

Fortschrittsbericht Afghanistan

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags

Zwischenbericht Juni 2012

Impressum

Herausgeber

Presse- und Informationsamt
der Bundesregierung
11044 Berlin

Stand

Juni 2012

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesregierung.de/afghanistan

www.auswaertiges-amt.de/afghanistan

www.bmvg.de/afghanistan

www.bmz.de/afghanistan

www.bmi.bund.de/afghanistan

Einleitung und Zusammenfassung

Die Fortschrittsberichte der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dienen der Unterrichtung des Deutschen Bundestags. Die in Afghanistan engagierten Ressorts – vor allem Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – erstellen die Berichte gemeinsam unter Leitung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan. Seit April 2012 ist dies Botschafter Dr. Michael Koch. In ihrem ersten Fortschrittsbericht hatte die Bundesregierung im Dezember 2010 eine **Bestandsaufnahme und Kursbestimmung des deutschen Engagements in Afghanistan** vorgenommen. Im Juli 2011 hat sie einen Zwischenbericht und im Dezember 2011 einen weiteren umfassenden Fortschrittsbericht vorgelegt. Dieser Zwischenbericht stellt erneut die Lage in Afghanistan dar und bietet einen Ausblick auf aktuelle Entwicklungen und anstehende Ereignisse. Er gliedert sich wiederum in die drei zentralen Aufgabengebiete des internationalen Engagements in Afghanistan, und zwar Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung. Im Dezember 2012 wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag erneut zur Lage in Afghanistan unterrichten.

Im ersten Halbjahr 2012 setzte sich in Afghanistan der positive Trend von 2011 fort.

Die Strukturen des Terrornetzwerks Al Kaida wurden in Afghanistan weitgehend zerschlagen. Damit ist ein wesentliches Ziel der internationalen Gemeinschaft erreicht. Dieser Erfolg muss nun gesichert und die Rückkehr einer terroristischen Gefahr dauerhaft verhindert werden. Die internationale Gemeinschaft hat bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn im Dezember 2011 deshalb ihre Absicht bekräftigt, auch nach dem Abzug der internationalen Kampftruppen aus Afghanistan weiter zur Stärkung eines souveränen afghanischen Staats beizutragen, der für seine Sicherheit sorgen kann, zur Stabilität der Region beiträgt, das Völkerrecht einschließlich der Menschenrechte achtet und seiner Bevölkerung in zunehmendem Maße wirtschaftliche und soziale Perspektiven bietet.

Auf diesem Weg wurden im vergangenen Jahr sichtbare Fortschritte erreicht. Die Sicherheitslage bleibt in Teilen des Landes schwierig, hat sich aber insgesamt weiter leicht verbessert. Die afghanischen Sicherheitskräfte haben im überwiegenden Teil des Landes die Verantwortung übernommen und zeigen sich dieser Aufgabe insgesamt gewachsen. Einige spektakuläre Anschläge in Kabul trüben das Bild, ändern es aber nicht: Insgesamt hat die Zahl der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ) erneut leicht abgenommen. Die Verluste der internationalen Schutztruppe ISAF sind zurückgegangen; auch die Zahl der zivilen Opfer – verursacht vor allem durch Anschläge der regierungsfeindlichen Kräfte (RFK) – ist nach Angaben der Vereinten Nationen erstmals wieder deutlich gesunken.¹ Die Zahl der zivilen wie militärischen Opfer dieses Konflikts ist allerdings immer noch hoch.

¹ In den ersten vier Monaten des Jahres 2012 wurden laut UNAMA 579 Zivilisten getötet; 2011 waren es insgesamt 3.021. Das entspricht im Vorjahresvergleich einem Rückgang um 21%. "UN: Erstmals seit 2007 Rückgang bei zivilen Opfern in Afghanistan." dpa, 30.05.2012, 13.36 h.

Mit der schrittweisen Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch afghanische Kräfte („Transition“) hat die Reduzierung der internationalen Militärpräsenz in Afghanistan begonnen. Die Staats- und Regierungschefs der NATO- und ISAF-Staaten haben am 20./21. Mai beim NATO-Gipfel von Chicago bestätigt, die ISAF-Operation wie geplant zum 31. Dezember 2014 zu beenden. Bereits Mitte 2013, wenn die afghanischen Sicherheitskräfte im ganzen Land die Führungsrolle übernommen haben, wird ISAF zu einer nur noch unterstützenden Rolle übergehen, was freilich Kampfaufträge weiter einschließen kann. Auftrag und Fähigkeiten zum Eigenschutz bleiben erhalten.

Damit ist Chicago ein Wendepunkt für das internationale Engagement in Afghanistan. Es geht zunehmend darum, das Erreichte zu bewahren und zu konsolidieren. Im Mittelpunkt steht dabei der Wiederaufbau des afghanischen Staates, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Unterstützung von Demokratie und Zivilgesellschaft sowie von politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der Region. Dies erfordert insbesondere langfristige zivile Unterstützung.

Keine Seite kann diesen Konflikt militärisch gewinnen. Das haben nun auch die afghanischen Taliban als größte Fraktion der regierungsfeindlichen Kräfte eingeräumt und sich im Januar 2012 öffentlich zu Friedensverhandlungen bereit erklärt.² Der **politische Versöhnungsprozess** ist von einem Durchbruch zwar noch sehr weit entfernt, aber die Ansätze sind vorhanden. Große Erwartungen ruhen nun insbesondere auf Pakistan, das eine Schlüsselrolle in der Region spielt. Pakistans Präsident Zardari hat in Chicago das Interesse seines Landes an einem stabilen Afghanistan bekräftigt.

Der regionale Istanbul-Prozess macht Fortschritte. Im Juni 2012 haben die Außenminister der Nachbarstaaten und der Region in Kabul unter afghanischer Führung jährliche Folgetreffen und konkrete vertrauensbildende Maßnahmen beschlossen, die an die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) erinnern. Der damit beginnende Prozess institutionalisierter regionaler Kooperation ist angesichts erheblicher Unwägbarkeiten für die Sicherheit in der Region – vom Konflikt um das iranische Atomprogramm bis zum schwierigen indisch-pakistanischen Verhältnis – ein besonders wichtiger Schritt.

Diese Fortschritte dürfen allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass Afghanistan in vielen Bereichen noch immer zu den Schlusslichtern der Weltgemeinschaft gehört. Die erhofften Verbesserungen der Regierungsführung blieben bisher hinter den Erwartungen zurück. Die für die internationale Unterstützung dringend nötige Bekämpfung der Korruption kommt nur schleppend voran. Die Menschenrechtssituation hat sich seit 2001 zwar erheblich verbessert, in der Praxis werden die in der afghanischen Verfassung verankerten Rechte aber noch viel zu häufig ignoriert. Berichte über Misshandlungen in Gefängnissen und über die Situation der Frauen in Afghanistan haben im Frühjahr 2012 die Welt beunruhigt. Allerdings ist es bereits ein Fortschritt, dass afghanische Menschenrechtsorganisationen inzwischen frei über solche Themen berichten können. Die Unterstützung der Bundesregierung und anderer Partner für den Justizsektor zeigt langsam erste Erfolge.

Eine Lektion aus zehn Jahren internationalen Engagements in Afghanistan ist aber auch, dass nicht alle Misstände in wenigen Jahren durch Hilfe von außen behoben werden können. Dies erfordert langfristige und verlässliche Unterstützung der Reformbemühungen von innen – nicht nur der Regierung, sondern auch von Parlament, Zivilgesellschaft

² Stellungnahme des „Islamischen Emirats Afghanistan“ vom 3. Januar 2012, siehe auch Kapitel 3.

und Wirtschaft. Mit dem Abzug der Kampftruppen wird dies in den nächsten Jahren noch mehr zum Schwerpunkt des internationalen Engagements in Afghanistan werden.

Diese insgesamt ermutigende Entwicklung stützt sich in erster Linie auf die langjährigen Anstrengungen bei Sicherheit, Wiederaufbau und Entwicklung. Die politischen Erfolge des Vorjahres weisen den Weg in die Zukunft. Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 hat eine tragfähige Grundlage für die weitere Stabilisierung und Entwicklung Afghanistans gelegt. Die Schlussfolgerungen von Bonn reichen weit über den bisherigen Zeithorizont 2014 hinaus und senden die klare Botschaft, dass die internationale Gemeinschaft Afghanistan auch nach dem Abzug ihrer Kampftruppen nicht alleine lassen wird. Bonn war daher nicht nur ein diplomatisches Großereignis, sondern ein Wegweiser in die Zukunft. Der afghanische Präsident Hamid Karsai hat im Mai 2012 in Berlin und Chicago betont, dass Deutschland mit der Vorbereitung und Ausrichtung dieser Konferenz erneut einen wichtigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit in Afghanistan geleistet habe.

2012 wird der in Bonn erzielte internationale Konsens zu Afghanistan konkretisiert. Dazu dienen – neben den täglichen Anstrengungen der afghanischen und internationalen Akteure vor Ort – im Wesentlichen drei Folgekonferenzen. Der NATO-Gipfel von Chicago hat am 20./21. Mai das Ende von ISAF bis Ende 2014 bestätigt, die Aufstellung einer Ausbildungsmission ab 2015 beschlossen und eine mittelfristige Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte auf den Weg gebracht. Ein regionales Außenministertreffen am 14. Juni 2012 in Kabul hat den im November 2011 in Istanbul vereinbarten Mechanismus zur Vertrauensbildung in der Region mit Leben erfüllt. Und schließlich soll eine internationale Konferenz am 8. Juli 2012 in Tokio die langfristige zivile Unterstützung der Staatengemeinschaft mit den nötigen Mittelzusagen unterlegen. **Ziel der Bundesregierung ist es, die deutschen zivilen Mittel für Wiederaufbau und Entwicklung Afghanistans über das Jahr 2013 hinaus auf dem bisherigen Niveau zu verstetigen.** Die afghanische Regierung wird im Gegenzug ihre Reformverpflichtungen mit konkreten Fortschritten und Zusagen erfüllen müssen.

Afghanistan nach dem NATO-Gipfel

Der NATO-Gipfel von Chicago im Mai 2012 war ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem verantwortungsvollen Ende des internationalen Kampfeinsatzes in Afghanistan. Ende 2014 wird die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF ihren Auftrag abschließen. Mit ihrer Zusage weiterer Ausbildung, Beratung, Unterstützung und Finanzierung für die afghanischen Sicherheitskräfte über 2014 hinaus haben die Staats- und Regierungschefs in Chicago die Grundlage für eine langfristige Sicherheitsvorsorge und stabile Erwartungen in der Region gelegt. Eine Reihe bilateraler Abkommen ergänzt die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Afghanistan und der NATO. Damit hat Chicago den die Sicherheit Afghanistans betreffenden Teil der Vereinbarungen von Bonn eingelöst.

Beim NATO-Gipfel in Chicago verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs von 50 ISAF-Truppenstellernationen plus Japan, Russland, Pakistan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan sowie Vertreter der Vereinten Nationen, der EU und der Weltbank am 21. Mai 2012 eine gemeinsam mit Afghanistan erarbeitete Gipfelerklärung. Damit wurde der Fahrplan für die Übergabe der Sicherheitsverantwortung (Transition) an die afghanische Regierung bis Ende 2014 bestätigt. Ebenso wurde darin die Erwartung fixiert, dass die

afghanische Regierung weitere Fortschritte bei Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, Wahrung der Menschenrechte und Rechte der Frauen erzielt.

Die Transition hat 2011 begonnen und soll sich bis Mitte 2013 auf ganz Afghanistan erstrecken. 2013 wird somit ein Meilenstein für den internationalen militärischen Einsatz, dessen Auftrag bereits dann auf Unterstützung und Beratung für die afghanischen Sicherheitskräfte übergehen soll. Der Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF wird mit vollendeter Transition am 31. Dezember 2014 beendet. Gemeinsam mit Afghanistan wurde die in Bonn vereinbarte langfristige Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte konkretisiert: Die Regierungschefs der NATO und ISAF-Partner beschlossen in Chicago, Aufbau und Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte über 2014 hinaus mit einer NATO-geführten militärischen Präsenz zu unterstützen. Damit wurde die politische Grundlage für einen neuen, von ISAF klar unterscheidbaren Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungseinsatz unter Führung der NATO gelegt. Dieser Einsatz wird erstmals keinen Kampfauftrag enthalten.

Das vorläufige Konzept über die **künftige Gesamtstärke der afghanischen Sicherheitskräfte** sieht unter Vorbehalt der dann herrschenden Sicherheitslage eine Sollstärke von 228.500 und ein geschätztes Jahresbudget von 4,1 Mrd. US-Dollar vor. Dies wurde in Chicago mit Zusagen in Höhe von rund 3,5 Mrd. US-Dollar untermauert. Bundeskanzlerin Angela Merkel kündigte einen deutschen Beitrag von rund 150 Mio. Euro jährlich an.

Der Grundsatz der Allianz in Afghanistan bleibt „gemeinsam rein, gemeinsam raus“. Die nationalen Entscheidungen anderer ISAF-Truppensteller, wie etwa Frankreich, Teile ihrer Truppen früher als ursprünglich geplant zurückzuziehen, gefährden grundsätzlich weder diesen Konsens noch die Sicherheit in Afghanistan. Die Bundesregierung teilt das Ziel, den ISAF-Einsatz wie geplant 2014 zu beenden. Bis dahin soll auch die Zahl der in Afghanistan eingesetzten Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr verantwortungsvoll reduziert werden. Diese Rückführung hat mit der erstmaligen Absenkung der Obergrenze des deutschen ISAF-Mandats im Januar 2012 begonnen.

Chicago bedeutet: Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr wird wie vorgesehen 2014 enden. Die Truppenstärke wird bis dahin der Lage angepasst weiter reduziert. Dabei könnte das unter deutscher Führung stehende ISAF-Regionalkommando Nord auch für andere Partnernationen als logistische Drehscheibe für die Rückverlegung dienen; dies bedeutet für Deutschland und die Bundeswehr eine besondere Verantwortung.

Mit dem Kampfeinsatz endet aber nicht das internationale Engagement für Afghanistan. Die Bundesregierung hat grundsätzliche Bereitschaft signalisiert, sich ab 2015 an einer neuen NATO-geführten militärischen Präsenz ohne Kampfprofil in Afghanistan beteiligen zu wollen. Dieser Einsatz wird sich nach den Beschlüssen von Chicago aber grundlegend von der Schutztruppe ISAF unterscheiden: Er wird wesentlich kleiner sein und keinen Kampfauftrag erhalten. Er bedarf einer neuen völkerrechtlichen Grundlage, vorzugsweise eines Mandats des VN-Sicherheitsrats. Eine bloße Verlängerung des ISAF-Einsatzes ist damit ausgeschlossen. Der Planungsauftrag für eine NATO-geführte Präsenz in Afghanistan wird nun von den Gremien und Stäben der Allianz umgesetzt. Was aus dem NATO-Planungsprozess über Art und Umfang einer deutschen Beteiligung folgt, wird frühestens Ende 2012 erkennbar sein. Dies gilt auch für die zu erwartenden Auswirkungen auf die Planung zur Rückverlegung der ISAF-Kontingente der Bundeswehr.

Die bereits in Lissabon 2010 vereinbarte und nun in Chicago genauer festgelegte **Zusammenarbeit Afghanistans mit der NATO** wird durch bilaterale Abkommen ergänzt.

Am 1. Mai 2012 haben US-Präsident Obama und der afghanische Präsident Karsai in Kabul ein **bilaterales Partnerschaftsabkommen zwischen den USA und Afghanistan** (*Enduring Strategic Partnership Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America*) unterzeichnet. Das Abkommen bildet den Rahmen für ein langfristiges US-Engagement in Afghanistan. Es enthält keine Vereinbarung über militärische Basen der amerikanischen Streitkräfte in Afghanistan, erlaubt aber die Mitnutzung afghanischer Militäreinrichtungen. Die USA verpflichten sich darin, weder afghanisches Gebiet noch afghanische Einrichtungen für einen Angriff auf andere Staaten zu nutzen. Außerdem wurden gegenseitige Verpflichtungen in den Bereichen Sicherheit und Weiterentwicklung demokratischer Werte, langfristige Sicherheit, Ausbau regionaler Sicherheit und Zusammenarbeit, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung sowie Stärkung afghanischer Institutionen und Regierungsführung vereinbart.

Am 16. Mai 2012 unterzeichneten Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Karsai ein **bilaterales Abkommen zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Afghanistan**. Das Abkommen soll die Beziehungen zu Afghanistan langfristig regeln, insbesondere während der Transformationsdekade (2015 bis 2024). Der Text wurde unter Federführung des Auswärtigen Amts, unter Beteiligung aller betroffenen Bundesministerien und über die ständige Vertragskommission der Länder mit der afghanischen Seite ausgearbeitet. Inhaltlich deckt das thematisch umfassende Regierungsabkommen alle wichtigen Bereiche der bilateralen Beziehungen Deutschlands mit Afghanistan ab. Die Vereinbarung legt fest, dass eingegangene Verpflichtungen (wie zuletzt im Rahmen der Konferenzen in Kabul und London), insbesondere zur Verwirklichung der gemeinsamen Werte der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, zur Einhaltung der Prinzipien guter Regierungsführung, zur Reform der öffentlichen Verwaltung und zur Korruptionsbekämpfung durch die afghanische Seite umzusetzen sind. Großbritannien, Frankreich, Italien, Indien, China und Australien haben ähnliche Abkommen abgeschlossen; Polen und die EU sind in Verhandlungen.

Afghanistan ist in den vergangenen zehn Jahren zu einem gleichberechtigten Mitglied der Staatengemeinschaft geworden. Das vielfältige internationale Engagement in Afghanistan erfordert aber weiterhin eine kontinuierliche Abstimmung.

Deutschland ist seit dem 1. Januar 2011 die sogenannte *"lead nation"* für Afghanistan im **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen** und hat dort die Koordinierungsrolle für alle dieses Land betreffende Fragen. Am 22. März 2012 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 2041 (2012) einstimmig der Verlängerung des Mandates für die Unterstützungsmission der VN in Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA*) zugestimmt. Der Text war unter deutscher Federführung erarbeitet worden.

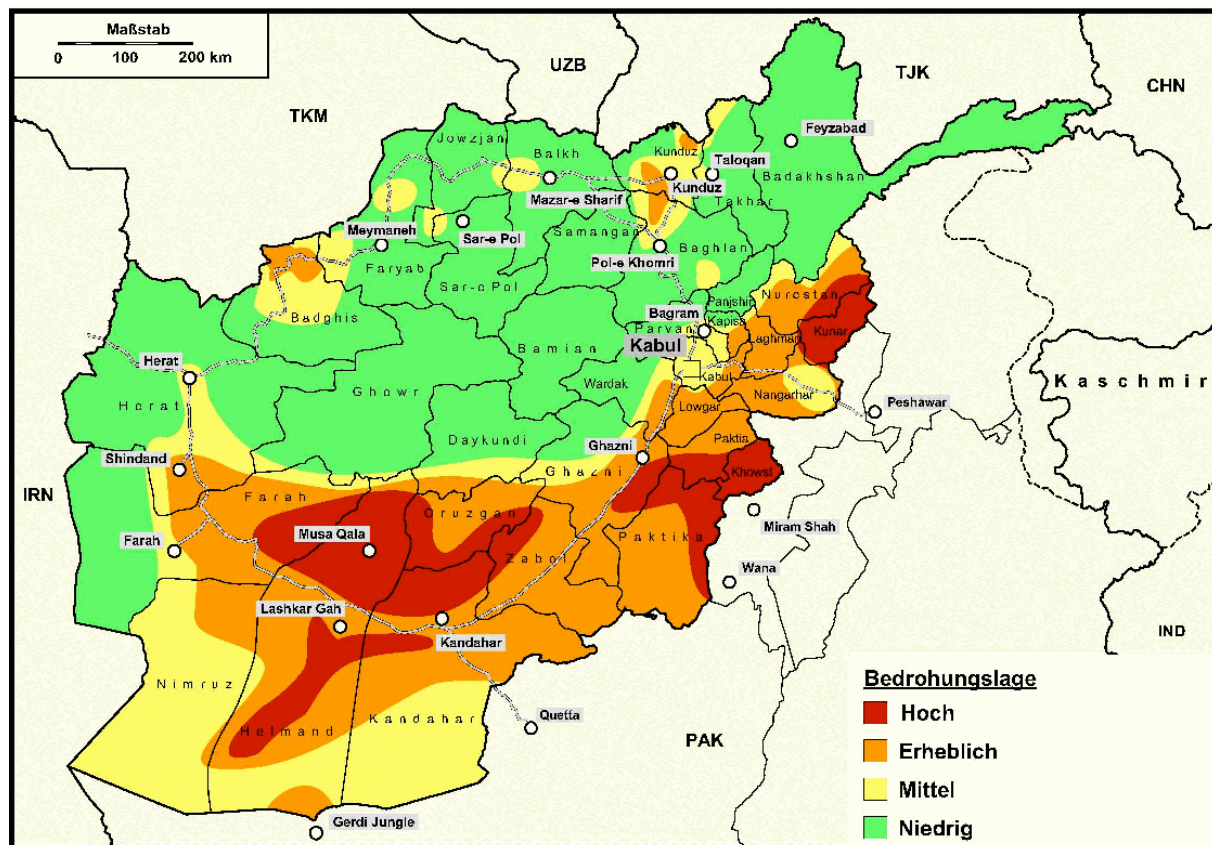
Die **Internationale Kontaktgruppe zu Afghanistan** (*International Contact Group, ICG*) trat im ersten Halbjahr 2012 zweimal zusammen: am 25. April in Abu Dhabi und am 17. Juni in Helsinki. Sie umfasst inzwischen 54 Staaten und Organisationen, darunter die Nachbarn Iran, Pakistan, Russland, China, Usbekistan, Tadschikistan, regionale Akteure wie die Türkei, Indien, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate sowie die Vereinten Nationen, NATO, EU sowie die Organisation für Islamische Zusammenarbeit OIC. Bei ihrem Treffen in Abu Dhabi bestätigte die Internationale Kontaktgruppe den neuen Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Michael Koch, als ihren Vorsitzenden. Damit behält Deutschland auch nach der Bonner Afghanistan-Konferenz von 2011 eine zentrale koordinierende Rolle in der internationalen Afghanistanpolitik.

I. Sicherheit und Transition

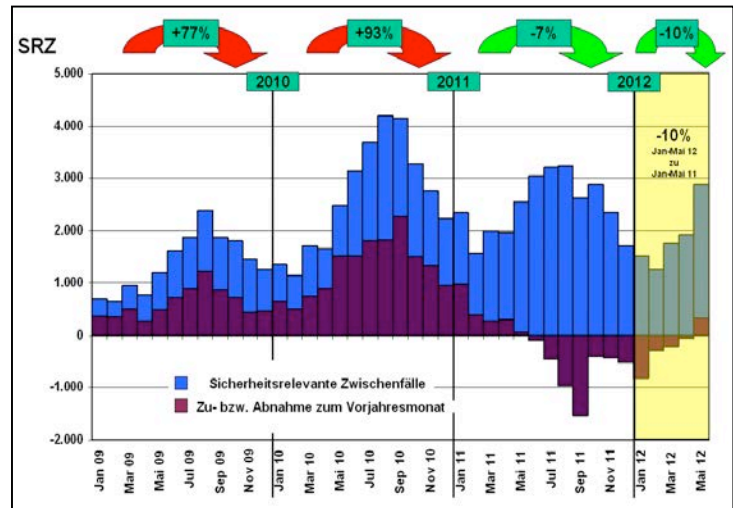
1. Sicherheitslage

Die zunehmend stabilisierte Sicherheitslage in Afghanistan konnte trotz einzelner mit Blick auf mediale Wirkung inszenierter Angriffe der regierungsfeindlichen Kräfte (RFK) bis in den Frühsommer 2012 weiter konsolidiert werden. Im Osten und Süden des Landes herrscht weiterhin eine teilweise nicht stabile und angespannte Sicherheitslage. Die afghanischen und internationalen Sicherheitskräfte haben auch im vergangenen halben Jahr die Oberhand behalten und konnten die RFK militärisch weiter unter Druck halten. Ergänzend bewirkte das immer präsenter werdende Friedens- und Reintegrationsprogramm (APRP) eine messbare Reduzierung der RFK. Auch wenn kurzfristig keine politische Verhandlungslösung mit den Taliban zu erwarten ist, konnte im vergangenen halben Jahr eine merkliche Verunsicherung auf allen Ebenen der RFK erkannt werden. Viele Kämpfer und Kommandeure der RFK fragen sich offenbar, warum sie jeden Tag ihr Leben riskieren sollen, während ihre politische Führung bereits mit ausländischen Kräften und der afghanischen Regierung verhandelt. Dies ist ein Ansatzpunkt für Angebote zur Reintegration.

Insgesamt ist die Sicherheitslage auch im Frühsommer 2012 weiterhin angespannt und fragil; das Bedrohungsniveau ist regional unterschiedlich, aber nach wie vor erheblich. Die RFK sind weiterhin handlungsfähig, wenn auch zunehmend nur noch auf lokalem Niveau. Die RFK bevorzugen dabei spektakuläre und medienwirksame Anschläge, wobei sich die Angriffe mittlerweile mehr gegen afghanische Kräfte als gegen ISAF richten.



Die gegenüber dem Vorjahr seit zehn Monaten überwiegend rückläufige Anzahl der **sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ)** lässt inzwischen einen Trend erkennen. Im Zeitraum Januar bis Mai 2012 betrug der Rückgang der SRZ im Vergleich zum Vorjahreszeitraum rund 10%. Dies ist vor dem Hintergrund des nahezu abgeschlossenen quantitativen Aufwuchses der afghanischen Sicherheitskräfte (*Afghan National Security Forces, ANSF*) auf eine Stärke von derzeit 345.000 bemerkenswert. Auch wenn die Zahl der SRZ im Juni 2012 bisher nicht weiter sank, ist für das gesamte Jahr 2012 bei weiter erwartbarer Lageentwicklung mit einem erneut leicht rückläufigen Trend der SRZ zu rechnen. Aufgrund der zunehmend stabileren Lage und des fortschreitenden Übergangs zu afghanischer Führungsverantwortung gingen sowohl die Verluste von ISAF als auch die Opfer unter der afghanischen Zivilbevölkerung zurück. Allerdings stiegen die Verluste der ANSF an. Das liegt daran, dass die ANSF jetzt zahlenmäßig größer sind und durch die verstärkte Übernahme der Sicherheitsverantwortung auch zunehmend in der ersten Reihe stehen.



Die Entwicklung der Sicherheitslage im unter deutscher Führung stehenden ISAF-Regionalkommando Nord (RC-N) ist weiterhin grundsätzlich positiv. Die SRZ gingen hier um rund 50% zurück, auch in den zuvor stark umkämpften Provinzen Kundus und Baghlan. In den im Rahmen der Transition in afghanische Sicherheitsverantwortung übergebenen Räumen konnte die Sicherheitslage unter afghanischer Führung insgesamt weiter stabilisiert werden. Allerdings gilt dies noch nicht überall. In der Provinz Faryab herrscht nahezu unverändert ein erhebliches und teilweise hohes Bedrohungsniveau. Und auch in ruhigeren Distrikten kommt es immer wieder zu einzelnen temporären Lagezuspitzungen.

In den paschtunischen Siedlungsräumen insbesondere im Regionalkommando Ost entlang der Grenze zu Pakistan herrscht weiterhin eine kritische Sicherheitslage. Die RFK dort sehen sich zwar auf afghanischer Seite erheblichem militärischen Operationsdruck ausgesetzt, während sie auf pakistanischer Seite aber nicht offensiv verfolgt werden. Dies stellt beiderseits der Grenze ein erhebliches bis hohes Bedrohungspotenzial dar. Auch im Süden und Südwesten Afghanistans bleibt die Bedrohung trotz teilweiser Stabilisierung weiterhin hoch. Mit dem nahezu abgeschlossenen quantitativen Aufwuchs der ANSF und der anlaufenden ISAF-Reduzierung werden die internationalen und afghanischen Möglichkeiten der Bekämpfung regierungsfeindlicher Kräfte im Sommer 2012 ihren Höhepunkt erreichen. Auch bei weiterer Unterstützung der ANSF werden die nach der vollständigen Übernahme der Sicherheitsverantwortung noch existenten Bedrohungen voraussichtlich weiter zur afghanischen Lebenswirklichkeit gehören.

Die aktuelle Stärke der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) beträgt 345.000. Dies sind 97,5% der im Juni 2011 festgelegten und bis Oktober 2012 zu erreichenden Sollstärke von 352.000, davon 195.000 *Afghan National Army (ANA)* und 157.000 *Afghan National Police (ANP)*. Der zahlenmäßige Aufwuchs der ANSF verläuft damit weiter erfolgreich und planmäßig. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, um auch 2012 im Rahmen der Transiti-

on die Übernahme der Sicherheitsverantwortung schrittweise im gesamten Land weiter erfolgreich fortführen zu können. Das Ziel der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung ist es, Afghanistan bis Ende 2014 in die Lage zu versetzen, für seine Sicherheit eigenständig zu sorgen. Die tatsächliche Wahrnehmung von Verantwortung durch die afghanische Regierung und der weitere qualitative Aufwuchs der ANSF sind dafür unverzichtbar. In der gemeinsamen Bewertung der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft wird Afghanistan, wenn der heute eingeschlagene Weg konsequent weiter beschritten wird, Ende 2014 über ausreichend Sicherheitskräfte verfügen, um die Sicherheitsverantwortung im Land eigenständig wahrzunehmen.

Als Bedrohung haben sich vereinzelte Anschläge durch ANSF-Innentäter erwiesen. Auch 2012 kamen dabei afghanische und internationale Ausbilder und Mentoren ums Leben. Die Sicherheitsvorkehrungen zur Vermeidung solcher Angriffe wurden erhöht, die Vorsicht ist gewachsen. Eine enge Zusammenarbeit ist aber unumgänglich.

Deutschland konzentriert sich bei der Unterstützung der Afghanischen Nationalarmee ANA auf das im Norden stationierte 209. ANA Korps, die Pionierschule in Masar-e Sharif und die Logistikschule in Kabul. Der Aufwuchs des 209. ANA Korps im Verantwortungsbereich des deutsch geführten Regionalkommandos Nord wird 2012 wie geplant fortgesetzt. Von den 29 Verbänden des 209. ANA Korps sind 24 Verbände bereits aufgestellt. Zwei weitere Verbände folgen noch im Laufe des Jahres 2012, die Aufstellung der verbleibenden drei Verbände ist für 2013 geplant. In der nationalen Bewertung sind rund 80% der bereits aufgestellten Verbände dieses Korps schon jetzt in der Lage, selbstständig oder mit Unterstützung durch ISAF-Mentoren ihre Operationen durchzuführen. Die Umstellung des deutschen Beitrags von Ausbildungs- und Schutzbataillonen (ASB) auf *Partnering and Advising Task Forces* (PATF) im Rahmen des *Security Force Assistance* (SFA) Konzepts der NATO trägt dieser Entwicklung Rechnung. Dadurch wird weiterhin konsequent auf die Verantwortlichkeit und Selbstständigkeit der ANSF gesetzt. Die Unterstützung bezieht sich zukünftig vorrangig auf Fähigkeiten, welche die ANA noch nicht ausreichend besitzt: streitkräftegemeinsame Feuerunterstützung, Aufklärung, gepanzerter Schutz und taktischer Lufttransport.

Inzwischen werden die Operationen im Norden Afghanistans grundsätzlich von den ANSF geplant und geführt und von ISAF-Kräften aktiv begleitet. Das Fähigkeitsprofil der ANA spiegelt jedoch noch nicht das gesamte Spektrum der benötigten Fähigkeiten wider. Es fehlen noch qualifizierte Kampf-, Einsatz- und Führungsunterstützungskräfte sowie eine fundierte Führer- und Truppenausbildung. Auch die Fähigkeiten zur Langfristplanung und die Qualifikation von Offizieren und Unteroffizieren müssen noch weiter verbessert werden.

Die afghanischen Kräfte haben ihre **zunehmenden Fähigkeiten zur Operationsführung** bei der Bewältigung verschiedenster SRZ und Gefährdungen in der ersten Jahreshälfte 2012 unter Beweis gestellt. So konnten die ANSF im Februar die durch eine Koranverbrennung ausgelösten landesweiten Unruhen unter Kontrolle bringen und nahezu eigenständig eine stabile Sicherheitslage wiederherstellen. Ebenso waren zeitgleiche Angriffe der RFK in der Hauptstadt Kabul und an anderen Orten Afghanistans am 15. und 16. April 2012 eine große, aber beherrschbare Herausforderung für die ANSF. Die Auswirkungen konnten sehr rasch örtlich begrenzt werden, auch wenn die Angriffe auf mehrere diplomatische Vertretungen in der Hauptstadt – darunter auch die deutsche Botschaft – ein großes Medienecho fanden. Internationale Kräfte wurden vor allem wegen ihrer technischen Ausstattung (Hubschrauber, Nachtsichtgeräte) und erst zu einem späteren Zeitpunkt herangezogen; zur Lösung der Lage wären sie nicht erforderlich gewesen. Am 2. Mai wurde die internationale Liegenschaft

„Green Village“ in Kabul, die auch dem deutschen Polizeiprojektteam GPPT und der EU-Polizeimission EUPOL Afghanistan als Unterkunft dient, zum Ziel eines Angriffs, bei dem 13 Menschen getötet und 23 verletzt wurden. Auch in diesem Fall reagierten die ANSF schnell und effektiv.

In den vergangenen Monaten wurden entscheidende Weichen für die Zeit nach der **Transition im Polizeibereich** gestellt. Beim **NATO-Gipfel von Chicago** am 21. Mai 2012 unterstrichen die ISAF-Staaten und Afghanistan, dass die *Afghan National Police* (ANP) zukünftig als eine rein zivil ausgerichtete Behörde die Hauptverantwortung für die innere Sicherheit Afghanistans übernehmen solle.³

Im operativen Bereich hat das Internationale Polizei-Koordinierungsgremium (*International Police Coordination Board*, IPCB) mit der Ausrichtung der Kabuler **Polizeikonferenz** am 3. Mai 2012 einen entscheidenden Reformprozess gestartet. Dieser soll die afghanische Polizei gezielt auf die sich wandelnden Anforderungen im Zuge der Transition vorbereiten. Die Konferenz richtete drei Arbeitsgruppen ein, welche die zentralen Arbeitsfelder zur Etablierung eines eigenständigen und funktionsfähigen afghanischen Polizeiwesens bilden: (1) Professionalisierung und Zivilisierung der ANP, (2) Reform des Innenministeriums, und (3) Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz. Die ausgewogen afghanisch und international besetzten Arbeitsgruppen haben ihre Arbeit bereits aufgenommen und werden ihre Ergebnisse bei einer Anschlusskonferenz im Oktober 2012 präsentieren. Deutschland ist in allen drei Arbeitsgruppen vertreten.

Ein Indikator für den Erfolg des deutschen und internationalen Engagements beim Polizeiaufbau Afghanistans ist die **Wahrnehmung der Polizei** in der afghanischen Öffentlichkeit. Diese hat sich laut einer regelmäßigen UNDP-Studie⁴ auch im letzten Jahr im Vergleich zum Vorjahr weiter verbessert: 46% der Befragten gaben an, dass ihr Vertrauen in die afghanische Polizei im letzten Jahr gestiegen sei (2010: 34%). Ebenfalls knapp die Hälfte berichtete, dass die Kriminalität in ihrer Region im letzten Jahr gesunken sei. Insgesamt 81% respektieren die afghanische Polizei (2010: 73%). Obwohl in der afghanischen Wahrnehmung rückläufig (von 60% im Jahr 2010 auf 53% im Jahr 2011), bleibt Korruption das Hauptproblem innerhalb der afghanischen Polizei.

Der von UNDP verwaltete Treuhandfonds (*Law and Order Trust Fund*, LOTFA), über den die **Gehälter der afghanischen Polizei** und des Justizvollzugspersonals finanziert und verwaltet werden, wurde durch die Bundesregierung für das Jahr 2012 mit einer ersten Tranche von 20 Mio. Euro ausgestattet. Einen jüngst erhobenen Vorwurf von Unregelmäßigkeiten bei der Rechnungslegung durch einen Bericht des *Monitoring and Evaluation Committee* (MEC)⁵ nimmt die Bundesregierung wie die anderen LOTFA-Geber sehr ernst. Die bisherige Informationspolitik bei LOTFA und UNDP deutet darauf hin, dass gewissenhaft an der Behebung bestehender Defizite gearbeitet wird. Der Fonds wird durch eine unabhängige Buchprüfungsgesellschaft überwacht.

³ Chicago Summit Declaration on Afghanistan, http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_84074.htm ; auf Deutsch: Gipfelerklärung von Chicago zu Afghanistan, <http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/Chicago-Gipfel-2012-Seite.html>

⁴ United Nations Development Program: „Police Perception Survey – 2011: The Afghan Perspective“, unter <http://www.undp.org.af/Publications/KeyDocuments/2011/PPS-Eng%20Version-2011%20Final%20Lowest%20Res.pdf>

⁵ Siehe hierzu: Independent Joint Anti-Corruption Monitoring & Evaluation Committee: „Recommendations, Benchmarks and Follow-up After the Fourth MEC Mission“, S. 5ff, Februar 2012, <http://www.iwaweb.org/Docs/News/MEC%20Third%20Set%20Benchmarks%2002%202012.pdf>

Die bedeutendste administrative Reform in diesem Jahr war der Übergang der Verantwortung für den **Strafvollzug** vom Justizministerium auf das Innenministerium. Das für den Strafvollzug zuständige *Central Prison Directorate* (CPD) ist nun als eigene Organisationseinheit unmittelbar dem Innenminister unterstellt.

Hauptziel des **deutschen bilateralen Engagements** im Rahmen des *German Police Project Teams* (GPPT) ist es, bis zum Ende der Transition 2014 in Afghanistan ein funktionierendes polizeiliches Ausbildungssystem zu etablieren. Einer der Eckpfeiler hierfür ist die Ausbildung afghanischer Polizeitrainer. Die überaus starke Nachfrage nach der deutschen Trainerausbildung machte zu Jahresbeginn die Auslagerung einiger Klassen in weitere Trainingszentren in der näheren Umgebung in Kabul notwendig. Dadurch konnten bereits bis zum Mai 2012 mehr als 500 afghanische Trainer ausgebildet werden (2011: 450).

In den deutschen Trainingszentren in Nordafghanistan werden afghanische Rekruten der Laufbahnen äquivalent zum einfachen und mittleren Dienst in Deutschland ausgebildet. Hierbei bilden afghanische Trainer inzwischen bereits zwei Drittel aller dort ausgebildeten Polizisten aus (Dezember 2011: 40%), während die deutschen Polizei-Experten im Rahmen der Transition zunehmend eine beratende Rolle übernehmen.

Die Bauarbeiten an den deutschen **Polizeitrainingszentren in Nordafghanistan** stehen kurz vor dem Abschluss. Die Außenstelle der Polizeiakademie und das Trainingszentrum in Masare Sharif laufen bereits seit Ende 2011 auf voller Kapazität mit zusammen 1.400 Ausbildungsplätzen. Auch die Erweiterung des Trainingszentrums in Kundus hat planmäßig bis März 2012 den Betrieb aufgenommen, so dass dort heute Ausbildungsplätze und Unterkünfte für insgesamt 540 Polizeirekruten zur Verfügung stehen. Das Polizeitrainingszentrum Faisabad wurde im ersten Halbjahr 2012 systematisch auf die Übergabe in afghanische Verantwortung im zweiten Halbjahr 2012 vorbereitet.

Schwerpunkte der europäischen Polizeimission **EUPOL Afghanistan** bleiben Ausbildung, Beratung und Begleitung (Mentoring) der Führungsebene der afghanischen Polizei und des Innenministeriums sowie die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen. Das Mandat des Rats der Europäischen Union für die Mission läuft bis Mai 2013. Im November 2011 traf der Rat der Europäischen Union die Grundsatzentscheidung, nach dem für Juli 2012 erwarteten Abschluss der laufenden strategischen Überprüfung das Mandat bis Ende 2014 zu verlängern. Die Zahl der EUPOL-Mitarbeiter stieg in den letzten 18 Monaten von 250 auf rund 350 internationale und rund 200 afghanische Beschäftigte (Stand Mai 2012). Insbesondere die Niederlande haben ihr personelles Engagement deutlich verstärkt, insbesondere in Kundus. Dadurch konnte auch das durch die Niederlande kofinanzierte und von der GIZ umgesetzte Projekt zur verstärkten Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den letzten neun Monaten deutlich ausgeweitet werden.

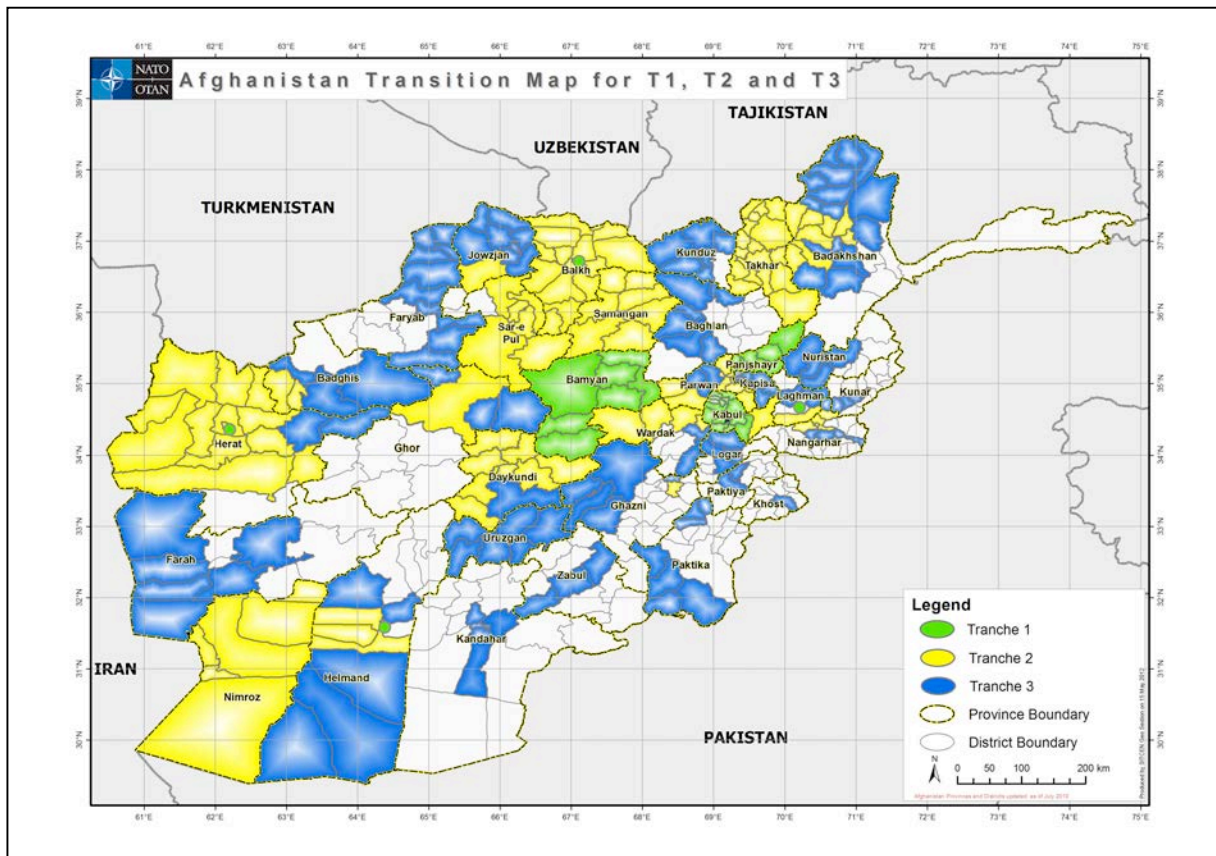
Das prominenteste von Deutschland finanziell und inhaltlich unterstützte EUPOL-Projekt ist die Produktion der **Krimi-Serie „Kommissar Amanullah“**, die im Mai 2012 im afghanischen Privatfernsehen angelaufen ist. Die Serie soll dem Zuschauer auf unterhaltsame Weise ein besseres Bild der Polizei in der Öffentlichkeit vermitteln. Dies soll die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bevölkerung stärken und die Attraktivität des Polizeiberufs steigern. Natürlich ist die afghanische Realität noch nicht ganz so weit fortgeschritten wie im Fernsehkrimi, in dem eine couragierte Polizistin das Kommando führt.⁶

⁶ Der Spiegel: Sabas Revier. 25.03.2012, S. 52ff.

2. Transition und Reduzierungsplanung

Die schrittweise Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanische Regierung geht planmäßig voran. Diese Transition wurde beim NATO-Gipfel von Lissabon 2010 beschlossen; sie hat im Juli 2011 begonnen und soll bis Ende 2014 abgeschlossen sein. Drei Viertel der Afghanen leben inzwischen in Gebieten unter afghanischer Verantwortung. Die zunehmend positive Entwicklung der Sicherheitslage hat sich weiter verstetigt. Die Transition ermöglicht eine verantwortungsvolle Rückführung und schließlich eine Beendigung der internationalen Schutztruppe ISAF. Um diesen Erfolg dauerhaft zu sichern, ist eine fortgesetzte Ausbildung, Beratung und Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) auch nach 2014 erforderlich.

Präsident Karsai hat am 13. Mai 2012 die dritte Tranche von Gebieten verkündet, in denen die Übergabe der Sicherheitsverantwortung von der internationalen Schutztruppe ISAF an die afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) eingeleitet wird. Sie enthält 122 weitere Distrikte sowie die kompletten Provinzen Uruzgan, Kapisa und Parwan. Damit befinden sich nun alle Provinzhauptstädte sowie 75% der afghanischen Bevölkerung in der Transition. Trotz regionaler Unterschiede ist der Prozess überwiegend positiv verlaufen. Die vierte Tranche der Transition soll Anfang 2013 folgen; mit der fünften und letzten Tranche Mitte 2013 soll der Transitionsprozess dann in allen Teilen Afghanistans eingeleitet sein. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass viele Regionen mit teilweise kritischer Sicherheitslage vor allem im Süden und Osten noch ausstehen.



Zahlreiche Gebiete aus dem deutschen Verantwortungsbereich im Regionalkommando Nord sind in Tranche 3 (T3) der Transition enthalten. Damit ist der Prozess der Übergabe von Sicherheitsverantwortung dort in 101 von 123 Distrikten (82%) eingeleitet. Erstmals sind auch weniger bevölkerungsreiche und bezüglich der Sicherheitslage schwierigere Gebiete berücksichtigt. So werden zu den acht T2-Distrikten nun weitere 15 Distrikte in der Provinz Badakhshan übergeben. Die verbliebenen fünf Verwaltungseinheiten (Ishkashim, Kiran Wa Munjan, Wakhan, Warduj, Zaybak) sollen in Tranche 4 folgen. In Baghlan sind sechs Distrikte entlang der wichtigen Nord-Süd-Versorgungsrouten berücksichtigt. In Faryab übernehmen die ANSF in elf Distrikten und in Jowzjan in acht Distrikten die Sicherheitsverantwortung.

Mit der **Provinz Kundus** (mit Ausnahme des Distrikts Khanabad) geht nun eine für den Einsatz der Bundeswehr zentrale Provinz in Nordafghanistan in die Transition. Kundus ist nach wie vor von strategischer Bedeutung, insbesondere durch seine Lage zwischen dem Salang-Pass und der tadschikischen Grenze, der als Versorgungs- und Abzugsroute der ISAF dient. Als wirtschaftlich und strategisch wichtiger Knotenpunkt war Kundus nicht nur eine Hochburg der Taliban im Norden, sondern ist weiterhin Schwerpunktgebiet der Operationsführung von ISAF und ANSF sowie des internationalen zivilen Engagements.

Während sich die Sicherheitslage im Raum Kundus in den Jahren 2007 bis 2009 zunehmend verschlechtert hatte, konnte dieser negative Trend – beginnend mit erfolgreichen Operationen von ISAF und ANSF mit Unterstützung von internationalen Spezialkräften im Herbst und Winter 2010 – aufgehalten und seit 2011 umgekehrt werden. Insbesondere gelang es, die mittlere Führungsebene der RFK erheblich zu schwächen und ihre Rückzugsräume zurück zu gewinnen. Es ist eine **sichtbare und messbare Verbesserung der Sicherheitslage** zu verzeichnen, auch wenn nach wie vor ein erhöhtes Konfliktpotenzial entlang der paschtunischen Siedlungsgebiete besteht. Die aus der Hand der RFK zurück gewonnenen Gebiete konnten gehalten und das Entstehen neuer Rückzugsräume weitgehend verhindert werden. Zu dieser positiven Entwicklung haben maßgeblich die wachsenden operativen Fähigkeiten der ANSF sowie anhaltender Verfolgungsdruck durch ANSF, ISAF und US-Spezialkräfte sowie Maßnahmen zur Umfeldstabilisierung des PRT und Entwicklungsmaßnahmen beigetragen.

Die **Reintegration** von früheren Kämpfern der RFK, die sich von der Militanz abgewandt haben, ist in Kundus mit der relativ hohen Zahl von rund 300 Reintegrationswilligen gut angelaufen. Die Umsetzung des afghanischen Reintegrationsprogramms (*Afghan Peace and Reintegration Program*, APRP) verlief zunächst schleppend und hat erst 2012 wirklich Fahrt aufgenommen. So hat die Provinzverwaltung mit Unterstützung von UNDP und des PRT erste Projekte durchgeführt. Diese Maßnahmen kamen nicht nur den Reintegrierten, sondern auch ihren Gemeinden als sichtbare Friedensdividende zugute.⁷ Dies hat seine Anreizwirkung auf andere Dörfer nicht verfehlt.

Die Einleitung des Transitionsprozesses in Kundus stützt sich auf die inzwischen stabilisierte Sicherheitslage, den fortgeschrittenen Aufbau der ANSF und deren verbesserten operativen Fähigkeiten. Mit der sukzessiven Übergabe der vollständigen Sicherheitsverantwortung an die ANSF geht auch eine **Reduzierung und Umstrukturierung der ISAF-Kräfte** einher. Dies wird, in Abstimmung mit den NATO- und ISAF-Partnern, auch den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan betreffen. Mit der fortschreitenden Verantwortungsübernahme der ANSF zieht sich ISAF schrittweise aus der Fläche zurück. So wurde das *Provincial Advisory Team* (PAT) in Taloqan am 15. Februar 2012 von seinem Auftrag entbunden und kurz darauf aufgelöst. Das *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Faisabad wird noch bis Juli 2012 fortgeführt, die Auf-

⁷ Zum Beispiel im Distrikt Chahar Darah (Provinz Kundus), der zuvor als Hochburg der RFK galt.

lösung soll bis Ende 2012 erfolgen. Das Wiederaufbauteam Kundus soll im Laufe der zweiten Halbjahrs 2012 unter zivile Gesamtleitung gestellt und voraussichtlich bis Ende 2013 aufgelöst werden. Dabei werden auch Lösungsansätze zur Zukunft der afghanischen zivilen Mitarbeiter der deutschen PRT erforderlich, die derzeit in Abstimmung der beteiligten Bundesressorts erarbeitet werden. Der Schwerpunkt soll dabei auf der weiteren Qualifizierung und Vermittlung auf dem örtlichen Arbeitsmarkt liegen.

Die in den letzten zwei Jahren erzielten Erfolge der zivil-militärischen Zusammenarbeit müssen nun durch weitere Stabilisierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie die Stärkung der Regierungsstrukturen abgesichert werden. Der Schwerpunkt des Engagements wird sich dabei zunehmend auf die langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit verlagern. Die deutsche Präsenz in Nordafghanistan wird sich dieser Aufgabe in den kommenden Jahren anpassen.

In dieser Phase gewinnen Planung und Durchführung der Rückverlegung aus Afghanistan zunehmend an Bedeutung. Eine erste Einschätzung der NATO ergab, dass im Rahmen der Rückverlegung mehr als 70.000 Fahrzeuge und bis zu 125.000 Container zu transportieren sind. Der deutsche Anteil daran umfasst etwa 1.600 Fahrzeuge und 6.000 Container. Ein umfassendes **logistisches Abzugskonzept der NATO** wird derzeit unter Berücksichtigung von nationalen Planungen der ISAF-Partner erarbeitet. Logistisch betrachtet ist der Abzug eine eigenständige Phase der gesamten Operationsführung. Der zeitgleiche Abzug der ISAF-Partner, die begrenzten Versorgungswege, die Masse des Materials und der sich stetig reduzierende Personalumfang der ISAF-Einsatzkontingente stellen besondere Herausforderungen dieser Aufgabe dar. Die Zeitlinien für die Rückverlegung werden im Wesentlichen durch den Fortgang der Transition, den weiteren Aufbau der ANSF sowie die Abstimmung zwischen den Partnernationen bestimmt. **Der Abzug aus Afghanistan wird in allen Phasen verantwortbar gestaltet und die Nachhaltigkeit des bisher Erreichten nicht gefährden.**

II. Staatswesen und Regierungsführung

3. Politische Perspektive und Friedensprozess

Die internationale Truppenpräsenz in Afghanistan hat den Aufbau eines funktionierenden demokratischen Staatswesens ermöglicht. Den Konflikt in Afghanistan kann sie aber nicht lösen. Nur ein politischer und gesellschaftlicher Versöhnungsprozess, der von den Staaten der Region mitgetragen wird, kann dauerhafte Stabilität für Afghanistan und die Region bringen. Dieser Prozess wurde 2010 mit einer Großen Friedensversammlung und der Bestellung eines Hohen Friedensrats eingeleitet. Diskrete diplomatische Kontakte führten zu ersten Gesprächen mit den afghanischen Taliban. Im Januar 2012 erklärten die Taliban erstmals öffentlich ihre Bereitschaft zu Friedensgesprächen.⁸ Pakistan erklärte im Februar Unterstützung. Auch wenn der Weg zu einem Verhandlungsfrieden noch weit und steinig ist – die ersten Schritte sind getan. Die Bundesregierung hat diesen Prozess aktiv unterstützt und wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass er für Afghanistan keinen Rückschritt bedeutet.

⁸ Stellungnahme des "Islamischen Emirats Afghanistan" vom 3. Januar 2012, unter: http://www.shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14202:statement-of-islamic-emirate-of-afghanistan-regarding-negotiations&catid=4:statements&Itemid=4

Die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft sind bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 überein gekommen, dass eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistan nur durch einen Friedensprozess unter Einbezug der Taliban möglich ist. Damit daraus **kein Frieden um jeden Preis** wird, wurden in Bonn folgende **Grundprinzipien** vereinbart: Der Friedensprozess muss (1) unter afghanischer Führung stehen und (2) inklusiv die legitimen Interessen aller Afghanen berücksichtigen. Die Friedenslösung muss beinhalten (3) die Bestätigung eines souveränen, stabilen und geeinten Afghanistans, (4) Gewaltverzicht, (5) den Bruch mit dem internationalen Terrorismus und (6) die Respektierung der afghanischen Verfassung einschließlich der darin verankerten Menschen und Frauenrechte. (7) Die Region muss den Friedensprozess und sein Ergebnis respektieren und unterstützen.

Die **Taliban** haben am 3. Januar 2012 und damit nur wenige Wochen nach der Bonn-Konferenz erstmals öffentlich ihre Bereitschaft erklärt, in einen Verhandlungsprozess einzutreten. Zu diesem Zweck soll ein Verbindungsbüro in Katar eingerichtet werden. Das Emirat im Arabischen Golf ist seit Jahren konstruktiv an Bemühungen zur Lösung in mehreren regionalen Konflikten beteiligt.

Die **Ermordung des Vorsitzenden des Hohen Friedensrats** und ehemaligen Präsidenten Afghanistans, Burhanuddin Rabbani, am 20. September 2011 hatte die Friedensbemühungen zunächst zurückgeworfen. Nach langen Beratungen wurde sein Sohn Salahuddin Rabbani am 15. April 2012 von Präsident Karsai zum neuen Vorsitzenden bestellt. Die nach dem Attentat angespannten Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan – das in der afghanischen Öffentlichkeit für den Anschlag verantwortlich gemacht wurde – haben sich wieder leicht entspannt. Die Annäherung zeigt sich an zwei korrespondierenden Erklärungen, die Afghanistan und Pakistan im Februar 2012 vereinbarten. Präsident Karsai lud am 21. Februar 2012 die Taliban-Führung zu Direktgesprächen mit der afghanischen Regierung ein; Pakistans Premierminister Gilani forderte am 24. Februar 2012 die Taliban-Führung und andere Gruppen – darunter explizit die militante *Hezb-e Islami* Gulbuddin (HiG) – auf, sich an einem inner-afghanischen Aussöhnungsprozess zu beteiligen. Dann folgte erneut ein Rückschlag: Am 13. Mai 2012 wurde ein weiteres führendes Mitglied des Hohen Friedensrates, Arsala Rahmani, in Kabul ermordet. Die Hintergründe sind noch nicht geklärt. Der ehemalige Hochschulminister der Taliban hatte sich für Friedensgespräche eingesetzt.

Besonders erfreulich hat sich 2012 die regionale Zusammenarbeit entwickelt. Bei der Außenministerkonferenz „Heart of Asia“ in Kabul am 14. Juni 2012, an der Bundesaußenminister Guido Westerwelle teilnahm, zeigte sich eine zunehmende Bereitschaft der regionalen Nachbarn Afghanistans, gemeinsame Verantwortung für eine friedlichere Zukunft der Region zu übernehmen. Das erste Folgetreffen der Istanbul-Konferenz vom 2. November 2011 legte unter afghanischer Führung die Grundlage für einen langfristig angelegten Prozess der Vertrauensbildung und Zusammenarbeit. Ziel dieses Istanbul-Prozesses ist die Förderung einer konstruktiven politischen und wirtschaftlichen Beteiligung der Staaten der Region an zukünftigen Entwicklungen in AFG.⁹ Dies ist ein ermutigendes Zeichen dafür, dass die Zeit

⁹ Teilnehmer des Istanbul-Prozesses sind neben Afghanistan die Nachbarstaaten China, Iran, Pakistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan sowie die regionalen Staaten Aserbaidschan, Indien, Kasachstan, Russland, Saudi-Arabien, die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate und Irak. Beteiligt sind regionale und internationale Organisationen, darunter die Vereinten Nationen, EU, NATO, die Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SCO) und die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) sowie als Beobachter Australien, Kanada, Dänemark, Ägypten, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Norwegen, Spanien, Schweden, Großbritannien und die USA.

nach ISAF in Afghanistan und seiner Region politisch begonnen hat. Die persönlichen Begegnungen der wichtigsten Außenminister der Region soll künftig mindestens einmal jährlich fortgesetzt und durch konkrete vertrauensbildende Maßnahmen untermauert werden.

Die bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 vereinbarte langfristige Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan, die sich beim NATO-Gipfel von Chicago am 20./21. Mai 2012 für den Bereich der Sicherheit und am 8. Juli in Tokio zur wirtschaftlichen Zukunft Afghanistans konkretisiert, hat offenbar für stabilere Erwartungen gesorgt. In Kabul wurden diese Signale nun von der Region aufgenommen und diskutiert. Die neue Positionierung der regionalen Akteure hat begonnen.

Präsident Karsai betonte bei der Eröffnung der Konferenz in Kabul, dass ein stabiles Afghanistan auf Stabilität, Harmonie und Frieden in der Region und auf ein Gleichgewicht seiner internationalen Beziehungen angewiesen sei. Enge Beziehungen mit den USA und anderen Staaten – Karsai nannte hier zuerst Deutschland – stünden nicht im Gegensatz zu denen mit Iran oder Pakistan. Afghanistan brauche auch die Unterstützung der globalen Mächte Russland und China. Nur gemeinsam ließe sich der Bedrohung durch Terrorismus und Extremismus begegnen. Der afghanische Außenminister Zalmay Rassoul bezeichnete den Istanbul-Prozess als weit erfolgreicher, produktiver und mehr von der Region selbst getragen als erwartet. Er sei der konkreteste und aussichtsreichste Versuch ehrlicher und ergebnisorientierter Zusammenarbeit, den die Region in den letzten zehn Jahren gesehen habe. Afghanistan wolle den ihm gebührenden Platz in der Region wieder einnehmen – nicht als Objekt, als Thema oder als Problem, sondern als verbindendes Element in der Region.

Das **Schlusskommuniqué** der Konferenz von Kabul enthält konkrete Vereinbarungen zu jährlichen Konsultationen auf Ebene der Außenminister, das nächste Mal 2013 in Astana, sowie bei Bedarf zusätzlich am Rande der VN-Generalversammlung, vorbereitet jeweils auf hoher Beamtenebene, sowie zur Umsetzung von sieben vertrauensbildenden Maßnahmenbündeln auf den Gebieten Katastrophenschutz, Terrorismusbekämpfung, Drogenbekämpfung, Handelskammern, wirtschaftliche Chancen, regionale Infrastruktur und Bildung. Sie sollen auf Expertenebene entwickelt, umgesetzt und überwacht werden. Die Bundesregierung hat in Kabul Unterstützung auf den Gebieten regionale Infrastruktur und Handelskammern angeboten.

4. Regierungsführung und Institutionen

Der Aufbau der wesentlichen staatlichen Institutionen Afghanistans geht voran. Allerdings gibt es weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf bei Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Die afghanische Regierung hat sich wiederholt zu größeren Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung, der Einhaltung der Menschenrechte, der guten Regierungsführung und Entwicklung verpflichtet. Während die Bemühungen zur Dezentralisierung der Regierungsgewalt erste Fortschritte aufweisen, stagniert aber insbesondere die Korruptionsbekämpfung. Öffentlichkeit, Parlament und Zivilgesellschaft in Afghanistan üben hier aber zunehmend eine Kontrollfunktion aus und fordern Reformen ein.

Der Aufbau einer funktionierenden, transparenten und rechenschaftspflichtigen Verwaltung ist eine zentrale Herausforderung für die Zukunft Afghanistans. Er leidet jedoch darunter, dass vielfach bereits einfachste Verwaltungsausstattung und grundlegende Fähigkeiten wie Lesen und Schreiben fehlen. Die Bundesregierung beteiligt sich seit Jahren am

Aufbau der afghanischen Verwaltung, etwa durch den Aufbau einer Verwaltungsakademie in Masar-e Sharif. Zwei von der Bundesregierung aufgelegte Regionalfonds haben das Ziel, die subnationale Verwaltungsebene zu stärken und der afghanischen Regierung bei der Umsetzung ihrer Nationalen Prioritätsprogramme (*National Priority Programs*, NPP) zu helfen.

Korruption und Patronagewirtschaft sind eines der größten Hemmnisse für die zivile Entwicklung. Afghanistan liegt im Korruptionswahrnehmungsindex 2011 von *Transparency International* auf Rang 180 von insgesamt 183 Staaten.¹⁰ Exemplarisch hierfür sind die korrupten Verhaltensweisen, die zur Krise um die Kabul-Bank geführt haben.¹¹ Die Zusagen der afghanischen Regierung zur Korruptionsbekämpfung werden nur schleppend umgesetzt; greifbare Erfolge sind begrenzt. Um gezielte Anreize zu setzen, hat die Bundesregierung die 2011 begonnene Praxis der Tranchierung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit fortgesetzt. Zunehmend offensiver fordert aber auch die afghanische Öffentlichkeit von der afghanischen Regierung Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung. Dies erfolgt einerseits über einer stärkere Kontrolle der Regierung durch das Parlament, andererseits über die im regionalen Vergleich entwickelte freie Presse, die regelmäßig Fälle von Korruption aufdeckt und öffentlich macht. Beispielhaft sind dabei die Vorladungen von unter Korruptionsverdacht geratenen Regierungsmitgliedern durch das Parlament.¹² Zentral- und Lokalregierungen geraten auch gegenüber der Bevölkerung zunehmend unter Rechtfertigungsdruck. Im April 2012 führten Medienberichte über illegale Landenteignungen durch die Lokalregierung in der Provinz Nangahar zur mehrtägigen Demonstrationen der Bevölkerung. Die Stammesältesten schlossen für vier Tage alle Schulen, Krankenhäuser und Regierungseinrichtungen.

Die **Arbeit des afghanischen Parlaments** entwickelt sich seit Beilegung der Parlamentskrise im Oktober 2011 positiv. Am 21. Januar 2012 fand die erste Sitzung des Unterhauses (*Wolesi Jirga*) nach der Winterpause statt. Auch das Oberhaus (*Meschrano Jirga*) hat die Parlamentstätigkeit wieder aufgenommen. Das Parlament bestätigte am 5. März 2012 fünf bereits geschäftsführende Minister und vier neue Minister, darunter zwei bisherige stellvertretende Minister und zwei Frauen. Damit ist das Kabinett – mehr als zwei Jahre nach der Präsidentschaftswahl von 2009 – nun erstmals vollständig bestätigt. Seitdem ist es dem Unterhaus wiederholt gelungen, seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung wahrzunehmen und damit seine Funktionsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Die Haushaltspolitik der Regierung stand dabei im Mittelpunkt der Debatten. Seit Februar lud das Parlament alle Kabinettsmitglieder zu Anhörungen vor, deren Ministerien im letzten Haushaltsjahr einen Mittelabfluss von weniger als 40% aufwiesen. Nun soll ein Sonderausschuss dem Plenum einen Vorschlag für das weitere Vorgehen unterbreiten. Auch der Haushalt für das laufende Jahr wurde erst im April verabschiedet, nachdem die ersten beiden Regierungsentwürfe vom Parlament

¹⁰ Vgl. www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2011.0.html

¹¹ Die Krise um die Kabul Bank hatte mit der Veruntreuung von fast 1 Mrd. US-Dollar im September 2010 begonnen und für ein Jahr den Abschluss eines neuen Kreditprogramms des Internationalen Währungsfonds (IWF) für Afghanistan gefährdet. Erst als die afghanische Regierung substanzielle Reformmaßnahmen ankündigte, stimmte der IWF am 15.11.2011 einem neuen Kreditprogramm zu. Die strafrechtliche Aufarbeitung ist, trotz der Festnahmen des früheren Vorsitzenden, des Geschäftsführers sowie sieben weiterer Personen der Leitungsebene vor einem Jahr, noch nicht abgeschlossen.

¹² Am 22. Mai 2012 wurde der Minister für Hajj und religiöse Angelegenheiten vorgeladen. Ihm wurde vorgeworfen, Angehörigen und Regierungsmitgliedern unrechtmäßig zur Pilgerfahrt nach Mekka verholfen zu haben. Der Vorsitzende der Antikorruptionsbehörde, Aziz Ludin, wurde am 22. April vorgeladen, um Auskunft über unter Korruptionsverdacht geratene Minister zu geben. Ludin hatte u.a. den Minister für Energie und Wasser der illegalen Landenteignung beschuldigt und wurde vom Parlament aufgefordert, Beweise für eine Untersuchung vorzulegen. Am 30. April 2012 wurde der Innenminister Bismillah Khan vorgeladen, um über den Verbleib von 21 Mio. AFN für Polizeigehälter Auskunft zu erteilen.

zurückgewiesen worden waren, unter anderem wegen des Etats für den Präsidentialpalast und einer als ungleich kritisierten Mittelverteilung für die Provinzen. Mit der Frage der **Haushaltsansätze für die Provinzen** hat das Parlament einen zentralen Kritikpunkt der Lokalregierungen an die Zentralregierung aufgegriffen. Für eine effektive Ausübung der Staatsgewalt müssen die Provinzen und Distrikte nach Ansicht des Parlaments mit mehr Befugnissen, Kompetenzen und entsprechenden Finanzen ausgestattet werden.

Ein **effektives und unabhängiges Justizsystem** lässt sich nur durch langfristiges Engagement aufbauen. Neben der weit verbreiteten Korruption hemmt ein Mangel an Kapazitäten im Justizbereich die Durchsetzbarkeit der in der Verfassung und den afghanischen Gesetzen verbürgten Rechte. Die von der Bundesregierung finanzierten Projekte setzen daher auf die heranwachsende Generation von Juristen, etwa bei der Unterstützung von Universitäten und der Schulung von angehenden Richtern und Staatsanwälten. Dabei werden den Justizanwältern die Grundsätze eines fairen Verfahrens, die Beachtung von Verfassungs- und Menschenrechten sowie richterliche Ethik nahegebracht. Ein wichtiger Partner ist hier das renommierte Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Nach wie vor leiden insbesondere **Frauen und Minderjährige** weitaus häufiger als erwachsene Männer unter der Schwäche der Justiz in Afghanistan, weil ihnen zumeist wirtschaftliche Stärke und ein soziales Netzwerk fehlen. Die internationale Aufmerksamkeit und die zunehmend einflussreichen afghanischen Frauenrechtsorganisationen haben bewirkt, dass insbesondere weiblichen und minderjährigen Angeklagten von Amts wegen ein Pflichtverteidiger zur Seite gestellt werden kann. Deren Zahl ist in den letzten neun Jahren von unter 250 auf mittlerweile über 1.300 gestiegen. Gerade auf dem Land steht die formale staatliche Justiz häufig in Konkurrenz zu informellen Rechtssystemen (islamische *Scharia* und traditionelles Stammesrecht), aber auch zur Schattenjustiz der Taliban, die zwar als brutal, dafür aber als effizient und wenig korrupt gilt.

Afghanistan ist weiterhin weltweit größter Produzent von Rohopium und Heroin. Die weitverbreitete Korruption, die Sicherheitslage und mangelnde staatliche Durchsetzungsfähigkeit begünstigen nach wie vor den Drogenanbau in Afghanistan. Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen mangelnder Stabilität und Opiumanbau: 95% des Schlafmohnanbaus konzentrieren sich laut des Berichts *Afghanistan Opium Survey 2011* der VN-Behörde UNODC auf neun Provinzen in den südlichen und westlichen Regionen, einschließlich der instabilsten und unsichersten des Landes. Die Bekämpfung der Drogenproduktion kann nur durch Bündelung mehrerer Ansätze gelingen. Neben der Schaffung von nachhaltigen Einkommensalternativen ist eine Stärkung staatlicher Strukturen vonnöten, um eine effektive Strafverfolgung zu ermöglichen. Allerdings kann die Opiumproblematik nicht allein auf Afghanistan verengt werden; das dahinter stehende wirtschaftliche System reicht von regionalen Transitwegen und Zwischenhändlern bis hin zu Endabnehmern in den entwickelten Industrieländern. Alle diese Faktoren müssen bei einer wirksamen Strategie zur Bekämpfung der illegalen Drogenwirtschaft berücksichtigt werden.

5. Zivilgesellschaft und Menschenrechte

Die Menschenrechtslage in Afghanistan bleibt trotz erheblicher Fortschritte seit 2001 schwierig. Afghanistan verfügt zwar über einen umfassenden Grundrechtskatalog, allerdings werden die geltenden Gesetze nur unzureichend umgesetzt. Ursachen sind zum einen schwach ausgeprägte staatliche Institutionen, deren Aufbau lange noch nicht

abgeschlossen ist. Zum anderen sind es aber überkommene, tief in der Gesellschaft verankerte Wertvorstellungen, die insbesondere die Durchsetzung der völkerrechtlich verbrieften Frauenrechte erschwert. Die erforderlichen gesellschaftspolitischen Prozesse zur allmählichen Veränderung von Rollenbildern werden eher Jahrzehnte als Jahre in Anspruch nehmen. Damit bleibt die Menschenrechtsförderung eine langfristige Aufgabe für die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft. Der Abzug der Kampftruppen bis 2014 wird daran nichts ändern.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass es dem afghanischen Staat nur teilweise gelingt, die in der Verfassung garantierte Einhaltung von Menschenrechten auch in der Praxis zu gewährleisten. Menschenrechtsverletzungen kommen weiterhin auch in staatlichen Institutionen vor, insbesondere bei Polizei, Geheimdiensten und in Gefängnissen. Dies bestätigt auch der im März 2012 veröffentlichte Bericht der Unabhängigen Afghanischen Menschenrechtskommission (*Afghan Independent Human Rights Commission, AIHRC*), der sich mit der **Situation in afghanischen Haftanstalten** befasst und insbesondere dem Geheimdienst *National Directorate of Security* (NDS) und der afghanischen Polizei (ANP) Folter vorwirft. Der AIHRC-Bericht legt seinen Schwerpunkt auf Häftlinge, die wegen Straftaten im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Afghanistan festgenommen wurden. Der Bericht bestätigt beunruhigende Ergebnisse des UNAMA-Berichts vom Herbst 2011. Die Schutztruppe ISAF hatte dies zum Anlass genommen, die Überstellung von Gefangenen an bestimmte afghanische Einrichtungen auszusetzen, bis die Situation dort mit gemeinsamen internationalen und afghanischen Anstrengungen ausreichend verbessert werden konnte. Ein Bericht von *Human Rights Watch* zur Situation weiblicher Insassen afghanischer Hafteinrichtungen, denen sogenannte „Sittenverbrechen“ nach der islamischen Scharia vorgeworfen werden, zeigt, dass die **Durchsetzung von Frauenrechten in Afghanistan** oft an der unzureichenden Kenntnis oder mangelnden Bereitschaft der Strafverfolgungsbehörden scheitert, afghanische Gesetze anzuwenden. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Vorschriften des religiösen Familien- und Erbrechts sich oft wesentlich vom formellen Rechtssystem und von internationalen Rechtsnormen unterscheiden, meist zum Nachteil der betroffenen Frauen.

Mit dem **Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen** (EVAW) ist nach erheblichem Einsatz auch des afghanischen Parlaments eine gesetzliche Grundlage geschaffen worden, auch häusliche Gewalt gegen Frauen unter Strafe zu stellen. Allerdings sind Vertreter der Polizei oder des afghanischen Justizsystems häufig nicht bereit oder nicht in der Lage, die geltenden Gesetze tatsächlich umzusetzen. Das beginnt damit, dass viele Polizisten nicht lesen können, auch nicht die von ihnen anzuwendenden Vorschriften. Daher setzt sich die Bundesregierung insbesondere für die Aus- und Fortbildung von Polizistinnen und Polizisten und von Justizpersonal ein. Dies beginnt bei der Alphabetisierung und dem Erlernen allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze und setzt sich bei den Menschenrechten einschließlich der Frauen- und Kinderrechte fort. So wird in den Fortbildungsmaßnahmen für Polizei und Staatsanwaltschaft auch der angemessene Umgang mit Frauen behandelt, die von zu Hause weggelaufen sind.

Die **afghanische Zivilgesellschaft** gewinnt zunehmend Einfluss auf die afghanische Regierung und die internationale Afghanistanpolitik. Der Zivilgesellschaft ist es mittlerweile wiederholt gelungen, umstrittene Gesetzesvorhaben gerade im Bereich der Frauenrechte zu verbessern. So haben zivilgesellschaftliche Organisationen erwirkt, dass Präsident Karsai seine Unterstützung für eine Stellungnahme des Nationalen Religionsrates („Ulema-Rat“) zu den Rechten und Pflichten von Frauen zurückgenommen hat. Der Religionsrat hatte der afghanischen

Regierung Anfang März 2012 vorgeschlagen, Frauen zu untersagen, öffentliche Transportmittel ohne Begleitung enger männlicher Verwandte zu nutzen oder in gemischten Büros mit Männern zusammenzuarbeiten. Nach scharfen internationalen und afghanischen Protesten stellte sich Präsident Karsai schließlich klar hinter die in der afghanischen Verfassung festgeschriebene Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Hier hat sich erneut gezeigt, dass nicht nur die internationale Gemeinschaft ganz genau beobachtet, ob Afghanistan seinen internationalen Verpflichtungen zur Wahrung der Menschen- und Frauenrechte nachkommt, sondern mittlerweile auch viele nationale Bürgerrechtsbewegungen, die sich in den letzten zehn Jahren gebildet haben.

Die Teilnahme der **afghanischen Zivilgesellschaft** an der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 trug dazu bei, dass die Zivilgesellschaft auch in der öffentlichen Wahrnehmung als wichtiger politischer Akteur auftreten konnte. Das vorangegangene zivilgesellschaftliche Forum am 2./3. Dezember 2011 in Bonn war der Höhepunkt eines mehrmonatigen, von den deutschen politischen Stiftungen unterstützten Selbstorganisations- und Dialogprozesses der Zivilgesellschaft in Afghanistan. Es gilt nun, den in Bonn angestoßenen Prozess der Selbstorganisation und der strukturellen Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Um weiterhin auf nationaler und internationaler Ebene Einfluss auf politische Prozesse auszuüben, muss die afghanische Zivilgesellschaft ihre Kräfte bündeln und gemeinsame Positionen entwickeln. Im Vorfeld der Konferenz von Tokio am 8. Juli 2012 unterstützt die Bundesregierung daher die Teilnahme der afghanischen Zivilgesellschaft nach dem Vorbild der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn.

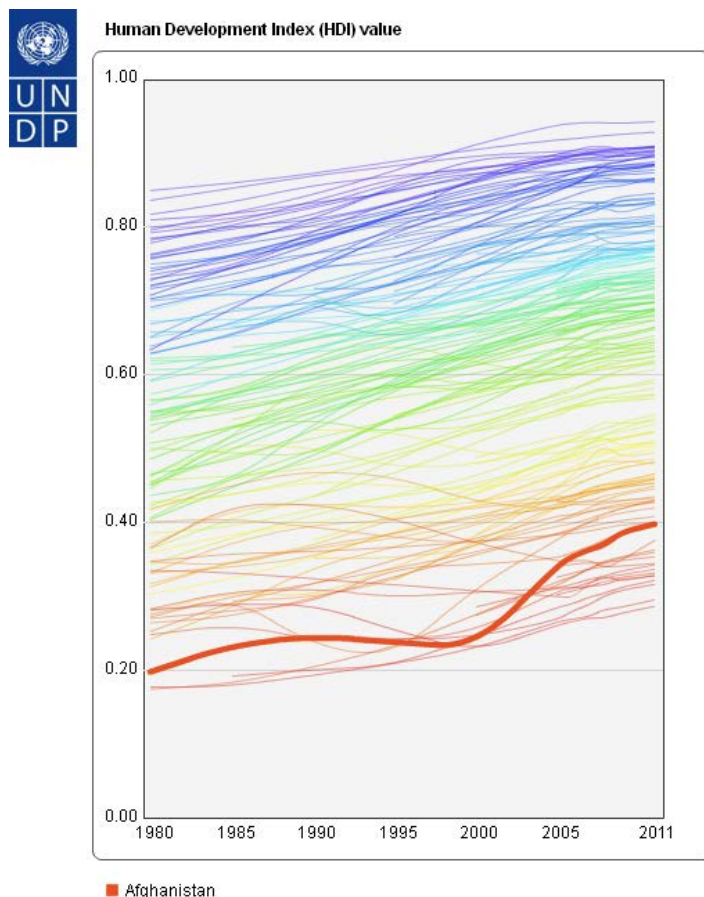
Die Bundesregierung hält die Partizipation der Zivilgesellschaft an internationalen Konferenzen zu Afghanistan für wichtig. Nur so kann sie die relevanten internationalen Prozesse begleiten und mitgestalten, die entscheidenden Einfluss auf die politischen Weichenstellungen zur Zukunft Afghanistans nehmen. Das gilt insbesondere für den **afghanischen Friedensprozess**. Die Zivilgesellschaft hat bereits in Bonn die Befürchtung geäußert, dass die Einbindung konservativer Kräfte der jetzigen Aufstandsbewegung in die afghanische Politik unerträgliche Zugeständnisse im Bereich der Menschenrechte erfordern könnte. Auch wenn die Mehrheit der afghanischen Zivilgesellschaft den Versöhnungsprozess mit den Taliban und anderen Gruppierungen grundsätzlich befürwortet, fürchten viele Menschen in Afghanistan eine Aufgabe ihrer hart erkämpften Rechte zugunsten von Friedensverhandlungen. Die Bundesregierung und die internationale Gemeinschaft unterstützen den afghanischen Versöhnungsprozess – allerdings darf es keinen Frieden um jeden Preis geben. Daher hat sich die in Bonn versammelte internationale Gemeinschaft auf grundlegende Prinzipien für diesen Friedensprozess geeinigt, darunter die Bewahrung der im Menschenrechtskatalog der afghanischen Verfassung enthaltenen Grundrechte, insbesondere der Frauenrechte.

III. Wiederaufbau und Entwicklung

6. Wirtschaftliche Entwicklung, Einkommen, Rohstoffe

Afghanistan ist das sechstärmste Land der Erde. Die anhaltenden Folgen von 30 Jahren Konflikt und Zerstörung machen es weiterhin abhängig von ausländischer Hilfe. Noch immer fehlt es in vielen Teilen des Landes an grundlegender Infrastruktur für Transport, Energie, Trinkwasser und Bewässerung. 80 Prozent der Bevölkerung sind in der Land-

wirtschaft tätig, wohingegen eine nennenswerte afghanische Industrie nicht existiert. Gleichzeitig wächst die Einwohnerzahl Afghanistans jährlich um eine Million Menschen.¹³ Die schnell wachsende und junge Bevölkerung fordert vom Staat angemessene Lebensperspektiven für sich ein. Hierzu gehören neben Sicherheit unter anderem Schul- und Hochschulbildung, Arbeitsplätze, bezahlbarer Wohnraum, Trinkwasserversorgung und Gesundheitsleistungen. Die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Staatseinnahmen erzielt Afghanistan jedoch erst zu einem geringen Teil aus eigener Kraft. Darüber hinaus sind die staatlichen Strukturen – insbesondere auf Provinz- und Distriktebene – noch zu schwach, um die nötigen Verwaltungsdienstleistungen erbringen zu können. Zudem werden die vielfältigen Bestrebungen für Wiederaufbau und Entwicklung des Landes durch die angespannte Sicherheitslage, Korruption, Drogenwirtschaft, aber auch Analphabetismus und eine hohe Arbeitslosigkeit erschwert. Dennoch kann Afghanistan beachtliche Fortschritte in seiner Entwicklung vorweisen.



Im Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen (*Human Development Index, HDI*), der Lebenserwartung, Bildungsniveau und Einkommen berücksichtigt, hat sich Afghanistan seit 2001 deutlich verbessert (vgl. UNDP-Grafik¹⁴). Aktuell liegt Afghanistan auf Platz 172 von insgesamt 187 untersuchten Ländern. In vielen Bereichen hat das Land einen bislang nicht gekannten Entwicklungsstand erreicht, zum Beispiel im Gesundheitssektor, bei der Verbesserung der Bildungschancen (allein binnen der letzten zwölf Monate wurden 101.000 Lehrer ausgebildet) und der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung. Dass in urbanen Zentren wie Kabul, Masar-e Sharif oder Pul-e Khumri – unter anderem durch deutsche Entwicklungsmaßnahmen – mittlerweile fast durchgehend Strom zur Verfügung steht, ist ein ebenso

wichtiger Fortschritt gegenüber den vorangegangenen Jahrzehnten, wenngleich insgesamt erst 30 Prozent der afghanischen Bevölkerung über einen Zugang zu Elektrizität verfügen. Dennoch ist klar, dass die nachhaltige Stabilisierung Afghanistans, der Aufbau rechtsstaatlich verfasster und agierender Staatsstrukturen, ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum ebenso wie die Verbesserung der Sicherheitslage langfristige Aufgaben darstellen. Die Unterstützung Afghanistans während der sogenannten „Transformationsdekade“ wurde im Mai 2012 auch durch den G-8 Gipfel bekräftigt.

13 IWF World Economic Outlook Database, April 2012

14 <http://hdr.undp.org/en/data/trends/>

Nach einem realen **Wirtschaftswachstum** von über 20 Prozent (2009/10)¹⁵ bzw. 8,4 Prozent (2010/11) wird für das Wirtschaftsjahr 2011/2012 ein preisbereinigtes Wachstum der afghanischen Wirtschaft von 5,4 Prozent erwartet.¹⁶ Das verringerte Wachstum führt die Weltbank in erster Linie auf witterungsbedingte Ernteeinbußen, insbesondere bei der Getreideernte zurück. Für das seit März laufende afghanische Haushaltsjahr 2012/2013 wird trotz des extrem strengen Winters 2011/2012 mit einem Anziehen der Konjunktur gerechnet. Der Dienstleistungssektor wird voraussichtlich weiterhin rund die Hälfte zum Wirtschaftswachstum beisteuern. Insbesondere der Bereich Telekommunikation weist hier eine besondere Dynamik auf. Das afghanische Bruttoinlandsprodukt steigt voraussichtlich auf 18,2 Mrd. US-Dollar (+ 2,3 Mrd. US-Dollar ggü. 2010/11)¹⁷ und das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen auf geschätzte 585 US-Dollar (+57 US-Dollar ggü. dem Vorjahr).¹⁸

Die im Zuge des laufenden Transitionsprozesses bis Ende 2014 verringerte internationale Truppenpräsenz in Afghanistan wird sich nicht zuletzt wegen des Rückgangs der Beschäftigungsmöglichkeiten für lokale Mitarbeiter auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Aufgrund der zusätzlichen hohen Abhängigkeit Afghanistans von der Unterstützung durch internationale Geber kommt der **Erschließung nachhaltiger eigener afghanischer Einkommensquellen** eine immer größere Bedeutung zu. Hierbei könnten die beträchtlichen Rohstofflagerstätten – beispielsweise Eisenerz und Kupfer, Gold und Erdöl oder ein Lithium-Vorkommen, das zu den weltweit größten gezählt wird – eine herausragende Rolle spielen und wirtschaftlich interessante Perspektiven für ausländische Unternehmen und Investoren eröffnen. Zudem hat der Rohstoff- und Bergbausektor das Potenzial, in den Provinzen Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen.

Die **Erschließung der afghanischen Rohstoffvorkommen** ist daher ein Kernbestandteil der afghanischen Strategie hin zu ökonomischer und finanzieller Unabhängigkeit. Diese Strategie setzt weitere, umfängliche Investitionen in den Bereichen Energie, Transportinfrastruktur, Wassergewinnung und -transport sowie die Ausbildung von Bergbauspezialisten voraus. Parallel hierzu laufen derzeit Bieterverfahren für vom afghanischen Bergbauministerium initiierte Ausschreibungen; unter anderem für die Gewinnung von Gold und Kupfer. Im Laufe des Jahres 2012 werden voraussichtlich weitere Ausschreibungen für Eisenerz, Kohle und Erdöl sowie für Seltene Erden hinzukommen.

Das **Volumen der jährlichen deutschen Unterstützung** für Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan wurde im Jahr 2010 im Rahmen der Entwicklungsoffensive und des Stabilitätspakts der Bundesregierung auf **bis zu 430 Mio. Euro jährlich** nahezu verdoppelt. Die sektoralen Schwerpunkte der deutschen Unterstützung für zivilen Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan liegen nach wie vor in den Bereichen Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Energie- und Trinkwasserversorgung, Grund-, Berufs- und Hochschulbildung, Gesundheit, zivile Luftfahrt, Kultur, Polizeiaufbau sowie gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.

Der regionale **Schwerpunkt des deutschen Engagements liegt in Nordafghanistan**, wo mehr als zwei Drittel des Gesamtvolumens eingesetzt werden. Die Art und Höhe der deutschen Unterstützung ist an die Umsetzung der im Rahmen des Kabul-Prozesses beschlossenen und bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 in Bonn nochmals

15 Das Haushaltsjahr in Afghanistan beginnt bisher im März; ab 2013 beginnt es am 1. Januar.

16 IWF World Economic Outlook Database, April 2012

17 ebd.

18 ebd.

bekräftigten Reformen gebunden. Um die Reformanstrengungen durch gezielte Anreize zu fördern, hält die Bundesregierung auch im Jahr 2012 an der bereits im Jahr zuvor praktizierten **Konditionierung der Mittel für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit** fest. Aus diesem Grunde ist die Freigabe von 175 Mio. Euro der insgesamt 240 Mio. Euro aus dem Haushalt des BMZ an konkrete und nachvollziehbare Fortschritte der afghanischen Regierung bei der Eindämmung der Korruption, dem Schutz von Menschen- und Frauenrechten sowie bei der Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen geknüpft.

Im Rahmen des **Stabilitätspakts Afghanistan** stehen im Haushalt des Auswärtigen Amts rund 180 Mio. Euro für den zivilen Aufbau in Afghanistan zur Verfügung. Das BMZ verfügt zudem über weitere Mittel aus der „**Entwicklungsfördernden und Strukturbildenden Übergangshilfe**“ (ESÜH, hier sind rund 8,5 Mio. Euro für das laufende Jahr geplant) und der **NRO-Fazilität Afghanistan** (bis zu 10 Mio. Euro pro Jahr). Mit der Intensivierung des entwicklungspolitischen Engagements in Afghanistan ist die Zahl des zivilen Personals in den staatlichen EZ-Durchführungsorganisationen (GIZ, KfW Entwicklungsbank, Consultants im Auftrag der KfW Entwicklungsbank) auf nunmehr 1.846 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, darunter 331 Entsandte (Stand: Juni 2012), deutlich angewachsen. Zum Vergleich: Im März 2010 waren insgesamt 1.333 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan tätig, darunter 236 Entsandte.

Die nachfolgenden Beispiele geben einen Überblick, was die **deutsche Unterstützung** für Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan in den letzten Jahren erreichen konnte:¹⁹

Das **Wachstum der Privatwirtschaft** und die Schaffung von Arbeitsplätzen bieten der afghanischen Bevölkerung eine wirtschaftliche Perspektive und tragen damit zu Sicherheit und Stabilität des Landes bei. Deshalb ist die Förderung des Privatsektors ein der drei zentralen Säulen in der nationalen Entwicklungsstrategie (*Afghanistan National Development Strategy*, ANDS), die 2008 verabschiedet wurde. Seit 2009 wurden mit Unterstützung der Bundesregierung mehr als 57.000 Personen in verschiedenen wirtschaftlichen Tätigkeiten fortgebildet, die ihnen bessere Einkommensmöglichkeiten schaffen. Zudem erhielten über 188.000 Personen²⁰ mit Unterstützung der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit Mikrokredite, darunter 29.000 Frauen. Mit den Mikrokrediten können sich Einzelpersonen und Familien eine Existenz aufbauen. Kleine und mittlere Unternehmen erhielten über 1.800 Kreditzusagen. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung die Beratung afghanischer Ministerien durch deutsche Experten mit dem Ziel einer Verbesserung der für Privatwirtschaft notwendigen Rahmenbedingungen.

Allein im letzten halben Jahr erhöhte sich die Größe der **bewässerten Landwirtschaftsfläche** um knapp 3.000 Hektar auf nunmehr 8.000 Hektar. Für die Bewässerung wurden seit 2009 entsprechende Kanäle mit einer Länge von rund 52 km gebaut oder instand gesetzt. Für ein stark durch landwirtschaftliche Produktion geprägtes Land mit häufigen Dürreperioden ist Bewässerung ein wichtiger Faktor, um Ernteerträge langfristig zu erhöhen, zu stabilisieren und auf diese Weise den in der Agrarwirtschaft Tätigen und ihren Familien eine verlässlichere Einkommensgrundlage zu bieten.

113.000 afghanische Haushalte erhielten seit 2009 mit deutscher Hilfe einen verbesserten **Trinkwasserzugang**. Allein im ersten Halbjahr 2012 ist in den Provinzen ein verbesserter

¹⁹ Daten aus dem ressortübergreifenden Tracking-System Afghanistan.

²⁰ Allein seit Januar 2011 wurden an knapp 98.000 Personen (davon über 15.000 Frauen) sowie über 1.500 kleine und mittlere Unternehmen Mikrokredite vergeben.

Zugang von rund 5.000 Haushalten zur Trinkwasserversorgung zu verzeichnen. Zusätzlich profitieren rund 500.000 Haushalte von einem von der Bundesregierung finanzierten Projekt zur Verbesserung der Wasserversorgung in Kabul. Damit leistet Deutschland auch einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitssituation, da verschmutztes Trinkwasser die Hauptursache für eine Vielzahl von insbesondere für Kinder und alte Menschen häufig tödlichen Krankheiten ist. Durch den **Ausbau der grundlegenden Gesundheitsversorgung** wurde der Zugang zu medizinischen Dienstleistungen in Distrikten mit einer Gesamtbevölkerung von knapp 2,5 Mio. Menschen verbessert.

Elektrizität gehört noch immer zu den knappsten Ressourcen in Afghanistan. Eine zuverlässige Stromversorgung ist in Afghanistan noch die Ausnahme. Landesweit sind lediglich rund 30 Prozent der Bevölkerung an ein öffentliches Stromnetz angeschlossen. Verteilnetze sind oft marode. Häufige Stromausfälle und Stromrationierungen bestimmen den Alltag in den Städten. Durch Bau oder Instandsetzung von 19 Kleinwasserkraftwerken und zwei Umspannstationen verbesserte sich seit 2009 der Zugang zu Energie für über 180.000 afghanische Haushalte. Weitere Maßnahmen der Energieversorgung, vor allem zur besseren Netzanbindung der Bevölkerung in den Nordprovinzen, werden derzeit umgesetzt.

Eine besondere Form der Anerkennung erfuhr das durch die Bundesregierung finanzierte Projekt *Energy Supply for Rural Areas* (ESRA), das mit kleinen **Wasserkraftanlagen** abgelegenen Regionen im Nordosten Afghanistans verlässlich Strom aus erneuerbarer Energie liefert. Dieses Vorhaben ist im Mai 2012 als einer von fünf internationalen Preisträgern mit dem begehrten *Ashden Award* ausgezeichnet worden, der seit 2001 für Projekte zur verstärkten Nutzung nachhaltiger Energien vergeben wird.

Auch **Straßen** fehlen in Afghanistan häufig oder sind in einem beklagenswerten Zustand. Dabei sind sie für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von zentraler Bedeutung. Mit Hilfe der Bundesregierung konnten seit 2009 über 366 km Straßen neu gebaut oder instand gesetzt werden.

Den **Verwaltungen**, insbesondere in den Provinzen und Distrikten, fehlt es häufig an Kapazitäten, um Infrastrukturprojekte eigenständig verwirklichen zu können. Aus diesem Grunde hat die Bundesregierung im Jahr 2010 zwei Regionalfonds (RCDF und RIDF) aufgelegt. Die Fonds tragen zu Aufbau und Stärkung von leistungsfähigen und bürgerorientierten Verwaltungsstrukturen bei. So wurden über den Regionalen Kapazitätsentwicklungsfonds (RCDF) in den Provinzen bislang über 600 Verwaltungsangestellte zu Themen wie Monitoring & Evaluierung, Korruptionsbekämpfung, Personalwesen, Buchprüfung und Entwicklungsplanung fortgebildet. Die transparente Umsetzung von Infrastrukturvorhaben stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Strukturen und ihre gewählten Vertreter. Rund 3.000 Verwaltungsangestellte – darunter über 1.000 Frauen – wurden seit 2009 zu verwaltungsbezogenen Themen sowie zu Fragen der Förderung von Gleichberechtigung, Menschenrechten und Korruptionsbekämpfung fortgebildet.

Das afghanische **Bildungswesen** war in den Jahren des Bürgerkriegs und der Taliban-Herrschaft nahezu kollabiert. Zahlreiche Schulen wurden zerstört. Mädchen und Frauen waren fast vollständig vom Zugang zu Bildungseinrichtungen ausgeschlossen. Dies hat sich grundlegend verändert. Dennoch haben bis heute rund 70 Prozent der Männer und über 90 Prozent der Frauen keinen Schulabschluss. Die Zahl der Analphabeten liegt bei über 70 Prozent.

Mittlerweile gehen 7,2 Millionen Kinder zur Schule, davon rund 2,7 Millionen Mädchen.²¹ Der Bedarf an Lehrerinnen und Lehrern ist groß. Allein seit 2009 sind mit deutscher Unterstützung über 90.000 Lehrerinnen und Lehrer an Grund- und weiterführenden Schulen aus- und fortgebildet worden.

Ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Situation von Mädchen und Frauen ist die **Prävention häuslicher Gewalt**. Aus diesem Grunde unterstützt die Bundesregierung unter anderem die Produktion von Radiobeiträgen, die in fünf Provinzen die breitere Öffentlichkeit mit dem Ziel der Prävention von häuslicher Gewalt anspricht. In Masar-e Scharif in der Provinz Balkh nahmen zudem seit 2009 insgesamt 615 Frauen und 223 Männer an psychosozialer Beratung zu häuslicher Gewalt gegen Frauen teil. Eine von Deutschland unterstützte NRO bietet dort psychosoziale Beratung auch einem breiteren Kreis von Ratsuchenden an. Von dieser Maßnahme profitieren über 5.000 Personen in den Familien der jeweiligen Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Der **Förderung von Frauenrechten** ist auch die juristische Ausbildung afghanischer Polizistinnen zuträglich. Bereits im Jahr 2011 wurden insgesamt 150 afghanische Polizistinnen in den Schwerpunktprovinzen der Bundesregierung in Nordafghanistan zu Frauenrechten auf Grundlage der afghanischen Verfassung und des Korans unterrichtet. Viele der Teilnehmerinnen entwickelten während der Fortbildung erstmals ein umfassendes Bewusstsein, welche verfassungsgemäßen Rechte ihnen als Frau zustehen und können nun als Multiplikatorinnen fungieren. Auf Wunsch des afghanischen Innenministeriums wird Fortbildung im Jahr 2012 über die Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit fortgesetzt. Ausbilderin ist eine ehemalige afghanische Staatsanwältin.

Im Rahmen der Vorhaben zur **Förderung der Rechtsstaatlichkeit** wurden seit 2009 insgesamt rund 2.000 Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Veranstaltungen zur Einhaltung der Menschenrechte in Strafverfahren, zu Frauen- und Kinderrechten oder zum Familienrecht fortgebildet. Fast 800 Mitarbeiter von lokalen Streitschlichtungsstellen (sogenannten *Huquqs*) erhielten Fortbildung zu Rechtsthemen.

Im zweiten Quartal 2012 hat die Bundesregierung ihr **Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan (SPNA)** ausgeweitet. Das SPNA umfasst eine Vielzahl kleiner Infrastrukturmaßnahmen wie etwa Straßen oder Brücken, die durch schnelle Wirkung und Sichtbarkeit der Umfeldstabilisierung in fragilen Distrikten dienen sollen. Die Projekte werden von den lokalen Distriktregierungen vorgeschlagen und priorisiert. Dies dient auch einer Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen. Durch die Ausweitung des Programms wird nun auch die Provinz Baghlan von den Projekten des SPNA erfasst, um die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in der Provinz vorzubereiten. Vom SPNA werden mehr als 2 Mio. Menschen direkt profitieren.

Nach der Zerstörung durch einen Brand im Jahr 2007 bot Deutschland Unterstützung beim **Wiederaufbau des regionalen Krankenhauses in Masar-e Sharif** an, mit dem 2008 begonnen wurde. Nach Beendigung der Baumaßnahmen konnte das nunmehr größte und modernste Krankenhaus in Nordafghanistan am 12. Mai 2012 seiner Bestimmung übergeben werden. Das Krankenhaus wurde aus Mitteln der Bundesregierung in Höhe von 13 Mio. Euro finanziert. Es verfügt über 360 Betten, 21 Intensivpflegeplätze, 7 Operationsräume und Ausbildungskapazitäten für über 240 Studenten. Auch ein von der Bundesregierung finanziertes

²¹ Afghanistan Country Overview 2012 der Weltbank, unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0,,menuPK:305994~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:305985,00.html>

psychosoziales Ärzteteam hat dort Behandlungsräume bezogen. Der Bedarf an psychosozialen Diensten in Afghanistan ist enorm. Jedes Jahr behandeln die psychosozialen Berater Hunderte Patienten und helfen so der Bevölkerung die traumatischen Erfahrungen der Kriegsjahre zu verarbeiten.

Auch nach der Schließung des Provinzberatungsteams (PAT) Taloqan setzt die Bundesregierung ihr **Engagement in der Provinz Takhar** fort. So wurden Anfang Mai die von Deutschland finanzierte Ingenieurwissenschaftliche Fakultät der Universität Takhar und das neue Gerichtsgebäude der Provinz eröffnet.

Seit 2012 arbeitet die Bundesregierung am **Aufbau einer verwaltungswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Balkh in Masar-e Sharif**. Als Erfolg kann gewertet werden, dass das von mehreren Partnern (GIZ, DAAD, Max-Planck-Institut und afghanische Hochschulen) entwickelte Curriculum für einen *Bachelor of Public Administration* bereits vom afghanischen Hochschulministerium gebilligt wurde. Es wird als Grundlage für die Verwaltungsausbildung in ganz Afghanistan dienen. Das Interesse an dem neuen Studiengang ist groß: Zum Sommersemester 2012 haben an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften der Universität Balkh mehr als 200 Studienanfänger begonnen; ursprünglich geplant waren 140. An der Universität Herat nahmen statt der geplanten 80 sogar 400 Studienanfänger ein Studium der Verwaltungswissenschaften auf. In Abstimmung mit dem *Afghan Civil Service Institute* wird damit mittel- und langfristig die Qualität der lokalen öffentlichen Verwaltung erhöht und diese besser auf die Herausforderungen der Transformationsdekade vorbereitet.

Die Bundesregierung engagiert sich im Bereich der **zivilen Luftfahrt** in Afghanistan und finanzierte zum Beispiel mit 37 Mio Euro den Neubau des zivilen Flughafens in Masar-e Scharif, welcher die von dieser Stadt ausgehenden Wachstumsimpulse als wirtschaftlichem Zentrum Nordafghanistans fördern wird. Ferner finanzierte sie den Aufbau eines Überwachungssystems für den oberen Luftraum (MLAT). Einnahmen aus Überfluggebühren entlang der Flugrouten von Europa nach Südasien haben eine herausragende Bedeutung für die afghanische Regierung und stellen die zweitgrößte Quelle für Deviseneinnahmen dar. Durch die nun erfolgte Übergabe des MLAT-Überwachungssystems an die afghanischen Behörden kann das Land deutlich mehr Überfluggebühren erheben, da die Frequenz der Überflüge aufgrund höherer Sicherheit durch das automatische System erheblich gesteigert werden kann. Diese Mehreinnahmen machen den afghanischen Staat weniger abhängig von internationaler Hilfe. Die Zusammenarbeit mit dem afghanischen Ministerium für Transport und zivile Luftfahrt mit seinen schwachen Verwaltungsstrukturen gestaltet sich dabei äußerst schwierig. Dies offenbart, wie weit einige Ministerien noch von funktionierender und verlässlicher Regierungsführung entfernt sind.

7. Afghanistan vor der Tokio-Konferenz

Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn hat im Dezember 2011 das Fundament des internationalen Engagements für das Jahrzehnt nach 2014 – die sogenannte Transformationsdekade – gelegt. Der NATO-Gipfel in Chicago am 20. und 21. Mai 2012 hat die langfristige Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte nach Abschluss der Transition gesichert. Um das langfristige zivile Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan finanziell zu unterlegen, findet am 8. Juli 2012 in Tokio eine internationale Konferenz auf Ministerebene unter dem Leitthema „Nachhaltige Entwicklungsstrategie für

Afghanistan“ statt. In Tokio soll aufbauend auf den in Bonn vereinbarten gegenseitigen Verpflichtungen zwischen Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft ein Fahrplan für die Transformationsdekade (2015-2024) verabschiedet und mit internationalen Finanzierungszusagen unterlegt werden. Tokio wird daher ein wichtiger Meilenstein für die langfristige Entwicklung des Landes.

Die **Bonner Afghanistan-Konferenz**, deren Schlussdokument von 100 Staaten und Internationalen Organisationen angenommen wurde, hat die Partnerschaft Afghanistans mit der internationalen Gemeinschaft auf eine klare und belastbare Grundlage für die zehn Jahre nach Abzug der internationalen Kampftruppen in 2014 gestellt. Kernbotschaft der Bonner Konferenz ist: Die Staatengemeinschaft wird Afghanistan auch nach Abzug der internationalen Kampftruppen Ende 2014 nicht im Stich lassen. Dafür sollen feste gegenseitige Verpflichtungen sorgen. Tokio muss dieses deutliche Signal bekräftigen.

Auch die Bundesregierung wird Afghanistan in dem Jahrzehnt der Transformation (2015-2024) weiterhin dabei unterstützen, sich in einen voll funktionsfähigen und fiskalisch lebensfähigen Staat im Dienst seiner Bürger zu entwickeln. **Ziel der Bundesregierung ist es, die deutschen zivilen Mittel für Wiederaufbau und Entwicklung Afghanistans über das Jahr 2013 hinaus auf dem bisherigen Niveau zu verstetigen.**

Dafür wird die afghanische Regierung weiter daran arbeiten müssen, wichtige Reformen voran zu treiben, die Afghanistans Eigenständigkeit sichern und dem afghanischen Volk zu einem nachhaltigen Wohlstand in einer stabilen Demokratie verhelfen. Die afghanische Regierung ist aufgefordert, der Gebergemeinschaft in Tokio glaubhaft messbare Reformschritte bei der Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung, im Justiz- und Verwaltungssystem, im öffentlichen Finanzwesen und bei der Verbesserung der Menschenrechtssituation aufzuzeigen („*quid pro quo*“). Sie soll außerdem einen klaren Fahrplan zu weiteren **Reformanstrengungen** vorlegen. Dazu hat die afghanische Regierung ein Strategiepapier vorgelegt, in dem sie ihre Vision für die Entwicklung Afghanistans während der Transformationsdekade darlegt. Es enthält vorzeigbare Erfolge, zeigt aber auch, welche Anstrengungen der afghanische Staat noch vor sich hat.

So erwartet die internationale Gemeinschaft zum Beispiel sichtbare Fortschritte Afghanistans bei der Erfüllung der Forderungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Lösung der Krise um die Kabul-Bank. Daneben ist die afghanische Regierung aufgefordert, mit geeigneten Maßnahmen und Schritt für Schritt den Eigenanteil an den afghanischen **Staatseinnahmen** zu vergrößern. Wenngleich die afghanische Regierung ihre Staatseinnahmen nach eigenen Angaben seit 2009 um 58% erhöhen konnte²², entsprach die internationale Geberhilfe im Fiskaljahr 2010/11 immer noch rund 98% des afghanischen Bruttoinlandsproduktes.²³ Die Reduzierung der Abhängigkeit von internationalen Gebern ist eine entscheidende Grundlage für die Zukunft eines souveränen afghanischen Staats.

Im Gegenzug zu den afghanischen Reformanstrengungen wird die Gebergemeinschaft ihre in Bonn gemachte Zusage für die langfristige zivile Unterstützung Afghanistans mit konkreten Finanzausgaben untermauern. Sofern die afghanische Regierung ihre Zusagen einlöst, wird die internationale Gemeinschaft auch ihren bereits bei der Kabul-Konferenz im Juli 2010 eingegangenen Verpflichtungen nachkommen. Dazu gehört, ihre geleistete Unterstützung

²² „Supporting Self-Reliance in Afghanistan“. Strategiepapier der afg. Regierung, 3. Mai 2012.

²³ Weltbank: Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014, Volume 2: Main Report, Mai 2012.

noch gezielter einzusetzen und besser zu koordinieren, um so die Wirksamkeit der bereitgestellten Mittel (*aid effectiveness*) weiter zu erhöhen.

Die Entwicklung einer eigenständigen Privatwirtschaft und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der politischen Willensbildung sind nach Ansicht der Bundesregierung zentrale Pfeiler für die angestrebte Unabhängigkeit Afghanistans von der internationalen Gemeinschaft. Daher hat sich die Bundesregierung dafür stark gemacht, dass die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft in die Vorbereitungen und die Konferenz selbst einzubeziehen.

So soll am 28. Juni 2012 in Neu Delhi eine **Konferenz der Privatwirtschaft** stattfinden, bei der Staaten der Region mit Unternehmen zusammentreffen. Dabei sollten mit der afghanischen Regierung die nötigen politischen Schritte für ein besseres Investitionsklima diskutiert und die Ergebnisse dann bei der Konferenz in Tokio präsentiert werden. Verbesserte Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft sind eine Voraussetzung für weitere Investitionen und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Afghanistan.

Damit sich Afghanistan weiter zu einer pluralistischen Demokratie entwickeln kann, bedarf es einer lebendigen **Zivilgesellschaft**. Das mit dem zivilgesellschaftlichen Prozess vor und während der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn erzeugte Momentum konnte aufrechterhalten werden. In Anlehnung an den Prozess zur Beteiligung der afghanischen Zivilgesellschaft an der Konferenz in Bonn wird die Zivilgesellschaft auch an der Konferenz in Tokio aktiv teilnehmen und ihren Standpunkt in eigenen Statements darlegen. Deutschland unterstützt gemeinsam mit anderen Gebern die Entsendung von Vertretern der zivilgesellschaftlichen Organisationen Afghanistans zur Tokio-Konferenz.

