



Die
Bundesregierung

Input-Papier zur deutschen Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages

Februar 2019

I. Kontext

1. Deutschland leistet mit seinem ressortgemeinsamen Ansatz einen wesentlichen Beitrag zum internationalen Einsatz für Frieden, Stabilität und Entwicklung in Afghanistan: unter anderem mit knapp 14 Prozent der gesamten an Afghanistan vergebenen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit und Stabilisierungshilfe, als eine von 39 NATO- und Partnernationen in der Mission Resolute Support mit 7,7 Prozent der Truppenstärke sowie im Rahmen des bilateralen deutschen Polizeiberater-Teams (GPPT) mit ca. 50 Polizeivollzugsbeamten/-innen aus Bund und Ländern. Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht vom März 2018 zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements anhand einer Bestandsaufnahme der aktuellen Lage und unserer Interessen die strategischen Ziele dieses Engagements neu dargelegt.
2. Diese sind
 - die 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;
 - eine 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;
 - sowie ein innerafghanischer Friedensprozess, der von den Staaten der Region unterstützt wird.
3. Seit der Veröffentlichung des Perspektivberichts ist Afghanistan diesen Zielen nur zum Teil nähergekommen. Einerseits konnte die afghanische Regierung auf der Genfer Konferenz am 28. November 2018 Erfolge ihres Reformprogramms präsentieren – so etwa eine Neuordnung des öffentlichen Vergabe- und Einstellungsrechts oder die Einführung eines digitalen Erfassungs- und Besoldungssystems für die Sicherheitskräfte – und hat mit ihren Entwicklungspartnern neue Reformziele bis 2020 vereinbart. Trotz massiver Herausforderungen bei ihrer Organisation und hoher Sicherheitsrisiken zeugte die rege Beteiligung der Bevölkerung an den mehrfach verschobenen Parlamentswahlen im Oktober 2018 von ihrer Unterstützung der demokratischen Verfassungsordnung. Die Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts sind mit einem umfassenden Friedensangebot der Regierung, einer dreitägigen Waffenruhe und der Ernennung eines Sondergesandten der USA vorangekommen. Andererseits haben sich das Gewaltniveau und die Sicherheitslage im Jahresverlauf nicht wesentlich verbessert. So wurden nach Berichten der Vereinten Nationen in den ersten drei Quartalen des Jahres 8.050 afghanische Zivilperso-

nen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Konflikt getötet oder verletzt (Vorjahreszeitraum: 8.084).

4. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der gewaltsame Konflikt in Afghanistan nur durch einen politischen Verhandlungsprozess zu beenden ist, der sowohl die afghanische Regierung als auch die Taliban einschließt, der den Konflikt in eine politische Auseinandersetzung transformiert und die afghanischen Sicherheitskräfte in die Lage versetzt, auf weitere Sicht auch ohne internationale militärische Unterstützung die Bevölkerung Afghanistans zu schützen. In dieser Bewertung stimmen auch alle afghanischen Akteure und die internationale Gemeinschaft überein.
5. Ein zentrales Ziel des deutschen Engagements in Afghanistan ist deshalb, die Erfolgsaussichten eines politischen Prozesses zu maximieren und keine Schritte zu unternehmen, die diesen Prozess erschweren würden. Daraus zieht die Bundesregierung die Schlussfolgerung, dass sie ihr diplomatisches, ziviles und militärisches Engagement in Abstimmung mit ihren Partnern im bestehenden Umfang fortsetzen sollte. Um die oben genannten Ziele zu erreichen und reformorientierte Akteure der afghanischen Regierung zu stärken, wird die Bundesregierung auch in Zukunft einen möglichst großen Teil ihrer Unterstützung an Reformfortschritte und eine Verbesserung der Zusammenarbeit knüpfen. Dabei gilt weiterhin, dass die Fortsetzung des militärischen Engagements bis zu einer politischen Lösung dazu beiträgt, die Sicherheitsvoraussetzungen dafür zu schaffen, dass das zivile Engagement in seinem derzeitigen Umfang wirksam werden kann.
6. Längerfristig stellt sich die Bundesregierung auf verschiedene Konstellationen ein:
 - Im günstigsten Fall schafft ein politischer Prozess in absehbarer Zeit eine tragfähige Grundlage für eine dauerhafte Reduzierung der Gewalt auf der Basis einer umfassenden innerafghanischen Versöhnung und für einen erfolgreichen Abschluss des deutschen und internationalen Engagements. Die Bundesregierung wird eine Friedensvereinbarung zwischen den Konfliktparteien respektieren und unterstützen, sofern sie ein Ende des bewaffneten Kampfes und aller Verbindungen zu grenzüberschreitenden terroristischen Organisationen sowie den Schutz der in der Verfassung garantierten universellen Menschenrechte aller afghanischen Bürgerinnen und Bürger sicherstellt. Für die Einleitung eines solchen Friedensprozesses bietet sich derzeit eine historische Chance.
 - Allerdings legen die Erfahrungen der letzten Jahre nahe, dass sich die Arbeit an einem politischen Prozess angesichts einer komplexen innerafghanischen und internationalen Verhandlungslage über mehrere Jahre hinzieht, ohne dass es zu entscheidenden Durchbrüchen oder einem umfassenden Scheitern kommt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass sie ihr Engagement in Abstimmung mit ihren internationalen Partnern fortsetzen sollte, solange realistische Aussicht auf eine politische Lösung

besteht, um weiterhin ihren Beitrag zu einem erfolgreichen politischen Prozess zu leisten und einen solchen nicht zu belasten.

- Entscheidungen zur NATO-geführten Mission Resolute Support treffen die Alliierten im Konsens. Sollten vor allem die USA ihr militärisches Engagement beträchtlich zurückfahren, wird die Bundesregierung ihr Handeln in Afghanistan einer gründlichen Überprüfung unterziehen. Unter diesen Umständen wäre dann in Abstimmung mit den Partnern zu prüfen, ob und wie sich eine solche Entscheidung der USA durch Umverteilung von Lasten innerhalb des Bündnisses kompensieren ließe. Eine solche Situation ist derzeit nach Auffassung der Bundesregierung nicht gegeben (siehe Absatz 15). Wir können allerdings auch nicht ausschließen, dass die USA ihr militärisches Engagement perspektivisch von den Bemühungen um einen Friedensprozess entkoppeln und sich ohne umfangreiche Abstimmung mit den Partnern teilweise oder ganz aus Afghanistan zurückziehen. In diesem Fall wären Auswirkungen auf das internationale Engagement in AFG wahrscheinlich. Diese wären zunächst in der NATO multilateral auszuwerten und zu diskutieren, bevor Entscheidungen – insbesondere im Rahmen der NATO – hinsichtlich eines weiteren militärischen Engagements getroffen werden können.
- Die Notwendigkeit einer grundlegenden Überprüfung des deutschen Engagements entstünde auch im Fall eines vollständigen Scheiterns der diplomatischen Bemühungen um einen politischen Prozess.

II. Jüngste Entwicklungen

7. Die afghanische Regierung hat im vergangenen Jahr mehrere Initiativen ergriffen, um einen umfassenden Friedens- und Versöhnungsprozess unter afghanischer Führung und in afghanischer Eigenverantwortung voranzubringen. Bei einer Konferenz der wichtigsten internationalen Partner Afghanistans – darunter Deutschland – unter dem Titel „Kabuler Prozess für Frieden und Sicherheitsverantwortung“ am 28. Februar 2018 erklärte Staatspräsident Ghani sich bereit zu Verhandlungen mit den Taliban ohne Vorbedingungen und über sämtliche Streitfragen, einschließlich der künftigen Verfassung und internationalen Truppenpräsenz. Dieses Angebot erfuhr sowohl in der afghanischen Politik und Gesellschaft als auch im Ausland breite Unterstützung. Versammlungen namhafter islamischer Religionsgelehrter in Bogor (Indonesien), Kabul und Mekka riefen ebenfalls zu direkten innerafghanischen Verhandlungen auf.
8. Zum Ende des Ramadan verkündete die afghanische Regierung als vertrauensbildende Maßnahme eine befristete einseitige Waffenruhe (unter Ausnahme des sogenannten Islamischen Staates in der Provinz Khorasan und von al-Qaida), der sich die US-amerikanischen Streitkräfte anschlossen. Die Taliban erwiderten die Waffenruhe für drei

Tage (15. bis 17. Juni 2018), nahmen allerdings ausländische Ziele ausdrücklich aus. Während dieser Zeit kam es zur fast vollständigen Einstellung der Kampfhandlungen und zu Verbrüderungsszenen zwischen gegnerischen Kämpfern. Auf Angebote zur Verlängerung oder Erneuerung der Waffenruhe gingen die Taliban allerdings bisher nicht ein.

9. Bei der Genfer Afghanistan-Konferenz am 28. November 2018 stellte Staatspräsident Ghani weitere Maßnahmen zur Einleitung eines Friedensprozesses vor, so die Ernennung eines zwölköpfigen Verhandlungsteams und eines beratenden Gremiums wichtiger Repräsentanten aus Regierung, Opposition und Gesellschaft. Die afghanische Regierung rechnet damit, einen Friedensprozess sowohl unter den afghanischen Konfliktparteien als auch mit ausländischen Akteuren wie Pakistan und den USA innerhalb von fünf Jahren abschließen zu können. Dabei müsse allerdings die Kontinuität des Verfassungsrahmens gewahrt bleiben.
10. Die Führung der afghanischen Taliban-Bewegung hat diese Initiativen bisher abgelehnt, da sie die international anerkannte afghanische Regierung als illegitime Erfüllungsgehilfin des Auslands ohne eigene Entscheidungsmöglichkeiten betrachtet. Sie geriert sich als im Jahr 2001 zu Unrecht entmachtete, aber große Landesteile de facto verwaltende Regierung des „Islamischen Emirates Afghanistan“ und erklärt sich bisher nur zu Verhandlungen mit den USA bereit. Hierzu hat sie ihr inoffizielles „Politisches Büro“ ermächtigt, das aus mehreren in Doha (Katar) ansässigen Angehörigen des früheren Taliban-Regimes besteht und das künftig vom ehemaligen Stellvertreter des „Emirs“, Abdul Ghani Baradar, geleitet werden soll. Auch wenn einzelne Taliban-Vertreter, die sich von der jetzigen Führung distanzieren, andere Positionen zum Friedensprozess einnehmen, hat die landesweit durchgesetzte Waffenruhe nach dem Ramadan 2018 gezeigt, dass der bei weitem größte Teil der Gruppe den Weisungen der Führung unter dem „Emir“ Hibatullah Akhundzada und seinen Stellvertretern Sirajuddin Haqqani, Mohammad Yacoub und Abdul Ghani Baradar Folge leistet.
11. Die Hauptforderungen der Taliban sind die „Beendigung der Besatzung“ und ein „islamisches System“ in Afghanistan (so zuletzt ihr veröffentlichter Redebeitrag in Moskau am 9. November 2018). Diese unscharfen Konzepte wurden bisweilen – bisher allerdings nicht konsistent – wie folgt konkretisiert: einerseits als international indossierte Verpflichtung der USA und ihrer Partner auf einen mit den Taliban vereinbarten Zeitplan für eine vollständige Beendigung der internationalen Truppenpräsenz; andererseits als Annahme einer neuen afghanischen Verfassung, die insbesondere in Regierungssystem und Rechtswesen stärker auf islamischen Grundsätzen aufbaut.
12. Zumindest rhetorisch bekennen sich die Taliban dazu, keine Nutzung afghanischer Territoriums zur Einmischung im Ausland zuzulassen, illegalen Drogenanbau und -handel zu bekämpfen, die Schädigung von Zivilisten zu vermeiden und humanitäre Hilfe zu erleichtern. Als Maßnahmen zur Vertrauensbildung während des Friedensprozesses ver-

langen die Taliban die Aufhebung internationaler Sanktionen (unter anderem Reisebeschränkungen der Vereinten Nationen), die Freilassung von Gefangenen sowie die Möglichkeit zur Einrichtung eines offiziellen Vertretungsbüros. Vertreter der Taliban behaupten, keine Rückkehr an die alleinige Macht wie vor 2001 anzustreben; wie sie sich ihre politische Rolle nach einem Friedensschluss vorstellen, bleibt bisher unbestimmt.

13. Die USA lehnen Verhandlungen mit den Taliban unter Ausschluss der afghanischen Regierung ab, da nur diese legitim über die afghanischen Sicherheitskräfte, ihren Bedarf an internationaler Unterstützung sowie Änderungen im Regierungssystem oder der Außenpolitik entscheiden kann. Die Regierung Trump hat sich jedoch bereit erklärt, Friedensverhandlungen der afghanischen Konfliktparteien – unter anderem durch Vorgespräche und durch Teilnahme als Verhandlungspartner – zu befördern. Die NATO-Außenminister haben bei ihrem Treffen am 5. Dezember 2018 anerkannt, dass in einem innerafghanischen Friedensprozess auch die künftige militärische Rolle der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan diskutiert werden wird.
14. Am 24. September 2018 ernannte US-Außenminister Pompeo Botschafter Zalmay Khalilzad zum Sonderbeauftragten der Vereinigten Staaten für afghanische Versöhnung. Dieser bemüht sich in Gesprächen mit afghanischen und regionalen Akteuren intensiv darum, vertrauensbildende Maßnahmen sowie Verhandlungen in einem für alle Parteien akzeptablen Format zu erreichen. Ein Durchbruch soll nach Möglichkeit noch vor der in- zwischen für den 20. Juli 2019 geplanten Wahl eines neuen afghanischen Präsidenten gelingen, die von den Taliban als illegitim abgelehnt wird. Die Freilassung mehrerer Taliban-Mitglieder aus pakistanischer Haft sowie die erstmalige Teilnahme von Mitgliedern der Taliban-Führung an Gesprächen mit Vertretern der Vereinigten Staaten, Pakistans, der Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabiens in Abu Dhabi vom 17. bis 19. Dezember 2018 und mit den USA vom 20. bis 25. Januar 2019 in Doha sind erste Ergebnisse dieses Engagements.
15. Entscheidend für den Erfolg dieser Bemühungen wird sein, inwieweit die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten bereit sind, ihre militärische und zivile Unterstützung für Afghanistan als Hebel einzusetzen. Die Regierung Trump ist bemüht, bald eine politische Lösung zu erwirken, um die US-Kontingente in der NATO-geführten Mission Resolute Support und in der US-Antiterror-Operation Freedom's Sentinel weiter deutlich reduzieren zu können. Der dadurch entstehende Zeitdruck könnte die Verhandlungsposition der USA und der afghanischen Regierung schwächen, wenn es nicht gelingt, eine solche Reduzierung als Meilenstein eines verhandelten Fahrplans mit Gegenleistungen zu verknüpfen. Die US-Regierung hat sich im Rahmen ihrer im August 2017 angekündigten Südasiensstrategie zu einer Fortführung des Einsatzes bekannt, bis angestrebte Zielmarken erreicht sind. Präsident Trump hat sich hierbei ausdrücklich von der Politik seines Vorgängers distanziert, die er als an einen Kalender gebundenen „überstürzten Abzug“ charakterisierte. Der Ansatz, Änderungen an der Mission in Abhängigkeit von den Entwicklungen vor Ort umzusetzen, ist auch geltende Grundlage der Mission Resolute Sup-

port, wie ihn die Staats- und Regierungschefs der NATO und Partner zuletzt auf ihrem Gipfel am 12. Juli 2018 bekräftigt haben. Die USA hatten 2017 und 2018 die Anzahl der nach Afghanistan entsandten Truppen deutlich angehoben. Medienberichte zu Planungen einer Reduzierung der in Afghanistan stationierten US-Truppenkontingente werden von Vertretern der US-Regierung – darunter der zuständige Kommandeur der US-Truppen in Afghanistan, General Miller – bisher nicht bestätigt. Die Bundesregierung setzt sich in der NATO nachdrücklich für ein koordiniertes Vorgehen ein. Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan ist politisch und praktisch an ein verlässliches und kalkulierbares multilaterales Zusammenwirken gebunden.

16. Auch die Staaten der Region, deren Interessen durch die politische und Sicherheitslage in Afghanistan unmittelbar berührt werden, bemühen sich zunehmend um eine Rolle im Friedensprozess. So hat die neue usbekische Regierung mit einer Außenministerkonferenz am 27. März 2018, an der auch die Hohe Vertreterin der Europäischen Union Mogherini teilnahm, ihre guten Dienste angeboten. Der neue pakistanische Außenminister hat seit seinem Amtsantritt im August 2018 Kabul bereits dreimal besucht und eine Lösung des afghanischen Konflikts zur Priorität seiner Regierung erklärt. Allerdings muss sich erst erweisen, ob Pakistan bereit und in der Lage ist, die nötigen Veränderungen in seinem Umgang mit den Taliban vorzunehmen, deren Führung dort weiterhin über Rückzugsräume verfügt. Als engem Partner Pakistans kommt China besondere Verantwortung zu, die sich unter anderem mit einem dreiseitigem Dialog einschließlich Afghanistans (zuletzt am 15. Dezember 2018 in Kabul) und in der Afghanistan-Kontaktgruppe der Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (zuletzt am 28. Mai 2018 in Peking) manifestiert. Russland veranstaltete am 9. November 2018 ein Treffen von Staaten der Region („Moskauer Format“), an dem zum ersten Mal auch eine Delegation der Taliban teilnahm. Da diese ein Treffen mit der afghanischen Regierung jedoch ablehnte, nahmen aus Kabul nur Vertreter des unabhängigen Hohen Friedensrates teil. Auch Iran hat seine Kontakte zu den Taliban intensiviert und sein Interesse bekundet, in einen Friedensprozess in Afghanistan eingebunden zu sein.

III. Die Rolle Deutschlands

17. Der Erfolg des Friedensprozesses ist ein zentrales Ziel des deutschen Afghanistan-Engagements. Deutschland will daher die ganze Breite seiner Möglichkeiten ausschöpfen, um einen solchen Prozess voranzubringen. Seine aktuelle Rolle als Afghanistans (mit großem Abstand nach den USA) zweitwichtigster Partner, seine Geschichte als Gastgeber der Petersberger Konferenz im Dezember 2001 und als Vermittler bei der Ansiedlung eines inoffiziellen „Politischen Büros“ der Taliban in Doha sowie das hohe Ansehen und Vertrauen, das es sich in der afghanischen Gesellschaft über Jahrzehnte erworben hat, weisen Deutschland hierbei besondere Verantwortung zu. Dieses Gewicht gilt es für den Friedensprozess strategisch zu nutzen.

18. Diplomatisch nutzt die Bundesregierung ihre Kontakte zu einem breiten Spektrum afghanischer politischer Akteure, um die zentrale Bedeutung eines Friedensprozesses für Stabilität und Entwicklung des Landes sowie eine Fortsetzung der deutschen und internationalen Unterstützung deutlich zu machen und auf konstruktive Schritte zu drängen. Sie mahnt dabei auch an, dass Frauen sowie alle ethnischen und konfessionellen Gruppen von Anfang an in einen Verhandlungsprozess eingebunden werden. Die Bundesregierung fördert Projekte unter anderem zur Entwicklung der Kapazitäten von Verhandlungsteams und zur Förderung von Gesprächskontakten über den Zugang für humanitäre Hilfe zu Bedürftigen. Darüber hinaus hat sich Deutschland bereit erklärt, auf Wunsch der Konfliktparteien seine guten Dienste zur Ermöglichung eines Friedensprozesses zur Verfügung zu stellen, beispielsweise durch die Veranstaltung einer weiteren Petersberger Konferenz unter Einschluss der Taliban in einem dafür geeigneten Stadium der Verhandlungen.
19. Als Vorsitz der Internationalen Kontaktgruppe der Afghanistan-Sonderbeauftragten (ICG) trägt Deutschland dazu bei, Konsens der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung des Friedensprozesses herzustellen und relevante Initiativen zu einer kohärenten Strategie zusammenzuführen. In absehbarer Zeit wird es dabei vor allem darauf ankommen, die Bemühungen der USA und Russlands, das mit dem „Moskauer Format“ einen konkurrierenden Prozess betreibt, in Einklang zu bringen. Deutschland nutzt ferner seine bilateralen Beziehungen zu Ländern der Region wie Pakistan, Iran, China und Russland, um auf ihre konstruktive Mitwirkung an einem Friedensprozess zu drängen. Gegenüber den Vereinigten Staaten wirbt die Bundesregierung dafür, den afghanischen Parteien die Führung eines Friedensprozesses einzuräumen und zentrale Errungenschaften beim Aufbau Afghanistans seit 2001 zu verteidigen. Als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Zeitraum 2019/2020 wird sich Deutschland auch gemeinsam mit Indonesien als Federführer zum Afghanistan-Dossier für eine aktive Rolle der Vereinten Nationen bei der Konfliktlösung und bei der Umsetzung oder Verifizierung einer Friedensvereinbarung engagieren.
20. Die Bundesregierung verwendet sich für den Einsatz aller relevanten Instrumente der Europäischen Union zur Förderung eines Friedensprozesses in Afghanistan. Auf der Genfer Afghanistan-Konferenz am 28. November 2018 hat die Hohe Vertreterin der EU fünf Bereiche benannt, in denen die Union einen Beitrag leisten kann: bei der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in den Friedensprozess, bei der Umsetzung einer vereinbarten Reform des Sicherheitssektors, bei der Reintegration von Kämpfern, als Garantiemacht eines Friedensprozesses und bei der Förderung von grenzüberschreitenden Handels- und Infrastrukturprojekten. Ausgehend von ihrer Unterstützung des 2016 geschlossenen Friedensabkommens mit der von Gulbuddin Hekmatyar angeführten Gruppe Hizb-e Islami hat die EU eine Friedensfazilität zur Förderung entsprechender Maßnahmen aufgelegt. Impulse für eine konstruktive Positionierung der Nachbarn Afghanistans zu einem Friedensprozess kann auch die Unterstützung der EU für regionale

Konnektivität und Integration setzen, so im Rahmen der EU-Zentralasienstrategie, deren geplante Erneuerung in diesem Jahr einen stärkeren Akzent auf Afghanistan setzen soll.

21. Seit 2015 dient das deutsche militärische Engagement im Rahmen der NATO-geführten Mission Resolute Support gemäß dem am 22. März 2018 verabschiedeten Mandat dazu, dass die afghanischen Sicherheitskräfte zu einer flächendeckenden und nachhaltigen eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung befähigt werden, um damit einem innerafghanischen Friedensprozess sowie den Anstrengungen des zivilen Aufbaus und der Reform- und Entwicklungsbemühungen der afghanischen Regierung in Afghanistan die nötige Zeit und den nötigen Raum zu geben. Zu diesem Zweck gehen das internationale militärische Engagement, die polizeiliche Beratung, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, entwicklungspolitische und diplomatische Anstrengungen für eine politische Lösung gemäß dem ressortgemeinsamen Ansatz Hand in Hand und verstärken sich gegenseitig. Deutschland bringt sich angesichts der aktuellen Chancen für einen Friedensprozess aktiv in eine Diskussion im NATO-Rahmen über die künftige Verzahnung dieser Handlungsstränge ein.
22. Die Zukunft der internationalen Truppenpräsenz in Afghanistan ist ein zentraler Streitpunkt zwischen den Konfliktparteien und wird deshalb auch Gegenstand künftiger Verhandlungen sein. So müssen sich zum Beispiel Überlegungen zu Umfang oder Auftrag der internationalen Truppen auch an einem vereinbarten innerafghanischen Friedensfahrplan und entsprechenden Schritten der Taliban orientieren. Sobald eine künftige afghanische Regierung keinen Bedarf für internationale Unterstützung ihrer Sicherheitskräfte mehr geltend macht und die grenzüberschreitende terroristische Bedrohung aus Afghanistan minimiert ist, entfallen die Grundlagen für die NATO-geführte Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmission Resolute Support. Nach einem Abschluss dieser Mission könnte die NATO Afghanistan im Rahmen der 2010 vereinbarten langfristigen Kooperation („Enduring Partnership“) weiter begleiten.
23. Die fortgesetzte internationale Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte im Rahmen der Mission „Resolute Support“ bildet gegenwärtig einen entscheidenden Faktor, um die Taliban zu ernsthaften Verhandlungen zu bewegen. Erst die durch die Mission gestärkte Fähigkeit der afghanischen Regierung, sich gegen militärische Angriffe der Taliban zu verteidigen, eröffnet ihr die Möglichkeit, in einem Friedensprozess Forderungen an die Taliban durchzusetzen, die auch im deutschen Interesse liegen – etwa Maßnahmen zur Bekämpfung in Afghanistan aktiver internationaler terroristischer Organisationen wie al-Qaida oder des sogenannten Islamischen Staates in der Provinz Khorasan oder Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere von Frauen und ethnischen Minderheiten. Für die Erfolgsaussichten der aktuellen Anstrengungen für einen innerafghanischen Friedensprozess kommt es daher in der jetzigen entscheidenden Phase besonders darauf an, dass den afghanischen Sicherheitskräften weiterhin die nötige internationale Unterstützung zur Verfügung steht.

24. Die afghanischen Konfliktparteien bekunden Interesse an einer Fortsetzung der internationalen zivilen Unterstützung. Auch sie kann daher wichtige Anreize für eine Einigung und für eine Einhaltung ihrer Bestimmungen setzen. Deutschland hat seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, Entwicklung und Stabilität in Afghanistan auch nach einem Friedensschluss zu unterstützen. Um die sozioökonomischen Grundlagen für einen Frieden zu stärken, haben die Teilnehmer der Genfer Afghanistan-Konferenz am 28. November 2018 vereinbart, über wirtschaftliche Initiativen zu beraten, um nach einem Friedensschluss die Rückkehr afghanischen Kapitals aus dem Ausland, Investitionen, Arbeitsmöglichkeiten und regionale Wirtschaftszusammenarbeit zu fördern. Darüber hinaus könnten bei Fortschritten im Friedensprozess spezifische Maßnahmen in derzeit von den Taliban kontrollierten Gebieten geprüft werden, sofern die Sicherheitslage ihre Durchführung erlaubt.

IV. Ausblick

25. Im Laufe dieses Jahres dürfte abzusehen sein, ob die aktuellen Initiativen zur Einleitung eines innerafghanischen Friedensprozesses Erfolg versprechen. Kriterium hierfür ist die Zustimmung der Konfliktparteien zu einem Gesprächsformat, das sowohl die Taliban als auch die afghanische Regierung einschließt. Ob dazu die Beteiligung weiterer afghanischer oder internationaler Akteure an den Gesprächen oder internationale Vermittlung erforderlich ist, steht noch nicht fest. Botschafter Khalilzad sondiert derzeit mit der afghanischen Regierung, den Taliban und regionalen Partnern die Möglichkeit zweier paralleler Verhandlungsstränge: einerseits indirekter, von den USA vermittelte Gespräche der afghanischen Konfliktparteien zu Fragen der Terrorismusbekämpfung und der Truppenpräsenz, andererseits direkter Gespräche der afghanischen Konfliktparteien zu Fragen des Regierungssystems. In diesem Fall könnten vertrauensbildende Maßnahmen am Anfang eines Prozesses stehen. In einem nächsten Schritt könnte ein Fahrplan wechselseitiger Schritte im Sicherheitsbereich mit zeitlichen und inhaltlichen Zielmarken vereinbart werden, der auch eine temporäre oder dauerhafte Reduzierung der internationalen Truppenpräsenz einschließen könnte. Am Schluss stünde die Verständigung auf einen erneuerten Verfassungsrahmen, bei dem ein Ausgleich zu finden wäre zwischen staatlicher Kontinuität und dem von den Taliban erstrebten symbolischen Neuanfang, zwischen demokratischen und traditionellen islamischen Rechtsgrundsätzen, zwischen zentraler und subnationaler Staatsverwaltung. Wenn der Durchbruch zu einem Friedensprozess gelingt, dürfte sein Abschluss in jedem Fall mehrere Jahre in Anspruch nehmen, während derer nach Erfahrungen in anderen Kontexten auch mit Unterbrechungen und Rückschlägen gerechnet werden muss.
26. Ein innerafghanischer Friedens- und Versöhnungsprozess bietet die Chance, die Sicherheitslage in Afghanistan zu stabilisieren und grenzüberschreitenden Terrorismus effektiv zu bekämpfen – dies war und bleibt das Ziel des von den Anschlägen am 9. September

2001 ausgelösten internationalen militärischen und zivilen Engagements. Der immense personelle und finanzielle Aufwand, den die Sicherheit derzeit erfordert, könnte in wirtschaftliche Entwicklung investiert werden. Regionale Handelsbeziehungen könnten aufleben. Mit einem Friedensschluss wäre auch die Grundlage für eine weitere Rückkehr afghanischer Flüchtlinge geschaffen. Fortschritte in einem Friedensprozess würden es damit erlauben, das deutsche und internationale militärische sowie längerfristig auch das zivile Engagement in Afghanistan qualitativ anzupassen und quantitativ zu reduzieren.