



# Eckpunkte-Papier Afghanistan\*

**\* der SPD Task-Force Afghanistan/Pakistan**

mit Beiträgen der Abgeordneten Johannes Pflug,  
Angelika Graf, Rainer Arnold, Wolfgang Gunkel,  
Stefan Rebmann und Uta Zapf

anlässlich der Verlängerung des Mandats für den Afghanistan-Einsatz  
der Bundeswehr im Januar 2013  
und dem Engagement nach 2014

# Inhalt:

1 Einleitung	S. 3
2 Sicherheitslage und Staatsbildung	
2.1 Sicherheitslage	S. 4
2.2 Polizeiaufbau	S. 7
2.3 Bisherige Entwicklung und aktuelle Lage im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit	S. 10
2.4 Aktuelle menschenrechtliche Lage	S. 12
2.5 Flüchtlinge in Afghanistan und afghanische Flüchtlinge in Deutschland	S. 15
2.6 Innerafghanischer Friedensprozess	S. 16
2.7 Unterstützung der Wahlen in 2014	S. 18
2.8 Regionaler Kontext	S. 20
3 Deutschland im Afghanistan-Einsatz	
3.1 Stimmungs- und Meinungsbild in Deutschland zum Einsatz der Bundeswehr	S. 24
3.2 Verlängerung des Afghanistan-Bundestagsmandats	S. 25
3.3 Veränderung des internationalen und des deutschen Afghanistan-Engagements, insbesondere in Hinblick auf Training und Ausbildung der ANSF	S. 25
3.4 Rückzug der internationalen Truppen	S. 29
3.5 Eckpunkte für den deutschen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklungsförderung bis 2014 und in der Transformationsdekade	S. 30
3.6 Der deutsche Beitrag im Bereich Menschenrechte nach 2014	S. 33
4 Fazit	S. 34

# 1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Bericht setzt die Task-Force Afghanistan/Pakistan der SPD-Bundestagsfraktion, die im Jahr 2006 konstituiert wurde, die Berichterstattung über ihre parlamentarische Begleitung des deutschen Afghanistanengagements fort. Ende 2014 wird die internationale Schutztruppe ISAF (International Security Assistance Force) ihren Kampfeinsatz in Afghanistan beenden. Der Rückzug der internationalen Truppen aus Afghanistan hat bereits begonnen. Der Deutsche Bundestag wird am 31. Januar die nächste Verlängerung des Afghanistan-Mandats auf den Weg bringen. Das neue Mandat sieht eine Verringerung der deutschen Truppen bis Ende Februar 2014 von jetzt 4.400 auf 3.300 Soldatinnen und Soldaten vor. Für die Zeit ab 2015 soll es dann eine neue Mission des Bündnisses für Training, Beratung und Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte geben. Hierzu bedarf es eines neuen Mandates der Vereinten Nationen (VN). Über die Truppenstärke wird erst 2014 entschieden werden. Klar ist, dass zum Schutz der Ausbilder eine militärische Komponente im Land verbleiben muss.

Diese Entwicklungen stellen die internationale Gemeinschaft, die sich in Afghanistan engagiert, und Afghanistan vor immense Herausforderungen. In der verbleibenden Zeit bis zum Truppenabzug muss die Sicherheitslage soweit stabilisiert und die afghanischen Sicherheitskräfte soweit ausgebildet werden, dass sie danach selbst in der Lage sind, für die Sicherheit im Land zu sorgen. Die aktuelle Lage Afghanistans ist nach wie vor schwierig. Viele Afghanen – aber auch viele internationale Experten – befürchten einen Rückfall in Chaos und Bürgerkrieg, möglicherweise sogar eine erneute Herrschaft der Taliban. Sie haben Angst, dass die Errungenschaften, die es trotz aller Rückschläge in den letzten Jahren gegeben hat, wieder verloren gehen und in politischen Verhandlungen aufgegeben werden könnten, insbesondere wenn es um die Rechte von Frauen und Mädchen geht. Deshalb dürfen wir unsere Anstrengungen für eine Stabilisierung und Entwicklung Afghanistans nicht erlahmen lassen. Der Truppenabzug darf nicht das Ende unseres Interesses und unseres Engagements bedeuten! Mit dem Eintritt in den ISAF-Einsatz vor über elf Jahren haben wir den Menschen in Afghanistan Hoffnungen und Versprechungen gemacht. Ihnen müssen wir uns verpflichtet fühlen.

Seit Beginn des internationalen Einsatzes in Afghanistan 2001 hat es Fortschritte und Rückschläge gegeben. Ein Land, das 30 Jahre Bürgerkrieg erlebt hat, kann nicht innerhalb eines Jahrzehnts zu einem friedlichen, demokratischen und prosperierenden Land gemacht werden. Wir brauchen eine intensive Debatte

darüber, was in Afghanistan erreicht werden soll und mit welchen Mitteln diese Ziele erreicht werden können.

Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und die Wahrung der Menschenrechte gehören zusammen und können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2011 betont, dass Frieden, Sicherheit und Entwicklung einander bedingen und auf neue Weise miteinander verzahnt werden müssen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat bereits Eckpunkte einer Strategie für Friedensförderung und Konflikttransformation entwickelt. Konflikttransformation bedeutet nicht nur staatliche Stabilität und Sicherheit, sondern ebenso die Wiederherstellung zerstörter gesellschaftlicher Vertrauensbeziehungen und Aufbau funktionierender und legitimer staatlicher Institutionen. Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlergehen für alle Bürger müssen in den Mittelpunkt unserer Bemühungen gestellt werden. Deshalb müssen die verschiedenen Ressorts – Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenpolitik, Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit, Inneres – zusammenarbeiten, um zu einer umfassenden und kohärenten Strategie für Friedensförderung und Konflikttransformation zu finden.

4 Mit dem vorliegenden Eckpunkte-Papier wollen wir zu einer kohärenten Afghanistan-Strategie beitragen. Diese umfasst die aktuelle Verlängerung des Afghanistan-Mandats mit der vorgesehenen Reduzierung des Bundeswehrrkontingents, das nachfolgende Abzugsmandat sowie die Fortsetzung des zivilen Engagements nach 2014. Dabei geht es um die Modalitäten des Abzugs selbst sowie um die weiterhin vorgesehene deutsche Präsenz zur Unterstützung des Staatsaufbaus durch Militär- und Polizei-Ausbilder und die Vereinbarungen zur Unterstützung der rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und menschenrechtlichen Entwicklung durch zivile Organisationen.

## **2 Sicherheitslage und Staatsbildung**

### **2.1 Sicherheitslage**

Die aktuelle Sicherheitslage in Afghanistan lässt sich nicht in einem Satz beschreiben. Je nach Region verändert sich das Bild Afghanistans dramatisch. Entscheidend ist der Vergleichsmaßstab. So wechseln die Beschreibungen je nach dem, ob man die

aktuelle Situation mit dem vorherigen Jahr, oder 2010, dem Jahr als die Gewalt ihren Höhepunkt erreichte (laut dem Bericht der UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) „Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict“ wurden 2010 2.777 Zivilisten getötet, wobei drei Viertel auf das Konto von Taliban und Al-Qaida gingen), oder etwa mit einem hypothetischen Idealzustand vergleicht. Des Weiteren haben die Akteure vor Ort, auf deren Einschätzungen wir größtenteils angewiesen sind, häufig auch nur einen eingeschränkten Überblick. Viele Mitglieder von zivilen Nichtregierungsorganisationen befinden sich etwa in Kabul bzw. im Norden Afghanistans. Und selbst Soldatinnen und Soldaten, die auf Patrouillen fahren, sehen immer nur kleine Ausschnitte des Landes. Ständige Korrespondenten aus Deutschland gibt es in Afghanistan nicht mehr, nachdem Christoph Reuter, Korrespondent des Magazins „Stern“, 2011 das Land verlassen hat. Das bedeutet, dass die Lageeinschätzung durch Medienberichte geprägt ist, die von Journalisten verfasst werden, die oftmals nur wenige Tage im Land sind. Hinzu kommt, dass Akteure immer auch in gewissem Maße die Situation gemäß ihrer Interessen und Absichten interpretieren. Dies führt zu höchst unterschiedlichen, sich oftmals gar widersprechenden Lageeinschätzungen verschiedener Akteure.

Die Analysen der *International Crisis Group* (ICG) und der *Carnegie Endowment for International Peace* etwa sind äußerst negativ hinsichtlich der gegenwärtigen Situation und der Zukunftsaussichten. Der ICG-Bericht befürchtet den erneuten Ausbruch eines Bürgerkrieges mit dem Abzug der NATO (North Atlantic Treaty Organization)-Truppen im Jahr 2014. Ebenso warnt der Bundesnachrichtendienst (BND) vor einer akuten Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan und rechnet vermehrt mit Anschlägen. Im Oktober 2012 hat die Grünen-nahe Heinrich-Böll-Stiftung ihre Büroleiterin in Kabul nach Deutschland zurückbeordert, da die Gefahr für sie „nicht mehr kalkulierbar“ sei. Vertreter des Think-Tank *Afghanistan Analysts Network* kritisierten diese Entscheidung und schätzten die Lage als „gar nicht so dramatisch [ein], dass man jetzt abziehen muss“. Adrienne Woltersdorf von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Sie meint, dass „alle seriösen Lageberichte aus Afghanistan darauf hindeuten, dass der US-gesteuerte sogenannte „Surge“ tatsächlich Erfolge zeitigte und die Sicherheitslage sich verbessert hat.“ Dies gelte nicht für alle Regionen Afghanistans, „aber mit Sicherheit für die bislang desolaten Provinzen im Süden“. Folglich könne „nicht von einer Eskalation die Rede sein“. Die letzten Fortschrittsberichte der Bundesregierung zeichneten ein eher optimistisches Bild. Der jüngste Fortschrittsbericht, der unter der Leitung des Sonderbeauftragten für Afghanistan, Michael Koch, erarbeitet wurde, wurde am 28. November 2012 im Bundeskabinett beschlossen.

Die Bedrohungslage in Afghanistan ist insgesamt immer noch erheblich. Die Sicherheitslage im Norden des Landes ist im Verhältnis zu den übrigen Regionen verhältnismäßig stabil. Von allen Sicherheitsvorfällen in Afghanistan entfallen im Durchschnitt nur ca. 3% auf den Norden. Deshalb liegt der Schwerpunkt der Operationsführung von ISAF unverändert im Süden und Osten Afghanistans. Dennoch kommt es auch im Norden immer wieder zu schweren Zwischenfällen. Insgesamt besteht aber eine realistische Chance, den Norden so zu stabilisieren, dass die afghanischen Streitkräfte und Polizei alleine für die Sicherheit in dieser Region sorgen können.

2012 ist eine leichte Verbesserung der Sicherheitslage im Vergleich zu 2011 festzustellen. Die Zahl der zivilen Opfer sowie die Zahl der Vorfälle in deutschem Verantwortungsbereich und die Zahl der ISAF-Opfer sinkt. Die Zahl der afghanischen Opfer steigt jedoch, insbesondere bei der afghanischen Polizei. Dies zeigt allerdings auch, dass mehr und mehr Operationen von den Afghanen selbst durchgeführt werden und ist auf die schlechtere Ausrüstung der afghanischen Sicherheitskräfte zurückzuführen.

6 Der Kompetenzaufbau der afghanischen Armee ANA (Afghan National Army) geht sichtbar voran. Im Juli 2011 hat die afghanische Regierung damit begonnen, die Sicherheitsverantwortung für ihr Land selbst zu übernehmen. Im Zuständigkeitsbereich der deutschen ISAF-Truppen im Norden Afghanistans umfasst die Transition bereits über die Hälfte der Distrikte. Bis Ende 2014 soll die Transition abgeschlossen sein. Die afghanischen Sicherheitskräfte werden dann die vollständige Kontrolle über das afghanische Staatsgebiet selbständig ausüben. Damit ist ein wichtiger Baustein des Afghanistan-Konzepts der SPD von Anfang 2010 umgesetzt. Im Sommer 2012 sind bereits die Hälfte aller gemeinsamen Einsätze von ISAF- und afghanischen Kräften von den Afghanen geplant und geführt worden, im November 2012 waren es bereits 80%. Die bereits in 2012 durchgeführten Truppenreduzierungen haben dazu geführt, dass militärische Operationen im Norden des Landes weitgehend von der ANSF (Afghan National Security Forces) alleine durchgeführt werden. Eine Beteiligung der Partnering and Advisory Task Force (PATF) Kunduz und der PATF Masar-e-Sharif erfolgt nur noch dann, wenn die afghanische Armee und Polizei direkte Hilfe anfordern. Dies beschränkt sich in der Regel auf Notsituationen.

Der Aufwuchs der ANSF ist auf eine Zielgröße von insgesamt 352.000 ausgerichtet. Der Aufwuchs ist zu 97% erfüllt und somit im Wesentlichen abgeschlossen. Bis Ende 2015 soll die Zielgröße von 352.000 der ANSF bei gleichzeitiger Weiterqualifizierung

des Personals beibehalten werden. In den Jahren 2016/2017 ist ein Abschmelzungsprozess auf die endgültige Stärke von 228.500 vorgesehen.

Wenn es nicht gelingt für das überzählige Personal eine adäquate Beschäftigung zu finden, birgt der Abschmelzungsprozess Risiken. Dies betrifft 100.000 ausgebildete afghanische Sicherheitskräfte, die dann ihre Kampfkraft an die Taliban oder an die Nationalen Allianz verkaufen könnten. Deshalb müssen wir zusammen mit der afghanischen Regierung einen Schwerpunkt darauf legen, berufliche Perspektiven für diese Menschen zu schaffen. Die internationale Völkergemeinschaft sollte hierbei Finanzierungshilfe leisten.

Sehr besorgniserregend ist der starke Anstieg der sogenannten Innentäter-Angriffe – also Angriffe von eigentlich verbündeten afghanischen Sicherheitskräften auf internationale Kräfte – im Jahr 2012. Auf Seiten der ISAF-Kräfte sind 2012 bereits über 50 Menschen durch solche Insider-Attacken getötet worden, 2011 waren es lediglich 35. Das „Long War Journal“ hat eine Untersuchung veröffentlicht, die zu dem Ergebnis kommt, dass die meisten Angriffe durch Missverständnisse und kulturelle Differenzen verursacht wurden, und weniger ein Ausdruck eines geplanten Guerillakampfes seien. Die strengeren Sicherheitsüberprüfungen bei der Einstellung neuer Rekruten für ANA (Afghan National Army) und ANP (Afghan National Police) seitens der afghanischen Regierung zeigen inzwischen jedoch Wirkung.

7

## **2.2 Polizeiaufbau**

Nach Aussage des Bundesministeriums des Innern (BMI) beteiligt sich die Bundesregierung „mit großem Engagement am Aufbau einer professionellen, ethnisch ausgewogenen, der Demokratie und den Menschenrechten verpflichteten afghanischen Polizei.“ Hier äußert sich ein hoher Anspruch – wenig davon entspricht der afghanischen Realität im Jahr 2012. Das ist im BMI genauso bekannt, wie dort niemand ernsthaft behaupten wird, im Abzugsjahr 2014 werde in Afghanistan eine halbwegs professionelle Polizei einer sich wie auch immer ausdrückenden Staatlichkeit flächendeckend das Gewaltmonopol garantieren können.

Der Schlüssel für eine dauerhafte autonome Stabilität Afghanistans liegt aber in der Schaffung ausreichender afghanischer Sicherheitskräfte, und zwar in Form von Militär und Polizei, die loyal zur afghanischen Zentralregierung stehen. Allein schon beim Aufbau der afghanischen Polizei fällt die Bilanz ernüchternd aus. Afghanischer

Regierung und ISAF geht es in erster Linie darum, möglichst viele Sicherheitskräfte zu bewaffnen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde zwischenzeitlich die ohnehin schon zu kurze Ausbildungszeit von ehemals acht auf sechs Wochen gekürzt. In einer so kurzen Zeit kann natürlich niemand zum Polizisten im Sinne des genannten hohen Anspruchs ausgebildet werden. Derart trainierte Kräfte sind vielmehr staatlich unter Waffen gestellte paramilitärische Einheiten. Auch sind Angaben zur Stärke der afghanischen Polizei schwer verifizierbar. Offiziell standen – laut Bundesinnenministerium – im Oktober 2011 „rund“ 139.000 „Polizisten“ zur Verfügung. Die Zahl der tatsächlich einsatzfähigen Kräfte wird allerdings deutlich niedriger eingeschätzt. Solch variierende Aussagen über die Stärke der afghanischen Polizei werden auf unterschiedliche Rechenmethoden, auf Desertionen oder auf eine fehlende zentrale Übersicht zurückgeführt.

8

Auf Grund der sehr kurzen Ausbildungszeit und ihrer daraus erworbenen Fähigkeiten erfüllen die „Polizisten“ eher militärische Aufgaben, denn diese Polizeikräfte werden oft dort eingesetzt, wo sich das Militär angesichts der schwierigen Sicherheitslage zurückhält. Entsprechend hoch ist die Zahl getöteter afghanischer Polizisten. Auch die Grenzpolizei wird vom afghanischen Militär vorgeschickt, wenn die Sicherheitslage in diesem Gebiet nicht eingeschätzt werden kann. Erleidet die Grenzpolizei Verluste, wird über einen Militäreinsatz häufig ablehnend entschieden.

Dass die Polizeikräfte oft im Kampf verheizt werden, zeigt sich besonders deutlich in ihrer beliebigen Rekrutierung. Brauchbare Fähigkeiten werden nicht verlangt – 16-jährige Jugendliche machen die kurze Ausbildung zusammen mit 35-jährigen Erwachsenen in unzureichender körperlicher Verfassung. Das führt zu ihrem geringen Ansehen in der afghanischen Bevölkerung und zu fehlendem Vertrauen in die afghanischen Polizeikräfte.

Zwar gibt es parallel zu dieser Kurzausbildung auch die durchaus vielversprechende EUPOL Afghanistan (European Union Police Mission in Afghanistan), durch die der afghanischen Regierung gut ausgebildete Polizeioffiziere bereit gestellt werden. Nur ist EUPOL hoffnungslos unterfinanziert, so dass von einem flächendeckenden Aufbau rechtstaatlicher Polizeistrukturen nicht einmal im Ansatz die Rede sein kann.

Die US-amerikanischen Streitkräfte halten sich mit Projekten wie EUPOL erst gar nicht auf. Ihnen ist selbst die sechswöchige Polizeiausbildung zu lang, so dass private Sicherheitsdienste „Polizeikräfte“ innerhalb von einer Woche einsatzbereit machen. In der kurzen Zeit lernen die wahllos rekrutierten afghanischen Männer allenfalls den halbwegs ordentlichen Umgang mit einer Waffe. Für die Sicherheitsfirmen ist die



einwöchige Ausbildung lukrativ, weil sie nach Quantität (und nicht nach Qualität) der ausgebildeten „Polizisten“ bezahlt werden.

Unter den beschriebenen Voraussetzungen operiert auch die von den US-Streitkräften entwickelte Strategie des „Focused District Development“ (FDD) Programms. Demzufolge sollen afghanische „Polizisten“ in Begleitung von möglichst vier ausländischen Polizisten bzw. Polizeiausbildern und unter Schutz von NATO-Soldaten in den afghanischen Distrikten ihren Dienst absolvieren. Ziel ist die dauerhafte Sicherung der von den Taliban befreiten Gebiete. Deutschland beteiligt sich seit Anfang 2009 mit sogenannten Polizei Mentoren Teams (PMT) an diesem Programm.

Das ursprünglich hehre Ziel des Mentoring, durch begleitende und solide Polizeiausbildung in den Distrikten ein Vertrauensverhältnis zur örtlichen Bevölkerung entstehen zu lassen, ist mit dem mangelhaft ausgebildeten Personal schwer zu erreichen. Die bewaffneten afghanischen Einheiten halten gemeinsam mit den sie begleitenden NATO-Kräften in den von Taliban befreiten Distrikten mehr oder weniger die Stellung, um bestenfalls eine Rückkehr der Islamisten zu verhindern. Beim Aufbau effektiver Polizeistrukturen gibt es noch große Probleme.

Die Einsicht, dass es nicht reicht die Taliban zu bekämpfen und sie möglichst aus Afghanistan zu verdrängen, ohne gleichzeitig das befreite Territorium zu sichern und durch afghanische Streitkräfte und Polizei in ein Staatsgebilde einzubinden, hat (zu) spät den durchaus richtigen Strategiewechsel der NATO in Afghanistan hin zu einer Präsenz in der Fläche hervorgebracht. Elementare Grundlage dieses Ansatzes ist jedoch die Einbindung der Menschen in Afghanistan. Dafür braucht das FDD-Programm hoch motivierte und loyale afghanische Sicherheitskräfte, die gut ausgebildet und entlohnt werden. Stattdessen bringt die Rekrutierung, „Ausbildung“ und schlechte Bezahlung von Soldaten und Polizei, Sicherheitskräfte hervor, die sich oft genug allein durch geringe Motivation, Korruption und Analphabetismus auszeichnen. Damit ist zentralstaatliche Autorität und ein entsprechendes Gewaltmonopol in den nächsten Jahren nicht zu erreichen.

### **2.3 Bisherige Entwicklung und aktuelle Lage im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit**

Afghanistan gehört noch immer zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze. Die Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit ist weiterhin dramatisch und gehört zu den höchsten weltweit. Die enorme Abhängigkeit von internationaler Hilfe ist weltweit nahezu einzigartig.

Die langfristig angelegte zivile Aufbauarbeit und die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afghanistans standen lange Zeit im Schatten militärischer und sicherheitspolitischer Erwägungen. Erst mit dem Strategiewechsel im Jahr 2010 erfolgte schließlich eine deutliche Aufwertung des zivilen Wiederaufbaus und damit auch der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit. Die von Deutschland eingesetzten zivilen Mittel sollten bis 2013 auf bis zu 430 Mio. Euro jährlich aufgestockt werden, davon ca. 250 Mio. jährlich aus dem Haushalt des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). Zuletzt wurden in den bilateralen Regierungsverhandlungen über die Entwicklungszusammenarbeit im März 2012 Zusagen über 240 Mio. Euro in zwei Tranchen vereinbart. Aus Sicht der SPD war die Aufstockung und die Neuausrichtung ab 2010 ein richtiger Schritt.

Mit dem Strategiewechsel eröffneten sich neue Chancen für eine nachhaltige Entwicklung und eine Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in Afghanistan, die von der schwarz-gelben Bundesregierung bislang allerdings bedauerlicherweise nicht in vollem Umfang ausgeschöpft worden sind. Sicherheitspolitische Interessen überlagerten weiterhin eine an afghanischen Prioritäten und Bedürfnissen ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit. Als kontraproduktiv erwies sich unter anderem die von Bundesminister Dirk Niebel forcierte Verknüpfung von ziviler und militärischer Aufbauarbeit, die er zur Bedingung für die Vergabe von Fördermitteln an NGOs (non-governmental organisations/Nichtregierungsorganisationen) erklärt hatte (NRO Fazilität Afghanistan). NGOs, die zum Teil über jahrzehntelange Erfahrungen und vertrauensvolle Beziehungen in Afghanistan verfügten, sahen ihre Unabhängigkeit und Neutralität und damit auch ihr Personal vor Ort unmittelbar gefährdet und gingen auf Distanz zum BMZ. Die SPD hat diese Konditionierung von Fördermitteln abgelehnt und mehrfach kritisiert.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan ist vorwiegend in den Schwerpunktbereichen Energieversorgung, Wasser, Wirtschaftsentwicklung sowie Grund- und Berufsbildung und Good Governance aktiv. Regional konzentriert sich das deutsche Engagement auf die Provinzen im Norden Afghanistans sowie die Hauptstadt Kabul und damit vor allem auf das Aktionsgebiet der Bundeswehr. Derzeit sind 1.950 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der staatlichen Durchführungsorganisationen (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) vor Ort tätig (Stand: 1. November 2012).

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei allen Schwierigkeiten bereits einige sichtbare Fortschritte in Afghanistan erzielt werden konnten, insbesondere in den Bereichen Grundbildung, Gesundheitsversorgung und der Wirtschaftsentwicklung. Heute gehen in Afghanistan 7,2 Mio. Kinder zur Schule, davon rund 2,7 Mio. Mädchen. Die Einschulungsrate liegt mittlerweile bei 60%. Mit deutscher Unterstützung wurden allein seit 2009 93.000 Lehrerinnen und Lehrer an Grundschulen und weiterführenden Schulen aus- und fortgebildet. Durch den von Deutschland unterstützten Ausbau einer grundlegenden Gesundheitsversorgung wurde seit 2009 der Zugang zu medizinischen Dienstleistungen in Distrikten mit einer Gesamtbevölkerung von knapp 3,5 Mio. Menschen verbessert.

11

Dennoch bleibt die Qualität von Bildung und medizinischer Versorgung oftmals unzureichend. Darüber hinaus ist der Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit höchst ungleich verteilt. Etwa vier Mio. Kinder besuchen nach wie vor keine Schule, die meisten davon sind Mädchen. Der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung unterscheidet sich insbesondere regional. Die besonders marginalisierten Bevölkerungsgruppen vor allem im ländlichen Raum bekommen die Fortschritte bisher noch kaum zu spüren.

Die größten Schwierigkeiten zeigen sich jedoch in den Bereichen Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Institutionenaufbau. Die staatlichen Strukturen sind nach wie vor defizitär, die afghanische Verwaltung auf zentraler und regionaler Ebene wenig effizient und die Bekämpfung der umfassenden Korruption stagniert. Das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Handlungsfähigkeit bleibt gering. Nach wie vor prägt Gewalt gegen Frauen den Alltag in Afghanistan. Zwar sind Frauen- und Menschenrechte mittlerweile in der Verfassung verankert, an ihrer rechtlichen Durchsetzung mangelt es jedoch beträchtlich. Insbesondere im ländlichen Raum sind Frauen weitgehend von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen.

## 2.4 Aktuelle menschenrechtliche Lage

Die menschenrechtliche Situation verbesserte sich in den vergangenen Jahren, sie bleibt jedoch nach wie vor problematisch.

12 Frauen sind davon im Besonderen betroffen. Afghaninnen sind erheblichen geschlechtsspezifischen Diskriminierungen und Gewalt sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich ausgesetzt, wobei sich ihre Lage je nach regionalem und sozialem Hintergrund stark unterscheidet. Kulturelle Verbote und konservativ-islamische Einstellungen reduzieren ihren Zugang zu Bildung, zur Gesundheitsversorgung und zu Polizeischutz. Das Gesetz zur Regelung von Fragen des Ehe- und Familienrechts der Schiiten von 2009 schränkt die universellen Frauenrechte ein und schafft faktisch eine rechtliche Trennung zwischen schiitischen und sunnitischen Frauen. Das *Law on the Elimination of Violence against Women* (2009) stellt Gewalt gegen Frauen (Vergewaltigung, Körperverletzung, Zwangsverheiratung, *baadh*) unter Strafe. Allerdings gibt es wenig politischen Willen, dieses Gesetz und den *National Action Plan for Women* zu implementieren. Derzeit sind 70% der Ehen Zwangsehen und eine Mehrzahl der Bräute ist jünger als 16 Jahre (Kinderehen). Vergewaltigungen und Gewalt treten besonders im häuslichen Umfeld auf. Aus Angst als Täterin ins Gefängnis zu kommen oder vor gesellschaftlichen Vergeltungsmaßnahmen zeigen die Opfer die Täter nur in wenigen Fällen offiziell an. Häufig sympathisieren Polizeikräfte sogar mit den Tätern. Die Möglichkeit, Zuflucht in geschützten Häusern zu finden, hat sich durch die internationalen Bemühungen in den letzten Jahren erhöht. Allerdings gab es 2011 nur 19 formelle und informelle Frauenhäuser im ganzen Land. 40% der Frauen in den Frauenhäusern sind unter 18 Jahren.

Kinder sind eine der vulnerabelsten Gruppen. Gewaltsame Vorfälle behindern den Zugang zu Bildung besonders in den südlichen und südöstlichen Provinzen des Landes. Kindesmisshandlungen und sexuelle Gewalt sind weit verbreitet und ihre Zahl nahm in den vergangenen Jahren zu. Die Täter gehören meist der erweiterten Familie an. Kinder unter dem Deckmantel kultureller Gepflogenheiten (*bacha baazi*) sexuell zu missbrauchen, wird tabuisiert und ist nicht strafbar. Das Gesetz verbietet Kindern unter 13 Jahren zu arbeiten, für 14- bis 18-Jährige gibt es bestimmte Stundenregelungen. 1.2 Mio. Kinder arbeiten aber ganz- oder halbtags v.a. in der Landwirtschaft, der Industrie, auf der Straße, in Ziegelfabriken oder als Kindersoldaten.

Die Regierung schränkt die Presse- und Meinungsfreiheit stark ein. Staatliche Medien stehen unter inhaltlicher Einflussnahme. Das Mediengesetz verbietet Publikationen, die gegen die Prinzipien des Islams verstoßen oder für andere Religionen werben. Die Gewalt gegen Journalisten stieg 2011 um 38% im Vergleich zum Vorjahr an. In den Provinzen ist die Meinungsfreiheit besonders eingeschränkt, da hier viele ehemalige Warlords Rundfunkanstalten und Printmedien besitzen. Restriktionen in der Pressefreiheit sind sowohl im Paschtunengebiet als auch im Einflussgebiet der sogenannten Nordallianz zu beobachten. In Kabul existieren einige wenige unabhängige Medien. Die Anzahl der weiblichen Journalisten ist immer noch sehr gering. Trotz der zahlreichen Hindernisse vergrößert sich die Anzahl der unabhängigen Medien. Außerdem gibt es derzeit keine Einschränkungen beim Internetzugang.

Rückkehrwillige Flüchtlinge, v.a. aus dem Iran und Pakistan, sowie 500.000 Binnenvertriebene aus dem Süden, können aufgrund der schlechten Infrastruktur in ländlichen Gegenden und der angespannten Sicherheitslage in einigen Teilen des Landes nicht sicher in ihre frühere Heimat zurückkehren. Außerdem können sie nur schwer die Rückerstattung von illegal entwendetem Eigentum und Boden geltend machen.

13

Die Situation von religiösen Minderheiten (15% Schiiten, 1% Sikhs, Hindus, Christen), insbesondere der Schiiten, hat sich in den letzten Jahren verbessert, ist jedoch noch nicht spannungsfrei. Art. 2 Abs. 1 der Verfassung bestimmt, dass der Islam Staatsreligion ist. Abs. 2 räumt Angehörigen anderer Religionen das Recht ein, im Rahmen der Gesetze ihren Glauben auszuüben. Muslimischen Konvertiten droht jedoch die Todesstrafe. Religiöse Minderheiten sind in der Gesellschaft Diskriminierungen (z.B. auf dem Arbeitsmarkt) und Belästigungen, in Einzelfällen auch Gewalt, ausgesetzt.

Menschenrechtsverletzungen (Folter, Gewalt, Vergewaltigungen) werden durch staatliche (Polizei- und Sicherheitskräfte, Gefängnispersonal) und nicht-staatliche Akteure (lokale Machteliten, Milizen, *arkabai*) begangen. Die Verbrechen bleiben in den meisten Fällen straffrei.

Die Strafverfolgung der Kriegsverbrechen, sowie die Umsetzung des *Transitional Justice Action Plan* zur Aufarbeitung der Kriegsverbrechen verläuft aufgrund mangelndem politischen Interesse nur schleppend.

Die Haftbedingungen sind mangelhaft. Die meisten Gefängnisse und Haftanstalten

sind baufällig, überfüllt, ohne ausreichende Sanitäreinrichtungen und genügen nicht den internationalen Standards. Häufig kommt es zu Folter, Gewalt und Vergewaltigungen. Es gibt kein formelles Beschwerdesystem für die Inhaftierten.

Die Regierung schränkt das Engagement von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Bereichen Menschen- und Frauenrechte und Demokratisierung nicht ein. Teils stehen die Regierungsbehörden ihrer Arbeit sogar positiv und kooperativ gegenüber. Die Sicherheitslage bedroht jedoch die freie Ausübung der zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten. Die *Independent Human Rights Commission* erhält keine finanzielle Unterstützung der Regierung. 2011 erneuerte Karzei die Amtszeit von drei Kommissaren nicht. Dies wurde als Zeichen dafür gewertet, dass die Regierung versucht, größeren Einfluss auf unabhängige Menschenrechtseinrichtungen zu gewinnen.

#### Ursachen der Menschenrechtsverletzungen

14 Der afghanischen Regierung fehlt der politische Wille und die Durchsetzungsfähigkeit, die Menschenrechte zu garantieren. Staatliche Akteure aller drei Gewalten sind häufig nicht in der Lage – oder aufgrund konservativer Wertvorstellungen nicht gewillt – die Rechte zu schützen und Verletzungen zu ahnden. Daneben liegt die Problematik im defizitären Rechtssystem. Es ist unterfinanziert, unterbesetzt und ineffektiv. Die richterliche Objektivität wird durch Korruption und Druck von politischen Autoritäten, mächtigen Familien der Angeklagten und Aufständische bedroht. In der Bevölkerung besteht gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit daher großes Misstrauen. Nur wenige Richter haben Jura an einer Universität studiert und kennen die Verfahrensregeln. Viele Richter wurden in *madrasahs* (religiösen Schulen) ausgebildet. Die afghanische Verfassung enthält einen Vorbehalt, wonach Gesetze nicht „dem Glauben und den Bestimmungen des Islam“ zuwiderlaufen dürfen. Art. 130 der Verfassung sieht ferner die Anwendung des Schiarierechts in den Grenzen der Verfassung vor, sofern keine andere gesetzliche Norm anwendbar ist. Die meisten Gerichte wenden eine unausgewogene Mischung aus kodifiziertem Recht, Schiarierecht und lokalen rechtlichen Gepflogenheiten an. 80% aller Rechtsstreitigkeiten werden daher durch eine traditionelle Gerichtsbarkeit geregelt, was eine Diskriminierung der Frauen im Rechtssystem zur Folge hat. In vielen ländlichen Regionen befindet sich das Rechtssystem noch im Aufbau. 2011 waren von 1651 Richtern 143 weiblich. Das Bewusstsein für die Rechte des Individuums ist in weiten Teilen der Bevölkerung nicht entwickelt. Besonders Frauen sind sich über ihre in der Verfassung garantierten Rechte nicht im Klaren. Die Ausbildung der Polizeikräfte ist im Bereich Menschenrechte und Rechtsverständnis noch mangelhaft und ihre Arbeit unterliegt nur unzureichend der staatlichen Kontrolle.

## **2.5 Flüchtlinge in Afghanistan, in den Nachbarstaaten und in Deutschland**

Aus Angst um ihr Leben sind viele Menschen in Afghanistan aus ihren Wohnorten geflohen. Doch sind laut dem VN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) seit 2002 über 5,7 Mio. Flüchtlinge nach Afghanistan zurückgekehrt, davon 4,6 Mio. mit Unterstützung durch UNHCR. 2,7 Mio. afghanische Flüchtlinge leben derzeit v.a. im Iran und in Pakistan. So erhält Pakistan von Deutschland Mittel von 20 Mio. Euro für Flüchtlingshilfe.

Pro Jahr kehren zwischen 160.000 und 170.000 Flüchtlinge nach Afghanistan zurück. Verschiedene Programme – wie die *Refugee Affected and Hosting Areas*-Initiative der pakistanischen Regierung oder die trilaterale *Solutions Strategy für Afghan Refugees* der Regierungen Afghanistans, Pakistans und Irans – versuchen das Flüchtlingsproblem mit Unterstützung von UNHCR nachhaltig anzugehen.

Allerdings können die rückkehrenden Flüchtlinge nicht immer an ihren ursprünglichen Heimatorten angesiedelt werden. Damit verstärkt sich das ohnehin bestehende Problem der afghanischen Binnenflüchtlinge (Internally Displaced Persons, IDP), deren Zahl laut UNHCR konfliktbedingt etwa 460.000 Menschen ausmachen und in den nächsten Jahren noch stark steigen wird.

15

Die Bedingungen, die ursprünglich zur Flucht aus Afghanistan führten, haben sich nicht geändert. Weiterhin ist die Sicherheitslage angespannt, und mit dem sinkenden Engagement westlicher Staaten und der Verringerung sowohl der westlichen wie in der Folge auch der afghanischen Sicherheitskräfte wird sich diese noch weiter verschärfen.

Zwar unterstützt die deutsche Bundesregierung die genannten Bemühungen zur Rückführung und Wiedereingliederung von afghanischen Flüchtlingen mit insgesamt etwa 45 Mio. Euro aus Mitteln des Auswärtigen Amtes (AA) und des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Allerdings zeigt die Absenkung der Mittel für den Stabilitätspakt Afghanistan, dass die schwarz-gelbe Bundesregierung von einer Unterstützung Afghanistans zum Nachteil der Menschen vor Ort abrückt. Doch die Bundesregierung muss ihre Hilfe für Flüchtlinge in und aus Afghanistan verstärken, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden und die bereits bestehende humanitäre Notsituation stärker einzudämmen.

Eine Möglichkeit bestünde in der weiteren Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland. Besonderes Augenmerk sollte die Bundesregierung hier auf potentielle Flüchtlinge legen. So sehen sich besonders die afghanischen Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter, die derzeit noch in Diensten der Bundeswehr und zivilen Organisationen stehen und nach 2014 aufgrund des sinkenden Engagements nicht mehr weiterbeschäftigt werden können, bereits heute von regierungsfeindlichen Kräften bedroht, alleine aufgrund der Tatsache, dass sie für westliche Organisationen tätig sind. Nach 2014 kann ihr Schutz nicht mehr gewährleistet werden. Daher muss für sie ein Konzept entwickelt werden, wie ihnen unbürokratisch nach 2014 in Deutschland ein Flüchtlingsstatus zugewiesen werden kann und sie in Deutschland eine neue Beschäftigung finden.

Daneben müssen in Deutschland grundsätzlich die geltenden Regelungen überarbeitet werden, die für Flüchtlingen gelten, u.a. die Residenzpflicht sowie die Art der gewährten sozialen Leistungen wie Unterkunft und Krankenversicherung.

## **2.6 Innerafghanischer Friedensprozess**

16 Nichts verspricht so viel Ertrag wie ein inner-afghanischer Versöhnungsprozess. Es mehren sich die Stimmen, die davon ausgehen, dass die Taliban zu großen Teilen verhandlungsbereit sind. Nun gilt es diese vorhandene Bereitschaft umzusetzen.

Im Januar 2010 wurde eine bereits 2007 vom afghanischen Ober- und Unterhaus beschlossene *Resolution zur nationalen Versöhnung* veröffentlicht. Sie verlangt Amnestie für alle ehemaligen Kriegsgegner. Im Mai 2010 protestierten tausende Menschen in Kabul gegen Versöhnungsgespräche mit den Taliban, organisiert unter anderem von Oppositionspolitikern wie dem ehemaligen Präsidentschaftskandidat Dr. Abdullah Abdullah oder dem ehemaligen Geheimdienstchef Amrullah Saleh, Gründer der „National Movement“, die sich gegen die fortschreitende „Talibanisierung“ einsetzt. Im Juni 2010 fand eine Friedens-Jirga mit 1600 Delegierten statt, die einem Friedens- und Versöhnungsplan zustimmte, der Verhandlungen mit den Taliban vorsieht. Im Vorfeld hatte die afghanische Regierung den Entwurf eines „Friedens- und Reintegrationsprogramms“ (Afghanistan Peace and Reintegration Program, APRP) erarbeitet, das mit der internationalen Gemeinschaft abgestimmt worden war. Die Taliban lehnten die Friedens-Jirga ab und beschossen ihre Zusammenkunft mit Raketen. Auf Initiative der Friedens-Jirga ging die Einrichtung des „Hohen Rates für Frieden“ von Präsident Karsai im September 2010 zurück. Diese ist mit einflussreichen afghanischen Politikern (darunter zwei frühere afghanische Präsidenten, der Tadschike Burhannuddin Rabbani, der auch der Vorsitzende ist, und Said Hazrat Sibghatullah), islamischen Geistlichen, regionalen Stammesführern,



Frauen, Angehörigen des 2001 gestürzten Taliban-Regimes, Widerstandskämpfern und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen besetzt und soll Gespräche mit den radikalislamischen Taliban und den Aussöhnungsprozess vorantreiben.

Im Sommer 2011 beschloss der VN-Sicherheitsrat zukünftig Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer auf zwei separaten Terroristenlisten aufzuführen, um Friedensverhandlungen zu erleichtern. Die Taliban machten den Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan zur Bedingung von Verhandlungen. Im Herbst 2011 ermordeten die Taliban den Chefunterhändler der Kabuler Regierung mit den Taliban, Burhanuddin Rabbani.

Medienberichten zufolge soll der deutsche Sonderbeauftragte für Afghanistan und Pakistan, Michael Steiner, Geheimgespräche zwischen der US-Regierung und den Taliban, unter anderem mit einem Gefolgsmann von Taliban-Chef Mullah Omar, Mohammed Tayeb al-Agha, in Deutschland ermöglicht haben.

Im Dezember 2012 trafen sich erstmalig seit langem Stillstand im Versöhnungsprozess ranghohe Vertreter der radikal-islamischen Taliban mit Vertretern der Regierung in Kabul, afghanischen Parlamentariern und Oppositionellen in Paris. Laut Presseangaben zeigten sie sich versöhnungsbereit und sprachen sich für eine Teilung der Macht in Afghanistan aus. Die Taliban-Vertreter, die laut Mitteilung mit Zustimmung des Taliban-Führers Mullah Omar auftraten, forderten eine neue afghanische Verfassung, die auf islamischen Prinzipien beruhe. Außerdem sicherten sie zu, dass sie die Rechte der Frauen, die der Islam ihnen zugesteht, achten würden. Die afghanische Regierung ließ verlauten, dass sie in der ersten Hälfte des Jahres 2013 direkte Gespräche mit den Taliban aufnehmen will. Der Zeitplan für Verhandlungen sieht vor, dass sich die afghanische Regierung zuerst die Unterstützung Pakistans sichern will und dann unter Vermittlung von Pakistan und den USA in Saudi-Arabien mit den Taliban verhandeln. In der zweiten Jahreshälfte wird dann ein Waffenstillstand angestrebt und die Rebellengruppen sollen sich in politische Parteien umwandeln und bei Wahlen antreten. Der VN-Sicherheitsrat hatte zuvor die in der VN-Terrorliste verfügbaren Reisebeschränkungen gegen Rebellenführer aufgehoben und so eine Voraussetzung für die Gespräche geschaffen.

17

Es besteht die große Sorge, dass im Zuge der Friedensverhandlungen mit den Taliban die Errungenschaften v.a. im Bereich der Frauenrechte wieder zurückgenommen werden könnten. Diese Befürchtung scheint nicht ganz unbegründet zu sein, unterstützt doch Präsident Karsai die Richtlinie des Religionsrates Ulema, welche eine Einschränkung der in der Verfassung verankerten Frauenrechte empfiehlt. Es steht zu

befürchten, dass die Frauen Afghanistans den größten Preis für eine nationale Versöhnung werden zahlen müssen. In einem offenen Brief an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages forderten führende Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft größere Transparenz in den Verhandlungen mit den Taliban und einen verstärkten Zugang zu nationalen Entscheidungsprozessen in Afghanistan. Wir sollten die zivilgesellschaftlichen und politischen Kräfte darin bestärken, sich für die vorbehaltlose Verankerung der Menschen- und Frauenrechte in der Verfassung einzusetzen. Unsere Unterstützung sollte zivilgesellschaftliche Gruppen und besonders Frauen befähigen, sich in die Friedensverhandlungen einzubringen und ernst genommen zu werden. Ferner sollten wir die Zivilgesellschaft bei den (internationalen) Verhandlungen konsequent beteiligen und ihr Mitspracherecht einräumen.

## **2.7 Unterstützung der Wahlen 2014**

18 Für die zukünftige Entwicklung des Landes ist die anstehende Präsidentenwahl im April 2014 von immenser Bedeutung. Erfolgreiche Wahlen, die demokratischen Standards im großen und ganzen genügen, würden den Friedens- und Aufbauprozess Afghanistans stärken. Umgekehrt würden gefälschte Wahlen zu einer beschleunigten Destabilisierung führen. Die meisten Afghanen haben jedes Vertrauen in ihre Regierung verloren, viele glauben nicht daran, dass Präsident Karsai freie und faire Wahlen zulassen wird. Deshalb muss alles daran gesetzt werden, dass es eine relativ freie und faire Wahl wird, deren Ergebnis für die afghanische Bevölkerung akzeptabel sein kann.

Die letzte Präsidentschaftswahl im Sommer 2009 war durch systematische Wahlmanipulationen aller Kandidaten, jedoch insbesondere von Präsident Karsai, charakterisiert. Die afghanische Wahlbeschwerdekommission deckte massive Unregelmäßigkeiten auf und erklärte rund ein Drittel der abgegebenen Stimmen für ungültig. In den Auszählungsprozess griffen die UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) unter der Leitung des VN-Sonderbeauftragten Kai Eide, die US-Botschaft und COMISAF (Commander ISAF) McChystal ein. Die letzten Parlamentswahlen im September 2010 verliefen ebenfalls inakzeptabel. Obwohl es nur 12,5 Mio. Wahlberechtigte gab, waren 17 Mio. Wählerausweise im Umlauf. Die Sicherheitslage war prekär, Wahlkampfhelfer wurden entführt und ermordet, die Taliban drohten Wählern mit dem Tod, nach Schätzungen der afghanischen Wahlkommission wurden ca. 1000 Wahlzentren nicht geöffnet, 1,3 Mio. der

abgegebenen Stimmen wurden für ungültig erklärt, 24 der gewählten Kandidaten wurde der Parlamentssitz aberkannt. Bei den Wahlen 2009 hat die ISAF lediglich eine unterstützende Rolle gespielt und haben ANP (Afghan National Police) und ANA (Afghan National Army) die Sicherheitsverantwortung getragen. Es ist unbedingt notwendig, dass die internationale Gemeinschaft alles daran setzt, dass die nächste Wahl besser verläuft als die letzte.

Die Unabhängige Afghanische Wahlkommission (Independent Election Commission, IEC) hat am 31.10.2012 bekanntgegeben, dass die nächsten Präsidentschafts- und Provinzratswahlen am 05. April 2014 stattfinden werden und hat den Fahrplan bis dahin bekanntgegeben. Der Amtsantritt des neuen Präsidenten ist für den 25. Mai 2014 vorgesehen. UNAMA wird als Koordinationsinstanz fungieren. Jedoch stehen noch wichtige Entscheidungen bezüglich technischer und rechtlicher Rahmenbedingungen aus. Die Überarbeitung wahlrelevanter Gesetze sowie die Koordinierung und Abstimmung zur Wahlvorbereitung wird eine große Herausforderung für die afghanische Regierung bedeuten. Innerhalb der nächsten Monate soll die „Needs Assessment Mission“ der Vereinten Nationen Afghanistan besuchen. Am 17. Oktober 2012 forderten 52 Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter der im September 2012 neu gegründete „Kooperationsrat der Politischen Parteien und Koalitionen AFG“ (Cooperation Council of Political Parties and Coalitions, CAPP), in einer gemeinsamen Erklärung freie und faire Wahlen. Die Sorge um eine Manipulation durch das Präsidentenlager ist groß und von der internationalen Gemeinschaft wird erwartet, einen verfassungsgemäßen Wahlprozess zu unterstützen. Außerdem fordert die Zivilgesellschaft eine Reform des Wahlgesetzes und den Einbezug internationaler Kommissare in die afghanische Wahlbeschwerdekommission (Electoral Complaints Commission, ECC). Bislang lehnt Präsident Karsai dies ab. Sowohl die „Nationale Koalition“ (NA) und ihr Vorsitzender Abdullah Abdullah als auch die Hezb-e-Islami Gulbuddin (HIG) betrachten die Sicherheitslage und die Transparenz der Wahlen als Bedingung für ihre Teilnahme am Wahlprozess. Damit eine ordentliche Wahl erreicht werden kann, müssen frühzeitig die Voraussetzungen geschaffen werden. Eine dieser wichtigen Voraussetzungen ist die Erstellung eines aktuellen Wählerverzeichnis. Damit liegt die afghanische Regierung jedoch bereits zurück. Es wäre verheerend, wenn Präsident Karsai seine Machtmittel einsetzte, um einen von ihm favorisierten Kandidaten, insbesondere seinen älteren Bruder Abdul Qayum Karsai, ins Präsidentenamt zu hieven.

19

Um freie, faire und glaubwürdige Präsidentschaftswahlen 2014 zu gewährleisten und eine hohe politische Partizipation sicherzustellen, sollten wir daher Afghanistan in der technischen und rechtlichen Vorbereitung beraten und die Afghanen darin

unterstützen, die Sicherheit in den Wahlzentren zu garantieren. Die afghanischen Wahlinstitutionen IEC und ECC sowie die Ministerien müssen gestärkt werden, ebenso wie die afghanische Zivilgesellschaft, Wahlbeobachterorganisationen und Medien. Wir sollten ebenfalls unabhängige, lokale wie internationale Wahlbeobachter, in ihrer Tätigkeit am Tag der Wahl sowie in ihrer Vor- und Nachbereitung fördern. Die Wahlen sind von kaum zu überschätzender Wichtigkeit für die weitere Entwicklung des Landes, weshalb wir keine Anstrengung unterlassen dürfen, zu helfen, dass sie ordentlich durchgeführt werden können. Dafür gilt es, entsprechenden Druck auf Präsident Karsai auszuüben, die Sicherheitslage zu unterstützen und den Auszählungsprozess zu begleiten.

## **2.8 Regionaler Kontext Afghanistans**

Der Konflikt in Afghanistan wird nicht ohne die Einbeziehung seiner Nachbarländer zu lösen sein. Afghanistan ist ein Binnenland mit sechs Nachbarstaaten. Die verschiedenen Ethnien, die in Afghanistan leben, finden sich in unterschiedlicher Stärke wieder in diesen Nachbarländern.

20

Pakistan spielt sicherlich die wichtigste Rolle. Es kontrolliert die wichtigste Nachschublinie der NATO von Karatschi nach Kabul und außerdem bieten seine nord-östlichen Regionen ein Rückzugsgebiet für afghanische Taliban. Zwar stehen für Pakistan und Iran andere Konflikte im Vordergrund – für Pakistan der Konflikt mit Indien, für Iran der Konflikt mit den USA. Afghanistan hat für sie die Bedeutung eines Landes in dem mit ihrem eigentlichen Konfliktpartner Stellvertreter-Konflikte bzw. -kriege ausgetragen werden. Nichtsdestotrotz, es steht fest, dass Pakistan genuine Sicherheitsinteressen in Afghanistan hat, die es von der internationalen Gemeinschaft berücksichtigt wissen will. Es versucht den Friedensprozess in Afghanistan zu beeinflussen und afghanische Extremisten für seine Zwecke zu instrumentalisieren. Auch wenn Pakistan es immer wieder vehement abstreitet, steht es unter Verdacht, afghanische Aufständische zu unterstützen, um seinen Einfluss auf die Region zu wahren. Die Führung der Quetta Shura, die nach ihrem langjährigen Aufenthaltsort im Südwesten Pakistans benannt ist, wie auch jene des Haqqani-Netzwerks, operieren von Pakistan aus. Es scheint so, als würde der pakistanische Geheimdienst ISI (Inter-Services Intelligence) Friedensbemühungen mit den Taliban torpedieren, solange er sie nicht für akzeptabel hält. Mitte November 2012 hat nun Pakistan während eines Besuches einer Delegation des afghanischen Hohen Friedensrates unter dem Vorsitzenden Salahuddin Rabbani in Islamabad mehrere Taliban, die sich

in pakistanischer Haft befanden, freigelassen. Dies wird als positives Zeichen gesehen, das zum Ausdruck bringen soll, dass Pakistan den afghanischen Friedensprozess unterstützt. Afghanistan fordert seit längerem die Freilassung von Vertretern der Quetta Shura um Mullah Omar, um so den festgefahrenen Friedensprozess wiederzubeleben. Medienberichten zufolge sind unter den freigelassenen Gefangenen Mullah Nooruddin Toorabi, der ehemalige Justizminister der Taliban, Mullah Jahangirwal, der frühere Sekretär von Mullah Omar und Allahdat Tayab, ein früherer stellvertretender Minister. Mullah Baradar, die frühere Nummer zwei hinter Mullah Omar, soll hingegen nicht freigelassen worden sein. Er war vor seiner Inhaftnahme 2010 in geheime Verhandlungen mit der afghanischen Regierung involviert gewesen, die von der VN vermittelt wurden.

Neben dem östlichen Nachbarn Pakistan bleibt der Iran einer der wichtigsten regionalen Partnerländer Afghanistans. Bei der zukünftigen Entwicklung Afghanistans wird er eine entscheidende Rolle spielen, die nicht ignoriert werden darf. Im Herbst 2010 gab Präsident Karsai zu, finanzielle Unterstützung in Millionenhöhe aus Teheran erhalten zu haben. Die Bundesregierung sollte eine verstärkte Kooperation zwischen beiden Ländern unterstützen und dabei sachfremde Fragen außen vor lassen. Besonders drei Bereiche bieten die Möglichkeit für deutsche Vermittlungsbemühungen: Im Iran leben sowohl offiziell anerkannte als auch nicht anerkannte afghanische Flüchtlinge. Sie sehen sich dabei Gewalt und Ausbeutung durch die iranischen Behörden ausgesetzt; daneben besteht kaum eine gesundheitliche Grundversorgung. Hier sollte die Bundesregierung auf eine Verbesserung der Bedingungen drängen und einen Dialog zwischen beiden Ländern anstoßen. Über den Iran führt eine der Transitrouten für illegale Drogen. Schätzungen zufolge sind zwischen 8% und 15% der Bevölkerung drogenabhängig. Die Bundesregierung sollte ihr Engagement im Bereich der Aufklärung und der Ausbildung der Polizei verstärken, um über den Abschnitt der Drogenhandelsrouten auch das Drogenproblem in Afghanistan anzugehen.

21

Ebenso wichtig sind die angrenzenden zentralasiatischen Länder für eine Stabilisierung Afghanistans. Besonders in den nördlichen Gebieten, bzw. im Länderviereck Tadschikistan, Afghanistan, Turkmenistan und Usbekistan sind verstärkt radikale Gruppierungen aktiv. Der Norden Afghanistans darf nicht zu einer Drehscheibe radikaler Islamisten werden. Neben den radikalislamischen Bewegungen ist ein weiteres ungelöstes Problem der Drogenhandel in der Region. Etwa 30% der Exporte werden über die zentralasiatischen Länder abgewickelt. Während Kasachstan und Usbekistan als Stabilitätsfaktoren in der Region angesehen werden, ist Kirgistan aufgrund seiner wenig gefestigten Struktur besonders anfällig für extremistische

Gruppierungen. Russland versucht wieder mehr Einfluss auszuüben und ist auch bereit mehr Verantwortung zu übernehmen. Bei der Bearbeitung der Herausforderungen der Region hat die „Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit“ (SOZ) (Mitglieder sind die Volksrepublik China, Russland, Usbekistan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan) großes Potential. Afghanistan hat in der SOZ seinen Status erhöht – von einem regelmäßigen Gast zum Beobachter. Diese Aufwertung ging auf die Initiative Chinas zurück. Außerdem sind inzwischen die Vorbereitungen zu 6 plus 3 Gesprächen (Nachbarstaaten Afghanistans plus Russland, USA, NATO) angelaufen.

22 China spielt insbesondere im afghanischen Rohstoffabbau eine wichtige Rolle. Aufgrund seiner Nichteinmischungs-Politik betont China regelmäßig, dass in seinem Beitrag zum Friedens- und Reintegrationsprozess in Afghanistan militärische Mittel und Einmischungen in die politische Entwicklung keine Optionen sind. Der Vertragsabschluss zwischen der afghanischen Regierung und einem chinesischen Investorenkonsortium über die Förderung eines Kupferdepots in Aynak in 2008 war der Beginn des landesweit expandierenden Bergbausektors. 2011 sicherte sich China mit dem ersten offiziellen Ölvertrag die Rechte an einem Ölfeld im Norden des Landes. Dort sollen sich in den Provinzen Sar-i-Pul und Fariab geschätzte 87 Mio. Barrel Öl unter der Erde befinden. Die afghanische Bevölkerung fordert Transparenz bezüglich Rohstoff-Verträgen. Im Juni 2012 unterschrieben Afghanistan und China ein strategisches Partnerschaftsabkommen, welches verstärkte Kooperationen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur und Sicherheit sowie in der Terrorismusbekämpfung, in Aussicht stellt. Außerdem wird darin die Absicht für eine verstärkte Kooperation in den Bereichen Ressourcen, Energie, Infrastruktur und Landwirtschaft formuliert. Anlässlich des Vertrages versicherte der damalige chinesische Präsident Hu Jintao, dass China sich beim friedlichen Wiederaufbau Afghanistans einbringen möchte. China verfolgt auch Sicherheitsinteressen in Afghanistan, insbesondere befürchtet es gefährliche terroristische *Spill-over*-Effekte in seine Region Xinjiang und eine terroristische Mobilisierung militanter Uiguren jenseits der Grenzen. Außerdem ist China an einer Bekämpfung des Waffen- und Drogenhandels in der Region interessiert. China beteiligt sich ebenfalls an der Polizeiausbildung in Afghanistan.

Auch Saudi-Arabien, obwohl kein direktes Nachbarland Afghanistans, verfolgt seine Interessen in Afghanistan. So plant Saudi-Arabien beispielsweise in Kabul ein großes religiöses Zentrum für 100 Mio. Dollar zu bauen, das eine Moschee und eine Universität beherbergen und nach König Abdallah benannt werden soll. Es handelt sich um ein Projekt, das bereits unter dem 2005 verstorbenen König Fahd angestoßen

wurde. Nach Medienberichten soll es 2016 fertiggestellt werden. Es ist u.a. eine Reaktion darauf, dass der Iran bereits im Jahre 2007 in Kabul ein großes religiöses Zentrum gebaut hat. Iran (Schiiten) und Saudi-Arabien (Sunniten/Wahhabiten) streiten um den religiösen Einfluss in Afghanistan. Saudi-Arabien sieht sich den Taliban nahe und hat auch versucht, den Vermittlungsprozess zwischen den USA und Taliban zu fördern. Allerdings verbindet Saudi-Arabien die Zusammenarbeit mit den Taliban mit der Bedingung, dass letztere jeglicher Zusammenarbeit mit Al-Qaida abschwören. Saudi-Arabien hat bereits in den 1980er Jahren ein ähnliches Zentrum in Pakistan finanziert, die „Faisal Mosque“, die größte Moschee Pakistans, die ebenfalls über eine Universität verfügt. Der Bau von Moscheen und Islamzentren bzw. finanzielle Unterstützung dafür, ist eine erklärte Strategie Saudi-Arabiens, die Verbreitung des Islam zu fördern.

In der gesamten Region Südasien gibt es nur eine ausgesprochen unterentwickelte wirtschaftliche Kooperation. Eine dauerhafte Befriedung Afghanistans und eine nachhaltige Stärkung der afghanischen Wirtschaft kann jedoch nur über regionale Wirtschaftskooperationen erfolgen. Diese zu unterstützen sollte sich die Bundesregierung als Ziel nehmen und ihr im Frühjahr angestoßenes Projekt der New Silk Road („Neue Seidenstraße“) verstärkt weiterverfolgen. Der „Istanbul-Prozess“ spielt eine wichtige Rolle im weiteren Kooperationsprozess in der Region. Dieser Prozess, der alle Nachbarn des Landes sowie Russland, Indien, die Türkei und Saudi-Arabien umfasst, wurde im November 2011 in Istanbul in Gang gesetzt. Im Juni 2012 kam es zur Nachfolge-Konferenz in Kabul. Mit der Teilnahme von Pakistan und dem Iran sind hier wichtige Staaten involviert. Der Istanbul-Prozess soll einen Beitrag leisten, um in der Region vorhandenes Misstrauen ab- und neues Vertrauen aufzubauen. So haben sich Afghanistan und seine Nachbarn auf die Umsetzung konkreter vertrauensbildender Maßnahmen verständigt. Dazu gehören etwa die bessere Zusammenarbeit bei der Katastrophenbewältigung und bei der Bekämpfung von Terrorismus und Drogen. Auch in Wirtschaft und Bildungsfragen will man enger kooperieren. Deutschland hat zugesagt, die Zusammenarbeit von Handelskammern in der Region und den Aufbau vernetzter Infrastruktur zu unterstützen. Auch die EU und ihre Außenvertreterin Ashton sollte sich hier vermehrt einbringen.

## 3 Deutschland im Afghanistan-Einsatz

### 3.1 Stimmungs- und Meinungsbild in Deutschland zum Einsatz der Bundeswehr

24

Laut einer Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus dem Jahr 2012 ist die deutsche Gesellschaft gespalten. 38% befürworten die ISAF-Mission, 55% lehnen sie jedoch ab. Dabei ist die Zustimmung in den letzten Jahren fast kontinuierlich zurückgegangen. Die Bevölkerungsmehrheit votiert für ein umgehendes Ende des Afghanistaneinsatzes der Bundeswehr. Berichte in den Medien über tote und verwundete Soldaten, über eine schlechte Sicherheitslage und unklare Zukunftsperspektiven für das Land lassen die Skepsis der deutschen Bevölkerung gegenüber diesem Einsatz steigen. Zudem spricht sich die Mehrheit der Deutschen generell gegen eine Lösung internationaler Konflikte mit militärischen Mitteln und gegen die Terrorismusbekämpfung als militärische Aufgabe aus. Gleichzeitig plädieren diejenigen, die Erfolge sehen eher für ein weiteres Engagement, wohingegen jene, die den Einsatz als Fehlschlag bewerten, eher für einen schnellen Abzug votieren. Laut der Studie werden die Folgen des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr in der deutschen Bevölkerung sehr differenziert bewertet. So meint die Mehrheit der Befragten, dass durch ihn sich das Ansehen Deutschlands in der westlichen Welt, die Einsatzmöglichkeiten internationaler Hilfsorganisationen in der von der Bundeswehr kontrollierten Region und die Lebensbedingungen der Menschen im Einsatzgebiet der Bundeswehr verbessert haben. Zweifel zeigen sich hinsichtlich der Auswirkungen für die Sicherheitslage, die Stabilität in der Gesamtregion und das Ansehen der Bundeswehr in Deutschland. Noch skeptischer werden die Folgen des Bundeswehreininsatzes für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, für die Chancen Afghanistans, sich zu einem freien, sicheren und wohlhabenden Land zu entwickeln und für den Kampf gegen den Drogenanbau in Afghanistan. Die Mehrheit befürchtet negative Auswirkungen für das Ansehen Deutschlands in der islamischen Welt und für die Sicherheitslage in Deutschland. Dabei zeigen weitere Untersuchungen, dass eine mehrheitliche Ablehnung des Einsatzes nicht auf fehlende Kenntnisse über den Einsatz zurückzuführen sind, sondern vielmehr auf eine negative Erfolgseinschätzung des Einsatzes.



### **3.2 Verlängerung des Afghanistan-Bundestagsmandats**

Der VN-Sicherheitsrat hat am 9. Oktober 2012 mit der Resolution 2069 (2012) eine erneute Verlängerung des ISAF-Einsatzes auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und 1510 (2003) bis zum 13. Oktober 2013 autorisiert. Am 28. November 2012 hat das Bundeskabinett den Verlängerungsantrag zum Bundestagsmandat zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der NATO-geführten Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan beschlossen. Im Januar 2013 wird darüber abgestimmt werden. Im Wesentlichen handelt es sich um eine Fortschreibung des laufenden Mandats. Außerdem gibt es zwei zentrale Neuerungen:

- 1) Da sich im Herbst 2013 ein neuer Bundestag konstituieren wird, wurde die Laufzeit des im Januar diesen Jahres zu verabschiedenden Mandats auf 13 Monate festgeschrieben.
- 2) Wie von der SPD gefordert, soll das deutsche ISAF-Kontingent von 4.400 Soldaten auf 3.300 Soldaten bis Anfang 2014 reduziert werden.

Die Bundesregierung betont dabei, dass die Reduzierung wie bisher unter der Voraussetzung erfolgt, dass die Lage dies erlaubt und dass weder die deutschen Truppen noch die Nachhaltigkeit des Übergabeprozesses gefährdet werden.

25

Außerdem erklärt die Bundesregierung, dass das Reduzierungsziel etwas moderater ausfalle, als es die Sicherheitslage und die Übergabe der Sicherheitsverantwortung möglich machen würden, dass jedoch die im nächsten Jahr benötigte personelle Verstärkung durch Rückverlegungsspezialisten eingerechnet wurde.

### **3.3 Veränderung des internationalen und des deutschen Afghanistan-Engagements, insbesondere in Hinblick auf Training und Ausbildung der ANSF**

2015 soll eine neue Mission des Bündnisses folgen, die jedoch nur noch auf Training und Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte abzielen soll. Die Mission soll keinen Kampfauftrag mehr beinhalten und sich mit deutlich geringerem Personaleinsatz ausschließlich auf Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte konzentrieren. Allerdings werden auch in dieser Mission Soldaten gebraucht werden, die den Schutz der Ausbilder garantieren. Dabei wird davon ausgegangen, dass das Verhältnis Ausbilder zu Soldaten zwischen 1:5 und

1:8 liegen wird. Der bisherige Arbeitstitel dieser Mission war „International Training Assistance and Advisory Mission“ (ITAAM), jedoch erklärte Verteidigungsminister de Maizière, dass zur Zeit nach einem neuen Namen gesucht werde, da in einer bestimmten Aussprache dieser Begriff im Arabischen „Anklage/Schuldzuweisung“ bedeute und somit das Potential für Missverständnisse bestünde. Deshalb lautet die neue Abkürzung für diese Mission „ANTAAM“ („Afghan NATO Training Advisory and Assistance Mission“, zu deutsch „Afghanische NATO Trainings-, Beratungs- und Unterstützungsmission“).

26 Zahlreiche ISAF-Nationen haben angekündigt, dass sie sich nach 2014 an der Ausbildung von ANSF beteiligen wollen. Hierzu ist eine Koordination zwischen den beteiligten Nationen notwendig. Nach neuesten Angaben in der Presse wird momentan damit gerechnet, dass die USA nach 2014 ca. 10.000 Soldaten unter nationalem Kommando als Eingreiftruppe und dazu 5000 weitere Soldaten als Ausbilder und Berater der afghanischen Armee im Land belassen werden. Die sonstigen internationalen Partner sollen zusammen ca. 5000 Soldaten als Ausbilder stellen. Als mögliche Lager für die Eingreiftruppe kommen der Raum Kandahar, Kabul, Mazar-i-Sharif, Kundus, Helmand und Uruzgan in Frage. Das Ausbildungspersonal muss weiterhin vor Angriffen der Taliban geschützt werden. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn die Ausbildung aus geschützten und gesicherten Camps heraus erfolgt. Die NATO verfügt über die erforderlichen Führungs- und Kommunikationskapazitäten in Afghanistan. Deshalb sollte ihr auch die Koordination der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte übertragen werden.

Wir Sozialdemokraten unterstützen eine Verlängerung des Engagements in Afghanistan. Für uns ist es aber zwingend erforderlich, dass zusätzlich zur Zustimmung der afghanischen Regierung auch ein entsprechendes VN-Mandat als völkerrechtliche Grundlage und Legitimation für den Einsatz deutscher Soldaten vorliegt. Erst nach dem Amtsantritt des Präsidenten wird es aller Wahrscheinlichkeit nach eine Entscheidung für ein Nachfolgemandat ISAF seitens der afghanischen Regierung geben. Nach unserer Auffassung muss der Einsatz über den Auftrag in einem neuen Bundestagsmandat definiert werden. Deutschland beteiligt sich nicht mehr an Kampfeinsätzen. Das Recht der Selbstverteidigung bleibt davon unberührt. Die Bundeswehr leistet dann lediglich noch

- Ausbildungs- und Ausrüstungsunterstützung,
- logistische Unterstützung

Für eine begrenzte Übergangszeit könnten zum Schutz und zur Sicherheit von ANSF und INTAAM Aufklärungskapazitäten eingesetzt werden.

Der deutsche Beitrag bei der Ausbildung sollte auf der Grundlage einer sicheren Infrastruktur erfolgen. Hier bietet sich Masar-e-Sharif an. Eine Zersplitterung der Ausbildungskräfte auf mehrere Standorte sollte vermieden werden. Der Lagerschutz sollte in Kooperation aller beteiligten Nationen durchgeführt werden. Daran können sich auch Nationen beteiligen, die kein Ausbildungspersonal stellen. Auf jeden Fall darf es keine Beteiligung deutscher Soldatinnen und Soldaten an Offensivoperationen geben. Die deutschen sanitätsdienstlichen Einrichtungen entsprechen vom Leistungsspektrum und den Kapazitäten dem Standard eines Krankenhauses. Im Gegenzug müssten andere Nationen verstärkt Lagerschutz und logistische Unterstützung leisten.

Die Transition markiert eine Wende im militärischen Engagement der NATO und ihrer Partner in Afghanistan. Parallel zum Übergangsprozess findet eine Anpassung des Engagements der internationalen Gemeinschaft statt. Im Zuständigkeitsbereich der deutschen Truppen wurde mit Faizabad bereits eines der drei großen Bundeswehrlager im Norden des Landes an die Afghanen übergeben. In Kunduz ist der Führungswechsel des zivil-militärischen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Team, PRT) von der Bundeswehr auf das Auswärtige Amt vollzogen. Die Zahl der deutschen Soldaten wird kontinuierlich verringert. Die Konzentration der deutschen Truppen erfolgt in Masar-e-Sharif. Diese Entwicklung entspricht unserem Afghanistan-Konzept. Die Bundeswehr betreibt verstärkt die Ausbildung der afghanischen Polizei und Armee. Das deutsche ISAF-Kontingente hat sich auf diese Aufgabe hin neu ausgerichtet. Die kontinuierliche Reduzierung des deutschen ISAF-Kontingents ist ein deutliches Signal, bis Ende 2014 den ISAF-Einsatz in Afghanistan zu beenden.

27

Der für Anfang 2014 angestrebte Personalumfang ist realistisch und für die zu bewältigenden Aufgaben angemessen. Er ist eine solide Basis, um nach einer erneuten Truppenreduzierung die ISAF-Mission bis Ende des Jahres zu beenden und geordnet in die neue Mission für Training, Beratung und Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANTAAM) überzugehen.

Die deutsche Truppenreduzierung in 2013 wird dazu führen, dass im Wesentlichen nur noch die Ausbildung der drei Brigaden des 209. Korps der ANA, die ANA-CIMIC-Ausbildung und die Ausbildung an der Pionier- und Logistikschule in Masar-e-Sharif durchgeführt werden kann. Nach unserer Einschätzung muss einer der Schwerpunkte

die Ausbildung in der Kampfmittelbeseitigung (Sprengfallen, Landminen) sein, da hiervon erhebliche Gefahr ausgeht. Hier sollte sich Deutschland neben der Ausbildung der Führungskräfte besonders engagieren.

Bezüglich der Polizeiausbildung müssen für die Zeit nach dem Abzug der NATO-Streitkräfte aus Afghanistan neue realisierbare Lösungen gefunden werden, die auf den bestehenden Strukturen in Afghanistan aufbauen und eine vertretbare Stabilität im Land versprechen. So bestehen in einigen Provinzen relativ stabile Machtverhältnisse, weil starke Provinzgouverneure bzw. Provinzfürsten die Taliban verdrängt haben oder sie in Schach halten. Den Provinzgouverneuren (und nicht der Regierung in Kabul) loyal ergebene Milizen sind hier in der Lage Sicherheit und öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Mit der Einbindung solcher gewachsener Ordnungsstrukturen in ein afghanisches Sicherheitskonzept können weite Regionen in Afghanistan stabilisiert werden. Diese Provinzen könnten immer noch Aufbauhilfen erhalten und ggf. wäre dort auch eine Weiterverfolgung eines angemessen finanzierten EUPOL-Ansatzes im Polizeiaufbau möglich. Der Afghanistan-Strategie der Bundesregierung zur „Übergabe in Verantwortung“ im ursprünglichen Sinne fehlt angesichts der erklärten Abzugspläne aber die wichtigste Voraussetzung: Die absehbare Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols mit Hilfe eines funktionierenden Polizeiapparates.

28

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist es von zentraler Bedeutung, dass beim Training für die Polizeikräfte und die Ausbilder der Polizeikräfte das Konzept der menschlichen Sicherheit und nicht das Konzept der Terrorismusbekämpfung im Mittelpunkt steht. Unsere Unterstützung sollte auf eine längere Ausbildung der Polizeikräfte zielen, um eine nach dem Legalitätsprinzip agierende Armee und Polizei aufzubauen. Dabei sollten wir eine stärker zivile Ausbildung (ergänzend zur militärischen) fokussieren, sodass die Polizeikräfte sensibilisiert sind und Kenntnisse über Menschenrechte, über das Gesetz in Hinblick auf Straflosigkeit, über die VN-Standards und –Rechte für Gefangene in der Militär- und Polizeiarbeit, über die psychischen Auswirkungen von Gewalt und Folter sowie den traumasensiblen Umgang von Gewaltopfern, erhalten. Dabei sollte unsere Unterstützung im Besonderen eine Sensibilisierung der Sicherheitskräfte gegenüber Frauen anstreben. Diese Anforderungen sollten wir auch gegenüber neuen Akteuren, wie z. B. China, die sich seit 2012 ebenfalls für Training und Ausstattung der Polizei engagieren, artikulieren. Wir sollten zudem die Einführung von Beschwerdemechanismen für BürgerInnen, zum Beispiel durch eine eigene Behörde innerhalb der Polizei, fördern, um dadurch die *accountability* der Polizei zu erhöhen. Wir sollten uns außerdem für eine Erhöhung der Zahl weiblicher Polizisten (derzeit 1.300) engagieren.

### 3.4 Rückzug der internationalen Truppen

Es darf zu keinem „Abzugswettbewerb“ kommen, sondern die Devise der NATO – „gemeinsam rein, gemeinsam raus“ – sollte befolgt werden. Frankreich beendete seinen Kampfeinsatz in Afghanistan bereits frühzeitig und entgegen von NATO-Abreden im November 2012. Der neue französische Präsident Hollande hatte schon im Wahlkampf versprochen, die Truppen noch 2012 abziehen. Etwa 1000 US-amerikanische Soldaten übernehmen die Provinz Kapisa im Osten des Landes. Nur rund 1500 französische Soldaten verbleiben für Logistik- und Ausbildungsprojekte in Afghanistan. Bereits 2010 haben die Niederlande ihre Truppen abgezogen und die Führungsverantwortung in der Provinz Uruzgan übergeben. Im Februar 2010 war die niederländische Regierung unter Jan Peter Balkenende an der Afghanistanfrage zerbrochen. 2011 hat sich auch Kanada aus der Kampfmission zurückgezogen und trainiert seither nur noch afghanische Kräfte.

Der Rückbau der Truppen bedeutet eine immense logistische Herausforderung für die Bundeswehr. Es müssen über 4000 Soldaten, 1.700 Fahrzeuge sowie Material im Umfang von 6.000 Containern rückverlegt werden. Die Planungen dafür sind schon sehr weit fortgeschritten. Generalinspekteur Volker Wierer hat in der Task-Force Afghanistan/Pakistan im Oktober 2012 den geplanten Rückbau der Bundeswehr glaubhaft erläutert. Kriegswaffen und entsprechendes Gerät, das dem Kriegswaffenkontrollgesetz unterfällt, soll nach Deutschland zurückgeführt werden. Munition soll in Teilen auch vor Ort vernichtet werden. Material wie beispielsweise Container, Geländewagen vom Typ „Wolf“ soll zurückgerüstet („demilitarisiert“) werden, um es anschließend z.B. durch den Verkauf an Tadschikistan und Pakistan in der Region zu verwerten. Die Rückführung des deutschen ISAF-Einsatzmaterials wird mit dem Flugzeug direkt von Mazar-e-Sharif (vor allem sensible militärische Materialien), sowie ebenfalls über den Flughafen Termez in Usbekistan erfolgen. In der Regel werden damit zivile Unternehmen beauftragt, es sei denn, es handelt sich um sicherheitsrelevantes Material. Die Nutzung des deutschen Flughafen Termez für einen begrenzten Zeitraum ist sinnvoll, zumal er räumlich bei einer eventuell erforderlichen schnellen Evakuierung deutscher Truppen schnell zu erreichen ist. Da die Flug-Option sehr kostenintensiv ist (pro Flugstunde fällt meist ein fünfstelliger Eurobetrag an), wird wahrscheinlich außerdem die Nordroute genutzt werden, d.h. mit LKW und Eisenbahn durch Usbekistan und Russland bis ins litauische Klaipeda (Memel) und von dort mit dem Schiff über die Ostsee nach Deutschland. Jedoch haben bestimmte Transitländer (z.B. Usbekistan) Vorbehalte gegenüber dem Transport von Waffen und militärischem Großgerät durch ihr Territorium. Es muss abgeklärt werden, ob noch andere Partnerländer aus dem Regional Command North

(z.B. Belgien, Schweden oder Norwegen) dieselbe Abzugsroute präferieren. Auf der Südroute durch den Salang-Pass bis zum pakistanischen Hafen von Karatschi und dort weiter durch den Suez Kanal, würde die Bundeswehr in Konkurrenz mit den amerikanischen Streitkräften kommen. Sollte der Abzugsweg über Peschawar nicht funktionieren (auf der Route über Pakistan kommt es immer wieder zu Angriffen von Taliban, und zwischenzeitlich war die Grenze aufgrund von diplomatischen Verstimmungen mit den USA von der pakistanischen Regierung geschlossen worden), werden auch die internationalen Verbündeten, u.a. USA, Großbritannien, Italien, über die zentralasiatischen Länder nördlich von Afghanistan ihren Rückzug abwickeln. Dies wird Deutschland dann begleiten müssen. Für den Abzug wird eine Hauptumschlagsbasis (HUB) eingerichtet werden, die einen Flughafen sowie einen Hafen umfassen wird, und die der Verteilung des zurückführenden Materials auf die jeweiligen Standorte und einzelnen Empfänger in Deutschland dient. Als Standort wird gerade Trabzon an der türkischen Schwarzmeerküste eruiert.

### **3.5 Eckpunkte für den deutschen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklungsförderung bis 2014 und in der Transformationsdekade**

30

Angesichts der ungewissen Perspektiven stellt sich für die Entwicklungszusammenarbeit die zentrale Frage: Wie kann das bisher Erreichte abgesichert werden und ein weiteres Engagement für eine nachhaltige Entwicklung sichergestellt werden?

Viele Einschätzungen gehen davon aus, dass zumindest regional eine erhöhte Gefährdung und wachsende Unsicherheit für die afghanische Zivilgesellschaft sowie internationale Helfer und ihre afghanischen Partner zu erwarten ist. Internationale Studien machen deutlich, dass Unsicherheit ein wesentliches Entwicklungshemmnis darstellt. Schon jetzt ist zu beobachten, dass sich die wirtschaftliche Auftragslage und das Investitionsklima angesichts der unsicheren Perspektiven verändert.

Vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Strukturen, die sich während des Einsatzes der ISAF herausgebildet haben, wird der Truppenrückzug spürbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Auftragslage und die Beschäftigungssituation haben. Lokale Beschaffungen und logistische Unterstützung werden zurückgehen, direkt oder indirekt geschaffene Arbeitsplätze ebenso. Die Weltbank schätzt, dass sich die jährlichen Wachstumsraten halbieren werden.

Mit den Konferenzen in Bonn im Dezember 2011 und in Tokio im Juli 2012 hat die internationale Gemeinschaft grundsätzlich ihre Unterstützung bis 2024 in Aussicht gestellt, ohne jedoch die Höhe der Mittel auf diesen Zeitraum festzuschreiben. Für die nächsten vier Jahre hat die internationale Gemeinschaft Unterstützung im Umfang von 16 Milliarden Dollar zugesagt. Die afghanische Regierung hat sich im Gegenzug auf konkrete Reformen verpflichtet, die Voraussetzung für die fortwährende Unterstützung darstellen. Denn der wesentliche Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung Afghanistans liegt in der afghanischen Eigenverantwortung (Ownership) und in der Entwicklung von Kapazitäten in den Bereichen Regierungsführung, Institutionenaufbau und legitime Staatlichkeit. In Tokio verständigten sich Afghanistan und die internationale Gemeinschaft auf einen Prozess und Indikatoren zur Überprüfung der eingegangenen Verpflichtungen. Im Rahmen der Transition wird ein Rückgang der internationalen Mittel erwartet. Deutschland will Afghanistan zunächst bis 2016 jährlich mit bis zu 430 Mio. Euro unterstützen, um die Lebensbedingungen der Menschen und die afghanische Regierungsführung zu verbessern. Außerdem will Deutschland sich mit rund 150 Mio. Euro an der Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte beteiligen.

Aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen ist eine verbesserte internationale Geberkoordination für Afghanistan und die Region dringend erforderlich, um zu gewährleisten, dass die internationale Gemeinschaft und die afghanische Regierung ihren eingegangenen Verpflichtungen nachkommen. Deutschland sollte sich aktiv dafür einsetzen, dass die EU und die VN eine stärkere und klar definierte Rolle bei der Koordinierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan einnehmen.

31

Das regionale Umfeld hat entscheidenden Einfluss auf die Stabilität und die Entwicklungsperspektiven in Afghanistan. Deutschland und die internationale Gemeinschaft brauchen hier eine kohärente Strategie zur Einbeziehung der Nachbarn Afghanistans, allen voran Pakistan. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann hier mit ihren langjährigen Erfahrungen in Pakistan einen wesentlichen Beitrag auch in der Anregung von grenzübergreifenden Initiativen leisten.

Besondere Bedeutung bei der Kapazitätsentwicklung kommt nicht nur der nationalen, sondern vor allem auch der regionalen und lokalen Ebene zu. Auch hier gilt es, Planungs- und Verwaltungskapazitäten zu stärken und die Verbindung der unterschiedlichen Ebenen untereinander zu fördern. Mit der Einrichtung des regionalen Kapazitätsentwicklungsfonds und des regionalen Infrastrukturentwicklungsfonds ist die Bundesregierung 2010 einer Forderung der

SPD nach lokalen Wiederaufbaufonds nachgekommen. Diese haben sich positiv bewährt und sollten weitergeführt und ausgebaut werden.

Neben der ganz wesentlichen Kapazitätsentwicklung im Bereich Governance und Zivilgesellschaft muss die Grundversorgung vor allem in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung weiter unterstützt werden. Noch stärker als bisher muss der Schwerpunkt dabei auf den besonders marginalisierten Gruppen und der Entwicklung im ländlichen Raum liegen. Vor allem der Zugang von Frauen und Mädchen zu Bildung und medizinischer Versorgung ist dringend zu verbessern. Darüber hinaus gilt es, verstärkt die Qualität der Leistungen zu steigern, im Bildungsbereich beispielweise durch die Verbesserung der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Zusätzlich zur Förderung der Grundbildung sollte auch der Aufbau der sekundären, tertiären und beruflichen Bildung unterstützt werden, um so den Mittelstand zu stärken.

Ebenso sollte das Engagement im Bereich der Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung weitergeführt und verstetigt werden. Auch hier gilt es, verstärkt den ländlichen Raum einzubeziehen.

32

Damit Afghanistan eine nachhaltige und sinnvolle Strategie zur Nutzung der eigenen Rohstoffvorkommen entwickeln kann und hier keine neuen Konfliktpotentiale hervorgerufen werden, sollte auch in diesem Bereich Kapazitätsentwicklung und Beratung im Sinne der internationalen Transparenzinitiative EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) erfolgen. Das gilt insbesondere für Transparenz der Investitionen und des Abbaus durch ausländische Direktinvestoren.

Angesichts der unsicheren Perspektiven wird in der Entwicklungszusammenarbeit ein höheres Maß an Flexibilität und ein hohes Reaktionsvermögen notwendig werden, um auf mögliche Veränderungen beispielweise der Sicherheitslage oder politischen Stabilität reagieren zu können. In der Planung und Formulierung von Zielkorridoren ist dies verstärkt zu berücksichtigen. Der afghanische Wunsch nach einer regionalen Ausweitung des deutschen Engagements sollte im Rahmen der internationalen Koordination geprüft werden.

Die umfassenden Aufgaben erfordern die partnerschaftliche Zusammenarbeit unterschiedlicher staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure der Entwicklungszusammenarbeit. NGOs, kirchliche Akteure und politische Stiftungen verfügen über besondere Kapazitäten und Zugänge, mit denen sie einen wichtigen Beitrag leisten können. Es gilt, sie in dieser Arbeit zu unterstützen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die es auch kleineren NGOs ermöglichen, ihr



wichtiges Engagement in Afghanistan weiterzuführen. Neben einer finanziellen Förderung des Engagements ohne die zuletzt praktizierte Konditionierung gilt es, insbesondere mögliche Unterstützung im Bereich des Risikomanagements zu prüfen.

Der Verantwortung für deutsches und lokales Personal und afghanische Partner Rechnung tragend, muss das Risikomanagement weiterentwickelt und auf die neuen Herausforderungen zugeschnitten werden. Es müssen Schutzmechanismen und Krisenreaktionsmechanismen entwickelt werden, die staatliches und nicht-staatliches deutsches Personal, aber auch lokale Mitarbeiter/innen und Partner/innen, einbeziehen.

Dieser Schutz muss auch die vor Ort engagierten deutschen NGOs und ihre Partner berücksichtigen.

### **3.6 Der deutsche Beitrag im Bereich Menschenrechte nach 2014**

Die Ursachen der Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen und die derzeitigen positiven Entwicklungen zu bestärken sollte zielsetzend für unsere Unterstützung in der Transitionsphase sein. Nach 2014 brauchen wir einen echten Wechsel von der militärischen zur zivilen Hilfe und weiterhin eine Stärkung der Zivilgesellschaft. Die auf der Tokio-Konferenz zugesagten Mittel sollten an Fortschritte in den Bereichen Good Governance, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gebunden werden.

33

Der Aufbau der Rechtsstaatlichkeit und des afghanischen Justizsystems sollte im Zentrum unseres Beitrags stehen, um im Besonderen die Rechte der Frauen, Kinder, religiösen Minderheiten und zurückkehrenden Flüchtlingen zu stärken. Wir sollten ein rechtsstaatliches Justizwesen fördern und auf eine Stärkung des Rechtsschutzes für afghanische Frauen zielen. Außerdem sollten wir den Aufbau von Rechtsberatungen sowie Menschenrechtstrainings unterstützen und das Rechtsbewusstsein in der Gesellschaft stärken. Dabei sollten wir einheimische ExpertInnen, die sich mit der realen Rechtslage vor Ort auskennen, mit einbeziehen. Wir sollten darauf drängen, die nationalen Menschenrechtsorgane und Organisationen, wie die „Independent Human Rights Commission“ oder das „Women’s Network“, zu stärken.

Unser Beitrag sollte das afghanische Justizwesen dabei unterstützen, die Kriegsverbrechen aufzuklären (2003 Ratifikation des Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs) und die Kriegsverbrecher ausfindig zu machen und sie zu

verurteilen. Von der afghanischen Regierung sollten wir fordern, dass Kriegsverbrecher in einer zukünftigen afghanischen Regierung keine politischen Ämter bekleiden dürfen. Die afghanische Gesellschaft soll die Zeit der Bürgerkriege aufarbeiten können.

Die Zivilgesellschaft ist der wichtigste Faktor, um einen stabilen und demokratischen Staat aufzubauen. Unsere Unterstützung sollte zur Ertüchtigung der Zivilgesellschaft in politischen Organisationen, in Parteien, in (lokalen) Nichtregierungsorganisationen und auf allen politischen Ebenen beitragen. Wir sollten besonders das Engagements von Frauen auf lokaler Ebene stärken. Unsere Unterstützung sollte ebenso der sich gut entwickelnden Medienlandschaft gelten. Dabei sollte das Potential des Internets als Plattform des Wissens- und Meinungsaustausches nicht unterschätzt werden.

## 4 Fazit

34 Afghanistan befindet sich in einer kritischen Umbruchphase. Die internationalen Truppen bereiten sich auf ihren Abzug und das Ende ihres Kampfeinsatzes vor. 2015 soll Afghanistan die Verantwortung für seine Sicherheit selbst übernehmen. In Afghanistan, aber ebenso in seinen Nachbarstaaten, löst dies Nervosität aus. Niemand kann zum jetzigen Zeitpunkt mit Bestimmtheit sagen, wie die Zukunft Afghanistans aussehen wird. Alle Szenarien sind denkbar, die weitere Entwicklung des Landes ist offen.

In welche Richtung diese Entwicklung gehen wird, wird auch – selbstredend neben der Rolle die Afghanistan selbst, seine Nachbarländer, die USA, die NATO, und die internationale Gemeinschaft spielen – von unserem Engagement abhängen. Wir haben uns in über einem Jahrzehnt mit großem Einsatz und sehr vielen Ressourcen in Afghanistan engagiert. Über 50 deutsche Soldaten sind in Afghanistan gestorben. Dieser Einsatz war zu groß, als dass wir nun resigniert dieses Land sich selbst überlassen können und damit die Erfolge riskieren, die im letzten Jahrzehnt durchaus erzielt wurden. In Afghanistan wurde vieles noch nicht erreicht. Wir stehen weiterhin in der Verantwortung uns für eine demokratische gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes, in der alle Menschenrechte geachtet werden, einzusetzen.

Um Fehler, die in der Vergangenheit gemacht wurden, nicht zu wiederholen, muss unser bisheriges Engagement in Afghanistan umfassend analysiert werden. Deutschlands zukünftiges Engagement in Afghanistan muss auf Grundlage einer unabhängigen und selbstkritischen Evaluierung aller seiner Aktivitäten erfolgen. Seit Ende 2010 verfasst die Bundesregierung halbjährlich Fortschrittsberichte zu Afghanistan. Dies war von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages gefordert worden, um eine bessere Entscheidungsgrundlage für die Mandatsverlängerung zu haben. Deshalb ist es gut und richtig, dass es diese Fortschrittsberichte gibt. Jedoch tendieren sie dazu, die Lage zu positiv darzustellen und die Erfolge gegenüber Versäumnissen und Mängeln hervorzuheben. Wir fordern daher eine umfassende Evaluation unabhängiger Experten, gerade um für die Zukunft Lehren ziehen zu können.

Der deutsche Anteil am Personalumfang der Soldaten ist auf das absolut Notwendige zu begrenzen. Es muss deutlich werden, dass Deutschland auf Dauer keine militärischen Interessen in Afghanistan verfolgt. Wir Sozialdemokraten drängen auf ein entsprechendes VN-Mandat bei gleichzeitiger Zustimmung der afghanischen Regierung. Ebenso muss es dabei bleiben, dass militärische Ausbildung seitens deutscher Truppen nur im Norden Afghanistans durchgeführt wird.

35

Gegenüber der afghanischen Regierung und Bevölkerung ist von besonderer Bedeutung, in dieser Phase die richtigen Signale zu setzen: Die internationale Gemeinschaft muss für ihre zugesagte Unterstützung eine nachhaltige Finanzierung verlässlich sichern. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit muss Afghanistan weiterhin besondere Priorität eingeräumt und die Mittel müssen auf weiterhin hohem Niveau über die Transformationsdekade hinweg fortgeschrieben werden.

Jedoch gilt bei aller Selbstverpflichtung auf langfristiges Engagement das im Dezember 2011 in Bonn festgeschriebene Prinzip des *Quid pro Quo*. Dieses legt fest, dass langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft nur gegen Reformfortschritte der afghanischen Regierung geleistet werden wird. Es gilt unbedingt Verbesserungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung, der Drogenbekämpfung, der Regierungsführung und der Menschen- und Frauenrechte konsequent von afghanischer Seite einzufordern.

Nicht zuletzt ist ein besonderes Augenmerk auf realistische Zielformulierungen, ein verantwortliches Erwartungsmanagement und transparente Kommunikation in Deutschland wie in Afghanistan zu richten, denn die Entwicklung in Afghanistan wird absehbar von großen Schwierigkeiten und Unsicherheiten gezeichnet sein.

Es ist unerlässlich, dass unser Engagement in Afghanistan auf Grundlage einer kohärenten, ressortübergreifenden und ganzheitlichen Strategie für Friedensförderung und Konflikttransformation erfolgt. Ein weiteres militärisches Verbleiben in Afghanistan über 2014 hinaus muss auf den Schutz der Ausbilder begrenzt bleiben. Das zivile Engagement darf nicht reduziert, sondern sollte weiter ausgebaut werden.

Ein Baustein zur Unterstützung der Eigenverantwortung (Ownership) liegt deshalb in der Unterstützung der afghanischen Zivilbevölkerung. Insbesondere ist es uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ein zentrales Anliegen zu betonen, wie wichtig es für einen erfolgreichen Aussöhnungsprozess und für die langfristige Entwicklung des Landes ist, dass das afghanische Parlament und afghanische zivilgesellschaftliche Akteure in die weitere Konzeption und Umsetzung einer Afghanistan-Strategie eingebunden werden. Ihre Beteiligung an internationalen Konferenzen, wie bereits im Dezember 2011 in Bonn und im Juli 2012 in Tokio, wo sie ihre Anliegen einbringen konnten, ist unerlässlich. So hat die Tokio-Konferenz Weichen gestellt für eine Neuausrichtung der internationalen Hilfe, die sich an den konkreten afghanischen Bedürfnissen und Prioritäten orientiert und soweit wie möglich afghanische Strukturen und Verantwortung stärkt.

36

Die Entwicklung Afghanistans hin zu einer friedlichen und demokratischen Gesellschaft muss letztlich von den Afghanen selbst vorangetrieben und getragen werden. Doch stehen wir hier weiterhin in der Verantwortung, diese Entwicklung zu unterstützen. Afghanistan darf nach dem militärischen Rückzug nicht aus dem Blickfeld der deutschen Politik und der deutschen Öffentlichkeit verschwinden.







