den Gesamtumfang der US-amerikanischen Hilfe seit 2001 auf inzwischen 104 Mrd. US-Dollar, das ist das Fünffache des heutigen Jahres-Bruttoinlandsprodukts Afghanistans. Dennoch sind Behauptungen, diese Summe übersteige den Betrag, der seinerzeit zwischen 1948 und 1952 von den USA für den Marshall-Plan ausgegeben wurde, mindestens irreführend, auch wenn man dessen Gesamtumfang von über 13 Mrd. US-Dollar in heutige US-Dollars umrechnet (zwischen 100 und 120 Mrd. heutige US-Dollars); denn rund 62 Mrd. US-Dollar, die dem Aufbau der afghanischen Armee zugeflossen sind, müssten aus der im Sopko-Bericht zitierten Gesamtsumme von 104 Mrd. US-Dollar abgezogen werden (der Marshall-Plan sah keine Hilfe für Streitkräfte vor). Das ändert nichts daran, dass solche Vergleiche auf eine ernst zu nehmende Problematik verweisen. Der Marshall-Plan war ja in seinem Umfang her auf die Bedürfnisse von 18 europäischen Ländern und Territorien ausgelegt, darunter mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien weltwirtschaftliche Schwergewichte, während Afghanistan mit einem Bruttoinlandsprodukt von 2,5 Mrd. US-Dollar 2001 eine demgegenüber wahrlich winzige Größe darstellte. Auch die Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Ausgangsbedingungen bei der Kapazität und Funktionsfähigkeit von öffentlichen und privaten Institutionen ist nicht gegeben, denn diese war 2001 in Afghanistan nahezu nicht vorhanden.

Hat das Volumen der Afghanistan zugeflossenen Hilfe also die Absorptionsfähigkeit des Landes überfordert? Diese Frage entzieht sich einfachen Antworten; so ist etwa die Marshall-Plan-Hilfe ausschließlich über Kredite, also als Kapitaltransfer, durchgeführt worden, während es in Afghanistan in breitem Umfang um Beratungsleistungen und den Aufbau von Kapazitäten durch Aus- und Fortbildung ging und geht. Richtig ist: Unterentwicklung lässt sich auch definieren als ein im Verhältnis zu der in Rede stehenden Bevölkerungsgröße unzureichend ausgeprägtes Vermögen, Investitionen aufzunehmen – weil die Strukturen und die fachliche Kompetenz fehlen, um solche Investitionen sinnvollen Verwendungen zuzuführen. Insofern ist die immer wieder – auch in der deutschen Öffentlichkeit – sichtbar gewordene Vorstellung, man müsse nur die zivile Hilfe beliebig weiter erhöhen, um die Entwicklung in Afghanistan entsprechend weiter zu beschleunigen und zu verbreitern, falsch und letztlich ein weiteres Beispiel für unzureichende strategische Geduld. Ausgleichen lässt sich defizitäre Entwicklung vor allem aber durch Zuführung von ausländischem Personal, das beratend und begleitend für Entwicklungsvorhaben eingesetzt wird; solche technische Zusammenarbeit war denn auch ein Schwerpunkt der deutschen Anstrengungen auf diesem Feld.

Technische Zusammenarbeit hat allerdings in der Wahrnehmung des Empfängerlandes den Nachteil, dass ein großer Teil der aufgewandten Mittel an die durchführenden Organisationen und mithin in das Geberland in Form von Gehältern „zurückfließen“; dabei wird übersehen, dass die so bezahlten Leistungen solcher Durchführungsorganisationen ja doch am Ende Afghanistan zugute kommen und auch in Afghanistan verbleiben. Die dennoch vielfach afghanischerseits erhobene Forderung, „mehr von den Afghanen machen zu lassen“, auch weil das viel „preiswerter“ sei als eine Ausführung durch „teure Ausländer“, regelmäßig in die Anregung einmündend, am besten finanzielle Hilfe im Wege einer direkten Einstellung in den afghanischen Haushalt abzuwickeln, nimmt nicht ausreichend zur Kenntnis, dass gerade wegen des unzureichenden Entwicklungsstandes die dafür notwendige Bedingung, nämlich das afghanische Vermögen, „mehr zu machen“, nur punktuell gegeben ist, ganz zu schweigen von den Risiken, die im Hinblick auf Korruption und die Belastbarkeit des öffentlichen Finanzwesens nach wie vor bestehen. Dennoch: Zur besseren politischen Abstützung ist es entscheidend, dass neben mehr strukturell und daher auf sehr langfristige Wirkung angesetzte Maßnahmen zur Überwindung von Unterentwicklung, andere stehen, die sichtbar und schnell greifen, so der Bevölkerung gegenüber den andauernden Beistand der Internationalen Gemeinschaft verdeutlichen und damit zu deren engagierter Mitwirkung als aktive Wirtschaftssubjekte ihres Landes beitragen. Eine solche Zweiteilung haben viele Geber, auch Deutschland praktiziert, mit großem Erfolg.

Allerdings ist es stets eine Herausforderung, dabei die richtige Balance zu wahren. Genauso gilt es die Versuchung zu meiden, Forderungen nach mehr Personal – entweder als Soldaten oder in Form von zivilem Personal – dadurch aus dem Wege zu gehen, dass an Stelle dessen die Zuweisungen für zivile Hilfe erhöht werden. Beides sollte je getrennt und im Lichte der je eigenen Bedürfnisse geprüft werden. Auch Vergleiche zwischen den Kosten für die militärische Seite des Afghanistan-Engagements einerseits und den für den zivilen Wiederaufbau andererseits gehen fehl, u. a. weil, wie dargestellt, die zivile Hilfe nicht beliebig erhöht werden kann, ohne an Absorptionsgrenzen zu stoßen.

#### 4. Schluss

In der Gesamtschau ist klar: Wir haben in Afghanistan für seine Menschen und für die internationale Ordnungspolitik viel erreicht, aber wir sind noch lange nicht am Ziel. Wir haben viel richtig gemacht, aber manches hätte noch besser sein können; im nach hinein ist sicher vieles auch besser abzuschätzen als aus der oftmals auch zeitlich bedrängten Lage, in der politische Entscheidungen getroffen werden müssen. Und auch wenn der letztendliche Ausgang des Afghanistan-Engagements heute noch nicht absehbar ist: Als Ergebnis, auch des außerordentlichen Beitrages unseres Landes, hat das afghanische Volk heute die Chance auf eine grundlegend bessere Zukunft. Diese Chance müssen die neue afghanische Führung sowie die afghanische Gesellschaft jetzt beherzt ergreifen und eigenverantwortlich nachhaltig umsetzen. Dabei werden wir sie auch weiterhin nach Kräften unterstützen.





