

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan – Zwischenbericht Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung und Zusammenfassung	2
I. Sicherheit und Transition	3
1. Sicherheitslage	3
2. Transition	5
3. Unterstützung für die afghanischen Sicherheitskräfte nach 2014 ...	6
II. Staatswesen und Regierungsführung	7
4. Politische Perspektive und Friedensprozess	7
5. Regierungsführung und Institutionen	8
6. Zivilgesellschaft und Menschenrechte	9
III. Wiederaufbau und Entwicklung	10
7. Wirtschaftliche Entwicklung, Einkommen, Rohstoffe	10
8. Afghanistan nach der Tokio-Konferenz	13
Anhang	15
Glossar	15

Einleitung und Zusammenfassung

Die Fortschrittsberichte der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dienen der Unter-richtung des Deutschen Bundestages. Die in Afghanistan engagierten Ressorts – vor allem Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – erstellen die Berichte gemeinsam unter Leitung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Michael Koch. In ihrem ersten Fortschrittsbericht hatte die Bundesregierung im Dezember 2010 eine Bestandsaufnahme und Kursbestimmung des deutschen Engagements in Afghanistan vorgenommen. Seitdem hat sie jährlich im Sommer einen Zwischenbericht sowie im Winter einen umfassenden Fortschrittsbericht vorgelegt. Der vorliegende Zwischenbericht enthält das aktuelle Lagebild zur Jahresmitte 2013 und einen Ausblick auf bevorstehende Ereignisse. Er gliedert sich nach bisherigem Muster in die drei zentralen Aufgabengebiete des internationalen Engagements in Afghanistan: Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung.

2013 ist ein Jahr der Vorbereitung. Es steht ganz im Zeichen von umfassenden Veränderungen in den darauffolgenden zwölf Monaten: Am 5. April werden die Afghaninnen und Afghanen nach derzeitiger Planung einen neuen Präsidenten wählen, und am Ende des Jahres 2014 wird die Transition – d. h. die Übernahme der Sicherheitsverantwortung von der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force, ISAF) durch die Afghanischen Nationalen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF) – abgeschlossen sein. Diese Themen standen folgerichtig auch im Mittelpunkt einer weiteren Sitzung der Internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan (International Contact Group, ICG) am 14. Mai in Berlin. Das Treffen der Sonderbeauftragten von 56 Staaten und internationalen Organisationen, die stets unter deutschem Vorsitz tagen, fand erstmals in der Bundeshauptstadt statt.

Die Vorbereitungen für die richtungsweisende Präsidentschaftswahl in Afghanistan haben begonnen: Millionen von Wählerregistrierungskarten sind in den letzten Wochen unter teils schwierigen Bedingungen in die Wahlzentren im gesamten Land gebracht worden. Die Opposition hat Parteienbündnisse gegründet und sucht nach einem konsensfähigen Präsidentschaftskandidaten. Zivilgesellschaft und Medien überwachen die Wahlvorbereitung durch Parlament und Regierung.

Eine Reihe wichtiger Fragen sind allerdings weiterhin ungeklärt: Nach wie vor sind die Rechtsgrundlagen für die Wahl durch Gesetz nicht geregelt. Der Vorsitz der Unabhängigen Wahlkommission ist weiterhin nicht nachbesetzt worden. Es fehlt an einem Gremium, das Beschwerden über Unregelmäßigkeiten bei der Wahl entgegennimmt und ihnen nachgeht. Darüber hinaus bestehen weiterhin große logistische und finanzielle Herausforderungen, die nur mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft bewältigt werden können. Das sind ernsthafte Defizite. Ermutigend aber ist, dass die demokratische Verfassung Afghanistans

ganz offensichtlich angenommen wird – die Menschen wollen ihren Präsidenten und ihre Regierung in einer transparenten, inklusiven Wahl selbst bestimmen, und die Parteien und Parteienbündnisse erachten dieses Amt für wert, darum zu kämpfen.

Es geht bei den Wahlen auch um Menschenrechte: Parteien, die an einem modernen Menschenbild orientiert sind und sich nicht zuletzt den Rechten von Frauen und Mädchen sowie ethnischen Minderheiten verpflichtet fühlen, konkurrieren mit wertkonservativen Parteien. Die Bundesregierung kann in diesen Fragen nicht neutral sein. Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik in Afghanistan unterstützt daher konsequent die Durchsetzung der universalen Menschenrechte und die Förderung einer gesellschaftspolitischen Modernisierung Afghanistans.

Die Sicherheit der Wählerinnen und Wähler, von Wahllokalen und Wahlurnen soll 2014 in erster Linie von den ANSF gewährleistet werden, die bei dieser Aufgabe von ISAF unterstützt werden. Aber das Wahljahr wird auch das Ende des internationalen Kampfeinsatzes in Afghanistan markieren. Mit der Bekanntgabe der sogenannten fünften (und letzten) Tranche der Transition hat Präsident Karzai am 18. Juni die letzte Etappe eingeleitet, nach deren Abschluss die ANSF landesweit bis Ende 2014 Ordnung und Sicherheit übernehmen werden. Die Sicherheitslage bleibt indes weiter angespannt. Eine Reihe größerer Anschläge der regierungsfeindlichen Kräfte (RFK) gegen Ziele in der Hauptstadt und den Provinzen zeigt, dass diese Kräfte nach wie vor die Kraft und den Willen haben, den Wiederaufbau zu stören und dabei auch zivile Opfer in Kauf nehmen. Deutschland verlor am 4. Mai 2013 einen Soldaten, der im Einsatz bei einem Angriff aus den Reihen der Insurgenz gefallen ist. Er sei hier stellvertretend für die 60 ISAF-Angehörigen genannt, die in den ersten fünf Monaten des Jahres 2013 in Afghanistan gefallen sind.

Die ANSF haben ihrerseits noch weit höhere Verluste zu beklagen. Mit der Übernahme der Sicherheitsverantwortung kämpfen afghanische Soldaten und Polizisten inzwischen fast überall in erster Reihe und tragen damit nun das größte Risiko. Heute sind die ANSF in der Lage, die meisten Angriffe der RFK eigenverantwortlich oder mit verminderter Beratung und Unterstützung durch die ISAF abwehren zu können. Darin sieht die Bundesregierung einen Beleg für die starke Motivation der ANSF und den Erfolg der Ausbildung und Beratung der ANSF durch die Bundeswehr, die deutschen Polizeiausbilder und die Partner im Rahmen von ISAF und EUPOL, der Europäischen Polizeiausbildungsmission.

Nach Einschätzung der afghanischen Regierung und ihrer Partner werden die ANSF gleichwohl auch nach dem Ende der ISAF-Kampfmmission weiterhin Ausbildung, Beratung und Hilfestellung benötigen. In Chicago hatten die NATO und Afghanistan im Mai 2012 beschlossen, dass diese Aufgaben nach dem Ende von ISAF durch ein stark verringertes Truppenkontingent mit einem neuen, veränderten Auftrag wahrgenommen werden sollen. Deutschland hat am 18. April 2013 als erstes Land seine Bereit-

schaft zur Teilnahme an dieser Mission konkretisiert: etwa 600 bis etwa 800 Soldatinnen und Soldaten sollen ab 2014 für zunächst zwei Jahre in Nordafghanistan und Kabul die ANSF unterstützen. Entsprechend seinem Charakter steht dieser künftige Einsatz unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag. Deutschland knüpft seine Bereitschaft außerdem an weitere Voraussetzungen wie eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und eine förmliche Einladung durch die Regierung von Afghanistan.

Im Bereich des heutigen Regionalkommandos Nord wird Deutschland bei angemessener Beteiligung seiner Partner als Rahmennation weiterhin besondere Verantwortung tragen. Gleichzeitig ist sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung gegenüber jenen ihrer afghanischen Ortskräfte bewusst, die mit dem Abschluss der Kampfmission 2014 aus ihrem Dienst für die Bundesrepublik Deutschland ausscheiden. Sie hat für ihre afghanischen Mitarbeiter differenzierte Angebote entwickelt, die ihnen individuelle Perspektiven für die Zukunft bieten.

Die Bundesregierung handelt weiter in der Einsicht, dass ein dauerhafter Frieden in Afghanistan nicht mit militärischen Mitteln zu erreichen ist. Mit der Eröffnung eines Büros der Taliban in Doha am 18. Juni 2013 und der gleichzeitigen Ankündigung von Verhandlungen mit ihnen durch Präsident Karsai vom gleichen Tag scheint ein wichtiger Schritt getan, um einen innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozess nach jahrelangen Bemühungen nunmehr in Gang zu setzen. Es kommt nun darauf an, dass die Taliban tatsächlich in ernsthafte Verhandlungen eintreten, alle Verbindungen zum internationalen Terrorismus kappen und im Ergebnis auf Gewalt bei der Verfolgung ihrer politischen Ziele verzichten. Der Prozess wird schwierig und langwierig und nicht ohne auch schwere Rückschläge zum Erfolg zu führen sein. Aber ein Anfang dafür scheint seit dem 18. Juni zum ersten Mal in greifbarer Nähe.

Afghanistans Nachbarstaaten können zu einer friedlichen Entwicklung entscheidend beitragen. Vor diesem Hintergrund sind die Fortschritte beim Istanbul-Regionalprozess bemerkenswert. Am 26. April 2013 wurden von einer Minister-Konferenz in Almaty Listen mit konkreten Umsetzungsschritten zu den sechs vertrauensbildenden Maßnahmen dieses Prozesses beschlossen.

Tiefere regionale Integration ist eine notwendige Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Afghanistan. Bis heute ist die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans – eines der ärmsten Länder der Welt – nicht gesichert. Damit bleibt auch die Gefahr sozialen Unfriedens – ungeachtet der ohnehin angespannten Sicherheitslage – virulent. Nur eine entschiedene Bekämpfung der Korruption und die Umsetzung notwendiger Wirtschafts- und Finanzreformen kann hier eine Trendwende herbeiführen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan schafft nicht nur bessere Lebensgrundlagen für die afghanische Bevölkerung, sondern stärkt auch afghanische Fähigkeiten zur Regierungsführung auf Distrikt- und Provinzebene sowie in Ministerien der nationalen Regierung.

In den Jahren 2011 und 2012 haben Afghanistan und seine internationalen Partner auf drei großen Konferenzen die Weichen für die künftige Entwicklung Afghanistans gestellt. Die internationale Gemeinschaft bekannte sich zu ihrer Verantwortung, dem afghanischen Volk und seiner gewählten Regierung auch nach dem Abzug der ISAF-Truppen 2014 verlässlich zur Seite zu stehen. Afghanistan und die Gemeinschaft der internationalen Geber sind auf der Tokio-Konferenz feste gegenseitige Verpflichtungen eingegangen. Es kommt nun auf die konsequente Umsetzung dieser Verpflichtungen an. Am 3. Juli 2013 – ein Jahr nach Tokio – trifft sich die internationale Gemeinschaft auf hoher Beamtenebene in Kabul, um erstmals Bilanz der inzwischen erfolgten Umsetzungen zu ziehen.

Die Bundesregierung wird die Erfahrungen und die inzwischen entwickelten Instrumente der ressortübergreifenden Zusammenarbeit in Afghanistan für mögliche andere Kriseneinsätze in fragilen Kontexten nutzen. Aufgrund der besonderen Umstände Afghanistans kooperieren die betroffenen Ressorts sehr eng. Die Erfahrungen aus dem Afghanistan-Einsatz sollen auch unter den geänderten Rahmenbedingungen nach 2014 aber auch für mögliche andere Kriseneinsätze genutzt werden. Der diesbezügliche Lessons-Learned-Prozess der Afghanistan-Ressorts der Bundesregierung begann mit einer ressortübergreifenden Auftaktveranstaltung am 18. Dezember 2012 und wird kontinuierlich fortgesetzt.

I. Sicherheit und Transition

1. Sicherheitslage

Die landesweite Sicherheitslage ist im Frühjahr 2013 im Vergleich zum Stand Ende 2012 trotz der fortschreitenden Rückverlegung der ISAF-Kräfte nahezu unverändert. Weiterhin bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Vor allem in den paschtunischen Siedlungsgebieten in Ost-, Süd- und Südwestafghanistan bleibt die Lage überwiegend angespannt. Die regierungsfeindlichen Kräfte (RFK) stehen aufgrund der Operationen afghanischer Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF), bei denen Kräfte der Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) zunehmend eine lediglich unterstützende Funktion haben, unter beständig hohem militärischem Druck. Die bis in den Sommer 2013 hinein gezeigten Fähigkeiten der RFK zur landesweiten Durchführung von Anschlägen, primär gegen die ANSF, aber auch gegen afghanische Regierungsvertreter und ISAF, bleiben zwar weiterhin auf einem gegenüber den Vorjahren allenfalls leicht verminderten Niveau. Die bisher erlittenen Raum- und Einflussverluste konnten die RFK – entgegen der eigenen öffentlichen Darstellung – jedoch nicht revidieren. Mit der Durchführung von auf Medienwirkung zielenden, komplexen Anschlägen verfolgen die RFK das Ziel, in nahezu allen Landesteilen ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und damit die afghanische Administration und deren Sicherheitskräfte zu diskreditieren. Die RFK führen ihre Anschläge auf bedeutsame Ziele unter Einsatz aller Kampfmittel von

Handwaffen bis hin zu improvisierten Sprengvorrichtungen (Improvised Explosive Devices, IED) durch und nehmen dabei unverändert keine Rücksicht auf die zivile Bevölkerung.

Infolge militärischer, überwiegend afghanisch geführter Operationen, starker Präsenz im Raum sowie politischer und wirtschaftlicher Maßnahmen konnte eine partielle Stabilisierung in Teilen Nord- und Westafghanistans, aber auch in der Hauptstadt Kabul erzielt werden. In diesen Gebieten ist die Sicherheitslage überwiegend unter Kontrolle. Aber auch in den ehemaligen Hochburgen der Taliban-Bewegung im Süden des Landes konnten die bisherigen Erfolge der Sicherheitskräfte weitgehend verstetigt werden. In diesen Gebieten erscheint das unter den gegebenen Bedingungen mögliche Maß an Sicherheit erreicht. In Ostafghanistan hingegen, insbesondere im Grenzgebiet zu Pakistan, steht ein weiterhin hohes Bedrohungspotenzial der Stabilisierung der Sicherheitslage entgegen. Außerhalb urbaner Zentren ist die Sicherheitslage dort überwiegend angespannt.

Im Rahmen der Transition der Sicherheitsverantwortung übernehmen die ANSF zunehmend auch die Erfassung der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ). Insbesondere aus diesem Grund waren Ende 2012 und Anfang 2013 nachträgliche Korrekturen der statistisch erfassten SRZ für die Jahre 2010 bis 2012 notwendig. Im Juni 2013 erkannte ISAF erneut Fehler in den Statistiken für die ersten Monate dieses Jahres. Die Bundesregierung zieht aus dem Fehlen verlässlicher Daten den Schluss, bei ihrer qualitativen Bewertung der Sicherheitslage künftig der reinen Zählung der SRZ nur noch eine geringe Bedeutung beizumessen und sich stärker auf andere Kriterien abzustützen. Die Bundesregierung hat daher eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe mit dem Ziel eingerichtet, eine neue, generische Bewertungsmethode der Sicherheitslage zu erarbeiten. Dadurch soll auch weiterhin eine sachgerechte Darstellung der komplexen Sicherheitslage erreicht werden.

Vorbehaltlich der nunmehr erneut notwendigen Überprüfung der statistischen Erhebungen geht die Bundesregierung im Augenblick davon aus, dass die Zahl der zivilen Opfer gegenüber dem Vergleichszeitraum 2012 um etwa zwei Drittel gestiegen ist. Durch Selbstmordattentate und IED starben in den ersten vier Monaten 2013 582 Menschen (Vergleichszeitraum 2012: 348). So wurden beispielsweise beim Angriff der RFK auf ein Gerichtsgebäude in der westafghanischen Provinzhauptstadt Farah am 3. April 2013 neben zehn Angehörigen der ANSF auch 36 Zivilpersonen getötet. Auch bei einem Angriff auf das Gebäude des Obersten Gerichtes in Kabul am 11. Juni 2013 kamen 17 Zivilpersonen zu Tode, 39 wurden verletzt. Die RFK nehmen entgegen ihren eigenen Verlautbarungen zivile Opfer bei Anschlägen auf sogenannte Hochwertziele, wie beispielsweise gegen den Distriktpolizeichef am 13. März 2013 in Imam Sahib, Provinz Kundus weiterhin billigend in Kauf.

Die Opfer unter den ISAF-Angehörigen gingen insbesondere aufgrund der Verringerung der Kräfte als auch des gewandelten militärischen Auftrages in den ersten fünf

Monaten des Jahres im Vergleich zum Vorjahreszeitraum von 121 auf 60 zurück. Infolge des nahezu abgeschlossenen Aufwuchses der ANSF, der hohen Operationslast als Folge der Übernahme der aktiven Sicherheitsverantwortung und der damit einhergehenden Zielauswahl durch die RFK stiegen die personellen Verluste der ANSF von 499 auf 1 070 in den ersten vier Monaten im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich an. Auch in Zukunft ist infolge der weiter fortschreitenden Transition mit hohen Verlustzahlen unter ANSF-Angehörigen zu rechnen. Unter diesen Umständen ist es von größter Bedeutung, dass das innere Gefüge der ANSF Bestand hat, das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Sicherheitskräfte wächst und die ANSF durch fortgesetzte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Steigerung ihres Fähigkeitsprofils gestärkt werden.

Die Bedrohung für ISAF durch Innentäter aus den Reihen der ANSF hat als Ergebnis gemeinsamer Gegenmaßnahmen, der Reduzierung der ISAF-Truppenstärke sowie einer geringeren operativen Verflechtung deutlich abgenommen. Eine Gefahr durch Innentäter besteht aber fort. Seit Jahresbeginn bis zum 10. Juni 2013 ereigneten sich fünf Vorfälle dieser Art, bei denen insgesamt neun ISAF-Soldaten getötet wurden.

In Nordafghanistan ereigneten sich rund vier Prozent aller landesweit registrierten SRZ. Die Sicherheitslage im Norden ist im landesweiten Vergleich weiterhin überwiegend unter Kontrolle, weist jedoch in den einzelnen Provinzen und Distrikten Unterschiede auf. Die oft enge Verstrickung von RFK mit Kräften der organisierten (Drogen-) Kriminalität sowie lokalen und regionalen Machthabern bleibt kennzeichnend für die Situation in Nordafghanistan. In den Gebieten mit mittlerem bis hohem Bedrohungspotenzial durch die RFK wie in den paschtunischen Gebieten der Provinzen Kundus, Baghlan und Faryab ist die Sicherheitslage volatil bis angespannt. Infolge der hohen ANSF-Präsenz in Kundus und Baghlan konnten die im Vorjahr errungenen partiellen Stabilisierungen überwiegend abgesichert werden. In den weiteren sechs Nordprovinzen, darunter die auch zukünftig sehr bedeutsame zentrale Nordprovinz Balkh, ist die Sicherheitslage weiterhin insgesamt unter Kontrolle. Die nach der Rückführung von ISAF aus der Fläche registrierten Machtkämpfe, die Aktivitäten der RFK sowie das offensive Vorgehen der ANSF bewirkten – beispielsweise in Badakhshan und Faryab – eine Zunahme der SRZ und eine lokale und zeitlich begrenzte Zuspitzung der Sicherheitslage. Entscheidend für die regionale Sicherheitslage bleibt, dass die ANSF und die afghanische Regierung, aber auch Dorfälteste und Ältestenräte, aktiv zur Lagestabilisierung beitragen.

Mit der Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanischen Partner in den Nordprovinzen Takhar, Jowzjan und Sar-e Pol sowie den restlichen Distrikten der Provinzen Badakhshan und Faryab sind ISAF-Kräfte nunmehr nur noch in vier der neun Provinzen im Norden ständig vertreten. Dennoch verfügt ISAF weiterhin in begrenztem Maße über die Möglichkeit, ANSF auch außer-

halb dieser Provinzen zu unterstützen, sofern es die Situation erfordert.

Der Schwerpunkt der Ausbildung liegt auf den für die eigenständige Operationsführung der ANSF besonders wichtigen Bereichen. Neben Maßnahmen zur Verbesserung logistischer Abläufe und Verfahren stehen dabei die Bereiche der Kampfmittelabwehr zum Schutz vor IEDs, Feuerunterstützung und Aufklärung im Schwerpunkt der Ausbildung. Aufgrund der Bedeutung der afghanischen Polizei (Afghan National Police, ANP) in den Regionen erfolgt die Ausbildung im Bereich Counter-IED (C-IED) mittlerweile auch für Polizeikräfte. Darüber hinaus wurde ein Bedarf an qualifizierter Führerausbildung deutlich. Auch wenn Fortschritte in diesen Bereichen erkennbar sind, ist der Weg zu einer umfassenden Professionalisierung der ANSF noch lang. Deshalb wird die Bundeswehr ihre Beratung nach 2014 vorrangig in diesen Bereichen fortsetzen. Fortschritte in der Professionalisierung der ANSF sind jedoch schon heute unverkennbar.

Im Berichtszeitraum konzentrierte sich die Unterstützung der afghanischen Partner auf Beraterteams, Aufklärungsmittel, Logistik sowie Fähigkeiten zur Lufttransport- und Luftnahunterstützung. Auch die Absicherung und Durchführung sicherheitskritischer Großereignisse, wie z. B. das jüngste afghanische Neujahrsfest in Masar-e Scharif, werden mittlerweile eigenständig geplant und weitestgehend ohne ISAF-Unterstützung erfolgreich durchgeführt. Die fortschreitende Professionalisierung erlaubt inzwischen auch die Reduzierung der Beratung auf den unteren Führungsebenen. Eine Beratung auf Bataillonsebene (afghanisch: Kandak) findet nur noch bei gänzlich neu aufgestellten Kandaks statt. Der Schwerpunkt der deutschen Unterstützung liegt nun auf der Brigade- und Korpsebene und wird sich in Zukunft auf die Beratung des Korpsstabes des 209. ANA-Korps konzentrieren können.

Der Aufwuchs des 209. ANA-Korps im Verantwortungsbereich des deutsch geführten Regionalkommandos Nord wurde auch im ersten Halbjahr 2013 wie geplant fortgesetzt. Von den 29 geplanten Verbänden des 209. ANA-Korps sind mittlerweile 27 vollständig aufgestellt. Die Aufstellung der verbleibenden zwei Verbände ist für die zweite Jahreshälfte 2013 vorgesehen.

Die Gesamtstärke der ANSF in Nordafghanistan liegt bei derzeit rund 43 200 Polizisten, Polizistinnen, Soldaten und Soldatinnen. Im Rahmen der militärischen Unterstützung konzentrieren sich die deutschen Anstrengungen weiterhin auf die afghanische Armee (Afghan National Army, ANA) mit dem im Norden stationierten 209. ANA-Korps sowie der Pionierschule in Masar-e Scharif. Darüber hinaus werden durch das Regionalkommando Nord Verbindungselemente zu den Hauptquartieren der Polizei (Afghan National Police, ANP) und den Operational Coordination Centers (OCC) in den Provinzen und auf Regionalebene eingesetzt. Die OCC dienen als Drehscheibe für den Informationsaustausch der unterschiedlichen Sicherheitsorgane. Deutschland und seine Partner im Norden beteiligen sich weiterhin maßgeblich an der Beratung und Begleitung dieser OCC. Durch sie erhält das Regionalkommando Nord weiterhin Informationen

zur Lage. Sie werden als Folge der Übernahme der Sicherheitsverantwortung in afghanischer Verantwortung gesammelt und von ISAF genutzt. Allerdings kann ISAF die Richtigkeit dieser Informationen nicht überprüfen.

Im Rahmen der Polizeiausbildung liegt der Fokus des bilateralen Engagements weiterhin auf der Beratung und Ausbildungsunterstützung in den deutschen Polizeitrainingszentren (PTC) (Masar-e Scharif, Kundus und Kabul), an der Nationalen Afghanischen Polizeiakademie in Kabul, an den Flughäfen in Kabul und Masar-e Scharif sowie bei der Hundetrainerstaffel der ANP. Das PTC Kundus wird bis Ende September in afghanische Hände übergeben werden. Masar-e Scharif und Kabul werden 2014 folgen.

Von März bis Ende Mai 2013 hat das afghanische Innenministerium eine tiefgreifende Strukturreform der ANP durchgeführt. Die vormals sieben Polizeizonen (die weitestgehend den ISAF-Regionalkommandos entsprachen) wurden aufgelöst. Dadurch frei werdende personelle Kapazitäten sollen Engpässe in anderen Bereichen ausgleichen (z. B. Planung, Kriminalitätsbekämpfung, Logistik). Die Polizeihauptquartiere der Provinzen werden gestärkt, indem sie nun die oberste regionale Ebene der Polizei bilden. Einzig die für Kabul zuständige Polizeizone bleibt wegen ihrer herausgehobenen Bedeutung erhalten. Einzelne Provinzhauptquartiere übernehmen als „Primus inter pares“ (Provinzhauptquartiere der „Kategorie A“) zusätzlich die Koordinierungsfunktion der Polizeikräfte in der Region, welche vormals durch die Polizeizonen ausgeübt wurde. Im Norden Afghanistans übernimmt diese Aufgabe das Polizeihauptquartier der Provinz Balkh. Das Regionalkommando Nord begleitet diese Umstrukturierung eng, um Reibungsverluste durch die neuen Strukturen zu minimieren und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der ANP ohne Unterbrechung fortzusetzen.

Am 11. April 2013 wurde darüber hinaus ANP Vision, eine Zehn-Jahres-Strategie des Innenministeriums für die afghanische Polizei, veröffentlicht. Sie wurde von einer ministeriellen Arbeitsgruppe auf Basis der Empfehlungen der im Mai 2012 eingerichteten Arbeitsgruppen des IPCB (International Police Coordination Board) ausgearbeitet.¹ Das zukünftige internationale Engagement im Polizeiaufbau orientiert sich ab jetzt an ANP Vision sowie den darauf basierenden Umsetzungsplänen. Die Abstimmung der internationalen Gemeinschaft mit Afghanistan sowie untereinander erfolgt im IPCB. Ab dem 1. Juli 2013 wird das Sekretariat des IPCB von einem Deutschen geleitet.

2. Transition

Die schrittweise Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanische Regierung kommt weiterhin planmäßig voran. Staatspräsident Karsai hat am 18. Juni 2013 die fünfte und damit letzte Tranche verkündet. Die ANSF werden damit in Kürze landesweit die Verantwortung für die Sicherheit übernehmen.

¹ Siehe Fortschrittsbericht November 2012.

Bisher befinden sich knapp 90 Prozent der Bevölkerung sowie alle Provinzhauptstädte in Transition. Landesweit sind bereits 23 von 34 Provinzen vollständig im Transitionsprozess. Im Norden ist der Prozess der Übernahme der Sicherheitsverantwortung in allen 123 Distrikten eingeleitet; in den Regionalkommandos Nord und West ist die Sicherheitsverantwortung somit zur Gänze an die ANSF übergeben worden.

Die Transition erfasst auch Distrikte in Randlage, die für die ANSF schwerer zugänglich sind. Dies stellt an die ANSF größere Anforderungen, auch deshalb, weil sich die Unterstützungsmöglichkeiten durch ISAF aufgrund der abnehmenden Präsenz in der Fläche reduziert haben. Die ANSF gehen offensiv gegen Bedrohungen vor. Dies schlägt sich auch in der örtlichen Zunahme sicherheitsrelevanter Zwischenfälle nieder.

Mit dem Abzug der ISAF-Truppen bis Ende 2014 wird der Bedarf an afghanischen Ortskräften im Rahmen des deutschen Afghanistan-Engagements spürbar sinken. Die Bundesregierung wird aber auch nach 2014 in Nordafghanistan präsent bleiben und insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit viele ihrer afghanischen Mitarbeiter weiter beschäftigen. Die Bundesregierung unterstützt alle afghanischen Ortskräfte aktiv dabei, sich weiter zu qualifizieren und eine neue Beschäftigung in Afghanistan zu finden. Die Unterstützungsmaßnahmen richten sich nach den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Mitarbeiter. Hierfür wurde ein großzügig ausgestatteter Weiterbildungsfonds aufgelegt, der allen afghanischen Ortskräften die Möglichkeit bietet, sich für ihre berufliche Zukunft fortzubilden, z. B. durch ein Studium, eine Berufsausbildung oder einen Sprachkurs. Ferner fördert die Bundesregierung die Vermittlung ihrer afghanischen Mitarbeiter an die weiterhin in Afghanistan tätigen deutschen Ressorts und Entwicklungsorganisationen über eine Datenbank an der Deutschen Botschaft in Kabul. Die in Afghanistan tätigen Ressorts haben im Bewusstsein um die Verantwortung für ihre Mitarbeiter und ein gemeinsames Verfahren entwickelt, um auch möglichen Gefährdungen der afghanischen Ortskräfte zu begegnen. Dadurch wird gewährleistet, dass Sicherheitsbedenken von Ortskräften individuell geprüft werden und diesen differenziert begegnet wird. Ergibt die Prüfung eine besondere Gefährdungslage, ist die Ausreise des Betroffenen und seiner Kernfamilie nach Deutschland möglich.

3. Unterstützung für die ANSF nach 2014

Bis Ende 2014 werden die ISAF-Truppen vollständig aus Afghanistan abziehen. Damit wird der 2002 begonnene ISAF-Einsatz nach mehr als 12 Jahren beendet werden. Die Bilanz der Unterstützung für den Aufbau der ANSF ist – bei fortbestehenden Defiziten – insgesamt positiv. Der Aufbau der ANSF ist quantitativ nahezu abgeschlossen und nähert sich der Zielgröße des Personalumfangs von 352 000.

Freilich, die ANSF sind eine junge Institution. Ihren Angehörigen fehlt es zum Teil noch an spezifischer Ausbildung und Erfahrung bei Einsatzplanung und Einsatzunterstützung. Die internationale Gemeinschaft beabsich-

tigt, den ANSF daher auch nach 2014 durch Ausbildung, Beratung und Unterstützung zur Seite zu stehen. Ziel ist es, die ANSF nachhaltig in die Lage zu versetzen, die innere und äußere Sicherheit Afghanistans eigenverantwortlich zu gewährleisten. Die NATO plant deshalb nach dem Ende von ISAF einen neuen Ausbildungseinsatz. Dieser beschränkt sich auf Ausbildung, Beratung und Unterstützung der ANSF und sieht ein so genanntes Speichenmodell (Hub and Spoke Model) mit einem personellen Gesamtumfang von 8 000 bis 12 000 Soldaten vor. Dabei sollen sich die „Nabe“ in Kabul und die vier „Speichen“ in den bevölkerungsreichen Gebieten (Nord, West, Süd und Ost) befinden. Die vorläufige Bezeichnung dieser Mission lautet „Resolute Support“. Sie ist keine Kampf-, Antiterror- oder Antidrogenmission.

Die Bundesregierung hat angeboten, sich an der Ausbildung, Beratung und Unterstützung der ANSF auch nach 2014 angemessen zu beteiligen. Für das militärische Engagement ist geplant, im Norden Afghanistans als „Rahmation“ für dortige Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsaktivitäten zeitlich befristet die Verantwortung zu übernehmen. Auf diese Weise wollen wir die unter deutscher Führung seit 2006 in Nordafghanistan erreichten Fortschritte verstetigen. Zusätzlich sollen in Kabul die Beratung und Ausbildung der ANSF auf ministerieller Ebene und die institutionelle Hochwertausbildung der ANSF durch deutsche Kräfte unterstützt werden. Die Bundesregierung knüpft dieses Angebot an konkrete Voraussetzungen:

- Wir brauchen eine formelle Einladung der afghanischen Regierung.
- Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisiert die NATO-geführte Mission mit einem Mandat völkerrechtlich und politisch.
- Mit der afghanischen Regierung muss ein umfassendes Stationierungsabkommen vereinbart werden.
- Insbesondere unsere Präsenz im Norden steht unter dem Vorbehalt, dass Alliierte und Partner genügend eigene Kräfte zur Verfügung stellen.
- Die Sicherheitslage in Afghanistan muss dies zulassen. Insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit ist darauf angewiesen, soll die deutsche Tokio-Zusage zur Unterstützung Afghanistans in der „Transformationsdekade“ umsetzbar sein.

Im Polizeiaufbau ist vorgesehen, das bilaterale Engagement in Form eines kleineren Polizeiberatungsprojekts im Rahmen der finanziellen Spielräume fortzuführen, um die Nachhaltigkeit der erzielten Erfolge – insbesondere in den von Deutschland aufgebauten Polizeitrainingszentren – zu unterstützen.

Im Mai 2013 wurde das Mandat der europäischen Polizeimission EUPOL Afghanistan bis Ende 2014 verlängert. Die Planungen zur Unterstützung des Polizeiaufbaus in Afghanistan durch die Europäische Union nach 2014 haben begonnen. Zu den zurzeit diskutierten Optionen gehört die Fortführung von EUPOL Afghanistan über 2014 hinaus. Sollte diese Mission fortgeführt werden, wird sich

Deutschland nach gegenwärtigem Planungsstand und nach Maßgabe der im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel mit Polizeibeamten und zivilen Experten auch daran beteiligen.

Voraussetzung für die künftige Funktionsfähigkeit der ANSF ist jedoch die Sicherung ihrer langfristigen Finanzierung. Dafür wird Deutschland ab 2015 etwa 150 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung stellen. Große internationale Geber und Afghanistan selbst haben nach aktuellem Stand insgesamt über 3,3 Mrd. US-Dollar pro Jahr bis maximal Ende 2017 zugesagt. Die USA selbst werden von diesem Betrag mindestens 2 Mrd. US-Dollar pro Jahr selbst finanzieren. Die afghanische Regierung wird jährlich mindestens 500 Mio. US-Dollar aus dem Staatshaushalt beitragen. Derzeit werden die Strukturen der ANSF-Finanzierung anhand der Prinzipien afghanische Eigenverantwortung, Kohärenz, Transparenz, Rechenschaft und Effektivität auf neue Beine gestellt. Ein neues, alle Finanzierungsstränge² koordinierendes Steuerungsgremium soll als Kernstück der neuen Architektur die Umsetzung dieser Prinzipien gewährleisten. Insbesondere soll es der afghanischen Regierung dabei helfen, bis spätestens zum Ende der Transformationsdekade (2015 bis 2024) die volle administrative wie finanzielle Verantwortung für die ANSF-Finanzierung zu übernehmen.

II. Staatswesen und Regierungsführung

4. Politische Perspektive und Friedensprozess

Am 26. April 2013 fand in Almaty auf gemeinsame Einladung der Regierungen Afghanistans und Kasachstans das dritte Ministertreffen des Istanbul-Regionalprozesses statt.³ Deutschland wurde durch den Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Koch, vertreten.

In Almaty gelang die Annahme einer ausgewogenen Konferenzklärung.⁴ Diese bekräftigt die Grundprinzipien der Erklärungen der Vorgängerkonferenzen von Istanbul und Kabul. Darin finden sich unter anderem ein Bekenntnis zum innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozess und eine Würdigung der Rolle von ISAF. Den Schwerpunkt bildet die politische Indossierung der Aktionspläne zu sechs vertrauensbildenden Maßnahmen.

Das Bewusstsein für den Wert des Istanbul-Prozesses als politisches Forum steigt in der Region. In Anbetracht der

wachsenden Bedeutung, die den Nachbarn Afghanistans für die gemeinsame Stabilität der Region nach 2014 zukommen wird, stimmt diese Entwicklung hoffnungsvoll, auch wenn bisher erst vergleichsweise kleine Fortschritte in den sechs vertrauensbildenden Maßnahmen erzielt werden konnten. Die Bundesregierung hat insbesondere Indien als Führungsnation für die von Deutschland unterstützte Maßnahme „Handel und Investitionen“ Vorschläge für Projekte unterbreitet.

Im Ergebnis der Bemühungen verschiedener internationaler Akteure und des 2011 von Präsident Karsai eingesetzten Hohen Friedensrates ist der baldige Beginn von Verhandlungen über einen Friedens- und Versöhnungsprozess in afghanischer Verantwortung wahrscheinlicher geworden. Am 18. Juni 2013 erklärten Vertreter der Taliban in Doha/Katar erstmals ihre Bereitschaft zu Verhandlungen mit Vertretern der afghanischen Regierung. Am selben Tage kündigte Präsident Karsai eine baldige Reise von Mitgliedern des Hohen Friedensrates nach Doha an, die dort mit den Taliban zusammentreffen sollen. Zuvor hatte es 2012 auch nach Abbruch der Sondierungsgespräche mit den USA im März gelegentliche Signale grundsätzlicher Verhandlungsbereitschaft der Taliban gegeben. So trafen bei Konferenzen in Kyoto (Juli 2012) und Chantilly (Dezember 2012) Vertreter des Hohen Friedensrates, der afghanischen Regierung und der Opposition auch auf Gesandte der Taliban. Die Präsidenten Karsai und Obama hatten bei einem Treffen in Washington (11. Januar 2013) erstmals öffentlich in einer gemeinsamen Erklärung Unterstützung für ein Büro der Taliban in Doha ausgedrückt, mit dem Verhandlungen geführt werden könnten. Dadurch waren erstmals Bemühungen auf der höchsten politischen Ebene öffentlich indossiert worden, an denen unter wesentlicher Teilnahme der Bundesregierung seit 2010 gearbeitet worden war.

Eine wichtige Rolle für das Zustandekommen von Verhandlungen spielt Pakistan. Der Hohe Friedensrat hatte im November 2012 einen „Fahrplan“ zur Versöhnung vorgelegt, der die enge Einbeziehung Pakistans in den Versöhnungsprozess vorsah. Nach dem darauffolgenden Besuch des Vorsitzenden des Hohen Friedensrates, Salahuddin Rabbani, in Islamabad wurden mehrere weniger bedeutende Talibanführer aus pakistanischer Haft entlassen. Dies geschah in der Hoffnung, dass die Entlassenen ihren Einfluss in der Taliban-Bewegung zugunsten einer Aufnahme von Verhandlungen geltend machen würden. Beim Besuch des afghanischen Außenministers Rasoul in Islamabad Anfang Dezember 2012 gaben Vertreter der zivilen und militärischen Führung Pakistans weitere Signale der Entspannung.

Allerdings sind die afghanisch-pakistanischen Beziehungen seit Jahresbeginn 2013 wieder starken Belastungen ausgesetzt. Beide Seiten machen einander für Grenzscharmützel an der von Afghanistan nicht anerkannten gemeinsamen Grenze verantwortlich. Afghanistan beschuldigt Pakistan ungeachtet der 2012 erzielten Annäherung, den Konflikt in Afghanistan weiter zu schüren. Eine als vertrauensbildende Maßnahme mit Ausstrahlung in die Insurgenz für März 2013 geplante Konferenz der

² Multilaterale Fonds (ANA Trust Fund, Law and Order Trust Fund), bilaterale Unterstützung, afghanische Haushaltsmittel.

³ Gründungstreffen in Istanbul am 2. November 2011. Am Istanbul- oder Heart-of-Asia-Prozess nehmen 14 Staaten teil: Afghanistan, Aserbaidschan, China, Indien, Iran, Kasachstan, Kirgisistan, Pakistan, Russland, Saudi-Arabien, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan und Vereinigte Arabische Emirate. 16 Staaten, darunter Deutschland, USA und andere westliche Staaten, aber auch Ägypten und Irak sowie 12 internationale und regionale Organisationen nehmen als Unterstützer teil. Lettland konnte als neuer Unterstützerstaat gewonnen werden. Usbekistan hat als einziger Staat der Heart-of-Asia-Region den Prozess im März verlassen.

⁴ Vgl.: mfa.gov.af/en/news/19668.

Ulema-Räte beider Länder wurde wegen Unstimmigkeiten über Ort und Inhalt des Treffens abgesagt. Vor diesem Hintergrund ist es ermutigend, dass der Stabschef der pakistanischen Armee, General Kayani, bei einem Treffen mit Präsident Karsai und US-Außenminister Kerry (Brüssel, 24. April 2013) erneut Pakistans Unterstützung für den innerafghanischen Friedensprozess bekräftigte.

5. Regierungsführung und Institutionen

Unter Leitung der Unabhängigen Wahlkommission (Independent Election Commission, IEC), die gemäß der afghanischen Verfassung für die Planung und Durchführung von Wahlen zuständig ist, sollen am 5. April 2014 die ersten Präsidentschaftswahlen in ausschließlich afghanischer Verantwortung stattfinden. Diese afghanische Federführung gilt sowohl für die Vorbereitungen (Konzeption) als auch für die konkrete Umsetzung der Planungen am Wahltag und die Bereitstellung von Sicherheit während des gesamten Wahlprozesses. Die Wahlvorbereitungen haben begonnen; der Zeitplan für den Wahlprozess ist veröffentlicht. Mit Hilfe von ISAF haben die ANSF das Material für die am 26. Mai begonnene Wählerregistrierung in alle 34 Provinzen transportiert. Etliche afghanische Ministerien (Innen, Kultur und Information, Verteidigung, Finanzen) und das Parlament sind an den Wahlvorbereitungen beteiligt. Wo nötig, erhalten die staatlichen Institutionen Afghanistans Hilfe der internationalen Gemeinschaft bei dieser wichtigen Wahl – insbesondere die Wahlkosten in Höhe von 250 Mio. US-Dollar und der Transport der Wahlunterlagen sind ohne internationale Unterstützung nicht zu bewältigen.

Die Sicherheitsverantwortung für die Durchführung der Wahl liegt insgesamt bei den ANSF; ISAF wird sie beraten und nur bei Bedarf mit eigenen Kräften den Einsatz der ANSF verstärken. Mittlerweile haben sich die Gebergemeinschaft und die afghanische Regierung im Rahmen des sog. Tokio-Prozesses unter anderem auf vier die Wahlen betreffende, „unabdingbare Leistungskriterien“ bzw. „Hard Deliverables“ (HD) geeinigt, die bis Juli 2013 erfüllt sein müssen. Dazu gehört (1) die Vorlage eines Zeitplans für Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, (2) die transparente und inklusive Besetzung der IEC, (3) die Implementierung der wahlrelevanten Gesetze, inklusive der Einrichtung eines Beschwerdesystems und (4) die Koordination und Kooperation zwischen IEC und afghanischer Regierung bei der Wählerregistrierung und der Einführung eines elektronischen Personalausweises. Dieser soll in Zukunft u. a. der Identifikation von Wählern dienen und die teure und aufwendige Wählerregistrierung ersetzen.

Die Gebergemeinschaft drängt zunächst insbesondere auf die Annahme zweier Gesetzesentwürfe, die u. a. die Besetzung und Befugnisse der Wahlinstitutionen (Wahlstrukturgesetz), das Wahlsystem und den Wahlablauf (Wahlgesetz) festlegen. Sie sollen für zukünftige Wahlen eine solide Rechtsgrundlage schaffen.

Die Gesetzesentwürfe sind seit 2004 anhängig. Inzwischen werden die Debatten beider Kammern der Nationalversammlung (Unterhaus/Wolesi Jirga; Oberhaus/

Meschrano Jirga) seit fast einem Jahr von der Beschäftigung mit dem Wahl- bzw. Wahlstrukturgesetz dominiert. Gegenwärtig ist das Unterhaus mit dem Wahlgesetz befasst, das nach Abstimmung im Parlament an das afghanische Kabinett gehen und erst nachfolgend mit der Unterschrift des Präsidenten Gültigkeit erlangen wird. Von 67 Gesetzesartikeln haben die Parlamentarier elf identifiziert, die sie als umstritten ansehen. Die Konfliktlinien verlaufen nun zwischen reformorientierten Kräften und denjenigen Abgeordneten, die sich konservativ-dschihadistischen Gruppen verpflichtet fühlen. Am 14. April 2013 ist es dem Vermittlungsausschuss beider Kammern gelungen, zumindest eine Einigung über das Wahlstrukturgesetz zu erzielen. Der Entwurf legt die Einrichtung einer permanenten Wahlbeschwerdekommision (Independent Electoral Complaints Commission, IECC) fest. Internationale Mitglieder sind in der IECC anders als in der Vergangenheit nicht mehr vorgesehen.

Präsident Karsai, mit dessen Unterschrift das Wahlgesetz erst gültig wird, lehnte den Entwurf am 29. April jedoch ab und verwies ihn zurück an das Unterhaus. Damit verzögert sich auch die Neubesetzung des IEC-Vorsitzes. Die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdekommision, eine Hauptforderung der Opposition und von Vertretern der Zivilgesellschaft, kann ebenfalls zunächst nicht erfolgen.

Es ist ein Beleg für die Tatkraft der jungen Demokratie in Afghanistan, dass die Opposition versucht, die eigenen Reihen zu schließen und parteiübergreifend einen Konsenskandidaten mit realistischen Wahlchancen zu finden. Die Registrierung von Präsidentschaftskandidaten beginnt laut Wahlkalender am 16. September und endet am 6. Oktober 2013. Einige potentielle Kandidaten haben ihre Kandidatur bereits angekündigt, darunter der afghanische Botschafter in Pakistan, Omar Daudzai, und die Parlamentsabgeordnete Fawzia Koofi. Qayum Karsai, der Bruder des amtierenden Präsidenten, wird ebenso als potentieller Kandidat gehandelt wie die Regierungsmitglieder Faruk Wardak und Ashraf Ghani Ahmadzai, die sich jedoch bislang nicht öffentlich zu einer Kandidatur geäußert haben. Auch die Führung des Oppositionsbündnisses „Nationale Front Afghanistans“ beabsichtigt, einen Kandidaten aufzustellen

Mit einem medienwirksamen Treffen hatten Vertreter der ehemaligen Nord-Allianz im Januar 2013 in Masar-e Scharif den Startschuss für Gespräche über die Aufstellung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten gegeben. Ob das gelingt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die beteiligten Parteien und Parteienbündnisse die begonnene Koordination trotz ihrer Heterogenität fortführen werden. Die wichtigsten Parteien haben mit der Gründung des parteiübergreifenden Kooperationsrates der Politischen Parteien und Koalitionen (Cooperation Council of Political Parties and Coalitions, CCPPC) am 23. September 2012 einen ersten Schritt in diese Richtung gemacht. Diese formelle Zusammenarbeit und Abstimmung ist ebenso ein Novum wie die gemeinsame Erklärung der beteiligten Parteien, in der sie sich zur Verfassung, zu den Grundrechten und zum Friedensprozess

bekennen. Neben einer Wahlrechtsreform fordert der Kooperationsrat auch die beschleunigte Ausgabe elektronischer Personalausweise, nationale und internationale Wahlbeobachtung, Sicherheitsgarantien während der Wahlen und Nichteinmischung der Regierung in den Wahlprozess.

Bemerkenswert und neu ist auch der Schulterschuss der Opposition mit der afghanischen Zivilgesellschaft, die sich ebenso wie die politischen Gruppierungen und die afghanische Regierung auf die anstehenden Präsidentschaftswahlen vorbereitet. Bereits am 17. Oktober 2012 hatten die 16 einflussreichsten Organisationen eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet und darin faire und transparente Wahlen gefordert. Das Treffen fand auf Initiative der unabhängigen afghanischen Wahlbeobachterorganisation FEFA (Free and Fair Election Foundation Afghanistan) statt. FEFA brachte später mehrere Regierungsparteien mit Vertretern der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft an einen Tisch. Die Erklärungen vom insgesamt 52 Organisationen und Parteien zu den laufenden Wahlvorbereitungen zeigen, dass es unterschiedlichsten Gruppierungen gelingen kann, im Interesse inklusiver, transparenter und glaubwürdiger Wahlen einen Konsens zu finden.

Mittlerweile ist die Zivilgesellschaft auch am Tokio-Prozess beteiligt: Zwei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen nehmen an den Verhandlungen zwischen der Gebergemeinschaft und der afghanischen Regierung zur Umsetzung der Tokioter Verpflichtungen und der sogenannten Hard Deliverables (HD) teil.

6. Zivilgesellschaft und Menschenrechte

Trotz beachtlicher Erfolge während der vergangenen elf Jahre bleibt die gesellschaftliche Verankerung der Menschenrechte, insbesondere der Frauenrechte, eine große Herausforderung in Afghanistan. Das liegt zum einen an der Schwäche der afghanischen Institutionen und mangelnder Rechtskenntnis bei Bevölkerung und Behörden, zum anderen an der defizitären Akzeptanz von Menschen- und Frauenrechten innerhalb der Gesellschaft. Nicht zuletzt spielt die fehlende Bereitschaft von Justiz und Strafverfolgungsbehörden, geltende Gesetze zum Schutz von Menschen- und Frauenrechten umzusetzen, eine Rolle. In Umsetzung der Tokio-Verpflichtungen muss die afghanische Regierung weitere Anstrengungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Verbesserung der Situation der Menschenrechte vorweisen. Mittlerweile haben sich die afghanische Regierung und die Staatengemeinschaft auf zwei messbare Hard Deliverables im Bereich der Menschenrechte geeinigt, anhand derer die internationale Gemeinschaft eine erste Bilanz der Reformfortschritte ziehen will: 1. Bericht aller beteiligten Regierungsinstitutionen zur landesweiten Umsetzung des Gesetzes zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (EVAW) und 2. inklusiver Nominierungsprozess für die Kommissare der Unabhängigen Afghanischen Menschenrechtskommission (Afghan Independent Human Rights Commission, AIHRC).

Neben der afghanischen Verfassung selbst, in der die Gleichberechtigung von Männern und Frauen festgeschrieben ist, bedeutet insbesondere das per Präsidialdekret erlassene EVAW-Gesetz vom August 2009 eine signifikante Stärkung der Frauenrechte. Sowohl ein UNAMA-Bericht vom 11. November 2012 als auch die AIHRC bestätigen, dass im Vergleich zum Vorjahr deutlich mehr Fälle von Gewalt registriert und damit öffentlich geworden sind. Damit sind die Voraussetzungen für eine Strafverfolgung der Schuldigen erheblich besser geworden. Von einer effektiven Umsetzung des Gesetzes sind die Behörden jedoch noch weit entfernt.

Dies bestätigt auch der jüngste Bericht von Human Rights Watch zur Situation weiblicher Insassen afghanischer Hafteinrichtungen, denen sogenannte „Sittenverbrechen“ nach der islamischen Scharia vorgeworfen werden. Derzeit seien rund 600 Frauen – also die Hälfte aller weiblichen Insassen – wegen solcher „moralischer Vergehen“ inhaftiert. Den meisten dieser Frauen werde Flucht aus dem Elternhaus oder dem Haus des Ehemannes angelastet. Dies sei auch nach afghanischem Recht keine Straftat. Vielmehr seien gerade diese Frauen oft Opfer von häuslicher Gewalt, die nach dem EVAW-Gesetz unter besonderem Schutz der Behörden stehen müssten.

Mangelnde Kenntnis und Akzeptanz des EVAW-Gesetzes führen jedoch dazu, dass viele Fälle von Gewalt gegen Frauen nach wie vor an traditionelle Streitschlichtungsgremien überwiesen werden. Zudem haben auch von der Bundesregierung geförderte Menschenrechtsorganisationen festgestellt, dass es der afghanischen Polizei und Justiz weiterhin nicht selten noch an hinreichender Qualifikation fehlt, um Mindeststandards der Rechtspflege konsequent einzuhalten.

Der UNAMA-Folgebericht zu Folter in afghanischen Haftanstalten vom Januar 2013 bestätigt ebenfalls, dass Defizite bei den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden die Durchsetzung der Menschenrechte in Afghanistan erschweren. Der Bericht konzentriert sich auf Inhaftierte, die im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Afghanistan festgenommen oder verurteilt wurden. Darin werden den Sicherheitskräften erneut Rechtsverstöße, vor allem Folter, vorgeworfen. Die Gebergemeinschaft, vor allem EU und VN, hat nach Veröffentlichung des UNAMA-Berichts die afghanische Regierung nachdrücklich aufgefordert, die Menschenrechte einzuhalten und die Haftbedingungen zu verbessern.

Die afghanische Regierung stellte die Ergebnisse des UNAMA-Berichts zunächst in Zweifel. Präsident Karsai beauftragte noch im Januar 2013 eine afghanische Untersuchungskommission, die Vorwürfe zu prüfen. Diese bestätigte die Feststellungen des UNAMA-Berichts. Die Kommission gab elf Handlungsempfehlungen an die Regierung, darunter eine minimale Gesundheitsversorgung für Inhaftierte und Videoaufzeichnungen bei Verhören. Der Präsident ordnete am 11. Februar 2013 die Umsetzung der Empfehlungen per Dekret an.

Die AIHRC ist inzwischen wieder voll besetzt. Am 16. Juni hat ihre Vorsitzende, Dr. Sima Samar, bestätigt,

dass der Präsident neue Kommissare ernannt habe, allerdings ohne das Ergebnis seiner Konsultationen mit der afghanischen Zivilgesellschaft zu berücksichtigen. Damit bleibt zunächst ungeklärt, ob die Voraussetzungen für die sogenannte A-Akkreditierung⁵ der AIHRC beim Internationalen Koordinierungsrat Nationaler Menschenrechtsorganisationen gegeben sind.

III. Wiederaufbau und Entwicklung

7. Wirtschaftliche Entwicklung, Einkommen und Rohstoffe

a. Regierungsverhandlungen 2013

Aus entwicklungspolitischer Perspektive stellten die am 12. März 2013 in Kabul abgehaltenen bilateralen Regierungsverhandlungen über die Fortsetzung der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit den wichtigsten Meilenstein des entwicklungspolitischen Dialogs im Berichtszeitraum dar. Im Fokus der Regierungsverhandlungen standen Vereinbarungen zur Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit in den fünf Schwerpunkten nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Wasser, Energie sowie gute Regierungsführung. Die Bundesregierung hat dafür 240 Mio. Euro zugesagt bzw. in Aussicht gestellt. Darüber hinaus stehen auch in diesem Jahr wieder 10 Mio. Euro für die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus dem Etat des BMZ in Afghanistan zur Verfügung.

Beide Partner kamen überein, dass Deutschland auch nach 2013 in den bisherigen Schwerpunktprovinzen in Nordafghanistan (Balkh, Kundus, Takhar, Badakhshan, Baghlan) und in Kabul aktiv bleibt. Diese Kooperation wird auf Wunsch Afghanistans künftig auf die Provinz Samangan ausgeweitet. Die deutsch-afghanische Kooperation ist mit fast hundertprozentiger Ausrichtung an den nationalen Entwicklungsprioritäten Afghanistans auch im internationalen Vergleich der Geber vorbildlich. Erneut vereinbarten beide Partner eine Konditionalisierung für einen Teilbetrag der Gesamtsumme. Das BMZ hat daher die Zusage von 87 Mio. Euro aus dem Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) von konkreten Projektfortschritten sowie Fortschritten bei der Umsetzung der sogenannten Tokio-Verpflichtungen abhängig gemacht.

Auf Wunsch der afghanischen Regierung stellte die Bundesregierung bei den Regierungsverhandlungen ebenfalls den Stabilitätspakt für Afghanistan vor, um ein vollständiges Bild des deutschen Engagements im zivilen Aufbau Afghanistans zu vermitteln. Über den Stabilitätspakt wer-

den für Projekte in Afghanistan jährlich bis zu 180 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

b. Wirtschaftliche Entwicklung

Afghanistan ist nach wie vor eines der ärmsten Länder der Welt und belegte 2012 im „Human Development Index“ (HDI) den 175. Platz unter 187 Staaten. Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans wird trotz hoher jährlicher Wachstumsraten weiterhin nicht durch ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum, sondern durch die Zuflüsse aus der internationalen Gebergemeinschaft stimuliert. Mit dem Ende von ISAF werden die Einkünfte aus der umfangreichen internationalen Truppenpräsenz ab 2014 abnehmen. Dies wird insbesondere den afghanischen Arbeitsmarkt vor tiefgreifende Herausforderungen stellen.

Die Weltbank stellte im Vergleich von 2011 auf 2012 beim realen Wachstum eine Steigerung von 7,3 Prozent auf 11,8 Prozent fest, die insbesondere auf die – regenbedingt – gute Weizenernte zurückzuführen sei.

Die Landwirtschaft trägt nur rund 30 Prozent zum afghanischen Bruttonationaleinkommen bei, beschäftigt aber weiterhin ca. 60 Prozent der Arbeitskräfte. Die Einkommen von rund 80 Prozent aller afghanischen Haushalte hängen daher ganz oder teilweise von der Landwirtschaft ab. Sicher ist allerdings, dass künftig die jährlich rund 400 000 neu auf den Arbeitsmarkt drängenden jungen Menschen nicht vollständig vom landwirtschaftlichen Sektor absorbiert werden können.

Der Dienstleistungssektor – insbesondere Transport und Telekommunikation – wies in den letzten Jahren die größte Wachstumsdynamik auf, allerdings war diese wesentlich abhängig von der externen Nachfrage der Geber.

Weitere Herausforderungen für die Wirtschaftsentwicklung in Afghanistan liegen im hohen Konsum durch die internationale Gemeinschaft, der sich im Zuge des Truppenabzugs stark verringern wird, während das natürliche Binnenwachstum vergleichsweise schwach bleiben wird. Hinzu kommt im regionalen Vergleich das – durch die internationale Präsenz verursachte – hohe Lohnniveau bei gleichzeitiger Abwertung der Währungen der Nachbarstaaten. Dieser Wettbewerbsnachteil wird durch geringe Investitionen in mangelhafte Produktionsstätten, schlecht ausgebildete Arbeitskräfte, korruptionsanfällige Verwaltung sowie fehlende Voraussetzungen zur besseren Nutzung des agrarischen Charakters der afghanischen Wirtschaft (Zertifizierungssysteme, Verpackungsindustrie, Kühlketten) verschärft.

Privatinvestitionen aus Afghanistan selbst sind weiterhin zu niedrig, um genügend Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu geben. Der Finanzsektor erfüllt seine Aufgaben nach der Krise um die Kabul-Bank nur unzureichend – die Kreditnachfrage ging 2012 um ca. 20 Prozent zurück.

Vor diesem Hintergrund werden die Intensivierung der Beschäftigungsförderung, die Stärkung des ländlichen Raumes, die Finanzsystementwicklung und die fortge-

⁵ Der Internationale Koordinierungsrat Nationaler Menschenrechtsorganisationen koordiniert die Beziehungen zwischen den nationalen Menschenrechtsorganisationen und den Vereinten Nationen und bescheinigt den A-Status nationaler Menschenrechtsorganisationen in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien (Anhang zur Resolution der VN-Generalversammlung Nr. 48/134). Institutionen ohne A-Status gelten als nicht hinreichend unabhängig. Sie haben weder Sitz noch Stimme im Internationalen Koordinierungsrat Nationaler Menschenrechtsorganisationen und können im VN-Menschenrechtsrat nicht als nationale Menschenrechtsinstitution auftreten.

setzte Förderung des Potentials von Institutionen und Personen in Zukunft noch wichtiger werden. Das auf den Zeitraum 2010 bis 2013 angelegte Programm des BMZ („Entwicklungsoffensive“) findet Ende dieses Jahres seinen geplanten Abschluss. Im Rahmen der laufenden konzeptionellen Weiterentwicklung des entwicklungspolitischen Engagements für den Zeitraum 2014 bis 2017 werden u. a. diese Aspekte berücksichtigt.

c. Die Entwicklung in den einzelnen Schwerpunkten

Im Schwerpunkt nachhaltige Wirtschaftsentwicklung stand 2012 die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors durch die beratende Begleitung von Wirtschaftsreformen auf nationaler Ebene im Blickpunkt der Maßnahmen. So konnten wichtige Fortschritte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Handel erzielt werden, wie beispielsweise die Reform der Qualitätszertifikate, die zukünftig Exporte deutlich erleichtert. Nach dem Abschluss des – bisher nur unzureichend angewandten – Afghanisch-Pakistanischen Handels- und Transitabkommens (Afghanistan-Pakistan Transit and Trade Agreement, APTTA) wird Afghanistan in Kürze dem regionalen Transport International Routier-Abkommen⁶ beitreten. Damit sind wichtige Voraussetzungen zur Etablierung eines regionalen Marktes geschaffen worden.

Verbesserungen der Rahmenbedingungen zeigen sich auch durch die Beratung der afghanischen Industrie- und Handelskammer (ACCI) und der Federation of Afghan Craftsmen and Traders (FACT). Die Stärkung der verfassten Unternehmerschaft bildet die Plattform für den nationalen Dialog zur Verbesserung der Rahmen- und Förderbedingungen für die Entwicklung des privaten Sektors.

Zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung in den sechs Nordprovinzen Balkh, Samangan, Baghlan, Badakhshan, Kundus und Takhar wurden im Jahr 2012 75 Projekte in 37 Distrikten realisiert. Mehr als 225 000 Menschen konnten dabei von Maßnahmen in den Bereichen der Land- und Viehwirtschaft, der ländlichen Infrastruktur, Wasserversorgung, Landrechte/Gute Regierungsführung sowie Einkommensverbesserung profitieren.

Damit auch die vom formellen Finanzsystem weitgehend ausgeschlossenen Bevölkerungsteile Afghanistans ihre unternehmerische Tätigkeit finanzieren oder Einkommensschwankungen abmildern können, unterstützt die Bundesregierung weiterhin darauf zugeschnittene Mikrofinanzdienstleistungen. Seit 2004 ist die Bundesregierung durch die KfW an der First Microfinance Bank Afghanistan (FMFB) beteiligt, die sich als Markt- und Innovationsführer im Mikrofinanzbereich etabliert hat. Inzwischen konnten Mikrokredite an 134 000 Empfänger als

Betriebsmittelfinanzierung für Kleinunternehmen aus gegeben werden (Durchschnittsgröße: 1 120 US-Dollar). Über die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) unterstützte die Bundesregierung im Rahmen der Kredit-Garantie-Fazilität (KGF) die Ausgabe von Krediten in Höhe von bislang 97 Mio. US-Dollar an kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) in Afghanistan. Insgesamt ca. 2 800 Unternehmen konnten damit rund 5 700 neue Arbeitsplätze schaffen. Die Kreditausfallquote lag auch 2012 bei unter 1 Prozent.

Im Zentrum standen ferner Aktivitäten zur Verbesserung der Infrastruktur (u. a. Verkehr, Bewässerung, Flutschutz). Insbesondere Verkehrsinfrastrukturen entfalten entscheidende Voraussetzungen für weiteres Wirtschaftswachstum und friedliche Entwicklung. Die Aufträge werden überwiegend lokal vergeben und entfalten darüber eine direkte Beschäftigungswirkung. Seit 2010 wurden durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ca. 610 km Straßen gebaut oder erneuert. Im Schwerpunkt nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wurden in den Bereichen Aus- und Fortbildung (Land-/Forstwirtschaft, Nahrungsmittelverarbeitung, Kunsthandwerk, Geschäftsplanung, Buchhaltung, Existenzgründung), Mikrofinanzwesen, Infrastrukturentwicklung und einkommensschaffende Maßnahmen in Nordafghanistan inzwischen knapp 1,8 Millionen Menschen erreicht.

Im Wassersektor liegt Afghanistan nach wie vor weit hinter seinen Entwicklungszielen (Halbierung des Anteils unterversorgter Menschen bis 2015) sowohl bei der Entsorgung von Abwasser als auch der Bereitstellung von Trinkwasser zurück. Die Bundesregierung ist der führende Partner im Sektor „Städtische Wasserversorgung“. In sieben Städten Nordafghanistans (Masar-e Scharif, Pul-e Khumri, Kundus, Aliabad, Khanabad, Nawabad, Taloqan) werden komplementäre (Modernisierungs-) Maßnahmen zu bestehenden Systemen gefördert, die voraussichtlich Ende 2013 abgeschlossen werden können. Zudem unterstützt die Bundesregierung verschiedene afghanische Ministerien, insbesondere das Ministerium für Energie und Wasser, bei der Ausarbeitung bzw. Aktualisierung nationaler Regularien wie einem Nationalen Wasserwirtschaftsplan.

Im Energiesektor haben die gemeinsamen Anstrengungen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft zu einer deutlichen Verbesserung der Stromversorgung in Afghanistan geführt. Der Anschlussgrad an die öffentliche Stromversorgung wird heute auf deutlich über 21 Prozent geschätzt, während er 2001 nur annähernd 6 Prozent betrug.

Die Versorgung mit Elektrizität ist aber ungeachtet der Fortschritte weiterhin unzureichend und stellt nach wie vor ein entscheidendes Hemmnis für wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung in Afghanistan dar. Bisher konnten die Ziele der nationalen Entwicklungsstrategie Afghanistans – bis 2013 sollen 65 Prozent der Haushalte in urbanen Gebieten sowie 25 Prozent der Haushalte in ländlichen Gebieten mit Elektrizität versorgt sein – noch nicht erreicht werden. Hierzu ist neben den benötigten Investitionen in die Infrastruktur die Umset-

⁶ Ein 1975 geschlossenes internationales Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport, der ohne Umladung eine oder mehrere Grenzen von Unterzeichnerstaaten passiert.

zung von institutionellen Reformen im Stromsektor weiterhin dringend notwendig. Als Grundlage für den Ausbau der Infrastruktur im Stromsektor wurde im März 2013 von der afghanischen Regierung ein aktualisierter Power Sector Master Plan (PSMP) veröffentlicht, der strategische Vorgaben zum systematischen Ausbau des Sektors bis 2032 bereitstellt.

Mit maßgeblicher Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft einschließlich der Bundesregierung konnte die afghanische Regierung den bisherigen Ausbau der Netzinfrastruktur zur Ermöglichung weiterer Importe und zum Anschluss zusätzlicher Nutzer im Berichtszeitraum vorantreiben. Das North-East Power System (NEPS, regionales Verbundnetz in Nordafghanistan) wird sukzessive ausgebaut. Damit steigt die Bedeutung Afghanistans als strategisches Bindeglied zwischen Zentral- und Südasien.

In den Schwerpunktprovinzen Nordafghanistans hat sich inzwischen für 461 000 Menschen die Versorgung mit sauberem Trinkwasser und/oder Strom verbessert. Damit werden ca. 35 Prozent der Bevölkerung in den fünf Provinzhauptstädten und ausgewählten Distrikthauptstädten erreicht.

Im Schwerpunkt gute Regierungsführung zählt Deutschland seit 2002 in den von der Weltbank verwalteten Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) ein, der zur Deckung von laufenden Kosten des zivilen öffentlichen Dienstes Afghanistans sowie zur Finanzierung von nationalen Entwicklungsprogrammen gegründet wurde. Der ARTF ist ein Treuhandfonds, an dem sich zurzeit 33 internationale Geber beteiligen. Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel des ARTF ist es, einen Beitrag zur Stabilisierung des afghanischen Staates und damit zur Reduzierung der Armut zu leisten. Zielgruppe ist damit mittelbar die gesamte afghanische Bevölkerung.

Die schwach ausgeprägten Kapazitäten der Verwaltungen, insbesondere auf Distrikt- und Provinzebene, werden durch zwei von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Nordprovinzen aufgelegte Regionalfonds (RCDF, RIDF) sowie den Stabilitätspakt für Nordafghanistan (SPNA) gestärkt. Die lokalen Behörden in Nordafghanistan werden unterstützt, die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur ihrer Provinzen und Distrikte zu verbessern und dabei ihre Projektplanungs- und Umsetzungsfähigkeiten zu stärken. In einem zunehmend eigenverantwortlichen Prozess sind sie für die Auswahl und Implementierung der Maßnahmen zuständig. Insgesamt werden über den RIDF bereits 34 Infrastrukturmaßnahmen mit einem geschätzten Gesamtvolumen von ca. 38 Mio. Euro umgesetzt (insb. im Bereich Straßenbau, Bewässerung und Flutschutz). Zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit unterstützt die Bundesregierung die afghanische Regierung weiterhin beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Justizsystems. Über ihre Aktivitäten hat die Bundesregierung auf nationaler Ebene an wichtigen Weichenstellungen mitgewirkt, die Modell- und Pilotwirkung haben und auf großflächige Wirkungen angelegt sind. Hierzu gehört die Erarbeitung der neuen nationalen Fünf-Jahres-Strategie des Justizministeriums, die Strategie

der Afghanischen Rechtsanwaltskammer für den Aufbau einer Kammerstruktur in den Provinzen und die Strukturierung der sog. Armenrechtshilfe.

Die Veröffentlichung des ersten Kommentars zur afghanischen Verfassung an der Universität Balkh, die Erstellung eines wissenschaftlichen Rechtswörterbuchs Dari-Paschtu-Englisch, eine erhebliche Intensivierung der Rechtszusammenarbeit im Bereich Verfassungsrecht sowie gezielte Fortbildungen hoher Beamter in afghanischen Ministerien zur Unterstützung der operativen Gesetzgebung gehören zu diesen Weichenstellungen. Die Bundesregierung wird ihr rechtsstaatliches Engagement außerdem auf weitere Provinzen ausweiten, die bislang kaum Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft erhalten haben. Welche Provinzen das im Einzelnen betrifft, wird nun geprüft.

Der für Transport und wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans sehr wichtige zivile Luftfahrtsektor hat zwei wesentliche Fortschritte erzielt. Zum einen ist der von der Bundesregierung finanzierte internationale Flughafen in Masar-e Scharif durch Bundesminister Dr. Guido Westerwelle am 9. Juni 2013 eingeweiht worden. Er soll sich zu einem Verkehrsdrehkreuz für den gesamten Norden Afghanistans entwickeln. Turkish Airlines hat bereits Direktflüge nach Istanbul angekündigt. Zum anderen unterstützt die Bundesregierung die Etablierung einer Civil Aviation Authority mit einem internationalen Mentorenkonzept, um den rechtlichen und sicherheitstechnischen Anforderungen der internationalen Luftfahrt zu entsprechen und in Zukunft auch das Einfliegen afghanischer Flugzeuge in den europäischen Luftraum zu ermöglichen.

Im Bildungssektor ist die Bundesregierung in den Bereichen Grund-, Berufs- und Hochschulbildung engagiert. Im Bereich der Grundbildung setzt das deutsche Engagement v.a. bei der Fortbildung von Lehrkräften und der Rehabilitation von Infrastruktur an. Insbesondere über ihre Beteiligung am Education Quality Improvement Program II (EQUIP), das am Treuhandfonds ARTF aufgehängt ist, leistet die Bundesregierung einen erheblichen jährlichen Beitrag (20 Mio. Euro), um die quantitative und qualitative Verbesserung des Bildungsangebotes im Primar- und Sekundarschulbereich zu unterstützen. Im Bereich der Berufsschulbildung befinden sich derzeit eine Berufsbildungsschule in Kundus und eine Ausbildungsakademie für Berufsschullehrerinnen und -lehrer im Bau, die beide bis Ende des Jahres abgeschlossen werden sollen. Ferner werden 2013 sechs mit Unterstützung Deutschlands entwickelte Ausbildungsberufe schrittweise an 50 Pilotschulen eingeführt.

Im Bereich der Hochschulbildung entwickelt sich neben dem fortlaufenden Engagement des DAAD die Stärkung und Vereinheitlichung der Verwaltungsausbildung für hohe afghanische Beamte weiter. Fortschritte sind auch bei der Planung des Neubaus der Universität Balkh in Masar-e Scharif erzielt worden, wo im nächsten Jahr eine Verwaltungsakademie errichtet werden wird. Das von Deutschland finanzierte IT-Rechenzentrum der Universität Balkh ist im Mai 2013 eingeweiht worden.

Ebenfalls im Mai 2013 wurde „Skateistan Masar-e Scharif“ feierlich eröffnet. Die Anlage ist ein dreimal so großer „Ableger“ des Originals in Kabul. Der Komplex bietet Kindern und Jugendlichen einen geschützten Raum für gemeinsames Lernen, Sport und kreative Freizeitbeschäftigung. In der Anlage in Masar-e Scharif können wöchentlich bis zu 1 000 Kinder und Jugendliche aus allen Gesellschaftsschichten betreut werden. Das Projekt bietet insbesondere Kindern, die nicht zu Schule gehen, Anreize in Form eines „Back-to-school“-Programms.

d. Rohstoffe

Die AFG-Regierung knüpft große wirtschaftliche Erwartungen an die zunehmende Erschließung der afghanischen Rohstoffressourcen. In Afghanistan lagern die weltweit größten Kupfervorkommen sowie Erdöl, Erdgas, Kohle, Lithium, Gold und Seltene Erden. Der Wert dieser Rohstoffe wird auf bis zu drei Billionen US-Dollar geschätzt. Für ihren Abbau sind jedoch noch große Investitionen in die Exploration und die Infrastruktur notwendig.

Der Verabschiedung eines afghanischen Rohstoffgesetzes wird bei der Erhöhung der Staatseinnahmen und der Schaffung von Arbeitsplätzen eine Schlüsselrolle beigemessen, da es die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen in diesem Bereich schaffen soll. Nach dem Scheitern eines ersten Entwurfs für ein modernes, internationales Anspruchs genügendes Bergbaugesetz 2012 passierte ein überarbeiteter Gesetzesentwurf Anfang Mai 2013 das Kabinett. Wann das Gesetz in Kraft tritt, ist derzeit nicht sicher zu prognostizieren. Seine Annahme durch das Parlament steht noch aus.

Die erfolgreiche Verabschiedung des neuen Rohstoffgesetzes ist ferner Voraussetzung für die Durchführung der geplanten „Wirtschafts- und Rohstoffkonferenz Afghanistan“ in Deutschland. Darauf hatten sich beide Seiten bereits im Sommer 2012 verständigt. Der am 5. Juli 2013 stattfindende „Erste Deutsch-Afghanische Rohstoffdialog“ will Gelegenheit bieten für vertiefte Informationen über afghanische Rohstoffvorkommen und den Investitionsbedarf sowie einen Meinungsaustausch zu den Möglichkeiten und Chancen ermöglichen, die sich daraus für ein entsprechendes Engagement deutscher Unternehmen ergeben können. Der afghanische Finanzminister Zakhilwal sowie der Minister für Bergbau, Öl und Gas, Shahrani, haben ihre Teilnahme zugesagt.

8. Afghanistan nach der Tokio-Konferenz

Die Tokio-Konferenz im Juli 2012 bekräftigte und konkretisierte die auf der Internationalen Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 in Bonn formulierte Zusage der Internationalen Gemeinschaft, nach Abzug der Truppen aus Afghanistan das zivile Engagement fortzusetzen. Das in Tokio beschlossene Rahmenwerk Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF) bestimmt seither maßgeblich die Beziehungen zwischen Gebern und der afghanischen Regierung.

Das TMAF legt ein System gegenseitiger Verpflichtungen fest: Auf Geberseite steht die Zusage im Vordergrund, bis 2015 insgesamt 16 Mrd. US-Dollar für Entwicklung und Wiederaufbau bereitzustellen. Die afghanische Regierung hat sich im Gegenzug verpflichtet, umfassende Reformen in fünf Bereichen umzusetzen, die wiederum mit 16 Indikatoren unterlegt sind. Zu den Reformvereinbarungen gehören Verbesserungen in den Bereichen Demokratie, Wahlen, nationale und lokale Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, öffentliche Finanzen, Bankensektor, Staatseinnahmen und -ausgaben sowie Wachstum und Entwicklung.

Die internationale Gemeinschaft hat ihrerseits ihre Zusage auf der Tokio-Konferenz erneuert, 50 Prozent ihrer finanziellen Unterstützung über den afghanischen Haushalt zu leisten sowie sich bei 80 Prozent ihres Engagements an den Zielen der sogenannten Nationalen Prioritätenpläne zu orientieren.

Während zunächst regelmäßig tagende technische Arbeitsgruppen und Steuerungsausschüsse zur Umsetzung des TMAF-Regelwerks vorgesehen waren, bildete sich im Berichtszeitraum eine inhaltlich und personell effiziente Zusammenarbeit heraus. Auf Seiten der Geber hat sich die sogenannte 5+3-Gruppe konstituiert: Ihr gehören fünf ständige Mitglieder mit großen Entwicklungsetats (neben Deutschland auch die USA, Japan, die EU und Großbritannien) sowie drei rotierende Vertreter der internationalen Gemeinschaft an. Dieses kleinere Gesprächsformat erleichtert den Austausch mit afghanischen Regierungsvertretern zum Umsetzungsstand des TMAF und hat sich bewährt.

Die erste förmliche Überprüfung der wechselseitigen TMAF-Verpflichtungen wird am 3. Juli 2013, also ca. ein Jahr nach der Tokio-Konferenz bei einem Treffen der Hohen Beamten (Senior Officials Meeting, SOM) in Kabul erfolgen. Die Geber werden in der Regel auf der Ebene ihrer Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan (Special Representative for Afghanistan and Pakistan, SRAP), die afghanische Regierung durch den Finanzminister vertreten sein. Für das Jahr 2014 ist ein Treffen auf Ministerebene in London geplant.

Im Zuge der Vorbereitung des SOM im Juli haben sich 5+3-Gruppe und afghanische Regierung auf der Grundlage des TMAF auf konkret zu erfüllende Bedingungen geeinigt. Diese insgesamt 17 Hard Deliverables (HD) genannten messbaren Verpflichtungen schaffen ein transparentes Koordinatensystem, das Prioritäten festlegt und damit den Reformdruck auf die afghanische Regierung erhöht. Gleichzeitig konnte die afghanische Regierung ihre Erwartungen an die internationale Gemeinschaft in Form von eigenen HD formulieren.

Einige HD wurden bereits erfüllt, während bei anderen die Umsetzung bis zum SOM zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses unrealistisch erschien. Allein vier HD befassen sich mit der Vorbereitung der Durchführung erfolgreicher Präsidentschaftswahlen am 5. April 2014. Hier sieht die internationale Gemeinschaft vor dem Hintergrund der erstmaligen Übergabe politischer Verantwort-

tung in der jungen afghanischen Demokratie einen Schwerpunkt und eine entscheidende Weichenstellung für die künftige Stabilität des Landes. Diese Haltung verdeutlichten zuletzt die Teilnehmer der Internationalen Kontaktgruppe (ICG) am 14. Mai 2013 in Berlin.

Zu den Themen Korruption und Menschenrechte gibt es weitere HD, deren Umsetzung von erheblicher Bedeutung für das Gebervertrauen in die Reformfähigkeit und -bereitschaft der afghanischen Regierung ist. Namentlich sei erneut die Verabschiedung des Gesetzes zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (EWAV) erwähnt. Darüber hinaus bilden die vorbehaltlose Aufarbeitung der Kabul-Bank-Krise und die konsequente Umsetzung des IWF-Reformpakets weitere wichtige Anforderungen innerhalb der HD.

Die Verabschiedung eines modernen Rohstoffgesetzes zur Ermöglichung internationaler Investitionen in diesem vielversprechenden, aber noch ganz am Anfang stehen-

den Sektor, ist mit Blick auf die zu erwartenden Einnahmen für den afghanischen Staat von herausragender Bedeutung – nicht zuletzt, um die Abhängigkeit Afghanistans von internationalen Transferleistungen schrittweise zu verringern. Auch hierzu wurde ein bisher nicht erfülltes Hard Deliverable formuliert.

Die Gebergemeinschaft sieht sich demnach mit der Frage konfrontiert, welche Schlussfolgerungen sie für die Auszahlung der seit Tokio konditionierten Finanzmittel zieht. Belastbare Aussagen zu dieser Frage werden erst nach dem SOM im Juli 2013 möglich sein. Die Vermeidung der Delegitimierung einer demokratisch gewählten Regierung durch Kürzung von Entwicklungsgeldern bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Reformdrucks auf eben diese Regierung bleibt eine schwierige Gratwanderung, die gleichwohl nicht nur in Afghanistan zu den bleibenden Herausforderungen internationaler Entwicklungszusammenarbeit gehört.

Anhang**Glossar**

AA	Auswärtiges Amt	German Federal Foreign Office
ABP	Afghanische Grenzpolizei	Afghan Border Police
ACCI	Afghanische Industrie- und Handelskammer	Afghan Chamber of Commerce and Industry
AIHRC	Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans	Afghan Independent Human Rights Commission
AISA	Afghanische Investitionsförderagentur	Afghanistan Investment Support Agency
AKND	Aga Khan Entwicklungsnetzwerk	Aga Khan Development Network
ALP	Lokale afghanische Polizei	Afghan Local Police
ANA	Afghanische Landstreitkräfte	Afghan National Army
ANAAF	Afghanische Luftstreitkräfte	Afghan National Army Air Force
ANDS	Afghanische Nationale Entwicklungsstrategie	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghanische Polizeikräfte	Afghan National Police
ANSF	Afghanische Sicherheitskräfte	Afghan National Security Forces
APPF	Afghanische Stationäre Wachschutzkräfte	Afghan Public Protection Force
APRP	Afghanisches Aussöhnungs- und Reintegrationsprogramm	Afghanistan Peace and Reintegration Program
APTTA	Afghanisch-Pakistanischen Handels- und Transitabkommen	Afghanistan-Pakistan Transit and Trade Agreement
ARTF	Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
AUP	Schutz- und Verkehrspolizei	Afghan Uniformed Police
AUWSSC	Afghanische Gesellschaft für städtische Wasserver- und Abwasserentsorgung	Afghan Urban Water Supply and Sewerage Corporation
AWACS	Luftgestütztes Warn- und Überwachungssystem	Airborne Warning and Control System
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Gross Domestic Product (GDP)
BMI	Bundesministerium des Innern	German Federal Ministry of the Interior
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	German Federal Ministry of Defense
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
CCPPC	parteiübergreifender Kooperationsrat der Politischen Parteien und Koalitionen	Cooperation Council of Political Parties and Coalitions
CDC	Gemeindeentwicklungsrat	Community Development Council
CERP	Zivilmilitärisches Programm der US Armee	Commander's Emergency Response Program
CICA	Konferenz für Interaktion und Vertrauensbildende Maßnahmen in Asien	Conference on Interaction and Confidence – Building Measures
C-IED	Maßnahmen gegen behelfsmäßige Sprengvorrichtungen	Counter-Improvised Explosive Devices
CIM	Centrum für Internationale Migration	German Center for Strategic and International Studies

CIMIC	Zivil-Militrische Zusammenarbeit	Civil – Military Co-operation
CIP	Schutzprogramm für kritische Infrastruktur	Critical Infrastructure Programme
CNPA	Afghanische Anti-Drogenpolizei	Counter Narcotics Police of Afghanistan
COIN	ISAF-Strategie der Aufstandsbekampfung (seit 2009)	Counter-Insurgency
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst	German Academic Exchange Service
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH	
DDA	Distriktentwicklungsversammlungen	District Development Assemblies
DVPA	Demokratische Volkspartei Afghanistans	People’s Democratic Party of Afghanistan
ECF	Erweiterte Kreditfazilität	Extended Credit Facility
ECO	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit	Economic Cooperation Organisation
EITI	Initiative zur Offenlegung der Einnahmen aus der Rohstoffwirtschaft	Extractive Industries Transparency Initiative
EPAA	Exportforderagentur Afghanistan	Export Promotion Agency of Afghanistan
EUPOL	Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan
EVAW	Gesetz zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen	[Law for the] Elimination of Violence against Afghan Women
FATA	Stammesgebiete unter Bundesverwaltung	Federally Administered Tribal Areas
FDD	Programm zur Ausbildung der afghanischen Polizei in der Fläche	Focused District Development Program
FEFA	Stiftung für Freie und Faire Wahlen Afghanistans	Free and Fair Election Foundation of Afghanistan
GPE	Globale Partnerschaft für Bildung	Global Partnership for Education
GPPT	Deutsches Polizeiprojektteam	German Police Project Team
HD	„unabdingbare Leistungskriterien“ im Tokio-Prozess	Hard Deliverables
HDI	Index der Entwicklung von Humanressourcen	Human Development Index
HQ	Hauptquartier	Headquarter
IARCSC	Unabhangige Kommission für die Verwaltungsreform und den öffentlichen Dienst	Independent Administrative Reform and Civil Service Commission
ICG	Internationale Kontaktgruppe	International Contact Group
IDLG	Unabhangiges Direktorat für Lokale Regierungsführung (Regierungsbehorde)	Independent Directorate of Local Governance
IEC	Unabhangige Wahlkommission	Independent Electoral Commission
IECC	Wahlbeschwerdekommission	Independent Electoral Complaints Commission
IED	Behelfsmaige Sprengvorrichtung	Improvised Explosive Device
ILF	Internationale Rechtsstiftung	International Legal Foundation
IPPD	Programm für die Entwicklung und Stärkung der afghanischen Polizei	Institutional and Police Policy Development

ISAF	Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe für Afghanistan	International Security Assistance Force Afghanistan
IWF	Internationaler Währungsfonds	International Monetary Fund
JANIB	Gemeinsamer Transitions-Ausschuss	Joint Afghan-NATO Inteqal Board
JCMB	Gemeinsamer Koordinations- und Überwachungsausschuss	Joint Coordination and Monitoring Board
JICA	Japanische Behörde für internationale Entwicklung	Japan International Cooperation Agency
JPC	Gemeinsame Friedenskommission	Joint Peace Commission
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	
LOTFA	Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans	Law and Order Trust Fund Afghanistan
MCC	Chinesisches Staatsunternehmen zur Ausbeutung von Bodenschätzen	China Metallurgical Group Corporation
MRRD	Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages	North Atlantic Treaty Organisation
NDS	Afghanischer Geheimdienst	National Directorate of Security
NEPS	Nord-Östliches Energieversorgungssystem	North Eastern Power System
NGO/NRO	Nichtregierungsorganisation	Non-Governmental Organisation
NPP	Nationale Prioritäts-Programme	National Priority Programmes
NRRCP	Programm zum Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur zur Erschließung von Rohstofflagerstätten	National and Regional Resource Corridor Program
NSP	Nationales Solidaritätsprogramm	National Solidarity Program
OCC	Koordinierungszentrale für Operationen der afghanischen Sicherheitskräfte	Operational Coordination Center
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Beobachtungspunkt	Operation Point
PAT	Regionales Beraterteam	Provincial Adivsory Team
PATRIP	Pakistanisch – Tadschikisches Regionales Integrationsprogramm	Pakistan – Tadjikistan Regional Integration Programme
PDB	Gremium zur Steigerung der Qualität der Polizeiausbildung	Professional Development Board
PRT	Regionales Wiederaufbauteam	Provincial Reconstruction Team
PTC	Trainingzentrum der Polizei	Police Training Center
RC	ISAF-Regionalkommando	ISAF Regional Command
RCDF	Regionaler Kapazitätsentwicklungsfond	Regional Capacity Development Fund
RFK	Regierungsfeindliche Kräfte	Anti- Government Forces
RIDF	Regionaler Infrastrukturentwicklungsfond	Regional Infrastructure Development Fund

RMO	Sicherheitszentrale der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	Risk Management Office
SAARC	Südasiatische Vereinigung für regionale Kooperation	South Asian Association for Regional Cooperation
SAFTA	Südasiatisches Freihandelsabkommen	South Asian Free Trade Area
SCO	Shanghai Organisation für Zusammenarbeit	Shanghai Cooperation Organization
SCR	Hoher Ziviler Repräsentant	Senior Civilian Representative
SOM	Treffen der Hohen Beamten	Senior Officials Meeting
SPNA	Stabilitätspakt für Nordafghanistan	Stabilization Program Northern Afghanistan
SRZ	Sicherheitsrelevante Zwischenfälle	Security-Related Incidents
SSC	Ständiger Sicherheitsausschuss (des JCMB)	Security Standing Committee
SRAP	Special Representative for Afghanistan and Pakistan	Sonderbeauftragter für Afghanistan und Pakistan
TMAF		Tokyo Mutual Accountability Framework
TTC	Pädagogische Hochschule	Teacher Training Center/College
UNAMA	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen in Afghanistan	United Nations Development Program
UNODC	Behörde der Vereinten Nationen zur Drogen- und Verbrechensbekämpfung	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung	United States Agency for International Development
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen	United Nations Security Council
WFP	Welternährungsprogramm	World Food Programme
WTO	Welthandelsorganisation	World Trade Organisation

