



Die  
Bundesregierung

# **Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements**

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags

Februar 2018

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>I. VORBEMERKUNG</b>	<b>2</b>
<b>II. ALLGEMEINES</b>	<b>3</b>
<b>III. SICHERHEIT</b>	<b>8</b>
<b>a) Militärische Entwicklung</b>	<b>8</b>
<b>b) Polizeiaufbau</b>	<b>12</b>
<b>IV. STAATSAUFBAU, ZIVILE STABILISIERUNG UND GUTE REGIERUNGSFÜHRUNG</b>	<b>14</b>
<b>V. SOZIALE UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG</b>	<b>18</b>
<b>VI. FLUCHT UND MIGRATION</b>	<b>21</b>
<b>VII. REGIONALE ZUSAMMENARBEIT UND AFGHANISCHER FRIEDENSPROZESS</b>	<b>23</b>

### ▪ In Stichpunkten

- Afghanistan-Engagement seit 2001 — **umfangreichster zivil-militärischer Einsatz in der Geschichte der Bundesrepublik**: zweitgrößter bilateraler Geber (derzeit jährlich bis zu 250 Mio. € für Entwicklung und 180 Mio. € für zivile Stabilisierung) und viertgrößter Truppensteller in der NATO-Mission Resolute Support (derzeit bis zu 980 Soldatinnen und Soldaten, außerdem jährlich bis zu 80 Mio. € für Treuhandfonds der afghanischen Armee).
- **2014/15 war eine Zäsur**: Ende der ISAF-Kampfmission und Abzug der meisten internationalen Truppen, Übergabe der Sicherheitsverantwortung, demokratischer, aber reibungsvoller Machtwechsel zu nationaler Einheitsregierung Ghani/Abdullah.
- Lage von **großen Herausforderungen** geprägt: unzureichende Effektivität der staatlichen Verwaltung und Sicherheitskräfte, verstärkte Angriffe der Taliban sowie von IS-Gruppen, Korruption, Armut und Arbeitslosigkeit, Flucht und Migration, 2018/19 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen.
- Aber greifbare **Erfolge des Engagements**: internationale terroristische Bedrohung aus Afghanistan eingedämmt; Bildung, Gesundheit, Lebenserwartung deutlich verbessert; bemerkenswerte Fortschritte unter anderem bei Frauenrechten, freien Medien; Aufbau von Transport- und Energieinfrastruktur.
- Erfolge sind noch **unzureichend und brüchig**, internationale Unterstützung — auch militärische Ausbildung und Beratung — bei zunehmender afghanischer Eigenverantwortung noch nötig, um Rückschritte nachhaltig zu verhindern. Dauert länger, als 2001 erwartet.
- **Ziele** bleiben Reduzierung des Gewaltniveaus und Minimierung der terroristischen Bedrohung, Aufbau einer legitimen und stabilen Staatlichkeit, nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, politische Lösung des Konflikts. Engagement dient damit auch der Schwächung von Ursachen für Flucht und Migration.
- Deutschland verfolgt umfassenden, **vernetzten Ansatz** mit diplomatischem Engagement und Stabilisierungsprojekten des „Stabilitätspaktes Afghanistan“, militärischer Beteiligung an der NATO-Ausbildungs- und Beratungsmission Resolute Support, Entwicklungszusammenarbeit, Polizeiaufbau, humanitärer Hilfe.
- **Konditionalisierung**: Unterstützung an Reformen der afghanischen Regierung geknüpft; unter anderem inklusive Regierung, Korruptionsbekämpfung, verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Zusammenarbeit in Flucht- und Migrationsfragen. Bei fehlender Kooperation werden Mittel zurückgehalten.
- Engagement nur in **Zusammenarbeit und Koordinierung mit internationalen Partnern** — im Kreis EU, NATO, VN, in internationaler Afghanistan-Kontaktgruppe (ICG) unter deutschem Vorsitz. Deutschland steht zu Zusagen und Verantwortung.
- Strategischer Rahmen für einen politischen Lösungsweg ist ein international und regional unterstützter **innerafghanischer Friedensprozess** zwischen Regierung und Taliban, der diese politisch einbindet und Errungenschaften — insbesondere bei Menschenrechten — wahrt.

## I. Vorbemerkung

1. Das Afghanistan-Engagement der Bundesregierung ist aufgrund seiner herausgehobenen politischen Bedeutung und Komplexität Gegenstand einer kontinuierlichen Abstimmung und Bewertung zwischen den Ressorts sowie eines anhaltenden Dialogs mit afghanischen und internationalen Partnern ebenso wie mit dem Deutschen Bundestag, den Akteuren der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit. Der Bundestag wird regelmäßig zur Lage in Afghanistan informiert, so in der wöchentlichen Unterrichtung des Parlaments, in Plenardebatten und in den Ausschüssen sowie in Antworten auf parlamentarische Fragen.
2. Die Bundesregierung hat am 2. September 2003, 13. September 2006, 5. September 2007, 9. September 2008 und 18. November 2009 Konzepte ihrer Afghanistan-Politik verabschiedet. In den Jahren 2010 bis 2014 hat sie jährliche Fortschrittsberichte (6. Dezember 2010, 14. Dezember 2011, 28. November 2012, 5. Februar 2014, 19. November 2014) vorgelegt. Der Fortschrittsbericht vom 19. November 2014 wurde erstellt, als die afghanischen Sicherheitskräfte landesweit die Sicherheitsverantwortung übernahmen, die NATO-Mission ISAF beendet wurde und der größte Teil der internationalen Truppen Afghanistan verließ. Er wurde daher in der Form einer Zwischenbilanz des deutschen Afghanistan-Engagements abgefasst. Auch der gleichzeitige erste demokratische Regierungswechsel in Afghanistan markierte den Übergang zu größerer afghanischer Eigenverantwortung.
3. Fortschritte bei der Stabilisierung, dem Wiederaufbau und der Entwicklung des Landes sind inzwischen in erster Linie Afghanistan und seiner Regierung zuzuordnen und können nur mittelbar als Ergebnis internationaler oder deutscher Unterstützung verstanden werden. Entsprechende Berichte veröffentlicht die afghanische Regierung in regelmäßiger Folge selbst. Auch ist der Zeitraum seit 2001 nicht als Geschichte eines ungebrochenen Fortschritts zu begreifen, sondern umfasst Rückschläge sowie Bereiche der Stagnation, in denen internationale Unterstützung zuweilen eine weitere Verschlechterung verhindert hat.
4. Aus diesen Gründen soll der vorliegende Bericht den genannten keine neue Darstellung erreichter Fortschritte hinzufügen, sondern eine knappe und realistische Bestandsaufnahme liefern und Perspektiven für die künftige Gestaltung des deutschen Afghanistan-Engagements im internationalen Rahmen aufzeigen, die als Grundlage für weitere politische Entscheidungen dienen können. Als strategisches Dokument zielt er ausdrücklich nicht auf eine ergänzende Lageunterrichtung der Innenbehörden und Gerichte, die weiterhin in den dafür vorgesehenen Verfahren erfolgt.

## II. Allgemeines

5. Siebzehn Jahre nach Ende der Taliban-Herrschaft und dem Petersberger Abkommen ist Afghanistan trotz vieler Fortschritte immer noch geprägt von einer schwierigen, wenn auch regional unterschiedlichen Sicherheitslage, einer nicht in allen Landesteilen handlungsfähigen Regierung, Armut in breiten Schichten der Bevölkerung sowie einem durch konkurrierende Interessen gekennzeichneten regionalen Umfeld. Dies stellt das durch erhebliche zivile, polizeiliche und militärische Mittel unterlegte und mit internationalen Partnern koordinierte politische Engagement der Bundesregierung vor besondere Herausforderungen und Legitimationserfordernisse. Strategisch müssen diese verschiedenen Komponenten immer wieder auf ihre Wirksamkeit überprüft und angepasst werden.
6. Die gleichzeitige Übernahme der Sicherheitsverantwortung und der erste demokratische Machtwechsel im Herbst und Winter 2014/15 bedeuteten für Afghanistan einen tiefen Einschnitt. Das Ende der NATO-Kampfmission ISAF und der Abzug von über 100.000 Soldaten und Soldatinnen — 90 Prozent der internationalen Streitkräfte — waren mit dem Verlust der damit verbundenen Einnahmen ein Schock für die afghanische Wirtschaft, der sich negativ auf Wachstum und öffentliche Haushalte auswirkte und den Auswanderungsdruck verstärkte. Die Taliban konnten infolge des verringerten militärischen Drucks insbesondere aus der Luft ihre Einflussbereiche in ländlichen Gebieten deutlich ausweiten. Die nach den Präsidentschaftswahlen 2014 nur mit Vermittlung der internationalen Gemeinschaft gebildete Regierung der nationalen Einheit verlor durch anhaltende interne Reibungen wertvolle Zeit für die Formulierung und Umsetzung überfälliger Reformen.
7. Entgegen manchen Befürchtungen hat dieser Einschnitt jedoch keine Abwärtsspirale bis hin zu einem Kollaps staatlicher Institutionen in Gang gesetzt. Vielmehr hat Afghanistan die Zerreißprobe auch dank internationaler Hilfe bisher bestanden: Die Einheitsregierung der Präsidentschaftskandidaten Ghani und Abdullah hat gehalten und bringt notwendige Reformen auf den Weg. Die Sicherheitskräfte konnten mit internationaler Unterstützung alle wesentlichen Angriffe auf Provinzzentren zurückschlagen, wenn auch unter hohen Opfern. Die Taliban haben zahlreiche Kommandeure verloren und genießen weiterhin keinen Rückhalt in der Mehrheit der Bevölkerung. Das Wirtschaftswachstum nimmt wieder langsam zu.
8. Das gemeinsame Engagement der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft hat in den vergangenen siebzehn Jahren wichtige und greifbare Ergebnisse hervorgebracht: Afghanistan ist nicht mehr das zentrale Ausbildungslager für weltweit agierende islamistische Terroristen. Die gesellschaftliche Stellung von Frauen hat sich wesentlich verbessert, es gibt vielfältige Medien und freie politische Debatten. Lebenswichtige Transport- und Versorgungsinfrastruktur wurde wiederhergestellt, Bildungsmöglichkeiten wurden durch neue Schulen und Universitäten und die Ausbildung von

Lehrern verbessert, Schulbildung, Gesundheitsversorgung und Lebenserwartung sind auf einem höheren Niveau als je zuvor in der afghanischen Geschichte. Hierzu hat auch das deutsche Engagement wesentlich beigetragen. Auf all diesen Feldern sind jedoch weitere Anstrengungen nötig. Bis heute konnte Afghanistan den in Jahrzehnten bewaffneter Konflikte entstandenen Rückstand bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht aufholen; Korruption und Verletzungen von Menschenrechten bleiben weit verbreitet. Gerade die letzten Jahre haben gezeigt, wie brüchig auch bereits erzielte Ergebnisse noch sind.

9. Zudem haben sich in den letzten Jahren regionale Rahmenbedingungen verändert. Das Vorgehen des „Islamischen Staates“ (IS) in Irak und Syrien inspirierte militante Gruppen in Afghanistan zur Nachahmung und zu einer Reihe blutiger Anschläge in seinem Namen innerhalb des Landes. Diese Entwicklung führte zu Bedrohungswahrnehmungen und Gegenmaßnahmen in Nachbarstaaten, die eine Stärkung der Taliban als vermeintliche Gegenspieler des IS zu Folge haben. Festzustellen ist auch eine zur afghanischen Regierung und NATO zunehmend gegenläufige Afghanistan-Politik Russlands. Andererseits bietet das wachsende Interesse von Nachbarstaaten wie China oder den zentralasiatischen Republiken an der Stabilität Afghanistans neue Chancen. Schließlich hat die im August 2017 verkündete US-Südasiensstrategie, die das Engagement in Afghanistan statt an Fristen an zu erreichende Bedingungen knüpft und in einen regionalen Ansatz einbettet, eine neue Dynamik sowohl für die militärische Operationsführung als auch das Verhältnis zu Pakistan erzeugt, deren Auswirkungen noch nicht abschließend absehbar sind.
10. Ein hinreichend stabiles Afghanistan, von dem für Deutschland, seine Verbündeten und die Region keine Bedrohung ausgeht, bleibt ein wesentliches deutsches Interesse. Deutschland steht zu der Verantwortung, die es für die Menschen in Afghanistan übernommen hat, zu seinen Zusagen gegenüber internationalen Partnern und zur Solidarität unter NATO-Verbündeten. Deutschland ist zweitgrößter bilateraler Geber und derzeit viertgrößter Truppensteller in der NATO-Mission Resolute Support. Die Bundesregierung hat zugesagt, ihre zivile Unterstützung für Afghanistan sowie die finanzielle Unterstützung des Sicherheitssektors bis 2020 auf gleichem oder annähernd gleichem Niveau fortzusetzen, sofern die Rahmenbedingungen auf afghanischer Seite dies zulassen und der Haushaltsgesetzgeber zustimmt.
11. Auf der Brüsseler Afghanistan-Konferenz im Oktober 2016 hat die internationale Gemeinschaft ihre fortdauernde zivile Unterstützung für Stabilisierung, Wiederaufbau und Entwicklung Afghanistans bekräftigt. Auch die Bundesregierung hat sich zu einem langfristigen zivilen Engagement in Afghanistan bekannt und für den Zeitraum bis 2020 einen Beitrag von bis zu 1,7 Milliarden Euro in Aussicht gestellt. Pro Jahr sind demnach bis zu 250 Millionen Euro für Entwicklungszusammenarbeit und 180 Millionen Euro für zivile Stabilisierungsvorhaben des „Stabilitätspaktes Afghanistan“ vorgesehen.
12. Die inzwischen siebzehnjährigen Erfahrungen mit dem internationalen Afghanistan-

Engagement haben — bisweilen schmerzhaft — bewiesen, welche Bedeutung eine realistische Festlegung der Ziele aufgrund einer nüchternen Analyse der Lage, unserer Interessen und Einflussmöglichkeiten und eine hieran orientierte, anpassungsfähige zeitliche Planung für erfolgreiches Handeln haben. Der Aufbau funktionsfähiger Sicherheitskräfte, die Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen sowie die gesellschaftliche Überwindung eines jahrzehntelangen Konflikts sind Generationenaufgaben, die strategische Geduld erfordern. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine von starren Fristen getriebene Strategie kontraproduktiv wirken kann, wenn sie den Einigungsdruck auf die Konfliktparteien abschwächt.

13. Das gemeinsame Engagement soll zur Erreichung folgender Ziele beitragen:

- Reduzierung des gewaltsamen Konflikts auf ein Niveau, das von den afghanischen Sicherheitskräften kontrolliert werden kann und die Bedrohung für Deutschland, seine Verbündeten sowie für die Region minimiert,
- Staatlichkeit, die auch aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit und Recht, insbesondere der Menschenrechte Legitimität genießt und damit Stabilität ermöglicht,
- wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die der Bevölkerung Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus eröffnet,
- ein innerafghanischer Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird.

14. Die Bundesregierung verfolgt dabei einen umfassenden Ansatz miteinander vernetzter Bestandteile:

- Der politische Dialog und diplomatisches Engagement dienen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung, Menschenrechten, Demokratie, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie eines innerafghanischen Friedensprozesses.
- Maßnahmen der Stabilisierung dienen konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen. Den Aufbau der Polizei unterstützt die Bundesregierung mit mehreren Programmen; namentlich trägt das bilaterale „German Police Project Team“ zur Ausbildung und Führungsqualifizierung der afghanischen Polizei bei.
- Die Entwicklungszusammenarbeit verbessert die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung und schafft dauerhafte Perspektiven jenseits von Armut, Gewalt und Flucht.
- Militärisch beteiligt sich die Bundeswehr im Rahmen der NATO-Mission Resolute Support an der Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte, damit diese ihre Sicherheitsverantwortung nachhaltig wahrnehmen können.

- Die humanitäre Hilfe unterstützt besonders bedürftige Bevölkerungsgruppen nach Maßgabe des Bedarfs und auf Grundlage der humanitären Prinzipien.
15. Umgekehrt fordert Deutschland auch von seinen afghanischen Partnern Verantwortung ein. Deshalb knüpft die Bundesregierung ihre Unterstützung zunehmend an Reformen, zu denen sich Afghanistan in einer 2016 erneuerten Vereinbarung mit der Gebergemeinschaft verpflichtet hat, und setzt entsprechende Anreize und Bedingungen (Konditionalisierung). Derzeit ist ein Teil der deutschen entwicklungspolitischen Zusagen an die Umsetzung der 2016 mit der afghanischen Regierung vereinbarten Reformagenda (Self-Reliance through Mutual Accountability Framework — SMAF) geknüpft. Voraussetzung für die Auszahlung von Mitteln aus dem „Stabilitätspakt Afghanistan“ sind darüber hinaus die Funktionsfähigkeit der Regierung der nationalen Einheit und die Kooperation bei Flucht- und Migrationsfragen. Im Jahr 2017 sah die Bundesregierung diese Kriterien als erfüllt an. Die Bundesregierung wird dieses Instrumentarium weiterentwickeln und auf enge Abstimmung mit internationalen Partnern hinwirken.
  16. Nur gemeinsame Anstrengungen der afghanischen Regierung und der wichtigsten internationalen Akteure können nachhaltige Stabilität und Entwicklung in Afghanistan hervorbringen. Aus diesem Grund misst die Bundesregierung der Koordinierung ihrer eigenen sowie der Aktivitäten ihrer Partner hohe Bedeutung zu. Als Vorsitz der Internationalen Afghanistan-Kontaktgruppe (International Contact Group — ICG) mit über 50 Staaten und internationalen Organisationen trägt Deutschland aktiv zur Politikkoordinierung bei. UNAMA, die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan, koordiniert die Geberzusammenarbeit, unterstützt den Friedens- und Versöhnungsprozess, Wahlen, die regionale Zusammenarbeit sowie Schutz und Förderung von Menschenrechten. Über eine politische wie finanzielle Unterstützung hinaus stärkt die Bundesregierung die Rolle der Vereinten Nationen als Federführer für die jährliche Afghanistan-Resolution der VN-Generalversammlung. Im militärischen Kontext leistet die NATO eine substanzielle militärische wie politische Koordinierungsfunktion. Im Rahmen von Resolute Support vereint sie Soldaten und Fähigkeiten von rund 50 Alliierten und Partnernationen. Deutschland koordiniert als Rahmennation rund 20 truppenstellende Alliierte und Partner in Nord-Afghanistan. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik engagiert sich die Europäische Union als politischer und Entwicklungspartner Afghanistans, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, ländliche Entwicklung und dem Zugang zu Gesundheits- und Basisdienstleistungen. Diesen Zielen dient auch das "Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan“ andererseits. Die Bundesregierung leistet ihren Beitrag zur Umsetzung der EU-Afghanistan-Strategie und zur Formulierung gemeinsamer Positionen.
  17. Angesichts der Spannungen zwischen den Nachbarn Afghanistan und Pakistan sowie Pakistan und Indien sowie konkurrierender Interessen weiterer regionaler Akteure wie China, Iran oder Russland setzt sich die Bundesregierung für die Förderung regionaler



Kooperation ein — sowohl durch intensive Diplomatie, konkrete Projekte als auch durch Unterstützung schrittweise entstehender Regionalformate wie des „Heart-of-Asia“-Prozesses oder der Regionalkonferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu Afghanistan (Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan — RECCA).

18. Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung an ihrem Ansatz eines multilateral eingebetteten, nachhaltigen und umfassenden zivilen, polizeilichen und militärischen Engagements für Frieden, Entwicklung und Stabilität in Afghanistan fest. Angesichts einer national wie regional fragilen politischen und Sicherheitslage bietet dieser Ansatz zwar keine Garantie für einen qualitativ oder zeitlich zu bestimmenden Erfolg, aber eine realistische Chance nachhaltigen Fortschritts. Denkbare Alternativen wären mit erheblich höheren Risiken verbunden. Ein vorzeitiger Abbruch des militärischen oder zivilen Engagements der internationalen Gemeinschaft könnte eine Kettenreaktion mit unkalulierbaren Konsequenzen für die innere wie regionale Stabilität auslösen. Ein einseitiger Rückzug Deutschlands hätte erhebliche Auswirkungen in Nordafghanistan sowie für seine Glaubwürdigkeit als Partner in NATO und EU. Gerade in Afghanistan orientieren sich viele europäische Partner an der deutschen Politik. Eine Beschränkung auf allein zivile Maßnahmen würde die hierfür benötigten internationalen und deutschen Expertinnen und Experten — dann ohne militärische Flankierung — einem nicht zu verantwortenden Risiko aussetzen. Umgekehrt würden ein rein militärischer Ansatz und eine Rückkehr zur Kampfmission die Aussicht auf eine politische Lösung des Konflikts sowie eine nachhaltige Entwicklung auf Jahre hinaus verstellen.
19. Im Gegenteil müssen Bemühungen um einen innerafghanischen Friedensprozess intensiviert werden, zu dem Deutschland und die EU — sofern von den afghanischen Parteien gewünscht und mit den nötigen Ressourcen unterlegt — wichtige Beiträge leisten können. Dass die afghanischen Konfliktparteien einen Friedens- und Versöhnungsprozess mit regionaler und internationaler Unterstützung einleiten und erfolgreich durchführen, ist zentrales Ziel der deutschen und europäischen Afghanistanpolitik. Das 2016 geschlossene Friedensabkommen mit der Hizb-e Islami unter ihrem Anführer Hekmatyar zeigt, dass eine Annäherung erfolgreich sein kann. Die Abkehr von starren Fristen für die weitere Reduzierung der internationalen Truppenpräsenz hat den Druck auf die Aufständischen erhöht, ebenfalls eine solche politische Lösung anzustreben.
20. Trotz berechtigter Sorgen gibt es Grund zur Zuversicht, dass die gemeinsamen Anstrengungen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft die gesetzten Ziele erreichen können. Eine neue, gut ausgebildete Generation rückt in Entscheidungspositionen vor, darunter viele Frauen. Die afghanischen Sicherheitskräfte ergreifen in Operationen zunehmend die Offensive; eigene afghanische Luftstreitkräfte werden neu aufgebaut. Die nationale Einheitsregierung verfolgt ein ehrgeiziges Reformprogramm. Anders als viele Krisenländer kann sich Afghanistan dabei auf einen ausgeprägten Patriotismus bei einer über 250jährigen nationalstaatlichen Tradition, auf den Rückhalt der Streitkräfte in der Bevölkerung und auf internationalen Zusammenhalt stützen. Auch

Vorhaben regionaler Verkehrs- und Energieinfrastruktur machen Fortschritte. Afghanistan verfügt über wichtige Rohstoffressourcen und hat Potenzial zur Erzeugung erneuerbarer Energien.

21. Allerdings haben die Anschläge, die am 10. November 2016 das Deutsche Generalkonsulat in Masar-e Scharif und am 31. Mai 2017 die Deutsche Botschaft in Kabul trafen und die Arbeitsfähigkeit der Vertretungen stark beeinträchtigt haben, sowie Entführungs- und Anschlagsdrohungen gegenüber Fachkräften der internationalen Zusammenarbeit erneut gezeigt, dass auch Deutschland und seine Verbündeten im Rahmen ihres Engagements auf externe Schocks und alternative Szenarien vorbereitet bleiben müssen. Dies hat die jüngste Folge schwerer Anschläge in Kabul, so am 20. Januar 2018 auf das Hotel „Intercontinental“ und am 27. Januar 2018 in der Nähe des ehemaligen Innenministeriums, erneut verdeutlicht. Auch zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit im Krisenfall genießt daher die rasche Wiederherstellung der vollen Arbeitsfähigkeit der Botschaft Kabul hohe Priorität.

### **III. Sicherheit**

#### **a) Militärische Entwicklung**

22. Ausgelöst durch die Terroranschläge am 11. September 2001 und im Auftrag der Vereinten Nationen hat die International Security Assistance Force (ISAF) der NATO bis Ende 2014 ihren Beitrag zur Stabilisierung Afghanistans geleistet. In einem von Bürgerkrieg zerrütteten Land, ohne handlungsfähige Regierung und funktionierende staatliche Strukturen, das transnational agierenden Terrorgruppen Rückzugsräume bot, galt es, durch den Einsatz von zeitweise über 100.000 ISAF-Soldaten und -Soldatinnen ein erforderliches Maß an Sicherheit und Stabilität zu erzielen.
23. Die Bundeswehr war an diesem Einsatz der NATO von Beginn an beteiligt. Ab 2006 trug die Bundeswehr für das Regionalkommando Nord als Rahmennation besondere Verantwortung. Mit der Verschlechterung der Sicherheitslage in den Jahren 2008 und 2009 vollzog sich dann in der NATO der Wandel vom Stabilisierungs- zum Kampfeinsatz. Die Truppenstärke der Bundeswehr erhöhte sich auf über 5.300 Soldatinnen und Soldaten im Jahr 2010. Im Zusammenwirken mit den internationalen Partnern, die ebenfalls ihre Kontingenzahlen drastisch erhöhten, und den afghanischen Sicherheitskräften (Afghan National Defense and Security Forces — ANDSF) gelang es in der Folge, die Sicherheitslage wieder zu stabilisieren.
24. Während in dieser Zeit die Sicherheitsverantwortung und der Kampf gegen die Taliban zu einem wesentlichen Teil durch die internationalen Kräfte geführt und getragen wurde, war es zur Schaffung langfristiger Sicherheit nötig, dass die ANDSF Fähigkeiten und Kapazitäten zur selbständigen Wahrnehmung ihrer Sicherheitsverantwortung aufbauen. Deshalb verlagerte sich der Schwerpunkt der ISAF-Mission darauf, die ANDSF

militärisch anzuleiten, zu unterstützen und auszubilden. Dieser Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsansatz ermöglichte bis Ende 2014 die vollständige Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die ANDSF. Er wurde gemäß dem Beschluss der NATO-Alliierten 2012 auf dem Gipfel in Chicago in die neue NATO-Mission Resolute Support (RS) übertragen und gilt für die politische und militärische Führungsebene der afghanischen Sicherheits- und Verteidigungskräfte bis heute. Resolute Support hat keinen Kampfauftrag. Auf dem Gipfel in Warschau im Juli 2016 beschloss die NATO, das militärische Engagement in Afghanistan auf dieser Basis fortzuführen.

25. 2012 entschied die internationale Gemeinschaft, die Mission ISAF bis Ende 2014 umzuwandeln, die eigene Sicherheitspräsenz wesentlich zu reduzieren und mit der Mission RS ab 2015 eine nunmehr beratende und ausbildende Funktion zu übernehmen. Diese rasche Reduzierung führte zu einem Sicherheitsvakuum, das durch die ANDSF nicht im vollen Umfang gefüllt werden konnte. Verstärkt richten sich Angriffe gegen Regierungseinrichtungen, die ANDSF und internationale Kräfte sowie deren Einrichtungen. Sie verlaufen nicht entlang fester Frontlinien, sondern finden räumlich und zeitlich punktuell statt. Angesichts dieser Lage konzentrieren sich die ANDSF überwiegend auf den Schutz der Bevölkerungszentren und haben ihre Präsenz in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten deutlich reduziert. Seit Ende 2016 gelang es ihnen auf diese Weise immerhin, die Stabilisierung eines strategischen Patts zu erreichen. Den Taliban gelang es zwar, ihren Einfluss im ländlichen Raum auszudehnen. Insgesamt betrachtet gelingt es den ANDSF aber derzeit, die überwiegende Kontrolle über rund 60 Prozent des Territoriums mit etwa zwei Dritteln der Bevölkerung auszuüben. Militante Gruppen, die unter der Bezeichnung „Islamischer Staat Provinz Khorasan“ (ISKP) auftreten, konnten ihren Einflussbereich bislang nicht über einige wenige Distrikte im Osten (Provinz Nangarhar) und Nordwesten (Provinz Jowzjan) hinaus ausdehnen — insbesondere aufgrund des hohen militärischen Drucks, der von der US-geführten Operation Freedom’s Sentinel ausgeht, sowie ihres mangelnden Rückhalts in der Bevölkerung. Deshalb verlegen sie sich zunehmend auf Anschläge gegen Angehörige der schiitischen Minderheit als Vergeltung für den von Iran unterstützten Einsatz schiitischer afghanischer Milizen auf Seiten der Regierung in Syrien.
26. Ungeachtet erheblicher Anstrengungen und Fortschritte sind die ANDSF noch nicht vollends in der Lage, flächendeckend für Sicherheit zu sorgen. Insgesamt zeigen verbleibende Schwächen in der Operationsführung und erhebliche personelle Verluste, dass die ANDSF immer noch intensive Beratungsleistung benötigen.
27. Mit der „ANDSF Roadmap“ hat die afghanische Regierung 2017 die Grundlage für eine dauerhafte Erhöhung der Einsatzbereitschaft der ANDSF gelegt und geht Kernprobleme der Sicherheitskräfte gezielt an. Neben dem Kampf gegen interne Korruption und damit für eine erhöhte Legitimität der ANDSF bei der Bevölkerung geht es im Wesentlichen um die Verbesserung der Kampffähigkeiten der ANDSF. Seit 2016 sind besonders die afghanischen Spezialkräfte die Träger des klassischen Gefechts. Sie konnten in

Verbindung mit eigenen und internationalen Luftstreitkräften wesentliche Erfolge gegen die Taliban erringen. Der „ANDSF Roadmap“ zufolge sollen die Spezialkräfte deshalb auf etwa 30.000 Soldaten und Soldatinnen verdoppelt und die eigenen Luftstreitkräfte mit neuen Luftfahrzeugen ausgestattet werden. Die 2015 aufgestellten Luftstreitkräfte sind schon nach kurzer Zeit integraler Bestandteil der afghanischen Operationsführung geworden und sind eine signifikante Verstärkung im Kampf gegen die Taliban. Jedoch sind sie noch nicht nachhaltig ausgestattet, ausgerüstet und ausgebildet. Zur Entwicklung des Führungsnachwuchses wird die lehrgangsgebundene Ausbildung verbessert. Zusätzlich wird eine Verjüngung des überalterten militärischen Personalkörpers angestrebt, um eine verbesserte und modernere Führungsqualität zu erreichen.

28. Im Rahmen des von der NATO beschlossenen Treuhandfonds für die afghanische Armee (ANA Trust Fund) hat die Bundesregierung seit 2009 über 450 Millionen Euro in ausschließlich nicht-letale Ausrüstung investiert und sich bereit erklärt, diese wichtige Unterstützung mit jährlich 80 Millionen Euro bis 2020 fortzusetzen. Diese Investitionen helfen den afghanischen Sicherheitskräften, in angemessener Infrastruktur und mittels geeigneter Ausbildungsstätten und -mittel (wie Küchen, Unterbringung, Lehrsäle, Lehrmaterial) effektiver ausgebildet zu werden. Es wird zu prüfen sein, inwieweit diese nachhaltige Aufbauhilfe auch zeitlich darüber hinaus fortzuführen ist.
29. Das besondere deutsche Engagement wird auch dadurch deutlich, dass Deutschland derzeit den „Senior Civilian Representative“ als zivilen Vertreter des NATO-Generalsekretärs stellt. Er hat die Aufgabe, die Initiativen der afghanischen Regierung politisch zu begleiten und aus NATO-Perspektive zu beraten. Er wird unterstützt durch Schutzkräfte der Bundeswehr.
30. Deutschland bleibt militärisch ausschließlich im Rahmen der NATO und auf Basis der Strategie von Resolute Support engagiert. Im Rahmen des vernetzten Gesamtansatzes der Bundesregierung dient der deutsche militärische Beitrag dazu, die Leistungsfähigkeit der ANDSF zu erhöhen. Mit der derzeitigen Ausbildung, Beratung und Unterstützung der ANDSF sollen diese zu einer flächendeckenden und nachhaltigen eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung befähigt werden, um damit einem innerafghanischen Friedensprozess sowie den Anstrengungen des zivilen Aufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan die nötige Zeit und den nötigen Raum zu geben.
31. In der Nordregion wird Deutschland in seiner Verantwortung als Rahmennation von rund 20 Nationen unterstützt. Hauptauftrag im Rahmen des NATO-TAA-Ansatzes (Train, Advise, Assist) ist die Beratung des 209. Korps der afghanischen Armee an den Standorten in Masar-e Scharif, seit Anfang 2016 wiederholt auch in Kundus. Zudem werden an der Pionierschule Masar-e Scharif beispielsweise Kampfmittelbeseitiger ausgebildet. Neben diesem Ausbildungsauftrag übernimmt die Bundeswehr eine wichtige Rolle in der

Umsetzung von zwei Schwerpunkten der „ANDSF Roadmap“: Innerhalb des Handlungsfeldes „Verbesserung der Führungskultur und Führungsfähigkeit“ wurde ab Januar 2018 die Beratung an der „Command and Staff Academy“ in Kabul übernommen. Auch in der Ausbildung und Beratung der Spezialkräfte des afghanischen Innen- und Verteidigungsministeriums leistet die Bundeswehr einen substanziellen Beitrag. Das Engagement zeigt bereits erste Wirkung. So konnten die afghanischen Polizeispezialkräfte in den Provinzen Kundus und Balkh nach mehrjähriger Beratung zur eigenständigen Durchführung von Operationen befähigt werden und agieren nun selbstständig. Afghanistan und die internationalen Partner verlassen sich auf diesen für das Funktionieren der Mission Resolute Support wesentlichen deutschen Beitrag im Norden. Darüber hinaus wäre im Rahmen der Umsetzung der „ANDSF Roadmap“ auch ein Engagement am geplanten Aufbau eines Anteils der afghanischen Luftstreitkräfte am Standort Masar-e Scharif im Laufe des Jahres 2018 zweckmäßig.

32. Bei all dem führte eine sich verschärfende Bedrohungslage für internationale Kräfte auch im Verantwortungsbereich der Bundeswehr zu erhöhten Anforderungen an den Schutz der militärischen Berater. Innerhalb der im geltenden Bundestagsmandat festgelegten Obergrenze können derzeit von der Bundeswehr bis zur Hälfte der notwendigen Aufträge im Rahmen von TAA daher nicht durchgeführt werden. Deutschland kann damit wegen der limitierten Anzahl an Schutzkräften den eingegangenen Verpflichtungen derzeit nicht in vollem Umfang nachkommen. Hinzu kommt, dass in den Jahren 2018 und 2019 die Absicherung der Wahlen einen zusätzlichen Anspruch an die Schutzfähigkeiten der ANDSF und mithin auch für ihre Ausbildung, Unterstützung und Beratung durch RS stellen wird. Weiterhin hat sich gezeigt, dass die Beratung der ANDSF regionale Flexibilität erfordert, um den Beratungsauftrag auch in Krisenschwerpunkten wie zum Beispiel Kundus weiterhin durchführen zu können. Als Rahmennation muss Deutschland zudem flexibel sein, um mögliche Ausfälle von Fähigkeiten der multinationalen Partner im Norden zu kompensieren. Darüber hinaus haben die Anschläge auf das Deutsche Generalkonsulat Masar-e Scharif und an der Deutschen Botschaft Kabul gezeigt, dass der derzeit gesteckte Personalrahmen keine Reserven bietet, um auf unvorhergesehene Situationen mit eigenen militärischen Kräften flexibel reagieren zu können.
33. Insgesamt kann Sicherheit in Afghanistan langfristig nur erfolgreich gewährleistet werden, wenn die afghanischen Sicherheitskräfte in der Lage sind, ihrer Verantwortung selbst umfassend gerecht zu werden. Dies entspricht dem Leitgedanken der „Afghan ownership“; nur so können die bislang erzielten Fortschritte gesichert, die Voraussetzungen für die langfristige Stabilität und friedliche Entwicklung Afghanistans und mithin für wirtschaftliche Gesundung, gesellschaftliche Versöhnung und den Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen geschaffen werden. Dieses Ziel zu erreichen, liegt im Interesse Afghanistans wie dem der internationalen Gemeinschaft und benötigt auf absehbare Zeit auch eine konsequente und adäquate Präsenz der internationalen

Gemeinschaft zur Ausbildung und Beratung der ANDSF.

## **b) Polizeiaufbau**

34. Die Sicherheitslage stellt das afghanische Innenministerium und mit ihm die afghanischen Polizeikräfte weiterhin vor große Herausforderungen. Dazu gehören unter anderem die Reduzierung der hohen Verlustzahlen, die Verbesserung der Koordination mit anderen Sicherheitsbehörden, die Behebung fortbestehender Mängel in Ausbildung und Ausstattung sowie eine energische Bekämpfung von Amtsmissbrauch, Korruption und Menschenrechtsverstößen.
35. Die internationale Unterstützung bei Aufbau und Ausbildung sowie der Finanzierung der afghanischen Polizeikräfte erfolgt durch eine Vielzahl internationaler Partner. Größte Geber sind neben Deutschland die Vereinigten Staaten, Japan und die Europäische Union. Nach dem Ende der europäischen Polizeimission EUPOL hat auch die Resolute Support Mission ihr Engagement verstärkt, vor allem durch Beratungstätigkeiten im Innenministerium. Eine Koordinierung der internationalen Aktivitäten findet über das „International Police Coordination Board“ statt.
36. Ziel des Polizeiaufbaus ist es, das Innenministerium dazu zu befähigen, neben den militärisch ausgebildeten Polizeispezialkräften, eine gut ausgebildete und ausgestattete, zivile Polizei einzurichten, deren Aufgaben sich deutlich von denen des Militärs abgrenzen und die in einer vertrauensvollen Beziehung zur Bevölkerung die Durchsetzung des Rechtsstaats gewährleistet. Die Aufgabenverteilung zwischen Militär und Polizei wird jedoch weiterhin nicht trennscharf vorgenommen. Häufig werden Polizeikräfte gemeinsam mit der Armee im Kampf gegen regierungsfeindliche Kräfte eingesetzt. Da sie hierfür jedoch weder ausgebildet noch ausgestattet sind, hat die Polizei besonders hohe Verlustzahlen zu beklagen. Dem soll die von Staatspräsident Ghani gemeinsam mit Resolute Support im Jahr 2017 entwickelte „ANDSF Roadmap“ begegnen, die unter anderem eine stärkere Trennung von Polizei und Militär verfolgt, um so beide Seiten zu befähigen, ihren Aufgaben besser nachzukommen.
37. Weiteres erklärtes Ziel des afghanischen Innenministeriums ist die Bekämpfung der gravierenden Korruption in der afghanischen Polizei. Sie unterminiert das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit der Polizei und führt dazu, dass die Polizeikräfte nicht entsprechend den örtlichen Bedürfnissen eingesetzt werden können. Das afghanische Innenministerium betreibt daher mit Nachdruck die Klärung von Vorwürfen um sogenannte „Geisterpolizisten“, die nur auf dem Papier existieren, aber nicht oder nicht mehr im Polizeidienst tätig sind. Im Rahmen der Überprüfung konnten bislang 122.000 der eingetragenen 146.000 aktiven Polizistinnen und Polizisten verifiziert werden. Der aktuelle Stellenplan sieht 157.000 Polizeistellen vor. Der Frauenanteil in der aktiven Polizei beträgt lediglich etwa 2,3 Prozent. Die gewünschte Erhöhung dieses Anteils wird durch die geringe gesellschaftliche Akzeptanz und wiederholte Fälle von Belästigungen und sexual-

len Misshandlungen durch männliche Kollegen erschwert.

38. Die internationale Gemeinschaft unterstützt neben dem Bereich der Korruptionsbekämpfung insbesondere auch die inhaltliche Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten in den Bereichen zivile Polizeiarbeit und Rechtsstaatlichkeit. Zudem finanziert die internationale Gemeinschaft über den „Law and Order Trust Fund Afghanistan“ (LOTFA) die Gehälter der Polizistinnen und Polizisten (mit Ausnahme der „Afghanischen Lokalpolizei“ — ALP, die allein von den Vereinigten Staaten finanziert wird) und der Justizangestellten in den Gefängnissen. Deutschland ist hier mit jährlich rund 60 Millionen Euro der viertgrößte Geber nach den Vereinigten Staaten, Japan und der Europäischen Union. LOTFA besteht aktuell aus zwei Projekten zur Zahlung der Gehälter und zum Kapazitätsaufbau im Innenministerium und der Polizei; geplant ist eine Erweiterung um die Bereiche Korruptionsbekämpfung und Justiz.
39. Das 2002 eingerichtete „German Police Project Office“ in Kabul (GPPO) leistete seit seiner Gründung Beratung, Training und internationale Koordinierung zum Aufbau einer zivilen, afghanischen Polizei. Mit bis zu 200 deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten aus Bund und Ländern führte das deutsche Polizeiprojektteam (German Police Project Team — GPPT) seit 2008 grundlegende und fortgeschrittene Ausbildungen durch. Dies erfolgte an den vier von Deutschland errichteten Polizeiausbildungszentren in Faisabad, Kundus, dem Sergeant Training Center (STC) in Masar-e Scharif und der Afghanischen Nationalpolizeiakademie (ANPA) in Kabul. Hierbei wurden unter anderem Lehrpläne entwickelt, die bis heute von den Ausbildungseinrichtungen der afghanischen Nationalpolizei (ANP) genutzt werden. Im Jahr 2012 wurde das Polizei-Trainingszentrum (Police Training Centre — PTC) Faisabad, 2013 das PTC Kundus und im Jahr 2014 das STC in Masar-e Scharif in afghanische Verantwortung übergeben. Mit der Transition des STC in Masar-e Scharif, wurde die Ausbildung der afghanischen Polizei durch deutsche Polizistinnen und Polizisten weitestgehend abgeschlossen. Das deutsche bilaterale Polizeiprojekt hat von 2002 bis 2014 insgesamt mehr als 73.000 afghanische Polizistinnen und Polizisten aus- und fortgebildet.
40. Das GPPT konzentriert sich aktuell mit bis zu 50 Polizistinnen und Polizisten an den Standorten Kabul und Masar-e Scharif auf die afghanischen Schulungseinrichtungen (ANPA, STC), die afghanische Grenzpolizei (ABP) und die Leitung des afghanischen Innenministeriums und der Kriminalpolizei (CID), um folgende Aufgaben zu erfüllen:
- Polizeiliche Beratung auf strategischer Ebene im afghanischen Innenministerium und der ANP-Führungsebene, insbesondere in den Bereichen Personalmanagement und -führung;
  - Aus- und Fortbildung sowie Beratung im Bereich der Luftsicherheit, der grenzpolizeilichen Abfertigung, des Diensthundewesens, dem Entschärferwesen sowie der Urkunden- und Dokumentenprüfung für die Flughäfen in Kabul und Masar-e Scharif;
  - Unterstützung der zuständigen afghanischen Behörden bei der Bekämpfung des Terror-

rismus, sowie der Schleusungskriminalität und illegalen Migration, unter anderem auch durch Unterstützung mit Ausstattungshilfen, wie zum Beispiel der Einrichtung von Urkundenlaboren an Flughäfen, um Fälschungen von Dokumenten professionell zu erkennen;

- Begleitung der Partnerschaftsprojekte der Afghanischen Nationalpolizeiakademie (ANPA) und der Bundespolizeiakademie (BPOLAK), sowie der Bundespolizei am Flughafen (FH) Düsseldorf mit dem FH in Masar-e Scharif und dem FH Köln-Bonn mit dem FH in Kabul;
  - Beratung und fachliche Begleitung des Umsetzungsprozesses zur Steigerung des Frauenanteils und zur Erhöhung der Akzeptanz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in der afghanischen Polizei;
  - Zusammenarbeit sowie Koordination mit nationalen und internationalen Partnern;
  - Erhalt und Ausbau der bisher durchgeführten Infrastrukturprojekte für die afghanische Polizei.
41. Darüber hinaus finanziert Deutschland Projekte zur Alphabetisierung der afghanischen Polizei und zur Förderung von bürgernaher Polizeiarbeit. Seit dem Ausscheiden von UNICEF aus diesem Bereich ist Deutschland einziger internationaler Geber und in allen 34 Provinzen aktiv.
42. Der fast vollständige Neuaufbau einer landesweit für verschiedene Teilaufgaben zu befähigenden Polizei in einem von erheblichen Sicherheits Herausforderungen geprägten Land wie Afghanistan bleibt eine langfristige Aufgabe. Deutschland ist bereit, diese im Rahmen bestehender Beschlüsse und Verpflichtungen auch zukünftig personell und finanziell zu unterstützen. Zugleich wird Deutschland sich mit seinen internationalen Partnern für eine weitere, schrittweise erfolgende Aufgabenübertragung an die afghanischen Behörden und Polizeikräfte einsetzen.

#### **IV. Staatsaufbau, zivile Stabilisierung und gute Regierungsführung**

43. Der Rahmen für eine Staatlichkeit, die aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit, Recht und Ordnung sowie wirtschaftlicher Entwicklung im gesamten Land Legitimität genießt, wurde in den letzten Jahren weitgehend aufgebaut. Gleichwohl sind die Institutionen des afghanischen Staates weiterhin auch im regionalen Vergleich schwach. Die Sicherheitslage, die organisierte Kriminalität, insbesondere die wachsende Produktion und der Schmuggel von Drogen, ein fehlender Friedensprozess sowie die Ungewissheit über das weitere internationale Engagement stellen die Regierung vor große Herausforderungen. Darüber hinaus bleiben Korruption und Klientelismus in der afghanischen Gesellschaft, gerade auch in den staatlichen Institutionen, weit verbreitet.
44. Trotz eines schwierigen Starts kann die Regierung der nationalen Einheit mittlerweile



Reformfortschritte vorweisen: Staatspräsident Ghani hat der Korruptionsbekämpfung oberste Priorität eingeräumt. Schwere Korruptionsfälle auch hochrangiger Regierungsmitglieder werden über das eigens geschaffene „Anti-Corruption Justice Center“ (ACJC) strafrechtlich verfolgt. Im Oktober 2017 legte die Regierung eine nationale Antikorruptionsstrategie vor. Zentrale Ministerien müssen Anti-Korruptionspläne erarbeiten, und das Verfahren zur Personalrekrutierung für die öffentliche Verwaltung ist transparenter geworden. Auch im Bereich der öffentlichen Finanzen gibt es Fortschritte. Die Steuereinnahmen konnten deutlich erhöht werden (2017 Steigerung um 50 Prozent im Vergleich zu 2014). Der Eigenanteil am Staatshaushalt im Jahr 2017 konnte auf 38 Prozent (gegenüber 30 Prozent im Vorjahr) angehoben werden und soll im Haushaltsjahr 2018 auf 46 Prozent steigen. Die Grundlagen für eine subnationale Budgetierung und Haushaltsplanung wurden gelegt. Darüber hinaus konnten wichtige Gesetzesreformen abgeschlossen werden (unter anderem am Strafgesetzbuch). Gleichzeitig bemüht sich die Regierung um die Stärkung der Position von Frauen in Afghanistan. Der Frauenanteil im öffentlichen Dienst soll in den kommenden Jahren um jeweils 2 Prozent erhöht werden.

45. Ein Defizit bleiben dagegen die mehrmals verschobenen Wahlen des Parlaments und der Distrikträte. Bis 2016 sollte eine konstitutionelle Loya Jirga, die sich laut Verfassung aus Vertreterinnen und Vertretern der Nationalversammlung sowie Provinz- und Distrikträten zusammensetzt, aufgrund des neugeschaffenen Amtes des Regierungsvorsitzenden im Rahmen der Regierung der nationalen Einheit über eine Verfassungsänderung beraten. Hierzu sollten das Parlament — dessen Legislaturperiode seit Mitte 2015 abgelaufen ist und das derzeit auf der Grundlage eines Präsidialdekrets arbeitet — und Distrikträte gewählt werden. Die mehrmalige Verschiebung der Wahlen sorgt für neue, auch außerparlamentarische Opposition und stetig wachsende Kritik an Regierung und den Wahlbehörden. Die Parlamentswahlen sollen nunmehr im zweiten Halbjahr 2018 stattfinden; ob dieser neue Termin gehalten werden kann, steht noch nicht fest. Grundsätzlich ist das Parlament funktionsfähig. Die vorgegebene Frauenquote ist mit einem Anteil von 27 Prozent erfüllt. Aufgrund seiner beschränkten Legitimität und schwachen Position im politischen System sind die Einflussmöglichkeiten des Parlaments jedoch begrenzt. Nicht selten nutzen seine Mitglieder ihre Position aus, um sich persönliche Vorteile zu verschaffen. Generell leidet die Legislative unter einem kaum entwickelten Parteiensystem und mangelnder Rechenschaft der Abgeordneten gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern.
46. Die Menschenrechte haben in Afghanistan eine feste Grundlage in der Verfassung. Die meisten der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge hat Afghanistan — zum Teil mit Vorbehalten — unterzeichnet und/oder ratifiziert. Afghanistan bewarb sich erfolgreich um die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2018-2020. Die Umsetzung der Menschenrechte wird allerdings durch einen allgemeinen Scharia-Vorbehalt, eine fehlende Instanz zur einheitlichen Interpretation der Verfassung und ein allgemein schwaches Gerichtswesen beeinträchtigt. Das Justizsystem

funktioniert bisher nur sehr eingeschränkt; der Zugang zur Justiz ist nicht umfassend gewährleistet, und die Ausbildung von Justiz- und Vollzugsbeamten weist erhebliche Mängel auf. Trotz großer Fortschritte in der Gesetzgebung in den vergangenen Jahren gibt es keine einheitliche und korrekte Anwendung der verschiedenen Rechtsquellen (kodifiziertes Recht, Scharia, Gewohnheits-/Stammesrecht).

47. Die genannten Herausforderungen sind ein zentraler Ansatzpunkt der zivilen Stabilisierungsmaßnahmen des „Stabilitätspaktes Afghanistan“ (derzeit im Umfang von jährlich bis zu 180 Millionen Euro) sowie von Maßnahmen deutscher Entwicklungspolitik (derzeit im Umfang von jährlich bis zu 250 Millionen Euro), die zur Stabilisierung und darüber hinaus zur langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung Afghanistans beitragen. Ihr Ziel ist es, legitime politische Autoritäten darin zu unterstützen, der Bevölkerung überzeugende und inklusive Angebote zu machen, die attraktiver sind als konkurrierende Modelle politischer Machtausübung. Der afghanische Staat soll in die Lage versetzt werden, seiner Bevölkerung Basisleistungen effektiv und in der Fläche zur Verfügung zu stellen und für Rechtssicherheit zu sorgen. Zudem zielt das deutsche Engagement darauf, die Bevölkerung stärker an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Zivile Stabilisierungsmaßnahmen dienen konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen. Ein Kernbereich des zivilen Stabilisierungsengagements der Bundesregierung in Afghanistan sind Aufbau, Ausstattung und Alphabetisierung der afghanischen Polizei. Beispielhaft für den Aufbau von Infrastruktur zur Erhöhung der staatlichen Leistungsfähigkeit sind der Bau bzw. die Instandsetzung von Krankenhäusern und Gesundheitszentren sowie Verwaltungs- und Regierungsgebäuden primär in Nordafghanistan unter enger Einbindung der Bevölkerung sowie regionaler und lokaler Verantwortungsträger.
48. Gerechtigkeit und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien sind eine zentrale Erwartung der afghanischen Bevölkerung an einen funktionierenden Staat. Vorhaben zu Stärkung afghanischer Regierungsführung zielen auf die Eindämmung von Klientelismus und Korruption und die Schaffung transparenter Rekrutierungs- und Besoldungssysteme in der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen der Rechtsstaatsförderung werden Ministerien und Behörden bei Rechtsreformen und Rechtsumsetzung beraten. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung dafür ein, Rechtsschutz zu schaffen, die Rechtsaufklärung und -hilfe vor allem für Frauen zu stärken und die Qualität der Rechtsausbildung zu verbessern. Aufklärungs- und Fortbildungsmaßnahmen vor allem an registrierten Religionschulen wirken der weit verbreiteten Ansicht entgegen, die staatliche Rechtsordnung sei im Gegensatz zu afghanischen Traditionen unislamisch. Im Bergbausektor unterstützt die Bundesregierung eine transparente Regierungsführung unter anderem durch die Verbesserung der Bergbauaufsicht sowie die Förderung der afghanischen Transparenzinitiative für Rohstoffe. Sie unterstützt außerdem die Hochschulausbildung in diesem Bereich. Damit trägt sie zur langfristigen Erhöhung der Staatseinnahmen und zur Bekämpfung von illegalen wirtschaftlichen Aktivitäten bei. Die Bundesregierung macht sich

zudem für eine leistungsfähige Zivilgesellschaft stark, welche als bürgerschaftliches Korrektiv ein Kernelement demokratischer und rechtsstaatlicher Regierungsführung darstellt.

49. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit leistet zudem mit der finanziellen Beteiligung am von der Weltbank verwalteten Afghanistan-Wiederaufbaufonds (Afghanistan Reconstruction Trust Fund — ARTF) einen unverzichtbaren Beitrag zum Staatsaufbau und zur guten Regierungsführung, zur wirtschaftlichen Entwicklung und damit auch zur Reduzierung der Armut. Zu den Programmzielen gehört es, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen sicherzustellen. Aus den ARTF-Beiträgen werden laufende Kosten des afghanischen Staates, insbesondere Gehälter seiner Bediensteten, gezahlt. Die entsprechenden Beiträge des ARTF bilden damit eine wichtige Voraussetzung dafür, die staatlichen Strukturen insgesamt zu stärken. Die deutschen Einzahlungen in den ARTF und auch alle Auszahlungen aus dem ARTF an die afghanische Regierung sind an konkrete Reformerfolge geknüpft. Damit werden konkrete Anreize für die afghanische Regierung zu greifbaren und wirksamen Verbesserungen in zentralen Reformbereichen — insbesondere bei der Korruptionsbekämpfung und bei der Förderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen — gesetzt.
50. Zivile Stabilisierungsvorhaben und Vorhaben zur Schaffung nachhaltiger Lebens- und Zukunftsperspektiven tragen auch zur Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen Afghanistan und seinen Nachbarstaaten bei. Zum Beispiel verbessert ein Regionalvorhaben unter Einbeziehung von Afghanistan, Pakistan, Tadschikistan und Iran die Lebensumstände für die Bevölkerung in den Grenzgebieten, fördert den grenzüberschreitenden Austausch und ermöglicht eine Verbesserung lokalen Verwaltungshandelns. Dazu dienen Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Gesundheit, Landwirtschaft sowie Stromversorgung.
51. Alle Maßnahmen der Bundesregierung sind in die internationale Geberkoordinierung eingebettet und orientieren sich an der afghanischen Reformagenda (Afghan National Peace and Development Framework — ANPDF) sowie der Vereinbarung zwischen afghanischer Regierung und internationaler Gemeinschaft über die Reformziele (Self-Reliance through Mutual Accountability Framework — SMAF).
52. Trotz ermutigender Ergebnisse stehen die Stabilisierung und längerfristige Unterstützung struktureller und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse in Afghanistan vor großen Herausforderungen: Die Bundesregierung hat Afghanistan deshalb zugesichert, in den kommenden Jahren staatliche und zivilgesellschaftliche Institutionen weiter zu stärken, so dass sie mittelfristig ohne externe Unterstützung ihren Aufgaben gerecht werden können. Afghanische Entscheidungsträger müssen in den kommenden Jahren schrittweise mehr Eigenverantwortung übernehmen. Zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und der Leistungsfähigkeit von Ministerien und Behörden bleibt die Bekämpfung von Korruption und Klientelismus ein wesentlicher Ansatzpunkt.

## V. Soziale und wirtschaftliche Entwicklung

53. Ein wesentliches und langfristiges Ziel deutschen Engagements ist Afghanistans Entwicklung hin zu einer Gesellschaft, die die Menschenrechte, insbesondere die Rechte von Frauen und Kindern, achtet, Sicherheit ebenso gewährleistet wie die Erfüllung wirtschaftlicher und sozialer Grundbedürfnisse, die Rechtssicherheit garantiert und ihren Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeit der politischen Mitgestaltung eröffnet.
54. Die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung Afghanistans hat seit dem Sturz der Taliban bereits bemerkenswerte Fortschritte gemacht. Den weitaus meisten Afghaninnen und Afghanen geht es heute deutlich besser als 2001: Die durchschnittliche Lebenserwartung ist von 44 auf 61 Jahre gestiegen. Statt nicht einmal einer Million Kinder im Jahr 2001 gehen heute acht Millionen Kinder zur Schule — davon sind mehr als ein Drittel Mädchen. Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren hat sich mehr als halbiert. Mehr Menschen als jemals zuvor haben Zugang zu Strom und Trinkwasser — während im Jahr 2001 lediglich 5 Prozent der Bevölkerung über Zugang zu netzbasierendem Strom verfügten, sind es mittlerweile 31 Prozent, und 55 Prozent haben einen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Zahlreiche Straßen, Brücken, Bewässerungskanäle und andere zerstörte Infrastruktur wurden rehabilitiert oder neu gebaut. Im Human Development Index ist Afghanistan von Platz 173 von 178 (2004) auf 169 von 188 (2016) vorgeückt. Auch die afghanische Wirtschaft konnte sich in der Transformationsphase zunächst gut entwickeln – teilweise mit zweistelligen Wachstumszahlen. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen hat sich von 120 US-Dollar im Jahr 2001 auf 608 US-Dollar im Jahr 2016 verfünffacht. Deutschland hat in den vergangenen 17 Jahren zu dieser Entwicklung beigetragen und gemeinsam mit der afghanischen Regierung sowie der internationalen Gemeinschaft wichtige Grundlagen für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt des Landes geschaffen.
55. Mit dem Abzug der ISAF-Truppen hat sich die positive Entwicklung allerdings deutlich verlangsamt und teils auch wieder umgekehrt: Seit 2013 kam es zu einem deutlichen Rückgang beim Wirtschaftswachstum, das im Jahr 2016 jedoch wieder leicht angestiegen ist. Die staatlichen Einnahmen konnten in den letzten zwei Jahren langsam gesteigert werden. Jedoch wächst die Wirtschaft im Vergleich zur Bevölkerung insbesondere aufgrund der Sicherheitslage zu langsam. Die schwachen staatlichen Strukturen gefährden die erzielten Entwicklungserfolge und die Zukunftsperspektiven der Menschen. Afghanistan gehört noch immer zu den ärmsten und wirtschaftlich schwächsten Ländern der Welt. Es bleibt im hohen Maße abhängig von internationaler Unterstützung.
56. Um die einheimische Wirtschaft wieder zu stabilisieren und Afghanistan interessant für ausländische Investitionen zu machen, bedarf es grundlegender Reformen im Wirtschaftsbereich, weiterer Investitionen in die Infrastruktur und Maßnahmen zur Verbesserung des Wirtschafts- und Investitionsklimas. Für den Aufbau der notwendigen Wert-

schöpfungsketten im Land bieten sich kurz- und mittelfristig insbesondere der Dienstleistungs- und Agrarsektor an. Afghanistan verfügt zudem über zum Teil große Ressourcen an mineralischen Rohstoffen (zum Beispiel Eisenerz und Kupfer) und hat aufgrund seiner Geographie ein großes Potential zur Erzeugung erneuerbarer Energien.

57. Die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung trägt maßgeblich dazu bei, die langfristigen Grundlagen für eine nachhaltige und stabile wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklung Afghanistans zu schaffen. Die Entwicklungszusammenarbeit greift die Entwicklungsprioritäten der afghanischen Regierung, unter anderem des „Afghanistan National Peace and Reconciliation Framework“ (ANPDF) auf und konzentriert ihre Unterstützung auf die Themenfelder Wirtschaftsförderung einschließlich Berufsbildung, gute Regierungsführung sowie Stadtentwicklung und kommunale Infrastruktur einschließlich Wasser und Energie. Zudem fördert die Bundesregierung Grundbildung und unterstützt die afghanische Regierung dabei, die Herausforderungen durch eine zunehmende Anzahl von Binnenvertriebenen sowie aus den Nachbarländern und aus Europa zurückkehrenden Flüchtlingen zu bewältigen.
58. Die Bundesregierung will spürbare und nachhaltige Entwicklungserfolge für die städtische und die ländliche Bevölkerung erreichen. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Land ist ein Schlüsselfaktor für die nachhaltige Entwicklung des Landes und damit für langfristigen Frieden. Im Mittelpunkt des deutschen Engagements steht die Schaffung von dauerhaften Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen für alle Bevölkerungsgruppen. Die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung arbeitet in der Landwirtschaft. Allerdings erreicht dort die Produktion nur ein niedriges Produktivitätsniveau und ein geringes Maß an Weiterverarbeitung. Daher unterstützt die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Wertschöpfungsketten für Produkte, die ein Potenzial zur Produktivitätssteigerung und zur Substitution von landwirtschaftlichen Importen besitzen: Weizen, Gemüse, Geflügel, Milch und Nüsse. Die Unterstützung zielt auf die Verbesserung der Bewässerungsinfrastruktur, die Versorgung mit Produktionsmitteln sowie Aufbereitung, Lagerung, Weiterverarbeitung und Vermarktung der Produkte. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung Existenzgründungen und den Ausbau von klein- und mittelständischen Unternehmen in unterschiedlichen Wirtschaftssektoren. Oft scheitert der Auf- oder Ausbau einer Geschäftstätigkeit an fehlenden betriebswirtschaftlichen und technischen Fähigkeiten sowie am mangelnden Zugang zu Krediten. Vor diesem Hintergrund werden in den Unterstützungsprogrammen gezielt der Zugang zu Finanzdienstleistungen sowie der Zugang zu Aus- und Weiterbildung vor Ort gefördert.
59. Ein weiterer Ansatzpunkt im Rahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist die Verbesserung der Berufsbildung. Die Qualität der formalen Ausbildung ist bisher mangelhaft und nicht an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichtet; daher mündet sie häufig nicht in einem Beschäftigungsverhältnis. Über die Einführung von verbesserten Aus- und Weiterbildungsprogrammen für Lehrkräfte und Investitionen in die Infrastruktur trägt die Bundesregierung zur Verbesserung der formalen Berufsaus-

bildung bei. Gleichzeitig werden bestehende funktionierende Strukturen wie die traditionelle Lehrlingsausbildung genutzt und weiterentwickelt. Durch diese Maßnahmen werden die Einkommensmöglichkeiten der Auszubildenden deutlich verbessert.

60. Maßgeblich für die nachhaltige Entwicklung Afghanistans ist ebenfalls, den trotz aller Fortschritte noch immer stark eingeschränkten Zugang der Bevölkerung zu öffentlicher Basisinfrastruktur und Dienstleistungen zu verbessern — insbesondere im ländlichen Raum. Die Versorgung mit sauberem und bezahlbarem Wasser ist nach wie vor unzureichend und die Kosten für die Wasserversorgung sind hoch. Zudem sind noch immer weite Teile des Landes nicht an das nationale Stromnetz angeschlossen und auf teure Energiequellen wie Dieselgeneratoren angewiesen. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Versorgung der Bevölkerung mit hygienisch unbedenklichem Wasser sicherzustellen, unter anderem durch eine Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen. Auch die Gewährleistung der Ernährungssicherung ist ein Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung und trägt maßgeblich zur nachhaltigen Entwicklung im Land bei. Dabei ist Afghanistan seit 15 Jahren Schwerpunktland im Rahmen des Bilateralen Treuhandfonds der Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO). In Zusammenarbeit mit der FAO stärkt die Bundesregierung sowohl die landwirtschaftliche Produktion als auch die Erarbeitung und Implementierung von nationalen Ernährungsstrategien. Zudem unterstützt Deutschland die afghanische Regierung dabei, in den kommenden Jahren ihre Stromerzeugungskapazitäten erheblich zu steigern und sich zu einem Energieknotenpunkt zu entwickeln. Dabei liegt der Fokus darauf, die Versorgung im städtischen und ländlichen Raum mit umwelt- und klimafreundlich bereitgestellter Energie auszubauen und die privaten und öffentlichen Investitionen in Energieanlagen zu steigern.
61. Die Rahmenbedingungen für das zivile Engagement der Bundesregierung in Afghanistan haben sich jedoch seit dem Abzug der ISAF-Truppen deutlich verschlechtert. Kampfhandlungen, Anschläge und Entführungsgefahr erlauben Investitionen und Beratungsleistungen inzwischen nur noch unter strengen Sicherheitsvorkehrungen und erschweren ein langfristiges, an nachhaltigen Wirkungen orientiertes Engagement durch internationale Fachkräfte. Die Bundesregierung gestaltet ihre zivilen Vorhaben für Stabilisierung, Wiederaufbau und Entwicklung deshalb so, dass sie trotz des schwierigen Umfelds umsetzbar bleiben. Dies geschieht zum Beispiel durch die Konzentration auf sichere und zugängliche Regionen, die Stärkung nationaler Fachkräfte bei der Projektumsetzung, ein robustes und flexibles Projektdesign oder auch eine stärkere Anbindung an Programme anderer Geber und der afghanischen Regierung.

## VI. Flucht und Migration

62. Afghanistan ist weltweit eines der Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen. Derzeit leben 1,3 Millionen registrierte afghanische Flüchtlinge in Pakistan und 950.000 in Iran. Hinzu kommen zwischen 500.000 und einer Million afghanische Staatsangehörige, die nicht als Flüchtlinge registriert sind, in Pakistan und zwischen 1,5 und 2 Millionen in Iran. Weitere 100.000 afghanische Staatsangehörige leben in der Türkei. Die Zahl der Binnenvertriebenen schätzen die Vereinten Nationen auf knapp 1,5 Millionen (Stand August 2017).
63. Emigration — freiwillig und unfreiwillig — hat eine lange Tradition in Afghanistan. Die afghanische Diaspora ist mit über 6,5 Millionen eine der größten weltweit. Dies entspricht 18,4 Prozent der Gesamtbevölkerung. Entsprechend sind Rücküberweisungen der afghanischen Diaspora für viele Familien eine wichtige Einkommensquelle und gleichzeitig ein nicht unerheblicher Wirtschaftsfaktor. 2017 wurden 479 Millionen US-Dollar in das Land gesendet (2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Für Afghanistan problematisch ist der durch die anhaltende Abwanderung von ausgebildeten Afghaninnen und Afghanen begründete „brain drain“. Der Informationsstand von afghanischen Flüchtlingen und Migranten vor der Ausreise nach Europa ist sehr unterschiedlich. Oft werden Entscheidungen zum Aufbruch auf der Grundlage von Gerüchten und falschen Erwartungen gefällt. Daher bemüht sich die Bundesregierung im Rahmen der Auslandskommunikation um eine umfassende Aufklärung potenzieller Flüchtlinge und Migranten über die Realitäten unterwegs sowie in Europa.
64. Migrationsursachen sind insbesondere eine unbefriedigende Wirtschaftsentwicklung und Korruption, die Sicherheitslage sowie ein hohes Bevölkerungswachstum — Faktoren, die zu einer hohen und steigenden Arbeitslosigkeit beitragen. Nach deutlichen Auswanderungswellen 2015 kehrten 2016 und 2017 bis zu einer Million Afghaninnen und Afghanen aus Iran und Pakistan zurück — teils durch Maßnahmen der Gastländer begründet, teils durch die Hoffnung auf verbesserte Perspektiven in Afghanistan. Afghanische Staatsangehörige in Iran haben in den letzten Jahren besseren Zugang zum Bildungssystem erhalten; in Pakistan wurde ein Gesetz verabschiedet, mit dem afghanische Staatsangehörige ohne Ausweispapiere zum ersten Mal einen Aufenthaltsstatus erhalten können. Gleichzeitig hat Pakistan aber auch seinen Einsatz für eine raschere Rückkehr der Flüchtlinge nach Afghanistan intensiviert. Die Bundesregierung fördert Projekte zur Unterstützung des friedlichen Zusammenlebens von afghanischen Flüchtlingen und lokaler Bevölkerung in Pakistan. Zudem unterstützt sie die Rückkehr afghanischer Flüchtlinge aus Pakistan seit 2015 in Kooperation mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees — UNHCR). Darüber hinaus finanziert die Bundesregierung Vorhaben für aus den Nachbarländern Pakistan und Iran zurückgekehrte afghanische Staatsangehörige und für Binnenvertriebene innerhalb Afghanistans. Unterstützt werden sie ebenso wie die Aufnahmegemeinden durch den Bau von Basisinfrastruktur und Trainingsmaßnahmen, welche die Lebensper-

spektiven unmittelbar verbessern.

65. Afghanistan ist eines der Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen und Migranten für Deutschland. In Deutschland halten sich derzeit über 250.000 afghanische Staatsangehörige auf (Stand 31.12.17); Ende 2015 waren es etwa 131.500 Personen. Die Zahl der Asylantragsteller lag im Jahr 2017 (Stand 31. Dezember 2017) bei 18.282 (davon 16.423 Erstanträge). Dies entspricht einer deutlichen Abnahme der Zahlen gegenüber 2016 (127.892 Erst- und Folgeanträge) und 2015 (31.902). 14.416 afghanische Staatsangehörige (Stand 31. Dezember 2017) sind derzeit ausreisepflichtig. Nach Abschluss zahlreicher laufender Asyl- und Gerichtsverfahren sowie angesichts einer Schutzquote von derzeit 44 Prozent ist mit einem weiteren Anstieg der Zahl Ausreisepflichtiger zu rechnen.
66. Die Bundesregierung setzt sich unter Beachtung ihrer völkerrechtlichen, internationalen und humanitären Verpflichtungen für die Eindämmung irregulärer Migration aus Afghanistan nach Europa ein und engagiert sich bei der Unterstützung von Binnenflüchtlingen vor Ort. Bei der Gestaltung der Rückkehrpolitik verfolgt die Bundesregierung auch im Hinblick auf Afghanistan einen kohärenten Ansatz und setzt zur Erhöhung der Rückübernahmebereitschaft die gesamte Bandbreite der Politikfelder aller Ressorts ein. Grundlage für die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Afghanistan in den Bereichen Rückführungen und freiwillige Rückkehr bildet die am 2. Oktober 2016 unterzeichnete Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit in Fragen der Migration zwischen Deutschland und Afghanistan. Die Zusammenarbeit mit der afghanischen Seite in Migrationsfragen ist grundsätzlich gut und mit Blick auf die konkreten Rückführungsmaßnahmen konstruktiv und pragmatisch. Im Rahmen des zur Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung eingerichteten Ausschusses konnte der Rückführungsprozess verbessert werden.
67. Derzeit werden nur Straftäter, Gefährder sowie Personen, die sich hartnäckig der Identitätsfeststellung verweigern, nach Afghanistan zurückgeführt, wie dies zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen und dem Bundesminister des Innern Anfang Juni 2017 abgestimmt wurde. Bei der 206. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im gleichen Monat haben die Länder ihre Unterstützung für dieses Vorgehen erklärt. Im Jahr 2017 konnte die Zahl der Rückführungen auf insgesamt 121 erhöht werden (2016: 67 Personen).
68. Aufgrund der sich perspektivisch erhöhenden Anzahl ausreisepflichtiger Afghanen in Deutschland soll zudem die Zahl freiwillig Zurückkehrender in Zukunft wieder erhöht werden (2015: 308, 2016: 3.319, 2017: 1.119). Neben der finanziellen Förderung der freiwilligen Rückkehr mittels des Bund-Länder-Programms REAG/GARP<sup>1</sup> können afghanische Staatsangehörige, die in ihre Heimat zurückkehren, ergänzend über das Bundes-

---

<sup>1</sup> Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG), Government Assisted Repatriation Programme (GARP). Beide Programme werden im Auftrag von Bund und Ländern durch IOM (Internationale Organisation für Migration) organisiert



programm „StarthilfePlus“ zusätzliche finanzielle Unterstützungen beantragen. Daneben bietet das europäische ERIN Programm (European Reintegration Network) weitere Reintegrationshilfen für freiwillig zurückgekehrte und zurückgeführte Personen in Form von Sachleistungen (unter anderem Ankunftsservice, Unterstützung in sozialen, medizinischen und rechtlichen Angelegenheiten sowie bei der Berufsausbildung und Arbeitssuche) an. Das Reintegrations-Programm „Perspektive Heimat“ schafft für Afghaninnen und Afghanen ohne Bleibeperspektive oder -wunsch in Deutschland darüber hinaus Startchancen in Afghanistan und unterstützt so die freiwillige Rückkehr aus Deutschland mit dem Ziel einer dauerhaften Reintegration in Afghanistan. Über eine Beratungsstruktur in Deutschland und in Afghanistan, die ab 2018 in Kooperation mit der IOM umgesetzt wird, bietet es Anlaufstellen, die einen Wiedereinstieg in Afghanistan erleichtern und neue ökonomische und soziale Perspektiven ermöglichen.

## **VII. Regionale Zusammenarbeit und afghanischer Friedensprozess**

69. Nur durch einen innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozess kann der gewaltsame Konflikt in Afghanistan nachhaltig eingedämmt und in eine politische Auseinandersetzung transformiert werden. Dies erfordert die Aufnahme von Gesprächen zwischen der afghanischen Regierung und denjenigen aufständischen Gruppen, die dazu bereit sind. Am Ende eines innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozesses muss eine Vereinbarung über ein Ende der Gewalt, über einen glaubwürdigen Abbruch aller Beziehungen zu transnationalen terroristischen Organisationen und über eine Verfassung stehen, die weiterhin die universellen Menschenrechte, namentlich die Rechte von Frauen und Kindern, schützt. Ein solcher Prozess kann zudem nur dann erfolgreich sein, wenn er von allen maßgeblichen internationalen Teilhabern am Schicksal Afghanistans respektiert und unterstützt wird. Insbesondere müssen die Nachbarstaaten gemeinsame Verantwortung für die Stabilität der Region übernehmen und jegliche Förderung oder Duldung militanter Gruppen in Afghanistan, die nicht der Regierungskontrolle unterstehen, unterlassen.
70. Die afghanische Regierung hat sich mehrfach zur Aufnahme von umfassenden Gesprächen mit allen aufständischen Gruppen bereit erklärt, ohne dafür Vorbedingungen — wie einen Waffenstillstand oder eine Anerkennung der Verfassung — zu stellen. Dass ein solcher Prozess gelingen kann, zeigt die 2016 nach mehrjährigen Verhandlungen geschlossene Friedensvereinbarung mit der von Gulbuddin Hekmatyar geleiteten militanten Gruppe Hizb-e Islami. Auch die Taliban haben sich im Grundsatz zu einer Verhandlungslösung bekannt und hierfür Mitglieder ihrer „Politischen Kommission“ mandatiert. Allerdings weigern sie sich, die Legitimität der afghanischen Regierung anzuerkennen, und bestehen daher bisher auf Direktgesprächen mit den Vereinigten Staaten über einen Truppenabzug. Im Unterschied zu Al-Qaida oder dem IS streben die Taliban keine Beteiligung am globalen terroristischen Dschihad, sondern den Abzug ausländischer

Truppen und die Errichtung eines — nicht näher definierten — „islamischen Regierungssystems“ in Afghanistan an. Die internationale Gemeinschaft hat unter anderem in den jährlichen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen ihre gemeinsame Unterstützung für einen „von Afghanen geführten und verantworteten Friedensprozess“ zum Ausdruck gebracht.

71. Ein innerafghanischer Friedens- und Versöhnungsprozess bietet die Chance, die Sicherheitslage in Afghanistan längerfristig zu stabilisieren und transnationalen Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Der immense personelle und finanzielle Aufwand, den die Sicherheit derzeit erfordert, könnte in wirtschaftliche Entwicklung investiert werden. Regionale Handelsbeziehungen könnten aufleben. Fortschritte in einem Friedensprozess würden es damit auch erlauben, das deutsche und internationale militärische sowie längerfristig auch das zivile Engagement in Afghanistan zu reduzieren.
72. Der Weg dorthin ist nach den bisherigen Erfahrungen in Afghanistan und in vergleichbaren Kontexten schwierig und lang. Vielfältige Bemühungen der letzten Jahre haben es bisher nicht vermocht, einen Gesprächsprozess zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban in Gang zu bringen. So wurde 2010 der Hohe Friedensrat eingerichtet, um Verhandlungen zu vermitteln; ein Friedens- und Reintegrationsprogramm sollte rückkehrwilligen Taliban-Kämpfern eine Wiedereingliederung ermöglichen. Die Taliban lehnten diese Initiativen überwiegend ab. Internationale Bemühungen, an denen Deutschland maßgeblich beteiligt war, mündeten 2013 in eine Einigung über die Eröffnung eines Vertretungsbüros der Taliban in Doha. Das Vorhaben scheiterte jedoch an einer Kontroverse um die Außendarstellung des Büros (Flagge und Selbstbezeichnung). Allerdings wirkten die in Doha verbliebenen Vertreter der Taliban bei der katarischen Vermittlung mit, die zur Freilassung des US-amerikanischen Soldaten Bergdahl führte.
73. Nach Amtsantritt von Staatspräsident Ghani wiederaufgenommene Bemühungen führten im Juli 2015 zu ersten Gesprächen zwischen Vertretern der afghanischen Regierung und der Taliban im pakistanischen Murree, an denen Vertreter Chinas, Pakistans und der Vereinigten Staaten als Beobachter teilnahmen. Die Gespräche wurden allerdings nicht fortgesetzt, nachdem bekannt wurde, dass Mullah Omar, der Gründer der Taliban, in dessen Namen die Repräsentanten in Murree auftraten, bereits längere Zeit vorher verstorben war. Im Dezember 2015 fanden sich Afghanistan, China, Pakistan und die Vereinigten Staaten zu einer Vierergruppe (Quadrilateral Coordination Group — QCG) zusammen. Es gelang jedoch nicht, die Taliban zur Aufnahme von Gesprächen in diesem Rahmen zu bewegen. Im Mai 2016 wurde der neue Taliban-Anführer Mullah Mansour bei einem US-amerikanischen Drohnenangriff getötet. Auf internationale Konsultationen zum Friedensprozess in diversen Formaten folgte am 6. Juni 2017 in Kabul auf Einladung der afghanischen Regierung die erste Runde des „Kabuler Prozesses für Frieden und Sicherheitszusammenarbeit“ unter Beteiligung von 26 Ländern und internationalen Organisationen, darunter Deutschland. Damit ist zwar ein internationaler Rahmen für einen Friedensprozess angelegt; die Anstrengungen der afghanischen Regierung zur Aufnahme

offizieller Direktgespräche mit den Taliban oder Taliban-Gruppen waren jedoch bisher nicht erfolgreich.

74. Daher kommt es einerseits darauf an, dass der politische und militärische Druck auf die aufständischen Gruppen aufrechterhalten wird, Verhandlungen aufzunehmen. Andererseits müssen die nötigen Bedingungen und Anreize für eine gesichtswahrende Aufnahme erfolgversprechender Gespräche geschaffen werden. Deutschland wird hierzu, soweit von den afghanischen Parteien gewünscht, im Rahmen seiner Möglichkeiten beitragen; so unter anderem durch ein angelaufenes Projekt zum Kapazitätsaufbau von Verhandlungsteams. Außerdem muss innerhalb der afghanischen Zivilgesellschaft und Politik der Dialog über eine künftige Friedensordnung intensiviert werden. Dem Risiko, dass eine Teilhabe der Taliban an der politischen Macht zu einer Einschränkung der Menschenrechte oder zur Eskalation ethnischer Spannungen führt, muss frühzeitig gegengesteuert werden. Als Vorsitz der Internationalen Afghanistan-Kontaktgruppe und als Teilnehmer des Kabuler Prozesses wird Deutschland sich dafür einsetzen, dass ein künftiger innerafghanischer Friedensprozess von einer geschlossenen internationalen Gemeinschaft getragen wird.
75. Anlass zu vorsichtigem Optimismus bietet das sichtbar gewachsene afghanische und internationale Engagement für den Frieden. Im Rahmen des Kabuler Prozesses bereitet die afghanische Regierung eine entsprechende Strategie vor. Der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte sowie die US-amerikanische Antiterrormission Freedom's Sentinel haben den militärischen Druck auf die Taliban zuletzt verstärkt. Auch die neue US-Regierung hat sich grundsätzlich zu einer politischen Lösung des Konflikts bereit erklärt, sieht dafür allerdings erst nach einer Veränderung der militärischen Lage eine realistische Perspektive. Das Auftreten von IS-Gruppen in Afghanistan, die von den Taliban bekämpft werden, könnte einen Anreiz für eine Verständigung bieten. Andererseits erschweren zunehmende Spannungen innerhalb der Taliban die Aufnahme von Verhandlungen.
76. Entscheidend für eine politische Bewältigung des Konflikts ist die Mitwirkung der Staaten der Region. Afghanische militante Gruppen können neben ihrer personellen und finanziellen Basis in Teilen Afghanistans weiterhin auch auf Unterstützung aus dem Ausland und auf Rückzugsgebiete in Nachbarstaaten zurückgreifen. In den letzten Jahren verstärkte geopolitische Antagonismen — wie diejenigen zwischen Pakistan und Indien, zwischen Iran und Saudi-Arabien oder zwischen Russland und den Vereinigten Staaten — wirken sich negativ auf Afghanistan aus. Zentrale Bedeutung kommt dem Verhältnis zwischen Afghanistan und Pakistan zu. Trotz anhaltender Anstrengungen bleibt es durch gegenseitige Vorwürfe der Förderung militanter Gruppen, durch Auseinandersetzungen über die Grenze, die bedeutende afghanische Flüchtlingspopulation in Pakistan und die jeweiligen Beziehungen zu Indien belastet. Pakistanische Anpassungen in der Flüchtlingspolitik und im Grenzmanagement könnten Ansatzpunkte für eine Neuausrichtung des afghanisch-pakistanischen Verhältnisses bieten.

77. Projekte zum Ausbau der regionalen Verkehrs- und Energieinfrastruktur haben in den letzten Jahren Hoffnungen auf eine Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit geweckt. Der „Heart of Asia-Istanbul“-Prozess und die Regionale Konferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu Afghanistan (RECCA) dienen als regionale Gesprächsforen, an denen sich auch Deutschland beteiligt. Als Beispiele konkreter Investitionsvorhaben sind zu nennen das zentralasiatisch-südasiatische Stromprojekt (Central Asia South Asia — CASA 1000), die entwicklungspolitische Unterstützung von Hochspannungsleitungsinfrastruktur zum Import von Strom aus den nördlichen Nachbarstaaten Afghanistans, die Erdgasleitung von Turkmenistan über Afghanistan nach Pakistan und Indien (TAPI), Eisenbahnverbindungen nach Zentralasien sowie der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur über den pakistanischen Hafen Gwadar im Rahmen der chinesischen Initiative „One Belt, One Road“ und über den iranischen Hafen Chabahar. Die Bundesregierung wird das Engagement der Nachbarländer für Afghanistan unter anderem durch dreiseitige Projekte weiter aktiv unterstützen. Geplant ist, die Koordination mit China für zivile Stabilisierung, Wiederaufbau und Entwicklung Afghanistans zu intensivieren. Im Dialog mit wichtigen Staaten der Region wie Pakistan, Iran und Russland gilt es, unter Berücksichtigung deren legitimer Interessen auf konstruktive Zusammenarbeit unter anderem bei der Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels hinzuwirken.