



Die  
Bundesregierung

# **Fortschrittsbericht Afghanistan**

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags

Januar 2014

## Impressum

Herausgeber

Presse- und Informationsamt  
der Bundesregierung  
11044 Berlin

Stand

Januar 2014

Weitere Informationen im Internet unter

[www.bundesregierung.de/afghanistan](http://www.bundesregierung.de/afghanistan)

[www.auswaertiges-amt.de/afghanistan](http://www.auswaertiges-amt.de/afghanistan)

[www.bmvg.de/afghanistan](http://www.bmvg.de/afghanistan)

[www.bmz.de/afghanistan](http://www.bmz.de/afghanistan)

[www.bmi.bund.de/afghanistan](http://www.bmi.bund.de/afghanistan)

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG</b>                        | <b>4</b>  |
| <b>I. SICHERHEIT</b>   | <b>8</b>  |
| 1. Sicherheitslage und Transition                            | 8         |
| 2. Leistungsfähigkeit und Finanzierung der Sicherheitskräfte | 12        |
| 3. Von ISAF zur Resolute Support Mission                     | 16        |
| 4. Ortskräfte bei deutschen Stellen in Afghanistan           | 17        |
| <b>II. STAATSWESEN UND REGIERUNGSFÜHRUNG</b>                 | <b>18</b> |
| 5. Regierungsführung und Institutionen                       | 18        |
| 6. Wahlen  | 24        |
| 7. Zivilgesellschaft und Menschenrechte                      | 27        |
| 8. Versöhnung und Reintegration                              | 31        |
| <b>III. WIEDERAUFBAU UND ENTWICKLUNG</b>                     | <b>33</b> |
| 9. Ausblick auf den Tokio-Prozess                            | 34        |
| 10. Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen                | 35        |
| 11. Entwicklung der einzelnen Sektoren                       | 37        |
| <b>ANHANG</b>  | <b>43</b> |
| <b>GLOSSAR</b>   | <b>45</b> |

## Einleitung und Zusammenfassung

**Die Fortschrittsberichte der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dienen der Unterrichtung 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 Bericht enthält das aktuelle Lagebild zu Jahresanfang 2014 und einen Ausblick auf bevorstehende Ereignisse. Er gliedert sich nach bisherigem Muster in die drei zentralen Schwerpunkte des internationalen Engagements in Afghanistan: Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung.

**Vor Afghanistan liegt ein ereignisreiches Jahr:** Am 5. April 2014 bzw. in einer ggf. darauf folgenden Stichwahl werden die Afghaninnen und Afghanen einen neuen Präsidenten wählen. Zeitgleich finden landesweit Wahlen zu den Provinzräten statt. Im Juli 2013 wurden mit der Verabschiedung des Wahl- und des Wahlstrukturgesetzes die dazu notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen. Die Vorbereitung der Wahlen ist auf einem guten Stand und weiter vorangeschritten als zum vergleichbaren Zeitpunkt vor der Wahl 2009.

**Mit der Veröffentlichung der endgültigen Liste von elf Kandidaten für das Amt des Präsidenten hat am 20. November 2013 der Wahlkampf begonnen.** Er verläuft bisher fair. Darüber wachen nationale und internationale Wahlbeobachtungsteams. Auch Deutschland und die Europäische Union werden Wahlbeobachter und -beobachterinnen nach Afghanistan entsenden. So soll sichergestellt werden, dass die Wahlen glaubwürdig, transparent und unter Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen verlaufen und zu einem Wahlergebnis führen, das von der Mehrheit der Afghaninnen und Afghanen als legitim angesehen wird. Von entscheidender Bedeutung wird die konsequente Umsetzung des Sicherheitskonzepts sein, um ungehinderten Zugang zu den Wahllokalen, insbesondere auch für Frauen, zu ermöglichen.

**An die Wahlen wird sich eine Phase der Regierungsbildung anschließen,** die angesichts der noch ungefestigten Verfahren längere Zeit in Anspruch nehmen kann. Zugleich bereiten sich die Afghanischen Nationalen Sicherheitskräfte (*Afghan National Security Forces*, ANSF) auf den Abschluss der Transition – d. h. der vollständigen und landesweiten Übernahme der Sicherheitsverantwortung von der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) am 31. Dezember 2014 vor. Diese doppelte Herausfor-

derung unterstreicht, wie wichtig der Beistand der Staatengemeinschaft im laufenden Jahr sein wird.

**Die internationale Gemeinschaft ist darauf vorbereitet. Sie hat sich bereit erklärt, die ANSF auch nach 2014 durch Ausbildung, Beratung und Unterstützung im Rahmen der NATO-Mission *Resolute Support* zu unterstützen.** Diese neue Mission trägt mit dem Schwerpunkt auf Beratung und Unterstützung der afghanischen Entscheidungsträger bei der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung für ihr Land einen gänzlich anderen Charakter, denn sie ist kein Kampfeinsatz mehr. Deutschland ist bereit, als sogenannte Rahmennation im Norden und zweitgrößter Truppensteller besondere Verantwortung zu übernehmen, die sich aus unserer Verbundenheit mit dem afghanischen Volk, unseren eigenen sicherheitspolitischen Interessen und unserem festen Willen zur Bewahrung des in zwölf Jahren Afghanistan-Einsatz Erreichten herleitet. Insgesamt sollen etwa 600 bis 800 deutsche Soldatinnen und Soldaten für zunächst zwei Jahre in Nordafghanistan und in Kabul Dienst tun. Dieser künftige Einsatz steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag. Der Einsatz soll – so wie dies bereits in Resolution 2120 (2013) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen angelegt ist – auf einer neuen Resolution des VN-Sicherheitsrats zu Afghanistan beruhen. Außerdem knüpft Deutschland seine Bereitschaft zur Entsendung von Soldatinnen und Soldaten an weitere Voraussetzungen wie die hinreichende Beteiligung zusätzlicher Partner sowie eine förmliche Einladung durch die afghanische Regierung, einhergehend mit einem zwischen der NATO und Afghanistan vereinbarten Truppenstatut.

**Zugleich stellt sich die internationale Gemeinschaft auch mit Blick auf die zivile Unterstützung Afghanistans neu auf,** um dem veränderten Umfeld in Afghanistan nach 2014 und den nach wie vor schwierigen Aufgaben dort gerecht zu werden. Auch der Frage der Sicherheit des zivilen Personals wird dabei große Bedeutung zukommen. Deutschland wird bis mindestens 2016 weiterhin jährlich bis zu 430 Mio. Euro im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan ausgeben.

**Die internationale zivile Hilfe für Afghanistan ist an Bedingungen geknüpft,** die seit 2012 im sogenannten *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) festgeschrieben sind. Eine erste Überprüfungskonferenz am 3. Juli 2013 stellte Fortschritte bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen durch Afghanistan fest; weitere Verpflichtungen wurden seitdem erfüllt. Allerdings ist die Entschlossenheit der afghanischen Regierung, zum Beispiel bei der Bekämpfung der Korruption, der Größe der Aufgaben bisher nicht angemessen. Die internationale Gemeinschaft plant daher noch vor den Wahlen 2014 ein weiteres Treffen zu diesem Thema.

**Ein zentraler Punkt des internationalen Engagements in Afghanistan bleibt die Verbesserung der Menschenrechtslage, gerade auch von Frauen und Mädchen.** Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik in Afghanistan unterstützt daher konsequent die Durchsetzung der universalen Menschenrechte und die Förderung einer gesellschaftspolitischen Modernisierung Afghanistans.

**Afghanistan besitzt im regionalen Vergleich eine sehr vielfältige Medienlandschaft.** Teile der afghanischen Medien leisten, insbesondere in Kabul, eine ausgesprochen regierungskritische Berichterstattung. Obwohl die Medienfreiheit in der afghanischen Verfassung verankert ist, sind Drohungen gegen die Presse durch Parlamentarier, Ministerien, lokale Machthaber und Sicherheitsorgane an der Tagesordnung. Einschränkungen ergeben sich außerdem aus einer konservativen Medienpolitik und der strengen Beachtung des islamischen Regelwerks. Gleichzeitig nimmt aber auch die Selbstorganisation der Branche zu, so dass die Medien verstärkt eigene Interessen durchsetzen können. Insgesamt betrachtet, ist Afghanistan auf dem Pressefreiheitsindex der Organisation Reporter ohne Grenzen seit 2011 um 22 Plätze auf Rang 128 gestiegen.<sup>1</sup>

### **Die Internationale Kontaktgruppe der Sonderbeauftragten für Afghanistan**

Die Internationale Kontaktgruppe vereint Vertreter von mehr als fünfzig Staaten und internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der NATO oder der Organisation für islamische Zusammenarbeit (OIC). Sie treten mehrmals jährlich unter dem Vorsitz des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Michael Koch, zusammen. Die afghanische Regierung ist stets auf hoher Ebene vertreten und nimmt zu aktuellen Themen Stellung. Bei den letzten beiden Treffen in New York (20. September 2013) und Neu-Delhi (16. Januar 2014) diskutierten die Teilnehmer unter anderem den Stand der Vorbereitungen für die Wahlen 2014, die Zukunft der VN-Unterstützungsmission in Afghanistan (UNAMA), die Lage der afghanischen Frauen und Mädchen und Fragen der regionalen Zusammenarbeit, auch mit Blick auf die Wirtschaftsentwicklung.

**Die Vereinten Nationen diskutieren über die künftige Rolle der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan** (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA*), die Befugnisse des Sondergesandten des Generalsekretärs und die Präsenz von UNAMA außerhalb von Kabul. Deutschland unterstützt eine starke VN-Mission in Afghanistan und hat in der Internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan dazu frühzeitig eine Debatte angestoßen.

**Auch in der Europäischen Union wurde eine Strategiediskussion zu Afghanistan begonnen.** Auf maßgeblich deutsche Initiative hat der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) im Dezember 2013 ein Diskussionspapier vorgelegt, das eine Konzentration der EU auf vier Hauptaufgaben

vorsieht: (1) Herstellung von Sicherheit, (2) Stärkung demokratischer Strukturen, (3) Förderung von Wirtschaftswachstum und (4) Förderung von Rechtsstaatlichkeit sowie Stärkung von Menschenrechten, insbesondere Frauenrechten.

Außerdem wird die EU nicht zuletzt wegen ihres umfangreichen entwicklungspolitischen Engagements in Afghanistan die Umsetzung der Verpflichtungen aus den Tokioter Vereinbarungen von 2012 besonders genau beobachten.

**Neben der Planung für *Resolute Support* treibt die NATO die Anpassung ihrer zivil-militärischen Zusammenarbeit mit Afghanistan voran,** die mit der gemeinsamen Erklärung über eine Dauerhafte Partnerschaft (*Enduring Partnership*) zwischen der NATO und Afgha-

<sup>1</sup> [https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2013/130129\\_Asia\\_ENG.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2013/130129_Asia_ENG.pdf); vom 04.12.2013.

nistan am 20. November 2010 auf eine feste vertragliche Grundlage gestellt worden war. Mit Abschluss der Transition Ende 2014 wird sich diese Partnerschaft unter den Bedingungen eines vollständig souveränen Afghanistans bewähren müssen.

**Die Sicherheitslage bleibt angespannt.** Die regierungsfeindlichen Kräfte (RFK) sind weiterhin in der Lage, in allen Landesteilen Anschläge zu verüben. Die weit überwiegende Zahl der zivilen Opfer des Konflikts in Afghanistan geht auf ihr Konto. 2013 hat aber auch deutlich gezeigt: Die ANSF nehmen ihre Verantwortung wahr und stellen sich der Herausforderung durch die RFK. So sicherten die ANSF zum Beispiel im November 2013 die Große Ratsversammlung (Loya Jirga) in Kabul mit über 3.000 Teilnehmern wirkungsvoll. Drohungen der RFK gegen die Versammlung blieben folgenlos. Die ANSF haben allerdings im Kampf gegen die RFK weiterhin hohe Verluste zu beklagen. So fielen in den ersten elf Monaten des Jahres 2013 bereits rund 4.600 afghanische Polizisten und Soldaten der Gewalt der RFK zum Opfer.

**Die Bundesregierung bleibt der festen Ansicht, dass nur ein innerafghanischer Friedens- und Versöhnungsprozess zu dauerhaftem Frieden in Afghanistan führen kann.** Umso bedauerlicher ist es, dass die kurzzeitige Öffnung eines Vertretungsbüros der Taliban in Katar (Juni 2013) nicht zur Aufnahme von Verhandlungen geführt hat. Der afghanische Hohe Friedensrat setzt derzeit vor allem auf Pakistan als Vermittler.

**Nur in einem friedlichen politischen Umfeld wird auch die Wirtschaft Afghanistans nachhaltig gedeihen können.** Sie steht mit dem bevorstehenden Abzug der ISAF-Truppen vor einer großen Herausforderung, denn die Truppen sind nicht zuletzt auch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Umso wichtiger ist es, dass Afghanistan und seine Nachbarn die regionale Integration mit Entschlossenheit vorantreiben. Der Istanbul- oder *Heart-of-Asia*-Prozess ist gerade angesichts der oft schwierigen bilateralen Beziehungen in der Region ein beachtlicher Fortschritt, den Deutschland durch seine Mitarbeit an zwei vertrauensbildenden Maßnahmen unterstützt.

**Mit der Anpassung des deutschen Engagements in Afghanistan verlieren zahlreiche unserer afghanischen Mitarbeiter ihre Arbeit.** In einigen Fällen sind sie durch ihre bisherige Tätigkeit ins Visier der RFK geraten. Die Bundesregierung stellt sich ihrer Verantwortung, ortsansässigen Mitarbeitern von Bundeswehr, deutscher Polizei oder anderen staatlichen deutschen Stellen in Afghanistan zu helfen bzw. bei Feststellung einer konkreten Gefährdung die Ausreise nach Deutschland zu ermöglichen.

# I. Sicherheit

## 1. Sicherheitslage und Transition

**Die Sicherheitslage weist regional deutliche Unterschiede auf.** Die in den letzten Jahren erzielte Stabilisierung war auch 2013 – insbesondere während der Hauptkampfsaison der RFK – regional unterschiedlich stark ausgeprägten Herausforderungen ausgesetzt. Die ANSF nehmen die im Rahmen des Transitionsprozesses übernommene Sicherheitsverantwortung inzwischen landesweit wahr. Sie sind derzeit trotz hoher personeller Verluste und mancher fortbestehender Defizite in der Lage, zumindest eine „ausreichend kontrollierbare Sicherheitslage“<sup>2</sup> in den Bevölkerungszentren und entlang der bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur zu gewährleisten. In diesen Gebieten leben rund 80 Prozent der afghanischen Bevölkerung.

**Die RFK stehen besonders in den urbanen Zentren und entlang der Hauptverbindungsstraßen unter hohem Druck der ANSF** stellen aber nach wie vor eine erhebliche Bedrohung für Teile der Bevölkerung, die Sicherheitskräfte, afghanische Regierungsorgane und Vertreter der internationalen Gemeinschaft dar. Eine durchgreifende, landesweite Veränderung der Taktiken, Techniken und Vorgehensweisen der RFK ist trotz des kontinuierlichen Rückgangs der direkten und unmittelbaren Beteiligung von ISAF an ANSF-Operationen bisher nicht festzustellen. Die ANSF und Vertreter der afghanischen Regierung sind unverändert vorrangiges Ziel für die RFK in der Absicht, das Vertrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit des Staates landesweit zu erschüttern. In einigen Gegenden war 2013 eine Konsolidierung der RFK zu erkennen. Insbesondere in den ländlichen Gebieten der ostafghanischen Grenzprovinzen sowie in den traditionellen Kernräumen der RFK im Süden bestehen weiterhin erhebliche bis hohe Bedrohungspotenziale. Die RFK haben aber trotz regional teilweise stärkerer Aktivität bisher in den entscheidenden urbanen Regionen nicht die Initiative übernehmen können.

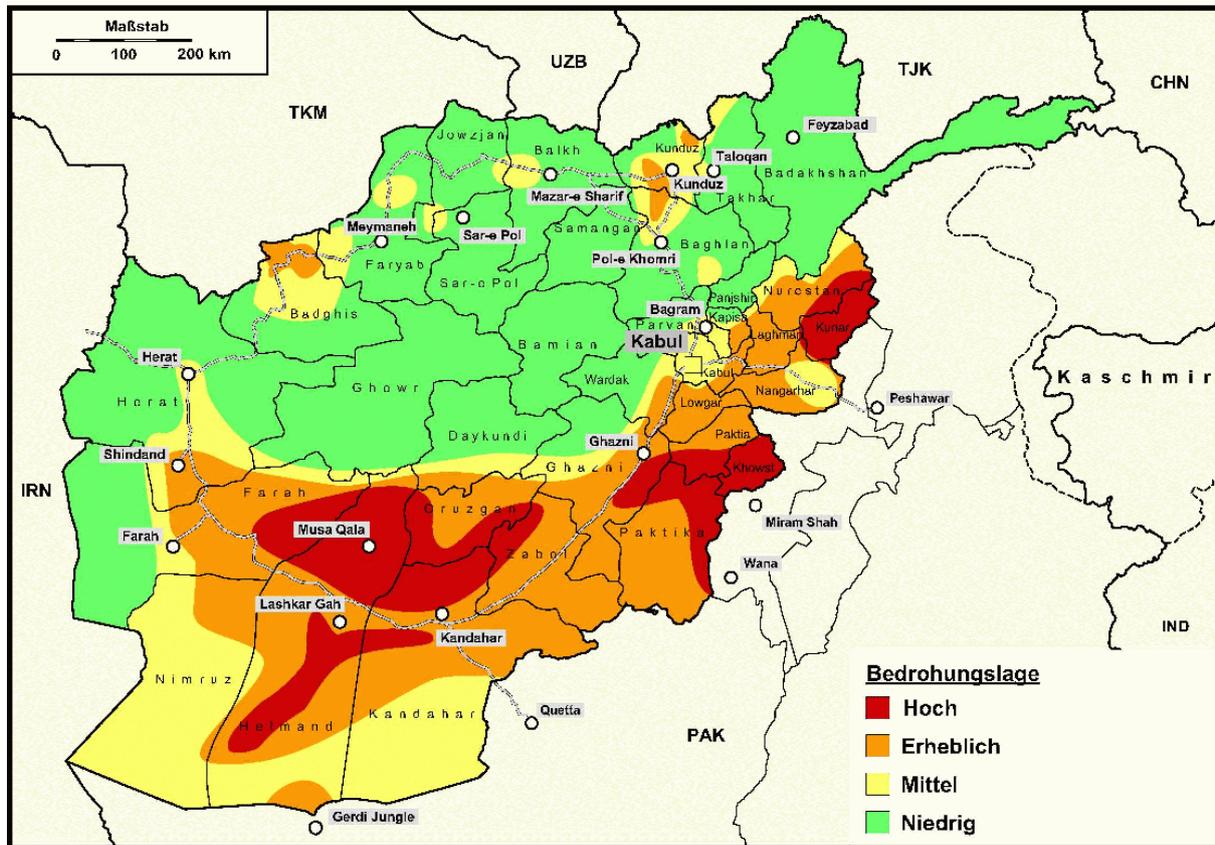
**Die ANSF kämpfen heute landesweit – im Norden bereits seit längerem – in der ersten Reihe gegen die RFK.** Wie bereits im vergangenen Jahr deutlich erkennbar, sind die ANSF daher deren vorrangiges Ziel und tragen das größte Risiko im Kampf. In den ersten elf Monaten 2013 führte dies zu einer Verdopplung der Verluste der ANSF im Vergleich zum Vorjahreszeitraum auf rund 4.600 Gefallene.<sup>3</sup>

**Eine der Kernherausforderungen der ANSF bleibt die Sicherstellung der Flächenpräsenz in ländlichen Gebieten.** Hierbei erhalten die afghanische Polizei (*Afghan National Police, ANP*) und die afghanische Armee (*Afghan National Army, ANA*) Unterstützung durch die afghanische Lokalpolizei (*Afghan Local Police, ALP*). Mit ihren lokal verwurzelten und defensiv ausgerichteten Kräften trägt die ALP zumindest mittelfristig zur Stabilisierung der Sicherheitslage auch abseits der Städte und Hauptstraßen bei. Die ALP wird daher von den RFK gezielt angegriffen und erleidet regelmäßig Verluste. Aufgrund wiederkehrender Berichte zu Menschenrechtsverletzungen durch einzelne ALP-Angehörige als Folge einer unzureichenden Kontrolle durch die reguläre afghanische Polizei (ANP) sieht die

<sup>2</sup> Siehe hierzu Anlage zur Bewertungsmethodik und Kategorisierung der Sicherheitslage.

<sup>3</sup> Details zu den ANSF siehe Kapitel 2.

Bundesregierung unverändert Bedarf zu einer verbesserten Kontrolle der ALP durch die Führung der ANP. Deshalb wirbt die Bundesregierung weiterhin für eine Integration der ALP in die ANP. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Ausbildung der ALP-Angehörigen verbessert. Ziel ist es, das staatliche Gewaltmonopol in Afghanistan zu stärken.



[Stand: Dezember 2013]

**Die Bewertung der Sicherheitslage stützt sich auf eine Reihe von quantitativen und qualitativen Indikatoren:<sup>4</sup>**

Die Anzahl der **sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ)** als quantitativer Indikator sank in den ersten elf Monaten 2013 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum landesweit leicht von rund 29.400 auf rund 27.800. Die Erfassung der SRZ erfolgt mittlerweile im Wesentlichen durch die ANSF. Ihre Verlässlichkeit kann von der Bundesregierung nicht überprüft werden. Die reine SRZ-Statistik hat daher nur eine geringe Aussagekraft bei der Bewertung der Sicherheitslage.

**Zivile Opfer werden durch die RFK weiterhin billigend in Kauf genommen** und in vielen Fällen als Mittel der Abschreckung – trotz gegenteiliger Aussagen der afghanischen RFK-Führung – sogar angestrebt. Die Vereinten Nationen berichteten am 2. Oktober 2013, dass die Zahl der zivilen Opfer und Verwundeten in der ersten Hälfte des Jahres 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 16 Prozent gestiegen sei.<sup>5</sup> UNAMA dokumentierte 1.319 zivile Opfer und 2.533 zivile Verletzte. Dieser Anstieg sei auf die verstärkte Nutzung von behelfsmäßig hergestellten Sprengvorrichtungen (*Improvised Explosive Devices, IED*) durch die RFK

<sup>4</sup> Siehe hierzu Anlage zur Bewertungsmethodik und Kategorisierung der Sicherheitslage.  
<sup>5</sup> <http://www.unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12254&ctl=Details&mid=15756&ItemID=37327&language=en-US> vom 02.10.2013.

zurückzuführen, wobei die Zahl der durch ANSF und/oder ausländische Streitkräfte getöteten Zivilisten parallel auf den bisher niedrigsten Stand seit Beginn des ISAF-Einsatzes sank. Gleichwohl forderten militärische Luftoperationen weiterhin auch Opfer unter der Zivilbevölkerung.

In manchen Landesteilen leidet die Bevölkerung nach UNHCR-Angaben<sup>6</sup> nach wie vor unter Bedrohung, Einschüchterung, Erpressung, der Eintreibung illegaler Steuern und Zwangsrekrutierungen durch die RFK sowie an organisierter Kriminalität. Im Jahr 2013 wurden 36 (meist afghanische) Entwicklungshelfer durch RFK oder Kriminelle getötet. Die VN registrierte insgesamt 237 Übergriffe auf zivile Helfer, davon 72 Entführungen. Die Zahl der Angriffe gegen Mitarbeiter der afghanischen Justiz ist gestiegen.

**Die Zahl der Binnenvertriebenen ist im Laufe des Jahres 2013 auf einen neuen Höchststand von 590.000 Personen bzw. 92.000 Familien gestiegen.**

Die Bundesregierung leistet im Rahmen ihres Stabilisierungsprogramms humanitäre Hilfe. Sie stimmt ihre Hilfsmaßnahmen eng mit den zuständigen afghanischen Regierungsbehörden ab.

**ISAF bleibt meist ein Gelegenheits- und Prestigeziel der Angriffe und Anschläge der RFK.**

Die Anzahl der Gefallenen in den Reihen der ISAF sank in den ersten elf Monaten 2013 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich von 284 auf 125.

**Innentäter-Angriffe<sup>7</sup> sind weiterhin keine häufige, aber eine ernstzunehmende Bedrohung.**

Nach dem Höchststand dieser Angriffe im Sommer 2012 erfolgte ein Rückgang auf bisher elf Innentäter-Angriffe mit 15 gefallenen und 36 verwundeten ISAF-Soldatinnen und Soldaten.<sup>8</sup> Die Ursachen dieser Angriffe sind unverändert vielschichtig. Die von Seiten der ANSF und ISAF ergriffenen Gegenmaßnahmen zeigen positive Wirkung. Da die vertrauensvolle und persönliche Zusammenarbeit zwischen ISAF und ANSF für die nachhaltige Ausbildung, Beratung und Unterstützung der ANSF erforderlich bleibt, werden derartige Angriffe auch künftig nicht auszuschließen sein.

Eine zusammenfassende Betrachtung der Sicherheitssituation erlaubt es, von einer „ausreichend kontrollierbaren Sicherheitslage“ in den Bevölkerungszentren und entlang der bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur zu sprechen. In diesen Gebieten leben rund **80 Prozent der afghanischen Bevölkerung**. In der Hauptstadt **Kabul** ist die Sicherheitslage durch die ANSF trotz einzelner medienwirksamer Anschläge und häufigen Hinweisen auf

## Übergabe Kundus

**Am 6. Oktober 2013 wurde die deutsche Einsatzliegenschaft Kundus in Anwesenheit der damaligen Bundesminister der Verteidigung und des Auswärtigen an die afghanischen Sicherheitskräfte übergeben.**

Mit dem Abzug der letzten deutschen Soldatinnen und Soldaten am 19. Oktober 2013 wurde die Übergabe planmäßig und ohne Zwischenfälle abgeschlossen. Das ursprünglich durch die USA gegründete *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in der Provinzhauptstadt war am 24. Oktober 2003 durch die Bundeswehr übernommen worden. Es war das größte PRT der ISAF in Afghanistan. Die Einsatzliegenschaft Kundus dient heute der *Afghan National Army* als wichtiger Stützpunkt zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in der Provinz Kundus. Zusätzlich unterhält hier die *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) mit Unterstützung der NATO Training Mission in Afghanistan eine Ausbildungseinrichtung.

<sup>6</sup> [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/02\\_unhcr/Afghanistan\\_Richtlinien2013dt.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/Afghanistan_Richtlinien2013dt.pdf), S. 16.

<sup>7</sup> Unter dem hier verwendeten Begriff Innentäterangriff versteht man den Angriff eines Angehörigen der ANSF auf einen Soldaten oder zivilen Mitarbeiter von ISAF.

<sup>8</sup> Stand: 31.12.2013. Anschlags- und Opferzahlen wurden national im Detail verifiziert und weichen daher leicht von ISAF-Erhebungen ab.

Anschlagsplanungen unverändert **„überwiegend kontrollierbar“**. In den ländlichen – vorwiegend paschtunisch geprägten – Gebieten im **Osten und Süden** herrscht hingegen eine **„überwiegend nicht“** oder in einigen wenigen Distrikten teilweise sogar eine **„nicht kontrollierbare Sicherheitslage“**. Dass ein potenziell verheerender Selbstmordanschlag mit einer übergroßen Wirkladung von nahezu 30 t Explosivstoff in der ostafghanischen Provinz Paktiya im Oktober 2013 verhindert werden konnte, unterstreicht sowohl die Wachsamkeit und Kompetenz der ANSF als auch das regional weiterhin hohe Bedrohungspotenzial der RFK.

**Im Zuge der vollständigen Übernahme der Sicherheitsverantwortung im Regionalkommando Nord zeigen die dort eingesetzten ANSF eine intensive Operationstätigkeit.** Bereits seit längerem bilden im Regionalkommando Nord die Provinzen Badakhshan, Kundus, Baghlan und Faryab die Schwerpunkträume der seitens der ANSF geplanten und durchgeführten Operationen. In einigen lokal begrenzten Bereichen gerade dieser Räume war in diesem Jahr erwartungsgemäß eine Konsolidierung und erhöhte Aktivität der RFK, zum Teil mit vorübergehenden Erfolgen, zu beobachten. Die ANSF im Regionalkommando Nord waren überwiegend in der Lage, dieser Entwicklung mit eigenen Operationen zu begegnen. Infolge dieser Operationen, der RFK-Aktivitäten und gewaltsamer Machtkämpfe stieg die Zahl der SRZ im Gegensatz zum landesweiten Trend im Regionalkommando Nord in den ersten elf Monaten 2013 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum von rund 1.150 auf rund 1.650.

**Besonderes Kennzeichen der Sicherheitslage im Regionalkommando Nord bleibt die enge Verstrickung von RFK mit Kräften der Organisierten (Drogen-) Kriminalität [O(D) K]**, aber auch mit lokalen bzw. regionalen Machthabern. Das führt zu einer schwer zu durchschauenden Gemengelage, geprägt von unterschiedlichen Motiven, bei gelegentlich aber auch gemeinsamen Interessen von RFK und O(D)K. Beide Gruppen haben Interesse an zeitlich und räumlich befristeter Zusammenarbeit bzw. der Duldung von Aktivitäten der jeweils anderen Gruppe. Auch daher bleibt die Sicherheitslage im Regionalkommando Nord heterogen.

Entscheidend für Nordafghanistan ist, dass die ANSF in den bevölkerungsreichen Gebieten und entlang der wichtigen Hauptverkehrsachsen eine **„überwiegend kontrollierbare“** beziehungsweise in den Räumen mit mittlerer und erheblicher Bedrohung eine zumindest **„ausreichend kontrollierbare Sicherheitslage“** gewährleisten und damit ihre **Schutzfunktion** wahrnehmen konnten. Eine Ausnahme stellen die südwestlichen Distrikte der Provinz Faryab dar, die tendenziell durch eine **„überwiegend nicht kontrollierbare Sicherheitslage“** gekennzeichnet sind.

## Transition

**Die Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanische Regierung schreitet planmäßig voran und wird bis Ende 2014 abgeschlossen sein.** Mit Bekanntgabe der fünften Tranche des Transitionsprozesses am 18. Juni 2013 durch Staatspräsident Karzai ist der Übergabeprozess in allen Distrikten des Landes eingeleitet worden. Damit übernahmen die afghanischen Sicherheitskräfte die Führung aller Sicherheitsoperationen im Land (sog. *Milestone Event*). ISAF nimmt nun eine Unterstützerrolle ein.

## 2. Leistungsfähigkeit und Finanzierung der Sicherheitskräfte

### **Afghanische Sicherheitskräfte (*Afghan National Security Forces, ANSF*)**

**Die aktuelle Stärke der ANSF beträgt mehr als 350.000 Soldaten und Polizisten.** Ihr quantitativer Aufbau wurde 2013 fast abgeschlossen. Der Aufbau der Sicherheitskräfte verläuft damit weiter nach Plan. Die afghanischen Streitkräfte haben im Jahr 2013 zum ersten Mal ihren eigenen Operationsplan erstellt, den sie nun erfolgreich ausführen. Dieser Erfolg manifestiert sich auch darin, dass die RFK ihre mutmaßlichen operativen Ziele in Afghanistan insgesamt erneut nicht erreichen konnten. Nach Jahren intensiver Unterstützung durch die Staatengemeinschaft sind die ANSF zu einem weitgehend eigenständigen und leistungsfähigen Akteur geworden. Damit wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die zukünftig in Afghanistan eingesetzten Soldatinnen und Soldaten der NATO und ihrer Partner ihrer Rolle als Ausbilder, Berater und Unterstützer gerecht werden können. Dennoch besteht auch aufgrund des raschen Aufwuchses der ANSF in einigen Bereichen noch erheblicher Handlungsbedarf. Zu nennen sind hier die weitere Qualifizierung des Führungspersonals sowie die Hilfe bei der Überwindung von Defiziten der ANA in den Bereichen Feuerunterstützung, Kampfmittelabwehr, medizinische Versorgung, Lufttransport, Aufklärung, Logistik und Materialerhaltung. Voraussetzungen für eine nachhaltig positive Entwicklung sind die kontinuierliche weitere Begleitung der Ausbildung und die fortgesetzte Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft.

**In Nordafghanistan liegt die Gesamtstärke der ANSF bei derzeit ca. 42.000 Polizisten und Soldaten.** Mit der Übergabe des deutschen Außenpostens *OP North* in der Provinz Baghlan im Juni und der Einsatzliegenschaft Kundus im Oktober 2013 an die ANSF wurden weitere sichtbare Schritte auf dem Weg zur vollständigen Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanischen Sicherheitskräfte in der Nordregion vollzogen. Aktuell sind ISAF-Kräfte dort nur noch in zwei von neun Provinzen dauerhaft präsent.

**Im Rahmen der militärischen Unterstützung im Regionalkommando Nord konzentrieren sich die deutschen Anstrengungen weiterhin auf die afghanische Armee.** Der Aufwuchs des 209. ANA-Korps wurde im zweiten Halbjahr 2013 wie geplant fortgesetzt. Alle 29 Verbände dieses Korps sind nun vollständig aufgestellt. Im Oktober 2013 verlegte mit dem Korpsfernmeldebataillon, der letzte noch fehlende Truppenteil, nach erfolgreichem Abschluss seiner Ausbildung und Zertifizierung aus der Ausbildungseinrichtung in Kabul (*Kabul Military Training Center, KMTC*) nach Masar-e Scharif. Nach eigener Bewertung sind rund 90 Prozent der Verbände dieses Korps in der Lage, selbstständig oder mit Unterstützung durch ISAF-Mentoren ihre Operationen durchzuführen. In Masar-e Scharif konzentriert sich die deutsche Unterstützung ab Ende des Jahres 2013 auf die weitere Begleitung der Korps- bzw. Stabsebene der ANA und der ANP sowie die Begleitung der Pionierschule. Zukünftig wird der Schwerpunkt des deutschen Beitrags auf der institutionellen Ausbildung an der ANA Logistikschule und der *Afghan National Defence University* in Kabul liegen. Außerdem wird die Beratung der afghanischen Partner in den höheren Führungsebenen des *ANA Ground Force Command* und des afghanischen Verteidigungsministeriums in Kabul (*Ministerial Advisory Group*) fortgesetzt.

**Voraussetzung für die künftige Funktionsfähigkeit der ANSF ist die Sicherung ihrer Finanzierung.** Im Oktober 2013 ist auf deutsche Initiative ein neues Aufsichts- und Koordinie-

rungsgremium (*Oversight and Coordination Body, OCB*) für die afghanischen Sicherheitskräfte eingerichtet worden, in dem die afghanische Regierung sowie alle an der ANSF-Finanzierung beteiligten internationalen Geber als Vollmitglieder vertreten sind. Das OCB tagt unter gemeinsamem Vorsitz des afghanischen Finanzministers und eines Vertreters der Geber. Es koordiniert nun sämtliche Finanzierungsstränge der ANSF. Deutschland hat die Satzung des OCB gemeinsam mit den USA entworfen und nach Abstimmung unter den größten Gebern (*Kabul Friends of Chicago, KFOC*) hat auch die afghanische Regierung der OCB-Satzung zugestimmt. Das OCB soll die Umsetzung der Prinzipien der ANSF-Finanzierung (afghanische Eigenverantwortung, Kohärenz, Transparenz, Rechenschaft und Effektivität) gewährleisten. Insbesondere soll das OCB der afghanischen Regierung dabei helfen, bis zum Ende der Transformationsdekade (2024) die volle administrative und finanzielle Verantwortung für die ANSF zu übernehmen.

In Kabul trat Ende November 2013 die **Vollversammlung des OCB** erstmals zusammen, um den ANSF-Finanzierungsbedarf für das Jahr 2015 zu beraten. Während dieses Treffens **bestätigten die größten Geber ihre jeweiligen Zusagen** zur finanziellen Unterstützung der ANSF für die kommenden Jahre. Damit ist ein wesentlicher Fortschritt im Rahmen der Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanischen Sicherheitskräfte sowie bei der Steuerung der Mittel für Aufbau und Unterhalt der ANSF erzielt worden.

Internationale Geber und Afghanistan selbst haben nach aktuellem Stand insgesamt über 3,3 Mrd. US-Dollar pro Jahr bis Ende 2017 in Aussicht gestellt, davon mindestens 500 Mio. US-Dollar aus dem afghanischen Staatshaushalt. Die USA werden voraussichtlich rund 2 Mrd. US-Dollar pro Jahr beitragen. Zudem haben die USA in Aussicht gestellt, die Differenz auszugleichen, so dass das ANSF-Jahresbudget von voraussichtlich 5,5 Mrd. US-Dollar zunächst bis 2017 in voller Höhe zur Verfügung steht. **Deutschland beabsichtigt, ab 2015 etwa 150 Mio. Euro (ca. 200 Mio. US-Dollar) pro Jahr zur Verfügung zu stellen** und wäre damit nach den USA der zweitgrößte internationale Geber. Nach derzeitigem Stand sind davon etwa 80 Mio. Euro für die Finanzierung der afghanischen Armee und etwa 70 Mio. Euro für die Polizei vorgesehen.

**Der NATO-Rat hat im Dezember 2013 die von Deutschland maßgeblich angestoßene Reform des Fonds zur Finanzierung der afghanischen Armee, des sogenannten ANA Trust Fund, beschlossen.** Das Volumen des Fonds soll ab 2015 erhöht werden. Vor allem ist eine Umschichtung der Mittel von Infrastrukturmaßnahmen zu laufenden Kosten (wie Gehälter, Betrieb, Ausbildung) vorgesehen, ferner werden die Instrumente zur Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaft im Zuge der Reform gestärkt. Dazu gehört unter anderem die Einrichtung eines Steuerungs- und Aufsichtsgremiums (*ANA Trust Fund Board*), durch das die Geber mehr Mitsprache und Kontrolle bei der Mittelverwendung erhalten.

**Die in Kabul und Brüssel getroffenen Beschlüsse sind ein diplomatischer Erfolg der Bundesregierung.** Sie gehen zurück auf ein deutsches Papier vom September 2012 mit Vorschlägen zur Umsetzung der Beschlüsse des NATO-Gipfels von Chicago zur ANSF-Finanzierung.

## Polizeiaufbau

**Im Sommer 2013 trat Omar Daudzai die Nachfolge von Innenminister Mujtaba Patang an**, dem das afghanische Parlament zuvor das Vertrauen entzogen hatte. Daudzai war zuvor Botschafter in Pakistan und wurde lange als potentieller Präsidentschaftskandidat gehandelt. Bereits kurz nach Amtsantritt formulierte er seine Ziele in Bezug auf die afghanische Polizei. Kurzfristig ist seine oberste Priorität die Sicherung der Präsidentschaftswahlen, mittelfristig liegt der Fokus auf der Stärkung der Rolle von Frauen in der Polizei sowie der Korruptionsbekämpfung. Langfristig sollen sich die afghanischen Polizisten aus der Bekämpfung von Aufständischen zurückziehen und auf ihre klassischen Aufgaben als zivile Ordnungshüter konzentrieren. Daudzais Prioritäten liegen im Einklang mit der Zehn-Jahres-Strategie seines Vorgängers, der sogenannten *ANP Vision*. Damit ist weitgehende Kontinuität in der Entwicklung der ANP zu erwarten.

### Frauen in der afghanischen Polizei

Frauen werden in der afghanischen Polizei dringend benötigt. Im afghanischen Kulturraum ist es für Polizisten undenkbar, Bürgerinnen zu durchsuchen oder bei einer Hausdurchsuchung in Frauenräume einzudringen. Auch deshalb ist es das erklärte Ziel der afghanischen Regierung sowie der internationalen Gemeinschaft, die Zahl der Polizistinnen von derzeit etwa 1.500 auf mindestens 5.000 zu erhöhen. Dieses Ziel konnte bisher jedoch nicht erreicht werden. Frauen bewerben sich selten auf Stellen bei den Sicherheitskräften, weil sie dort häufig mit deutlicher Ablehnung, kulturellen Barrieren und auch sexueller Gewalt konfrontiert sind.

Zwar sind weibliche Angehörige der ANSF rechtlich mit Männern gleichgestellt, in der Realität wird ihnen aber häufig eine eher „minderwertige“ Stellung beigemessen. So bekommen sie regelmäßig Aufgaben weit unter ihrer Qualifikation zugeteilt. Dem aktuellen UNAMA-Bericht vom 6. Dezember 2013 zufolge sind Belästigungen und sexuelle Misshandlungen durch Kollegen keine Einzelfälle. Das Innenministerium wie auch die Polizeiführung haben in Reaktion auf derartige Berichte vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung von Misshandlungen am Arbeitsplatz angewiesen. Jedoch hängt die Umsetzung der Dekrete in hohem Maße vom jeweiligen Führungspersonal ab.

Die internationale Gemeinschaft setzt sich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Akzeptanz von Polizistinnen ein. EUPOL etwa unterstützt durch Beratung und Training u. a. die für Frauenrechte zuständigen Einheiten im Innenministerium und der Kabuler Polizeiakademie sowie die *Family Response Units* der afghanischen Polizei. Ein konkretes Beispiel ist eine Konferenz des Innenministeriums zur Rolle von Frauen im November 2013 in Kabul, die EUPOL fachlich und organisatorisch unterstützt hat. Das bilaterale Polizeiprojekt (GPPT) hat in den durch Deutschland errichteten Polizeitrainingszentren spezielle Angebote für Frauen geschaffen, wie z. B. getrennte Wohnbereiche, Kindergärten, spezielle Zusatzkurse etc. Ein weiteres Beispiel ist die von Deutschland finanzierte Krimiserie „Kommissar Amanullah“. In der Serie wird ein positives Bild von Frauen in der Polizei vermittelt, unter anderem in Gestalt der weiblichen Chefin des Hauptdarstellers.

**Die ANP Vision sowie die darauf basierenden zweijährigen Umsetzungspläne dienen als Richtschnur für das internationale Polizei-Engagement.** Das internationale Polizeikoordinierungsgremium (*International Police Coordination Board, IPCB*) hatte 2012 den Anstoß dafür gegeben, eine umfassende ANP-Strategie zu erstellen. Folglich war die maßgebliche Unterstützung des afghanischen Innenministeriums bei der Ausarbeitung der *ANP Vision* der Tätigkeitsschwerpunkt des IPCB im letzten Jahr. Seit der Verabschiedung der *ANP Vision* im April 2013 konzentriert sich das IPCB wieder deutlicher auf seine Kernaufgabe, die Koordination der über 40 im Polizeiaufbau aktiven internationalen Akteure. Dabei dient es als Mittler zwischen afghanischem Innenministerium und internationaler Gemeinschaft. Die im Oktober 2013 verabschiedete neue Satzung des IPCB unterstreicht dies. Sie legt stärkeres Augenmerk

darauf, dass das afghanische Innenministerium Prioritäten für internationale Unterstützungsleistungen vorgibt. Seit seinem Dienstantritt im Juli 2013 konnte der deutsche Leiter des IPCB-Sekretariats erfolgreich muslimisch geprägte Länder wie die Türkei oder Ägypten enger in die internationale Koordination einbinden. Im November 2013 wurde das deutsche bilaterale Polizeiprojekt (*German Police Project Team, GPPT*) einstimmig zu einem neuen IPCB-Mitglied gewählt. Das ist ein klarer Ausdruck der Anerkennung für das deutsche Engagement in Afghanistan.

**Der Schwerpunkt des GPPT liegt bis Ende 2014 darauf, die geschaffenen Ausbildungskapazitäten zu übergeben.** Nachdem bereits im Juli 2012 das Polizeitrainingszentrum (*Police Training Center, PTC*) in Faisabad an die ANP übergeben wurde, hat Afghanistan im August 2013 mit dem PTC Kundus den Betrieb des zweiten der insgesamt vier deutschen PTC übernommen. Die afghanische PTC-Leitung, die Trainer und das Verwaltungs- und Betriebspersonal wurden im Vorfeld intensiv auf ihre zukünftigen Aufgaben vorbereitet. Der Ausbildungsbetrieb in beiden PTC läuft reibungslos. 2014 steht die Übergabe der verbleibenden deutschen PTCs in Masar-e Scharif und Kabul an.

Im bilateralen Polizeiprojekt wurden 2013 insgesamt 177 Ausbildungsprojekte abgeschlossen und dabei 8.515 Auszubildende, darunter 121 Frauen, im Rahmen von Mentoring-Projekten und Professionalisierungskursen aus- und fortgebildet. **Seit 2011 konnten über 1.600 afghanische Polizisten zu Trainern qualifiziert werden.** Allein im Jahr 2013 nahmen an diesen Kursen 452 afghanische Polizisten teil. Sie sollen in Zukunft selbst Polizistinnen und Polizisten ausbilden. Die beiden großen PTCs in Masar-e Scharif (1.400 Ausbildungsplätze) und Kundus (520 Ausbildungsplätze) wurden 2013 an das öffentliche Stromnetz angeschlossen. Dadurch sind diese PTCs nun unabhängig von dieselbetriebenen Generatoren; die Betriebskosten reduzieren sich auf einen Bruchteil. Ergänzt wird diese Maßnahme durch ein zusätzliches Energiesparkonzept für das PTC Masar-e Scharif, entwickelt durch die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Hinzu kommen schließlich kleinere bauliche Anpassungen sowie Ausstattungsmaßnahmen durch das GPPT. Mit Unterstützung der deutschen Polizei wurde 2013 am Flughafen Kabul eine Gruppe von Spezialisten für die Entschärfung von Sprengsätzen aufgebaut.

Das von Deutschland finanzierte und der GIZ implementierte Alphabetisierungsprogramm für afghanische Polizisten wurde 2011 auf ganz Nordafghanistan ausgeweitet. Seit Mitte 2013 wird es nun auf Wunsch des afghanischen Innenministeriums bis Ende 2014 landesweit eingeführt. Dabei werden die bisher im Auftrag der *NATO Training Mission Afghanistan* (NTMA) durchgeführten Kurse schrittweise übernommen und an das afghanische Ausbildungssystem angepasst.

**Auch 2013 beteiligte sich Deutschland an der Finanzierung der Gehälter für afghanische Polizei- und Justizvollzugsangestellte.** Mit einem Beitrag von insgesamt 35 Mio. Euro trägt Deutschland rund 6 Prozent der gesamten Gehaltssumme. Ab 2015 erhöht sich der Beitrag Deutschlands zur Polizeifinanzierung auf etwa 70 Mio. Euro.

**Das EU-Polizeiausbildungsprojekt EUPOL (*European Union Police Mission*) Afghanistan konzentrierte sich 2013 auf die Umsetzung seiner sechs strategischen Ziele,<sup>9</sup> die Übergabe**

---

<sup>9</sup> 1) Polizeiführung, Kommunikation, 2) erkenntnisgestützte Polizeiarbeit, 3) Kapazitätsaufbau bei der Kriminalpolizei, 4) Umsetzung einer Anti-Korruptionsstrategie, 5) Polizei-Justiz-Kooperation, 6) Gleichstellung der Geschlechter und Förderung von Menschenrechten innerhalb der ANP.

**der Sicherheitsverantwortung und die Stärkung der afghanischen Eigenverantwortung.** Besonders hervorzuheben ist das erfolgreiche CIB-Seminar (*Criminal Investigation Board*) für 130 Beamte aus ganz Afghanistan, die Einführung des sogenannten Phoenix-Projekts<sup>10</sup> in allen Kabuler Polizeidistrikten und die Schaffung eines *EUPOL Strategic Board on Female Policing*. EUPOL berät die Führungsebenen des Innenministeriums und unterstützt die dortigen Kollegen bei der Organisation von Schulungen, z. B. zu Querschnittsthemen wie Frauenförderung. Daneben unterstützt EUPOL auch bei der Anwendung moderner Methoden, die eine effizientere Polizeiarbeit gewährleisten und gleichzeitig das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei stärken sollen. Dazu gehört beispielsweise die Einrichtung einer Notrufzentrale in Masar-e Scharif, die am 10. November 2013 in Betrieb genommen wurde.

**Das aktuelle EUPOL-Mandat endet am 31. Dezember 2014.** Der Europäische Auswärtige Dienst hat die Empfehlung ausgesprochen, das Mandat bis Ende 2016 zu verlängern. Die zusätzliche Zeit soll genutzt werden, um langfristig notwendige Aufgaben in afghanische Hände zu übergeben oder sie auf andere EU-Programme zu übertragen, die in Afghanistan nach 2016 weiterlaufen werden.

### 3. Von ISAF zur Resolute Support Mission

**Für die zukünftige Entwicklung des Landes ist die Präsidentschaftswahl im April 2014 von zentraler Bedeutung.** Für die Absicherung der Wahlen werden ausschließlich die ANSF verantwortlich sein. ISAF wird die ANSF auf deren Antrag nur mit Fähigkeiten unterstützen, über die die ANSF nicht oder in nicht ausreichendem Umfang verfügen. Die ANSF haben ein überzeugendes Sicherheitskonzept entwickelt, mit dessen Umsetzung schon im Vorlauf der Wahl (Einrichtung von Wählerregistrierungszentren, Verteilung der Wahlunterlagen, Schutz von Kandidaten etc.) begonnen wurde. Dennoch ist insbesondere in Räumen mit erheblicher und hoher Bedrohungslage mit gezielten Angriffen und Einschüchterungen des Wahlpersonals sowie von Wählern und Kandidaten durch die RFK zu rechnen. Gleichwohl haben die ANSF in der Vergangenheit, zuletzt bei der großen *Loya Jirga* im November 2013 in Kabul, bewiesen, dass sie durchaus in der Lage sind, Großveranstaltungen eigenständig abzusichern.

**Im Zuge der weiteren Reduzierung des deutschen ISAF-Einsatzkontingents verläuft die materielle Rückverlegung nach Deutschland derzeit insgesamt reibungslos.** Die Organisationselemente in Masar-e Scharif und der Umschlagpunkt in Trabzon (Türkei) sind im Einsatz und haben ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Der logistische Umschlagpunkt in der Türkei ermöglicht einen kombinierten Luft-/Seetransport, der einen kostengünstigeren Materialtransport nach Deutschland ermöglicht als der direkte Lufttransport. Ferner werden auch die Möglichkeiten des Landtransportes über Nachbarländer Afghanistans genutzt. Die ersten beiden *Roll-on-roll-off-Schiffe* für den Abtransport des Materials wurden am 10. August bzw. 25. Oktober 2013 in Emden entladen.

**Nach Beendigung des ISAF-Einsatzes Ende 2014 wird Afghanistan weiterhin die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft benötigen.** Die Planungen der NATO für den ISAF-Folgeeinsatz *Resolute Support Mission* (RSM) schreiten voran und sehen ein sogenanntes Speichenmodell (*Hub and Spoke Model*) mit einem personellen Gesamtumfang von 8.000 bis

<sup>10</sup> EUPOL-Mentoren beraten die afghanische Polizei für vier Monate in unterschiedlichen Polizeidistrikten.

12.000 Soldatinnen und Soldaten vor. Das Zentrum (die „Nabe“) soll sich in Kabul befinden, die vier „Speichen“ im Norden, Westen, Süden und Osten. Der Schwerpunkt der NATO und damit auch eines deutschen Beitrages liegt künftig auf Ausbildung, Beratung und Unterstützung (*train, advise and assist*) der ANSF – ohne Kampfauftrag. RSM wird sich nicht an Anti-Drogen- oder Anti-Terrorismus-Einsätzen beteiligen und soll keine Fähigkeitslücken der ANSF füllen. Die Bundesregierung bringt den Unterstützungsbedarf der zivilen Organisationen für eine ggf. erforderliche Rettung ihres Personals aus kritischen Lagen in die multinationalen Planungsprozesse ein.

Die bereits im Zwischenbericht (Juni 2013) dargestellte konditionierte Zusage Deutschlands für seinen Beitrag zu *Resolute Support* vom 18. April 2013 bildet den Rahmen für die weiteren Planungen. **Deutschland ist – vorbehaltlich der auch künftig jährlich einzuholenden Zustimmung des Deutschen Bundestages – zur Übernahme der Verantwortung als Rahmennation für die Speiche Masar-e Scharif für zunächst zwei Jahre bereit und will mit seinen multinationalen Partnern die Arbeit fortsetzen.** Unser fortgesetzter Einsatz im Norden soll auch dazu beitragen, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, nicht zuletzt durch umfangreiche deutsche Entwicklungsmaßnahmen, zu bewahren und weiter voranzutreiben. Neben Masar-e Scharif wird ein deutscher Truppen-Beitrag im Großraum Kabul eingesetzt werden. Das deutsche Angebot ist neben den politischen und rechtlichen Eckpunkten auch an die Realisierung des Gesamtmodells und an eine substanzielle multinationale Beteiligung an der „Speiche Masar-e Scharif“ geknüpft.

Aufbauend auf dem im Juni 2013 durch die NATO-Verteidigungsminister gebilligten Operationskonzept (*Concept of operations, CONOPS*) für *Resolute Support* wurde im Oktober mit der Verabschiedung des sog. *Strategic Planning Assessment (SPA)* eine weitere Weichenstellung für die Planung der ISAF-Folgemission vorgenommen. Das im November 2013 zwischen Afghanistan und den USA verhandelte, aber noch nicht unterzeichnete Bilaterale Sicherheitsabkommen (BSA) dient als Grundlage für die bereits laufenden Verhandlungen zu einem umfassenden Stationierungsabkommen für die NATO und alle Partnernationen. Letzteres bildet eine wesentliche rechtliche Voraussetzung für die neue Mission.

#### 4. Ortskräfte bei deutschen Stellen in Afghanistan

**Im Zuge der Reduzierung der deutschen Präsenz in Afghanistan endet das Beschäftigungsverhältnis vieler afghanischer Ortskräfte.** Die Bundesregierung ist sich ihrer Fürsorgepflicht bewusst und bemüht sich mit großem Einsatz, jedem dieser Mitarbeiter eine Zukunftsperspektive aufzuzeigen. Zahlreiche Ortskräfte der Bundeswehr werden voraussichtlich im Rahmen der ISAF-Nachfolgemission *Resolute Support Mission* weiterbeschäftigt werden. Dasselbe gilt für die ca. 2.000 lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die zunächst bis 2016 auf vergleichbarem Niveau fortgeführt wird. Gleichzeitig unterstützt die Bundesregierung die Weiterbildung und Vermittlung all jener Ortskräfte, deren Beschäftigung endet und die in Afghanistan bleiben wollen, mit dem Ziel, ihnen bestmögliche Voraussetzungen für die rasche Aufnahme einer Anschlussbeschäftigung zu schaffen.

**Die Bundesregierung ist der Auffassung, mit einem individualisierten Verfahren den Interessen der jeweiligen Ortskraft selbst, aber auch Afghanistans und Deutschlands am bes-**

**ten entsprechen zu können.** Als gut ausgebildete Fachkräfte können die Ortskräfte einen positiven Einfluss auf die weitere Entwicklung Afghanistans ausüben. Darüber hinaus ist der verantwortungsvolle Umgang mit den Ortskräften auch ein Gradmesser der Verlässlichkeit Deutschlands als Arbeitgeber und dient nicht zuletzt der Sicherheitsvorsorge für deutsches Personal in Afghanistan.

**Jeder individuell gefährdeten Ortskraft bietet die Bundesregierung die Aufnahme in Deutschland zusammen mit ihrer Kernfamilie an.** Dabei gilt: Einzelfallprüfung statt Pauschalvergabe, denn die Gefährdungssituation gestaltet sich regional sehr unterschiedlich und variiert je nach Art der Beschäftigung der jeweiligen Ortskraft erheblich. Nach Erhalt der Aufnahmezusage können die Betroffenen entscheiden, ob sie tatsächlich von der Möglichkeit Gebrauch machen, nach Deutschland zu kommen.

Bislang wurden insgesamt 203 (Stand: 7. Januar 2014) ehemaligen Ortskräften eine Aufnahmezusage erteilt, davon sind die ersten bereits mit ihren Familien nach Deutschland ausge- reist. Die Aufnahmezusagen sind bis Ende 2015 gültig.

**Bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses wird eine Abfindung gewährt.** Deren Höhe richtet sich nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses und wird unabhängig von einer möglichen Ausreise nach Deutschland gezahlt.

## II. Staatswesen und Regierungsführung

### 5. Regierungsführung und Institutionen

#### Rechtsstaatlichkeit und Korruption

**Die internationale Staatengemeinschaft hat ihre Hilfszusagen u. a. auch an Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung und bei der Regierungsführung geknüpft.** Gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sind jedoch Ziele, deren flächendeckende Umsetzung noch aussteht. Das liegt sowohl an der Schwäche der afghanischen Institutionen als auch an mangelndem politischem Willen. Amtsmissbrauch und Vorteilsnahme hemmen den Aufbau und die Entwicklung Afghanistans. Korruption stellt dabei das größte Hindernis dar. Die afghanische Regierung hat sich wiederholt zur Korruptionsbekämpfung verpflichtet. In einer Rede vor dem afghanischen Parlament sagte Präsident Karsai am 21. Juni 2012 der Korruption den Kampf an und unterstrich seine Entschlussbereitschaft mit einem Präsidialdekret, das detaillierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Anordnungen an alle wichtigen Regierungsstellen enthält. Allerdings gibt es anderthalb Jahre nach dem Präsidialdekret kaum Fortschritte zu verzeichnen: Laut des Korruptionsindexes von *Transparency International* gehört Afghanistan mit Somalia und Nord-Korea auch 2013 zu den korruptesten Ländern der Welt.

**Zunehmend geraten auch Amtsträger und Regierungsvertreter in den Fokus der Öffentlichkeit.** Die afghanische Antikorruptionsbehörde (*High Office of Oversight for Anti-Corruption*, HOOAC) hat seit ihrer Gründung eine Reihe von Ermittlungen gegen offizielle Amtsträger eingeleitet. Ende Juli 2012 übergab sie nach eigenen Angaben über 127 Fälle von

### **Anti-Korruptionsbehörde (HOOAC)**

Die 2008 auf der Grundlage einer Präsidialverordnung gegründete Antikorruptionsbehörde ist zuständig für die Koordinierung, Umsetzung und Überwachung der afghanischen Antikorruptionsstrategie und beschäftigt derzeit etwa 220 Mitarbeiter. Hinzu kommen 20 überwiegend nationale Berater. Sie ist direkt dem Präsidenten unterstellt, bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten aber formal unabhängig. Durch eine Verordnung vom März 2010 wurde das HOOAC mit einer Anzahl zusätzlicher Aufgaben betraut. Unter anderem soll sie Verfahren im Bereich der Beschaffung und Auftragsvergabe, der Ausstellung von Reisedokumenten, der Erteilung von Baugenehmigungen, Pilgerangelegenheiten, der Erteilung von Zulassungen für Kaufleute, der Ausstellung von Zeugnissen und Fortbildungsnachweisen sowie der Altersversorgung reformieren. Mit der Einrichtung von vier zusätzlichen Büros in Masar-e Scharif, Jalalabad, Helmand und Kandahar ist eine dezentrale Struktur entstanden. Gleichzeitig haben Schlüsselministerien wie das Innen-, Finanz- und Bildungsressort mittlerweile Antikorruptionseinheiten eingerichtet.

Die Gründung einer zentralen Anti-Korruptionsbehörde stellt einen Fortschritt dar und erfüllt u. a. die Vorgaben der VN-Konvention gegen Korruption.

Im Zuge seiner Präsidentschaftskandidatur ist der bisherige Leiter der Anti-Korruptionsbehörde, Azizullah Ludin, am 16. September 2013 zurückgetreten. Am 28. Dezember 2013 wurde Ghulam Hussain Fakhri per Präsidialdekret zum neuen Leiter ernannt.

illegaler Landenteignung und Unterschlagung durch Regierungsvertreter an den Generalstaatsanwalt. Bislang wurde allerdings keine Anklage erhoben.

**Korruption war auch die Hauptursache der Krise um die Kabul-Bank.** Bisher wurde erst gut ein Viertel der veruntreuten Gelder wiedererlangt (ca. 220 Mio. von mehr als 800 Mio. US-Dollar, die veruntreut worden waren). Die in erster Instanz verhängten Strafen wurden von der internationalen Gemeinschaft angesichts der enormen Summe der unterschlagenen Gelder als zu milde beurteilt. Derzeit läuft ein Berufungsverfahren.

**Die afghanische Regierung und Justiz tun sich unverändert schwer damit, die für Korruption Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.** Aber auch bei der Gesetzgebung gibt es weiterhin Versäumnisse. So werden wichtige Gesetzesvorhaben wie das *Anti-Corruption Law*, das *National Audit Law*, der *Criminal Procedure Code* und das *Law on the Campaign Against Major Crimes* zum Teil seit vielen Monaten im afghanischen Kabinett, zwischen dem Justizministerium und verschiedenen interministeriellen Ausschüssen diskutiert bzw. warten auf ihre Verabschiedung durch das Parlament, um in Kraft treten

zu können.

**Anlass zur Hoffnung bietet das Engagement des Parlaments gegen Korruption in der Regierung.** Die Abgeordneten haben wiederholt Kabinettsmitglieder in die verschiedenen Ausschüsse vorgeladen. Zuletzt musste Finanzminister Omar Zakhilwal zu Korruptionsvorwürfen aussagen. Diese bestätigten sich jedoch nicht.

**Das afghanische Parlament hat in seiner noch kurzen Geschichte zunehmend an Selbstbewusstsein gewonnen.** Die Abgeordneten, insbesondere des Unterhauses, werden ihrer Kontrollfunktion gegenüber Präsident und Regierung gerecht und vertreten engagiert die Interessen der Wähler. Das ließ sich u. a. an den Debatten zu den Wahlgesetzen ablesen. Das traditionell dem Präsidenten zugeneigte Oberhaus begleitete diesen Prozess konstruktiv und kritisch. Die Senatoren trugen zentrale Forderungen des afghanischen Kabinetts wie die Ersetzung der Wahlbeschwerdekommission durch ein Sondertribunal am Obersten Gericht nicht mit. Am 22. Juli 2013 entzog das afghanische Unterhaus (*Wolesi Jirga*) Innenminister Mujtaba Patang das Vertrauen. Am 31. August 2013 beugte sich der Präsident der Parlamentsentscheidung und ernannte Mohammad Omar Daudzai, zum neuen Innenminister.

Gleichzeitig wurde Rahmatullah Nabil zum neuen Leiter des afghanischen Geheimdienstes NDS (*National Directorate of Security*) ernannt. Beide erhielten am 25. September 2013 die erforderliche Parlamentsbestätigung. Auch die knapp einen Monat später erfolgte Kabinetumbildung bestätigte das Parlament: Im Zuge der Kandidatenregistrierung für das Präsidenten- bzw. Vizepräsidentenamt mussten 25 Regierungsvertreter ihre Ämter niederlegen, darunter fünf Minister. Am 30. Oktober 2013 hat Präsident Karsai die freigewordenen Ministerämter neu besetzt: Zarar Moqbel Osmani als Außenminister für Zalmay Rassoul; Mohammad Nurzai als Minister für Wasser und Energie ersetzt Ismael Khan; Akbar Barakzai als Minister für Bergbau und Industrie anstelle von Wahidullah Shahrani; Mohammad Kargar als Handelsminister für Anwar-ul-Haq Ahadi; Din Mohammad Rashedi als Drogenbekämpfungsmminister ersetzt Zarar Moqbel Osmani. Die meisten der Ernannten hatten bereits Regierungsämter unter Karsai inne.

Das Amt des Transitionsbeauftragten übernahm der ehemalige afghanische Außenminister und außenpolitische Berater Karsais, Dr. Rangin Dadfar Spanta. Am 28. Dezember wurde mit Ghulam Hussain Fakhri außerdem ein neuer Leiter der Anti-Korruptionsbehörde ernannt. Die Gouverneursämter der Provinzen Bamyan und Nangarhar sind im Zuge der Kandidaturen für die Präsidentschaftswahlen noch unbesetzt. Mit Ghulam Sakhi Baghlani (Kundus) und Abdul Latif Ibrahim (Takhar) haben auch zwei Nordprovinzen neue Gouverneure erhalten. Personaländerungen gab es auch auf Ebene der Lokalregierungen, darunter die Provinz Logar, die ihren Gouverneur am 15. Oktober 2013 bei einem Anschlag verlor.

**Die Weiterentwicklung guter Regierungsführung stellte im Berichtszeitraum einen wesentlichen Schwerpunkt des deutschen zivilen Engagements dar**, um einen grundlegenden Beitrag zur Entwicklung nachhaltiger staatlicher Leistungsfähigkeit zu leisten und dadurch zur Behebung von Legitimationsdefiziten beizutragen. Zentrale Handlungsfelder sind Kapazitätsaufbau von Verwaltungsstrukturen, Beratung und Begleitung von Reformprozessen – insbesondere auch der Korruptionsbekämpfung – Justizwesen und Rechtstaatlichkeit, Gleichstellung der Geschlechter, Förderung von Menschenrechten sowie der Ausbau der Infrastruktur zur Sicherung sozialer Grundbedürfnisse.

Die einzelnen Aktivitäten der Bundesregierung zu diesem Bereich werden sowohl auf der nationalen Ebene in Kabul als auch in den Fokusprovinzen (Badakhshan, Baghlan, Balkh, Kunduz, Takhar und seit 2013 Samangan) im Norden Afghanistans durchgeführt. Damit stärken sie Koordination und Kooperation innerhalb wie auch zwischen den Regierungsebenen. Einen besonderen Schwerpunkt legt das deutsche Engagement hierbei auf die Stärkung von Strukturen auf Provinz- und Distriktebene, damit diese die Grundbedürfnisse der Bevölkerung u. a. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, ländliche Entwicklung und Basisinfrastruktur unmittelbar erfüllen können. Wesentliche Instrumente sind hierbei drei seit 2010 arbeitende Fonds: Der Regionale Kapazitätsentwicklungsfonds (*Regional Capacity Development Fund*, RCDF) hat ein Volumen von bislang rund 46 Mio. Euro; der Regionale Infrastrukturentwicklungsfonds (*Regional Infrastructure Development Fund*, RIDF) umfasst zusätzlich 47 Mio. Euro und das Stabilisierungsprogramm Nordafghanistan bislang 74 Mio. Euro. Die Fonds tragen zur Implementierung der *Afghan Subnational Governance Policy* (ASGP) bei, die im März 2010 im Anschluss an die Londoner Afghanistan-Konferenz verabschiedet wurde.

Aufgrund der Verzahnung von Kapazitätsaufbau mit fondsfinanzierter Entwicklung stärken solche Programme zur Regierungsführung die Kapazitäten von Verwaltungsstellen in Provin-

zen und Distrikten. Die afghanischen Partnerinstitutionen werden bei Antrags- und Projektentwicklung unterstützt, führen Machbarkeitsprüfungen, Ausschreibungen und Auswertungen durch und entwickeln auf diese Weise ihre Leistungsfähigkeit. Die Provinzentwicklungsräte (*Provincial Development Council* PDC) können ihr Mandat als Steuerungsgremium dadurch besser ausfüllen und übernehmen zunehmend die Umsetzung der strategischen Entwicklungsplanung für alle in der Provinz von den Fachbehörden beantragten und durchgeführten Projekte.

Seit 2010/11 wurden 282 Trainings für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung durch den RCDF unterstützt, um die Teilnehmer in Projektmanagement, Finanzplanung, Berichtswesen, Beschaffung, Monitoring und Evaluierung sowie Englisch und IT-Kenntnissen weiter zu qualifizieren. Damit wurden ca. 14.800 Teilnehmer erreicht, darunter 3.706 Frauen. Von den Verwaltungen selbst wurden zusätzlich 52 Trainings durchgeführt mit über 2.740 Teilnehmern, darunter 1.755 Frauen. Der RIDF unterstützt die Provinzverwaltungen bei der Vorbereitung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten. **Grundprinzip bei der Umsetzung aller Programme im Bereich Regierungsführung ist eine enge Anlehnung an afghanische Strukturen und Prozesse.** Wichtige Kooperationspartner sind neben dem Finanzministerium, Wirtschafts-, Justiz-, Innenministerium und deren Fachbehörden auf Provinz- und Distriktebene sowie Institutionen wie die Kommission für Verwaltungsreform und öffentlichen Dienst (*Independent Administration Reform and Civil Service Commission*, IARCSC). Als wesentliches Element der Korruptionsbekämpfung fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die konsequente Anwendung transparenter Verfahren bei der Durchführung von Projekten. Auch die HOOAC erhält im Rahmen des *Anti-Corruption Capacity Building Program* Unterstützung. Im Bereich der Förderung von Rechtsstaatlichkeit sind verfassungs- und gesetzeskonformes Handeln von Polizei und Justiz wesentliches Kernanliegen. So konnte die Rechtsberatung durch die Rechtsämter in den Provinzen durch die Kombination von Ausstattungsmaßnahmen (z. B. für Bibliotheken) mit Fortbildungsprogrammen für Mitarbeitende verbessert und die Akzeptanz bei der Bevölkerung erhöht werden. Umfragen bestätigen, dass inzwischen fast die Hälfte der Bevölkerung in den unterstützten Provinzen weiß, dass sie einen Anspruch auf kostenlose Rechtshilfe hat. Die Arbeit im Bereich *Community Policing* zielt auf ein verbessertes Verhältnis von Polizei und Bevölkerung. Die traditionell schlechte Bewertung der Polizei in der Bevölkerung wird schrittweise positiver: So sind nur noch ca. 11 Prozent der Bevölkerung in den Zielprovinzen dieses Projektes der Ansicht, dass die Polizei ihre Rechte nicht oder kaum schützt (Stand: Oktober 2013).

Über die deutsche Max-Planck-Stiftung für internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit (MPFPR) fördert die Bundesregierung Ausbildungslehrgänge für Richteranwälter am afghanischen Obersten Gerichtshof in den Kernbereichen Verfassungs-, Straf- und Zivilrecht, Menschenrechte, Gerichtsorganisation und richterliche Ethik sowie die Bekämpfung von Justizkorruption. MPFPR arbeitet mit der Verwaltungsreformkommission ein neues Verwaltungsverfahren aus. Hinzu kommen Trainings für Ministerialbeamte und andere Verwaltungsangestellte im Völkerrecht, Verfassungsrecht und Grundlagen der Gesetzgebung, Frauen- und Kinderrechten.

Das Querschnittsthema Gleichstellung wird im Schwerpunkt Regierungsführung intensiv aufgegriffen. Durch die Förderung von zivilgesellschaftlichen Verbänden (insbesondere *Afghan Women Network*) können sich Frauen zunehmend aktiv in den politischen Diskurs auf nationaler Ebene einbringen und bei relevanten Normen und Gesetzen ihre Perspektive formulieren. Außerdem wird die Beteiligung von Vertreterinnen von Frauenrechtsorganisationen bei

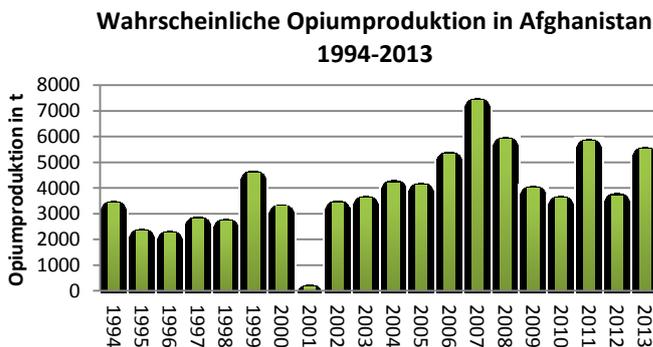
der Reform des Strafgesetzbuchs im Rahmen einer Enquetekommission unterstützt. Das deutsche Engagement bei der nachhaltigen Aus- und Fortbildung, Vernetzung und Förderung junger Juristinnen in Nordafghanistan wird wegen seines Erfolges mittlerweile durch die Niederlande und Finnland kofinanziert. In den Provinzen Badakshan, Balkh, Kunduz und Takhar praktizieren heute ca. 2.000 Anwälte (2002: 180). Seit Einführung der dezentralen Anwaltsprüfung im letzten Jahr haben über 40 Frauen aus Kundus, Badakhshan und Takhar die Anwaltsprüfung abgelegt. An der Universität in Balkh studieren heute insgesamt 926 Personen Jura, davon 256 Frauen. 2012 hatten sich hierfür zum ersten Mal mehr Frauen als Männer eingeschrieben.

**Darüber hinaus unterstützt Deutschland über den von der Weltbank verwalteten Treuhandfonds *Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)* mit jährlich bis zu 60 Mio. Euro u. a. Aktivitäten im Bereich Regierungsführung.<sup>11</sup> Unter den 20 Investitionsprogrammen des ARTF wird eine breite Palette von Kapazitätsaufbauprojekten für das öffentliche Finanzwesen, den Justizbereich, die öffentliche Verwaltung und universitäre Einrichtungen sowie Investitionsprogramme im Energiesektor, Landwirtschafts- und Bewässerungssektor, Trinkwasserversorgung, ländlicher Straßenbau, Gesundheitswesen und Mikrofinanzierung unterstützt.**

**Auch künftig wird die Stärkung guter Regierungsführung einen Schwerpunkt des deutschen zivilen Engagements darstellen,** da die Herausforderungen zur Etablierung einer handlungsfähigen Verwaltung einschließlich ihrer Orientierung an Maßstäben wie der Beachtung von Menschenrechten und Anti-Korruption auf absehbare Zeit bestehen bleiben werden.

## Drogen

**Der Anbau von Schlafmohn und zunehmend auch Cannabis in Afghanistan bleibt für Afghanistan selbst und für die internationale Gemeinschaft weiterhin eine große Herausforderung.** Die umfangreiche Drogenproduktion in Afghanistan wirkt sich aufgrund der dabei generierten illegalen Finanzmittel besonders negativ auf den Aufbau eines Rechtsstaates aus. Steigende Zahlen von Drogenabhängigen belasten die Gesellschaft zusätzlich. Darüber



Quelle: UNODC, Afghanistan Opium Survey 2013, Summary Findings, November 2013, S. 17.

hinaus sind auch Nachbarstaaten und Staaten an den Schmuggler-Routen nach Europa von Drogenkriminalität betroffen, die ihren Ursprung in Afghanistan hat.

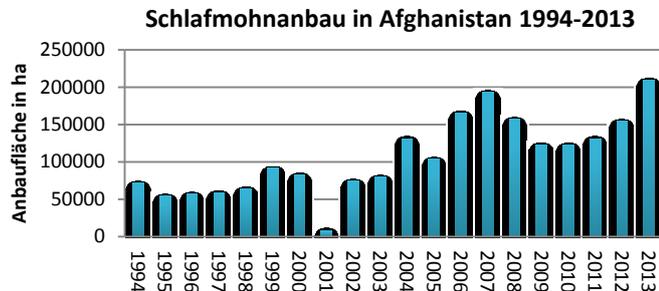
**Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC)<sup>12</sup> hat 2013 Schlafmohnanbau auf einer Fläche von 209.000 ha festgestellt.** Diese Fläche übertrifft den bisherigen

<sup>11</sup> Die Einzahlungen aller Geber werden etwa zu 30 Prozent für laufende Kosten und zu 70 Prozent für 20 Investitionsprogramme (darunter das *Education Quality Improvement Programme (EQUIP)* – vgl. hierzu Darstellung zum Schwerpunkt Bildung in Kap. III. 11) landesweit eingesetzt.

<sup>12</sup> UNODC, Afghanistan Opium Survey 2013, Summary Findings, November 2013.

Spitzenwert von 193.000 ha aus dem Jahre 2007. Aus dieser Fläche konnten 2013 ca. 5.500 t Opium gewonnen werden. Der Produktionsspitzenwert von ca. 8.200 t aus dem Jahre 2007 wurde damit nicht erreicht. Die Hauptproduzenten liegen weiterhin im Süden des Landes, allen voran die Provinz Helmand, wo auf über 100.000 ha Schlafmohn angebaut wurden.

**Im Norden verloren die Provinzen Balkh und Faryab ihren Status als „drogenanbaufrei“.** Voraussetzung dafür ist, dass in einer Provinz Schlafmohn nur auf weniger als 100 ha angebaut wird. Die Anbauflächen im Norden von 410 ha in Balkh bzw. 153 ha in Faryab spielen im Gesamtbild allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Auch der leichte Anstieg in Badakhshan (2013: 2.374 ha) bleibt hinter den Spitzenwerten von 2004 (15.607 ha) deutlich zurück.



Quelle: UNODC, Afghanistan Opium Survey 2013, Summary Findings, November 2013, S. 5.

Die von afghanischer Seite 2013 vernichtete Anbaufläche (7.348 ha) fiel jedoch geringer aus als noch im Jahr 2012 (9.672 ha).

**Internationale Truppen haben, wie auch schon in den vergangenen Jahren, in der Drogenbekämpfung kaum eine Rolle gespielt.** Die Bundeswehr hat kein Mandat, in diesem Sektor tätig zu werden.

**Ursächlich für den Drogenanbau ist die weltweit anhaltend große Nachfrage, die den Bauern ein gutes Einkommen beschert (4.500 US-Dollar / ha oder 143 US-Dollar / kg Rohopium).** Hinzu kommen Defizite bei den afghanischen Sicherheitskräften im Bereich Drogenbekämpfung und Strafverfolgung, obwohl UNODC durchaus Fortschritte bescheinigt. Außerdem ist der politische Wille der afghanischen Regierung zur Erhöhung des Verfolgungsdrucks vor den Wahlen nicht ausgeprägt. Nicht wenige regionale Machthaber, Politiker und Beamte sind in Korruptionsgeschäften im Kontext von Drogenkriminalität verwickelt, im Einzelfall sind sie sogar selbst Drahtzieher der Drogenökonomie.

**UNODC fordert einen Aktionsplan für Afghanistan,** der nicht nur die Reduzierung des Drogenanbaus in Afghanistan zum Ziel haben, sondern die Drogentransit- und Zielländer mit einbeziehen soll, da die größten Gewinne mit Drogen in Russland und Europa erzielt werden. Deutschland hat in den vergangenen Jahren UNODC mit jährlich ein bis zwei Millionen US-Dollar zur Bekämpfung der Drogenproblematik in Afghanistan unterstützt.

## Regionalprozess

**Der am 2. November 2011 ins Leben gerufene Istanbul-Prozess (Heart-of-Asia-Prozess) bleibt weiterhin das am besten auf Afghanistan zugeschnittene Format regionaler Zusammenarbeit und Vertrauensbildung.** Die Bedeutung der Region für Stabilität, Frieden und Wirtschaftsentwicklung Afghanistans wird während der Transformationsdekade noch wachsen. Der Istanbul-Prozess stellt einen Rahmen von sechs vertrauensbildenden Maßnahmen (vbM) (Katastrophenhilfe, Terrorismusbekämpfung, Drogenbekämpfung, Handels- und Investitionsmöglichkeiten, Infrastrukturausbau, Bildung) bereit, hat jedoch sein Potenzial bei weitem nicht ausgeschöpft. Die dritte Ministerkonferenz des Istanbul-Prozesses am 26. April

2013 in Almaty hat für alle vertrauensbildenden Maßnahmen Aktionspläne beschlossen. Seitdem steht deren Umsetzung im Mittelpunkt. Auf einem Treffen Hoher Beamter aus den Mitglied- und Unterstützerstaaten des Prozesses am Rande der VN-Generalversammlung in New York am 23. September 2013 konnten Fortschritte bei der Implementierung aller vertrauensbildenden Maßnahmen festgestellt werden.

### **Aktivitäten der von Deutschland unterstützten vertrauensbildenden Maßnahme (vbM) Handel und Investitionen:**

Mit deutscher logistischer Unterstützung fand am 18. und 19. November 2013 im indischen New Delhi die Investoren-Konferenz „Doing Business with Afghanistan“ statt. Der indische Verband der Handelskammern FICCI hatte diese Nachfolgeveranstaltung des *New Delhi Investment Summit on Afghanistan* (Juni 2012) ausgerichtet. Die gut besuchte Konferenz (ca. 250 Teilnehmer, zumeist indische Geschäftsleute) wurde vom indischen Außenminister Khurshid und dem afghanischen Finanzminister Zakhilwal gemeinsam eröffnet. Parallel fand sowohl in New Delhi als auch anschließend in Mumbai eine Ausstellung afghanischer Erzeugnisse mit etwa 30 Ausstellern statt.

Bereits im Juni 2013 hatten im Rahmen der vbM ein Kapazitätsbildungsseminar für Mitarbeiter der Afghanischen Industrie- und Handelskammer ACCI sowie „Business-to-Business“-Treffen für die Frisch- und Trockenfruchtbranche in verschiedenen indischen Städten stattgefunden. Da der indische Markt insbesondere für Trockenfrüchte nicht gesättigt ist, besteht hier eine für Afghanistan interessante Exportmöglichkeit. Auch für weitere 2014 geplante Aktivitäten besteht das Angebot deutscher Unterstützung fort. Deutschland und Indien haben im Rahmen der deutsch-indischen Regierungskonsultationen vom 11. April 2013 vereinbart, dass sie gemeinsame Projekte mit Afghanistan in Leben rufen werden.

Die von Deutschland ebenfalls unterstützte vbM zur Regionalen Infrastruktur hat unter turkmenischer und aserbaidisch-azerbaidschanischer Federführung zu Fortschritten bei großen Infrastrukturprojekten beigetragen. Dazu gehören die Gaspipeline TAPI, Straßen- und Eisenbahnbauprojekte und der Ausbau der Elektrizitätsversorgung in Afghanistan und seinen Nachbarländern. Zum Aufgabenspektrum dieser vbM gehören u. a. Konsultationen zwischen den zuständigen Fachministerien der betroffenen Staaten.

Erfreulich ist die Bereitschaft Chinas, im Sommer 2014 in der chinesischen Stadt Tian Jin die vierte Außenministerkonferenz des Istanbul-Prozesses auszurichten. Damit bekundet ein bisher politisch in Afghanistan eher zurückhaltender wichtiger Nachbarstaat seine Unterstützung für diesen Regionalprozess.

Von sonstigen regionalen Organisationen wie beispielsweise der Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SCO) oder der südasiatischen Vereinigung für Kooperation (SAARC) gingen im Berichtszeitraum keine nennenswerten Impulse für Afghanistan aus. Die *Regional Economic Cooperation Conference in Afghanistan* (RECCA) trat nach einer ergebnislos verlaufenen Konferenz in Duschanbe im März 2012 bisher nicht mehr zusammen. Das afghanische Außenministerium plant eine RECCA-Konferenz für die erste Jahreshälfte 2014.

## **6. Wahlen**

**Die afghanische Verfassung von 2004 sieht alle fünf Jahre Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und alle vier Jahre Provinzratswahlen vor.** Seit dem Fall des Talibanregimes 2001 haben je zwei Präsidentschaftswahlen (2004 und 2009), Parlamentswahlen (2005 und 2010) und Provinzratswahlen (2005 und 2009) stattgefunden. Die Organisation der ersten Wahlen 2004 erfolgte aufgrund der noch schwachen afghanischen Regierungskapazitäten

hauptsächlich durch die Vereinten Nationen. Die afghanischen Institutionen hatten dabei eine unterstützende Rolle inne. Danach ging die Verantwortung schrittweise an die afghanische Seite über. Defizite bei den rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen traten jedoch immer deutlicher zutage. Mit der Umsetzung von Reformen, insbesondere durch die Verabschiedung zweier entscheidender Wahlgesetze, konnten 2013 wichtige Meilensteine auf dem Weg zu verfassungsgemäßen Wahlen erreicht werden. Afghanistan verfügt nun über eine robuste Wahlarchitektur, die auch nach 2014 Rechtssicherheit für die Durchführung von Wahlen schafft. Dies geht nicht zuletzt auf das Engagement der Bundesregierung zurück, die gemeinsam mit ihren Partnern in der internationalen Gemeinschaft gegenüber der afghanischen Regierung für diese Reformen geworben und sie dabei beraten hat.

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 zeitgleich Präsidentschafts- und Provinzratswahlen stattfinden. **Die technischen Wahlvorbereitungen laufen bislang nach Zeitplan und sind weiter fortgeschritten als zum gleichen Zeitpunkt in allen Wahlprozessen zuvor.** Der Registrierungsprozess ist abgeschlossen (25. Mai bis 11. November 2013). Es wurden – zusätzlich zu den bereits 17 Millionen ausgegebenen Wählerkarten aus vergangenen Wahlen – 3,1 Mio. Neu- und Erstwähler (34,5 Prozent Frauen) erfasst. Allerdings befinden sich unter den Wählerkarten aus vergangenen Wahlprozessen schätzungsweise vier bis sieben Millionen gefälschte bzw. zu Unrecht ausgestellte Wählerkarten.

### Wählerregistrierung

Vor den ersten Präsidentschaftswahlen 2004 mussten im Vorfeld zunächst alle Wahlberechtigten ermittelt werden. Nach fast drei Jahrzehnten kriegerischer Auseinandersetzungen gab es kaum verlässliche Angaben über Bevölkerungszahlen oder über die genaue Anzahl wahlberechtigter Personen. Der letzte Zensus hatte 1979 stattgefunden; es gab keine Personaldokumente oder ein verlässliches Personenstandsregister. Deshalb wurde in einem mehrmonatigen Prozess (Dezember 2003 – August 2004) eine umfassende und kostenaufwendige Wählerregistrierung durchgeführt, die 10,5 Mio. Wählerinnen und Wähler erfasste. Der Prozess wies jedoch einen entscheidenden Mangel auf, der bis heute nicht behoben ist: Mehrfachregistrierungen sind ohne weiteres möglich, wenn auch keine Mehrfachwahl, da nach Stimmabgabe der Finger des Wählers mit einer nicht abwaschbaren Tinte markiert wird. Deshalb akzeptierte die Staatengemeinschaft die so erfolgte Wählerregistrierung lediglich als Übergangslösung. Sie vereinbarte mit der afghanischen Übergangsregierung, dass vor den Parlamentswahlen 2005 die Wählerregistrierung zeitgleich mit einer erstmaligen Personenstandsregistrierung erfolgen sollte. Das Parlament war aufgrund von Meinungsverschiedenheiten jedoch nicht in der Lage, ein Registrierungsgesetz zu verabschieden. Für die Wahlen 2005, aber auch 2009 und 2010 musste die ursprüngliche Übergangslösung aktualisiert werden, denn 2008 verschob die afghanische Regierung den Zensus mit Hinweis auf die Sicherheitslage um weitere zwei Jahre. Mittlerweile hat die vierte Aktualisierung der Wählerregistrierung stattgefunden. Dabei behalten ausgegebene Wählerkarten der vergangenen Wahlen ihre Gültigkeit. Seit der ersten umfassenden Erfassung 2003 haben sich insgesamt über 20 Mio. Wähler registrieren lassen. Die korrekte Erfassung der Wahlberechtigten wird von unterschiedlichen Organisationen in Frage gestellt, darunter die unabhängige afghanische Wahlbeobachterorganisation FEFA (*Free and Fair Election Foundation Afghanistan*). FEFA weist beispielsweise darauf hin, dass in manchen Distrikten die Zahl ausgegebener Wählerkarten die der geschätzten Bevölkerung übersteigt. Die Staatengemeinschaft hat die Beseitigung dieser bekannten Schwachstelle des Wahlprozesses als konkretes Ziel in den Tokio-Prozess aufgenommen.

**Die Planung, die Durchführung der Wahl und die Gewährleistung der Sicherheit während des gesamten Wahlprozesses erfolgt in ausschließlich afghanischer Verantwortung.** Etliche afghanische Ministerien (Innen, Kultur und Information, Verteidigung, Finanzen) und das Parlament sind an den Wahlvorbereitungen beteiligt. Die Federführung für die Sicherheitsplanung liegt im afghanischen Innenministerium. Den Schutz für die insgesamt 7.000 Wahllokale übernehmen die afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF). Die internationale Schutztruppe ISAF unterstützt den Einsatz der ANSF beratend und hilft logistisch.

**Auch die Wahlkosten und der Transport der Wahlunterlagen wären ohne internationale Unterstützung nicht zu bewältigen.** Die internationalen Beiträge zu den Gesamtkosten (ca. 220 Mio. US-Dollar) werden durch das Wahlunterstützungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP-ELECT II, kanalisiert. Deutschland beteiligt sich mit insgesamt 11 Mio. Euro an dem Programm und ist damit fünftgrößter Geber.

**Die Bundesregierung hat als Teil der Gebergemeinschaft ihre Finanzausgaben jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft,** die im Rahmen des Tokio-Prozesses im Juli 2012 gemeinsam mit der afghanischen Regierung konkretisiert wurden. Dabei haben sich beide Seiten auf vier die Wahlen betreffende, konkrete Ziele (*Hard Deliverables*) geeinigt. **Die Auswahl der vier konkreten Ziele orientiert sich dabei an den Erfahrungen aus vorherigen Wahlprozessen.** Die ersten drei (Vorlage eines Wahlkalenders und Bekanntgabe des Wahldatums; transparente und inklusive Besetzung der IEC; Implementierung wahlrelevanter Gesetze; Einrichtung eines Beschwerdesystems) gelten mittlerweile als erfüllt. Auch die Vereinbarung zur Koordinierung und Kooperation zwischen IEC und afghanischer Regierung bei der Wählerregistrierung und die Einführung eines elektronischen Personalausweises, der in Zukunft u. a. die teure und aufwendige Wählerregistrierung ersetzen soll, sind aus Sicht der internationalen Gemeinschaft teilweise erfüllt.

Am 13. Juli 2013 konnte das Wahlstrukturgesetz (legt die Besetzung und Befugnisse der Wahlinstitutionen fest) und am 20. Juli 2013 das Wahlgesetz (regelt den Wahlablauf) verabschiedet werden. **Die neugeschaffene Gesetzesgrundlage entspricht zentralen Forderungen der zivilgesellschaftlichen und parlamentarischen Opposition und sieht die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdekommission vor,** die (Teil-) Neuwahlen oder Neuauszählungen anordnen kann. Ihre Besetzung erfolgt unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Präsident Karzai hat die von ihm gewünschte ausschließlich afghanische Besetzung der Unabhängigen Beschwerdekommission (*Independent Electoral Complaints Commission, IECC*)<sup>13</sup> durchgesetzt. Damit spiegeln die nun geltenden Gesetze Kernforderungen aller relevanten politischen Gruppen wider. Auf Grundlage des Wahlstrukturgesetzes erfolgten die Besetzungen der IEC (29. Juli 2013) und der IECC (16. September 2013). Allerdings war die Zivilgesellschaft – trotz eindeutiger Rechtslage – an dem Nominierungsprozess der IEC nicht zufriedenstellend beteiligt.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> In der fünfköpfigen Kommission saßen zuvor auch drei internationale Kommissare, die von dem Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen ernannt wurden. Die beiden afghanischen Kommissare ernannte die *Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC)* und das Oberste afghanische Gericht.

<sup>14</sup> Es gelang der zivilgesellschaftlichen Gruppe nicht, sich auf einen Vertreter zu einigen. Dabei standen sich zwei Lager unversöhnlich gegenüber: Einerseits dem Präsidenten nahestehende Gruppen mit Naem Ayubzada an der Spitze und andererseits die Organisationen der Zivilgesellschaft mit dem Leiter der *Free and Fair Election Foundation Afghanistan (FEFA)* Nader Naderi an der Spitze. In einem umstrittenen Verfahren setzte sich Ayubzada durch und vertrat anschließend die Zivilgesellschaft bei der Auswahl der IECC-Besetzung.

Nach Abschluss der Kandidatenregistrierung am 16. September 2013 waren beide Wahlinstitutionen in einem politisch schwierigen Überprüfungsprozess der Provinzrats- und Präsidentschaftskandidaten gefordert, den sie gut und unter Einhaltung aller notwendigen Regularien meisterten. Die Entscheidung der IEC, 16 Aspiranten wegen nicht erfüllter Voraussetzungen für die Kandidatur auszuschließen, hat die IECC lediglich in einem Fall wieder aufgehoben. Als prominente Bewerber bleiben die einzige Kandidatin, Khadija Ghaznawi, und der bisherige Handelsminister, Anwar ul-Haq Ahadi, weiterhin ausgeschlossen. Bis auf Ahadi haben alle ausgeschlossenen Bewerber die IECC-Entscheidung akzeptiert. Im Anschluss daran hat die IEC am 20. November 2013 die endgültige Kandidatenliste der elf Präsidentschafts- und 2.713 Provinzratskandidaten (auf 420 Sitze) veröffentlicht.

Zu den bekanntesten Präsidentschaftskandidaten gehört der Ex-Außenminister (2001-2006) Dr. Abdullah Abdullah. Auch der bisherige Transitionsbeauftragte Ashraf Ghani Ahmadzai, der konservative Abgeordnete Abdul Rabb Rassoul Sayyaf, der bisherige Außenminister Zalmay Rassoul sowie Qayum Karsai, der Bruder des amtierenden Präsidenten, treten zur Wahl an. Die Präsidentschaftskandidaten treten fast alle in ethnisch ausgewogenen Bewerberteams (Präsidentschaftskandidat mit zwei Vizepräsidentschaftskandidaten) an.

**Unregelmäßigkeiten bei der Wahl kann nur mit flächendeckender Wahlbeobachtung begegnet werden.** Deshalb hat die Bundesregierung ihre Unterstützung für die Beteiligung afghanischer Zivilorganisationen an der Wahlbeobachtung verstärkt. FEFA<sup>15</sup> wird die Wahlen 2014 mit deutscher Unterstützung begleiten: Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Beobachtung des Wählerregistrierungsprozesses ist bereits abgeschlossen. Auch die geplante FEFA-Wahlbeobachtermission<sup>16</sup> mit ca. 10.000 Wahlbeobachtern wird Deutschland finanziell unterstützen. Zudem wird sich Deutschland an der EU-Wahlbeobachter-Mission beteiligen.

## 7. Zivilgesellschaft und Menschenrechte

**Afghanistan hat sich in seiner Verfassung, durch nationale Gesetze und durch die Ratifizierung der einschlägigen internationalen Konventionen ausdrücklich zur Wahrung der Menschenrechte verpflichtet.** Die *Afghanistan Independent Human Rights Commission* (AIHRC) leistet als Wächterin über die Wahrung der Menschenrechte gute Arbeit. Dennoch bleibt die Menschenrechtssituation in Afghanistan, insbesondere die Lage der Frauen, schwierig. Trotz unbestreitbarer Fortschritte ist die internationale Gemeinschaft weiterhin besorgt über die andauernden Defizite. Im Rahmen des Tokio-Prozesses hat sie daher mit der afghanischen Regierung zwei **konkrete Ziele mit Bezug zur Menschenrechtssituation** festgelegt:

<sup>15</sup> Die 2004 gegründete unabhängige afghanische Wahlbeobachterorganisation (*Free and Fair Election Foundation Afghanistan*, FEFA) wird seit 2005 mit Mitteln des Stabilitätspakts Afghanistan von der Bundesregierung unterstützt.

<sup>16</sup> Die IEC bestätigte am 2. Dezember 2013, dass sich mittlerweile mehr als 1.000 Beobachter aus afghanischen und internationalen Institutionen zur Wahlbeobachtung angemeldet haben. Neben FEFA beabsichtigten weitere Organisationen, darunter auch die OSZE und die EU, Wahlbeobachterteams zu entsenden. Die OSZE hat eine Mission mit insgesamt 20 Beobachtern angekündigt; die EU will den Umfang der *Electoral Observation Mission* nach Abschluss der für Januar angesetzten Erkundungsmission festlegen. Auch afghanische Zivilgesellschaftsorganisationen haben intensive Wahlbeobachtung angekündigt.

1. Inklusiver Nominierungsprozess für die Kommissare der AIHRC und Erhalt des sogenannten A-Status,<sup>17</sup>
2. Bericht aller beteiligten Regierungsinstitutionen zur landesweiten Umsetzung des Gesetzes zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (*Elimination of Violence against Women, EVAW*).

**Das AIHRC-Gesetz räumt dem Präsidenten grundsätzlich das Recht ein, über die Ernennung der Kommissare und eine Mandatsverlängerung allein zu entscheiden.** Allerdings müssen internationale Standards (Pluralismus, Transparenz, Diversität, konsultativer Nominierungsprozess) gewahrt werden. Nach mehr als einjähriger Vakanz der Kommissarposten hat Präsident Karsai am 16. Juni 2013 das Mandat der Vorsitzenden Dr. Sima Samar und dreier weiterer Kommissare verlängert sowie fünf neue Kommissarinnen und Kommissare ernannt. Dabei fanden keine seriöse Konsultationen mit der Zivilgesellschaft statt. Die von ihr vorgelegte Kandidatenliste wurde nicht berücksichtigt. Die Kommission ist inzwischen zwar arbeitsfähig, die Unregelmäßigkeiten bei der Besetzung der Kommission sowie weitere nicht erfüllte Kriterien (z. B. vollständige Finanzierung des Budgets der AIHRC) könnten aber zum Verlust des sogenannten A-Status der AIHRC führen. Die Entscheidung darüber trifft der Internationale Koordinierungsrat nationaler Menschenrechtsorganisationen anhand der Pariser Prinzipien; sie steht noch aus. Bei einem Treffen der Hohen Beamten im Rahmen des Tokio-Prozesses in Kabul am 3. Juli 2013 wurde das entsprechende konkrete Ziel als noch nicht erfüllt bewertet. Entscheidend für die Arbeit der AIHRC sind ihre Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit. Die Bundesregierung setzt sich im Gespräch mit afghanischen Partnern und durch aktive Unterstützung der Kommission dafür ein.

Die Lage von Frauen in Afghanistan ist vielschichtig: Einer im Juli 2013 vorgelegten **Studie der Asia Foundation** zufolge sind die **Haltungen der Bevölkerung zur Gleichstellung der Geschlechter überraschend aufgeschlossen**. Hiernach gaben 90 Prozent der 9.000 befragten Afghaninnen und Afghanen an, die Gleichbehandlung der Geschlechter vor dem Gesetz zu befürworten. 83 Prozent sprachen sich für Gleichbehandlung beim Zugang zu Bildung aus. **Dennoch ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Frauenrechten nach wie vor gering ausgeprägt**. Nur 53 Prozent der Befragten sprachen sich beispielsweise dafür aus, dass Frauen ihre Wahlentscheidung eigenständig treffen sollten. Ursachen hierfür sind tradierte Rollenvorstellungen, mangelndes Rechtsverständnis in der Bevölkerung und bei den Behörden sowie nicht selten mangelnde Bereitschaft von Justiz und Strafverfolgungsbehörden, geltende Gesetze zum Schutz von Frauenrechten anzuwenden und durchzusetzen. Einige Parlamentsabgeordnete des konservativ-traditionellen Spektrums streben sogar eine Revision der Strafgesetzzordnung an. Sollten sie sich durchsetzen, würden z. B. Familienmitglieder zukünftig nicht mehr als Zeugen gegeneinander aussagen dürfen, was die strafrechtliche Verfolgung von häuslicher Gewalt, Zwangs- und Kinderheirat und „Ba‘ad“ Fällen (Streitschlichtung mittels Austausch von Frauen an die Gegenpartei) erheblich erschweren würde. Die internationale Gemeinschaft leistet aktuell konsequente Lobbyarbeit, um das zu verhindern.

**Gegenwärtig wächst besonders in den Städten eine neue Generation selbstbewusster und engagierter Frauen heran.** Einige Politikerinnen gelangen zu nationaler Bekanntheit und sind

---

<sup>17</sup> Der A-Status bescheinigt die 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.

wichtige Rollenvorbilder für Mädchen und Frauen. Ein Beispiel ist die bisher einzige Gouverneurin einer afghanischen Provinz – Bamian – und jetzige Vize-Präsidentschaftskandidatin, Habiba Sorabi.

**Zugleich bleibt Gewalt gegen Frauen weit verbreitet:** Die AIHRC berichtete am 25. November 2013, dass in der ersten Hälfte des Jahres 2013 4.154 Fälle von Gewalt gegen Frauen registriert wurden. In 70 Prozent der Fälle sei der Ehemann der Täter; 90 Prozent der Taten fänden im familiären Umfeld statt. Auch Frauen in exponierten Positionen sind gefährdet: In den vergangenen Monaten fielen mindestens zwei Polizistinnen gezielten Mordanschlägen zum Opfer, zwei Parlamentarierinnen wurden angegriffen, eine Parlamentsabgeordnete wurde über einen Zeitraum von drei Wochen entführt.

Im vergangenen Jahr hatte der Fall Sahar Gul<sup>18</sup> für Schlagzeilen gesorgt; das Urteil wurde aus rechtsstaatlicher Perspektive zunächst als positiv bewertet. Nach einer Verurteilung der Haupttäter zu zehn Jahren Haft im Juli 2012 hatte der Oberste Gerichtshof u. a. die Verurteilung wegen versuchten Mordes in Frage gestellt und den Fall an das Berufungsgericht zurückverwiesen. Dieses hob daraufhin das Urteil auf und ordnete die Freilassung des Haupttäters an.

Ein erheblicher Fortschritt war die Verabschiedung des Gesetzes zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (*Law on the Elimination of Violence against Women, EVAW*) im Jahr 2009. Stetige Kampagnen zur Bekanntmachung des Gesetzes und der Rechte von Gewaltopfern zeigen erste positive Wirkung. So stieg nach Angaben von UNAMA die Zahl der Registrierungen von Straftaten seit Einführung des Gesetzes um 28 Prozent an. Die Bundesregierung unterstützt die afghanische NGO *Women for Afghan Women*, die Informationsveranstaltungen über das EVAW-Gesetz in Kabul und Masar-e Scharif durchführt. Die landesweite Umsetzung des EVAW-Gesetzes ist das zweite mit Afghanistan vereinbarte konkrete Ziel im Menschenrechtsbereich. Teile der afghanischen Gesellschaft sehen Passagen des Gesetzes im Widerspruch zur Scharia, z. B. die Anhebung des Ehefähigkeitsalters von 16 auf 18 Jahre und das Verbot der Mehrehe.

Andererseits kritisieren Befürworter des Gesetzes das Fehlen eines Straftatbestandes bei sogenannten *honour crimes* und eine Regelung, der zufolge die Verfolgung vieler Straftaten an eine Anzeige des Opfers gebunden ist. Nur besonders schwere Taten sind Officialdelikte und somit auch ohne Anzeige von Amts wegen zu verfolgen. Viele Frauen wagen jedoch nicht, Strafanzeige gegen Familienmitglieder oder andere Verwandte zu erstatten, weil sie (von ihren Ehemännern) sowohl finanziell als auch sozial abhängig sind.

**Der im Rahmen des Tokio-Prozesses geforderte Bericht der Regierung zur landesweiten Umsetzung des EVAW-Gesetzes lag zum *Senior Officials Meeting* am 3. Juli 2013 nicht vor.** Die internationale Gemeinschaft hat unter der Führung von Deutschland und Kanada stetig rasche Fortschritte eingefordert und das Thema mit der afghanischen Regierung auf hoher Ebene besprochen. Das Frauenministerium, das Innenministerium und die afghanische Staatsanwaltschaft hatten zugesichert, den Bericht bis Ende 2013 vorzulegen; auch diese Frist ist nun verstrichen.

Ende November 2013 berichtete *Human Rights Watch* über angebliche Pläne des Justizministeriums, die Steinigung als Strafe für Sittenverbrechen ins afghanische Strafrecht aufzu-

---

<sup>18</sup>Die Schwiegerfamilie von Sahar Gul hatte die junge Braut mehrere Monate gefoltert und gefangen gehalten, bis sie ein Polizist befreite. Die Justiz verhängte Haftstrafen von teilweise über zehn Jahren.

nehmen. Tatsächlich wurde unter dem Vorsitz des Justizministeriums eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines neuen Strafgesetzbuches eingerichtet. Die Arbeitsgruppe wird sich u. a. mit der Vereinbarkeit von Scharia-Vorschriften, internationalen Menschenrechtskonventionen und nationalem Strafrecht auseinandersetzen müssen. Die VN-Organisation UN WOMEN setzt sich dafür ein, die Beteiligung von Frauen an der Arbeitsgruppe zu stärken. Der Vize-Justizminister bestätigte bereits, dass die Regierung nicht beabsichtige, Steinigungen ins Strafrecht aufzunehmen. Auch Präsident Karsai hat wiederholt geäußert, dass archaische Strafen wie Steinigungen im Strafrecht des modernen Afghanistan keinen Platz mehr haben.

**Innenminister Daudzai hat jüngst mit der Unterzeichnung des 2013-2016 Gender & Human Rights Integration Plan bessere Voraussetzungen dafür geschaffen, Frauen für das Innenministerium und die Polizei zu gewinnen und auszubilden** sowie ihr Arbeitsumfeld sicherer zu gestalten. Frauenrechtsverteidiger und -organisationen drängen die afghanische Regierung zu weiteren Reformen, darunter auch zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Frauen in Afghanistan und zur Anhebung des Budgets des zuständigen Frauenministeriums.

**Die Beteiligung von Frauen an den bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ist ein wichtiger Indikator für die Glaubwürdigkeit und Inklusivität des Wahlprozesses, aber auch für die gesellschaftliche und politische Partizipation von Frauen überhaupt.** Aus Mitteln des international finanzierten *Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA)* sollen 13.000 Frauen als Sicherheitskontrolleurinnen ausgebildet werden, um Frauen den Zugang zur Wahl zu erleichtern. Nach Angaben der Unabhängigen Wahlkommission lag die Registrierungsquote von Wählerinnen Anfang Dezember 2013 bei 34,5 Prozent. 323 Frauen kandidieren bei den Provinzratswahlen am 5. April 2014.

**Mit 28 Prozent Frauen im Parlament hat Afghanistan einen vergleichsweise hohen Frauenanteil und liegt neun Prozent über dem weltweiten Durchschnitt.** Das afghanische Parlament beschloss jedoch am 20. Juli 2013 mit dem neuen Wahlgesetz die Senkung der Frauenquote in den Provinzräten von 25 auf 20 Prozent. Trotz permanenter Einschüchterungsversuche beweisen Parlamentarierinnen, Menschen- und Frauenrechtsaktivistinnen enormen Mut und Selbstvertrauen, indem sie sich unermüdlich in den politischen Prozess einbringen; sei es im Parlament, vor der Presse oder im Rahmen von Ratsversammlungen (*Loya Jirga*).

**Vertreter der Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen äußern sich besorgt, dass Frauenrechte im Friedens- und Versöhnungsprozess mit Ex-Kriegsfürsten und Taliban aufgegeben werden könnten.** Die Bundesregierung wird ihren Einfluss geltend machen, damit Frauenfragen angemessene Berücksichtigung finden, wenn Friedensverhandlungen mit den Taliban tatsächlich in Gang kommen. Dies entspricht wegen des Verfassungsrangs der Frauen- und Minderheitenrechte auch der Vorgabe der internationalen Afghanistan Konferenz von Bonn 2011, dass am Ende des Friedensprozesses alle Seiten der Anerkennung der afghanischen Verfassung verpflichtet sein müssen.

**Auch Jungen und Männer können Opfer von Gewalt werden:** Die Praxis des Bacha Bazi (wörtlich: „Knabenspiel“) ist eine einst in Zentralasien verbreitete und heute noch in Afghanistan praktizierte Form des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen. Der sogenannte Tanzjunge wird als Frau verkleidet, tanzt vor Männern und wird häufig anschließend sexuell missbraucht. Die AIHCR-Vorsitzende Dr. Sima Samar forderte am 5. Januar 2013, dass diese weithin akzeptierte Praxis als Straftat geahndet werden müsse und verkündete, dass die Kommission an einer investigativen Studie zu diesem Thema arbeite.

## 8. Versöhnung und Reintegration

**Die Bundesregierung ist weiterhin der Überzeugung, dass nur ein innerafghanischer Friedens- und Versöhnungsprozess dauerhaften Frieden für Afghanistan bringen kann.** Am Ende dieses Prozesses müssen alle Seiten die in Bonn 2011 bekräftigten „Roten Linien“ – neben dem Verzicht auf Gewalt und dem vollständigen Bruch mit dem internationalen Terrorismus vor allem die Anerkennung der afghanischen Verfassung – respektieren. Immer wieder gab es in den vergangenen Jahren vielversprechende Ansätze, darunter auch solche, die Deutschland maßgeblich initiiert hat. Letztlich hat keiner von ihnen zu einem ernsthaften Dialog zwischen den Taliban als wesentliche Gruppe der RFK und dem von der afghanischen Regierung eingesetzten Hohen Friedensrat geführt. Auch ein von der Taliban-Führung zunächst gewünschter Gesprächsstrang zu Vertretern der Vereinigten Staaten von Amerika kam nach wiederholten Sondierungen stets wieder zum Stillstand. Die Gründe dafür sind nicht einfach zu analysieren: Wahrscheinlich spielen aber Auseinandersetzungen über das Für und Wider von Verhandlungen innerhalb der Taliban selbst sowie das Fehlen einer klaren politischen Vision der Taliban für die Zukunft Afghanistans eine wichtige Rolle. Nach wie vor ist die Taliban-Führung nicht bereit, Gespräche mit der Regierung von Präsident Karsai zu

### **Friedens- und Reintegrationsprogramm der afghanischen Regierung**

Im Rahmen des auf fünf Jahre (2010-2015) angelegten Friedens- und Reintegrationsprogramms der afghanischen Regierung (*Afghanistan Peace and Reintegration Program, APRP*) steht die Zahl der reintegrierten Kämpfer bei etwa 7.500. Diskussionen mit der afghanischen Seite über die Zukunft des Programms, insbesondere dessen Überführung in existierende staatliche Strukturen nach Laufzeitende im Juni 2015, stehen derzeit kurz vor dem Abschluss. Die Bundesregierung hat das Programm bislang mit insgesamt 20 Mio. Euro unterstützt. Im Lichte tatsächlicher Fortschritte und Mittelabflüsse werden die Geber in Kürze über den Bedarf an zusätzlichen Mitteln beraten. Deutschland hat seit Dezember 2013 wieder einen der beiden Sitze als Geberrepräsentant im APRP inne.

führen. Die Entwicklungen der letzten Monate sind daher mit Blick auf den innerafghanischen Friedens- und Versöhnungsprozess ernüchternd.

Am 18. Juni 2013 hatten die Taliban in Doha (Katar) in Absprache mit den USA und mit Zustimmung der afghanischen Regierung ein Verbindungsbüro eröffnet, das Sondierungen mit den USA über Bedingungen eines Friedens- und Versöhnungsprozesses in Afghanistan durchführen sollte. Am Eröffnungstag kündigte Präsident Karsai an, schon bald Emissäre des von der afghanischen Regierung eingesetzten Hohen Friedensrates nach Doha zu entsenden. Die Taliban provozierten die afghanische Regierung jedoch – möglicherweise unabsichtlich – anlässlich der Er-

öffnung des Büros durch die Verwendung von staatlichen Symbolen wie der Flagge des seinerzeit international nicht anerkannten „Islamischen Emirats Afghanistan“; unter diesem Namen hatte die Taliban-Gewaltherrschaft in Afghanistan von 1996 bis 2001 firmiert. Die USA erwirkten nach schwierigen Konsultationen mit Präsident Karsai infolge dieser Provokation der Taliban die Schließung des Büros, das seine Arbeit bis dahin noch nicht aufgenommen hatte. Zugleich erneuerten sie ihr Gesprächsangebot, auf das die Taliban jedoch seitdem nicht eingegangen sind. Immerhin ließ Taliban-Führer Mohammed Omar die Tür zu Ge-

sprächen in Botschaften an seine Anhänger zum Beginn und Ende des Fastenmonats Ramadan offen.

**Während es immer unwahrscheinlicher wird, dass offizielle Gespräche zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban noch vor den Präsidentschaftswahlen zustande kommen, hat in den vergangenen Monaten eine vorsichtige Annäherung zwischen Afghanistan und Pakistan mit dem Ziel einer engeren Zusammenarbeit im Friedens- und Versöhnungsprozess stattgefunden.** Seit dem Amtsantritt des neuen pakistanischen Premierministers Sharif fanden mehrere Treffen mit Präsident Karsai statt. Pakistan ermöglichte u. a. ein Gespräch des Vorsitzenden des Hohen Friedensrates, Rabbani, mit Mullah Baradar, dem im September 2013 aus pakistanischer Haft entlassenen früheren Stellvertreter des Taliban-Führers Omar. Auch andere Schritte einer gemeinsam vereinbarten *Road Map* für den Friedensprozess wurden umgesetzt. Pakistan bleibt ein besonders wichtiger Akteur in diesem Prozess, vor allem im Hinblick auf die seit dem Anfang der Bewegung in den 1990er Jahren bestehenden, besonderen Beziehungen zu den Taliban.

### III. Wiederaufbau und Entwicklung

Die am 12. November 2013 in Kabul durchgeführten deutsch-afghanischen Sondierungsgespräche stellten im Berichtszeitraum den wichtigsten bilateralen Meilenstein der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit dar. Zentrale Themen waren der gegenwärtige Stand der Entwicklungsoffensive und des darauf aufbauenden strategischen Rahmens der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den Jahren 2014–2017, die sektorale und regionale Schwerpunktsetzung, die rechtlichen Rahmenbedingungen (insbesondere der nach wie vor ausstehende Abschluss eines EZ-Rahmenabkommens) sowie bisher nicht erfüllte Verpflichtungen aus den letzten Regierungsverhandlungen (März 2013).

Vor dem Hintergrund der aktuellen Planungen für die Länderstrategie wurde eine Bestandsaufnahme der von 2010 bis 2013 durchgeführten deutschen „Entwicklungsoffensive“ für Afghanistan vorgenommen.

| <b>Bestandsaufnahme</b>   |  |  |
|---------------------------|--|--|
| <b>Indikatoren</b>        | <b>Ziel (Definition 2010)</b>  | <b>Umsetzungsgrad (bis 10/2013)</b>  |
| Verkehrsinfrastruktur     | rund 700 km Straßen, Wege, Brücken   | ca. 696 km   |
| Bildung                   | Schulgebäude und Lehrpersonal für bis zu 500.000 Schülerinnen/Schüler (ca. 60 Prozent aller Schülerinnen und Schüler Nordafghanistans) | <ol style="list-style-type: none"> <li>Schulgebäude insgesamt: 555</li> <li>Aus-/fortgebildetes Lehrpersonal: ca. 98.000 (Betreuung für 528.000 Schülerinnen und Schüler)</li> </ol>   |
| Energie / Trinkwasser     | für bis zu 2 Mio. Menschen (ca. 50 Prozent der Bevölkerung Nordafghanistans)   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Energie - erreichte Haushalte: 667.448 (ca. 4.500.000 Menschen)</li> <li>Trinkwasser - erreichte Haushalte: 229.776 (ca. 1.500.000 Menschen)</li> </ol>   |
| Einkommen / Beschäftigung | für bis zu 3 Mio. Menschen (ca. 75 Prozent der Bevölkerung Nordafghanistans)   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Vergabe von Mikrokrediten an ca. 260.900 Empfänger</li> <li>Aus-/Fortbildungsmaßnahmen: ca. 145.000 Teilnehmer (v. a. handwerkliche Fähigkeiten bei Textil, Lederverarbeitung, Schmuck / Land- und Forstwirtschaft / Verarbeitung Nahrungsmittel / Unternehmensgründung und -führung)</li> <li>Landwirtschaftliche Nutzung verbessert: ca. 476.000 Personen (v. a. Bau / Rehabilitierung Bewässerungskanäle)</li> <li>Förderung Beschäftigung („cash for work“): 137.000 Personen</li> <li>Ernährungssicherung: 220.000 Personen</li> </ol> <p>⇒ Insgesamt erreicht: 1.238.900 Personen</p> |

## 9. Ausblick auf den Tokio-Prozess

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

Das TMAF legt ein System gegenseitiger Verpflichtungen fest: Auf Geberseite steht die Zusage im Vordergrund, **bis Ende 2015 insgesamt rund 16 Mrd. US-Dollar für Entwicklung und Wiederaufbau** bereitzustellen. Die afghanische Regierung hat sich im Gegenzug verpflichtet, umfassende Reformen in den Bereichen Regierungsführung Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Finanzen und Entwicklung umzusetzen.

**Auf Seiten der Geber hat sich die sogenannte 5+3-Gruppe zur Umsetzung des TMAF 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. Das sog. 5+3-Format der Geber hat sich dabei als **effektives und handlungsfähiges Instrument** erwiesen und soll **auch 2014 unter aktiver deutscher Beteiligung** die Interessen der Gebergemeinschaft wahrnehmen.

Geber und afghanische Regierung haben sich zur besseren Überprüfung des Umsetzungsstandes der TMAF-Verpflichtungen auf 17 konkrete Ziele durch die afghanische Regierung verständigt. Diese messbaren Verpflichtungen schaffen ein transparentes Koordinatensystem, das Prioritäten festlegt und damit den Reformdruck auf die afghanische Regierung erhöht.

**Die erste förmliche Überprüfung dieser Reformzusagen erfolgte am 3. Juli 2013 in Kabul,** also ca. ein Jahr nach der Tokio-Konferenz. Rund ein Drittel der Reformzusagen waren vollständig, ein Drittel zum Teil und ein Drittel gar nicht erfüllt. Insbesondere die Themen Korruption und Menschenrechte wurden bei dieser Gelegenheit intensiv diskutiert. Die Umsetzung der afghanischen Verpflichtungen dazu ist von erheblicher Bedeutung für das Gebervertrauen in die Reformfähigkeit und -bereitschaft der afghanischen Regierung.

Beispielhaft seien die Verabschiedung und Umsetzung des **EVAW-Gesetzes<sup>19</sup>**, die **Beibehaltung des „A-Status“ der Menschenrechtskommission<sup>20</sup>**, die bislang unzureichende Aufarbeitung der **Kabul-Bank-Krise<sup>21</sup>** und die Umsetzung des IWF-Reformpakets genannt. Die bisher nicht erfolgte Verabschiedung eines **modernen Rohstoffgesetzes** ist mit Blick auf die zu erwartenden Einnahmen für den afghanischen Staat aus internationalen Investitionen in diesem vielversprechenden, aber noch kaum ausgeschöpften Sektor von herausragender Bedeutung – nicht zuletzt, um die Abhängigkeit Afghanistans von internationalen Transferleistungen schrittweise zu verringern.

---

<sup>19</sup> Vgl. S. 28

<sup>20</sup> Vgl. S. 28.

<sup>21</sup> Vgl. S. 19

**Wichtige konkrete Ziele** zur Durchführung der Präsidentschaftswahlen am 5. April 2014, etwa **die Verabschiedung von Wahlgesetzen oder die Ernennung der Wahlkommission**, sind mittlerweile seit der Überprüfung im Juli 2013 ebenso erfüllt worden wie das Programm zur **Verbesserung des staatlichen Haushaltswesens** (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA).

Diese erste Bestandsaufnahme im Juli 2013 konnte trotz durchwachsender Bilanz als Erfolg gewertet werden – nicht zuletzt, weil die Gebergemeinschaft dieses Forum nutzen konnte, um von der afghanischen Regierung zugesagte Reformen nochmals deutlich einzufordern. Wiederholt betonte die internationale Gemeinschaft, dem außergewöhnlich hohen Mittelzufluss aus der Internationalen Gemeinschaft müsse afghanischerseits ein ebenso außergewöhnlich hohes Engagement beim Angehen von Reformprozessen gegenüber stehen.

Deutschland knüpfte die Zusage eines deutschen Beitrags in Höhe von 60 Mio. Euro zum *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) und zum nationalen Bildungsprogramm *Education Quality Improvement Programme* (EQUIP) bei den deutsch-afghanischen Regierungsverhandlungen 2013 an die Umsetzung von Verpflichtungen Afghanistans aus dem TMAF. Ende des Jahres konnten 40 Mio. Euro zugesagt werden. Weitere 27 Mio. Euro wurden an die Fertigstellung einer wichtigen Brücke (Char Darrah) gebunden; sie wurden inzwischen freigegeben.

**Das TMAF soll auch im Jahr 2014 der zentrale Bezugspunkt für die Beziehungen zwischen Gebergemeinschaft und afghanischen Institutionen bleiben.** Die Bundesregierung hält an der Überzeugung fest, dass eine **maßvolle Konditionalisierung** von in Tokio zugesagten Mitteln der richtige Weg ist, um den notwendigen Reformdruck auf die afghanische Regierung aufrechtzuerhalten. Sie wird so ggf. auch bilateral verfahren und weiterhin bei anderen internationalen Partnern für diesen Ansatz werben. Über die Ausgestaltung der Konditionalisierung für das Jahr 2014 wäre seitens der Bundesregierung – nach Verabschiedung des Bundeshaushalts 2014 – im Lichte der Ergebnisse einer **erneuten Überprüfung der konkreten Ziele Ende Januar 2014 in Kabul** und des Regierungsprogramms der neuen afghanischen Regierung zu entscheiden.

**Das Abschlussdokument des *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) / *Senior Officials Meeting* richtet den Blick über den Wahltermin hinaus** und betont, dass der **Tokio-Acquis** gegenüber einer **neuen afghanischen Regierung nicht zur Disposition** stehen wird, sondern ein verbindliches Kontinuum für künftige Beziehungen begründet. Im zweiten Halbjahr 2014 soll eine weitere internationale Konferenz auf Ministerebene unter Vorsitz der Regierungen Großbritanniens und Afghanistans zur Umsetzung der Tokio-Verpflichtungen mit einer neu gewählten afghanischen Regierung stattfinden.

## **10. Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen**

**In der vergangenen Dekade wurden beim zivilen Wiederaufbau des Landes nach Jahrzehnten des Kriegs und Bürgerkriegs deutliche Fortschritte gemacht.** Den meisten Afghaninnen und Afghanen geht es heute deutlich besser als vor zehn Jahren. Das Bruttonationaleinkommen pro Kopf hat sich von 700 US-Dollar im Jahr 2002 auf 1.400 US-Dollar im Jahr 2011 verdoppelt. Mehr Menschen als zuvor haben heute Zugang zu Wasser und Strom, ärztlicher Versorgung und Bildung. Die Lebenserwartung ist deutlich angestiegen. Zahlreiche Straßen,

Brücken, Bewässerungskanäle und andere zerstörte Infrastruktur wurden rehabilitiert oder neu gebaut und erhebliche Fortschritte beim Aufbau von Verwaltung und rechtstaatlichen Strukturen erzielt. Gleichwohl wird Afghanistan die Vorgaben der Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) der Vereinten Nationen bis 2015 nicht erreichen.

**Die afghanische Wirtschaft steht 2014 vor großen Herausforderungen.** Mit dem Abzug der ISAF-Truppen bis Ende 2014 werden sich der Zufluss externer Ressourcen und die Nachfrage nach Dienstleistungen reduzieren. Das afghanische Wirtschaftswachstum ist analog dazu zwischen 2012 und 2013 bereits von 12 Prozent auf ca. 3 Prozent zurückgegangen und wird den Rückgang externer Zuflüsse auch perspektivisch nur schwer kompensieren können. Davon ist insbesondere der Dienstleistungssektor betroffen. Die Weltbank schätzt, dass bis zu 80.000 Personen ihren Arbeitsplatz bei ISAF verlieren könnten.

**Ferner halten internationale und nationale Unternehmen mögliche Investitionen zurzeit zurück,** da ihnen die politischen und wirtschaftlichen Effekte des Abzugs sowie die weitere innenpolitische Entwicklung als zu unsicher erscheinen. In 2012 gab es einen Rückgang bei Unternehmensgründungen von 8 Prozent, der sich auch in 2013 als Trend fortsetzte. Da zugleich ca. 400.000 junge Menschen jährlich neu auf den Arbeitsmarkt drängen, ist dies nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein soziales Problem mit möglichen Auswirkungen auf die ohnehin anfällige innenpolitische Stabilität. Auch die in Teilen noch fehlende Infrastruktur, mangelnde Rechtssicherheit und die eingeschränkte Leistungsfähigkeit des Finanzsystems tragen zur Zurückhaltung der Unternehmen bei.

**Nach wie vor ist die Mehrheit der afghanischen Arbeitskräfte (ca. 60 Prozent) in der Landwirtschaft beschäftigt.** Aufgrund des vorwiegenden Subsistenz-Charakters werden hier jedoch kaum Einkommenssteigerungen für die Bevölkerung erzielt, da die Landwirtschaft nur ca. 30 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beiträgt. Das Wohlergehen der in der Landwirtschaft beschäftigten breiten Bevölkerungsschichten schwankt zudem stark, da es auch vom Einfluss des Wetters auf Ernteerträge und Viehzucht abhängt.

**Der Erschließung afghanischer Rohstoffe wird mittel- bis langfristig große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans beigemessen.** Vor diesem Hintergrund führte die Bundesregierung am 5. Juli 2013 in Berlin den „Ersten Deutsch-Afghanischen Rohstoffdialog“ durch, um einen Meinungs austausch deutscher Unternehmen mit dem afghanischen Finanzminister Zakhilwal und dem damaligen Minister für Bergbau, Öl und Gas, Sharani, zu ermöglichen. Allerdings steht die Verabschiedung des afghanischen Rohstoffgesetzes durch das Parlament weiter aus. Ohne verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen werden die für die Erschließung der afghanischen Rohstoffvorkommen dringend notwendigen internationalen Investitionen in den Bergbausektor kaum erfolgen. Deshalb wurde im Rahmen der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit vereinbart, die bestehenden Herausforderungen zur Schaffung eines förderlichen rechtlichen Umfelds für den Rohstoffsektor in einem eigenständigen Beratungsvorhaben anzugehen. Zentrale Anliegen dessen sind u. a., geeignete staatliche Rahmenbedingungen für Investitionen sowie Aufsichtsstrukturen zu schaffen und auf die Transparenz von Zahlungsströmen des extraktiven Sektors hinzuwirken.

**Positiv könnte sich der genannte Rückgang externer Zuflüsse auf die Überbewertung der Währung „Afghani“ auswirken.** Diese hat afghanische Exporte bisher signifikant erschwert (derzeit Zehn-Jahres-Tief bei afghanischen Exporten). Die Wettbewerbsschwäche Afghanistans besteht selbst bei solchen Produktgruppen (z. B. Agrarprodukte, Teppiche, Halbedel-

steine), wo das Land eigentlich traditionell Stärken aufzuweisen hat. Heute trägt der Export weniger als 20 Prozent zum BIP Afghanistans bei.

**Handelspolitisch konnte der für Ende 2013 beabsichtigte Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) trotz zuletzt sehr intensiven Bemühungen (noch) nicht umgesetzt werden.** Vom Abzug der ISAF-Truppen könnte auch der durch überdurchschnittlich bezahlte Angestellte internationaler Organisationen gestörte Arbeitsmarkt profitieren, wenn qualifizierte Arbeitskräfte für einheimische Unternehmen wieder finanzierbar würden.

## 11. Die Entwicklung der einzelnen Sektoren

**Ziel des deutschen Engagements bleibt die nachhaltige Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung.** Dabei kommt der Eigeninitiative des afghanischen Privatsektors und der Schaffung besserer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen besondere Bedeutung zu, um breitenwirksames Wirtschaftswachstum, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse und höhere Einkommen zu erzielen.

### Landwirtschaft

**Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird sich noch stärker auf Wertschöpfungsketten im landwirtschaftlichen Bereich konzentrieren, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen, die Abhängigkeit von Importen reduzieren und perspektivisch afghanische Wertschöpfung und Exporte steigern können.** Ziel sind möglichst hohe Einkommens- und Beschäftigungseffekte. Im Verbund mit anderen im Bereich Wirtschaftsentwicklung tätigen Gebern können so bis zu 30 Prozent der arbeits- und beschäftigungssuchenden jungen Menschen in Nordafghanistan dringend benötigte Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven erhalten. Frauen eigene Einkommensmöglichkeiten zu schaffen, ist dabei ein besonders wichtiges Ziel.

**Bislang wurden zur Stärkung der Lebensgrundlagen im ländlichen Bereich insgesamt 95 Fördermaßnahmen initiiert und umgesetzt.** Damit konnte die Eigenversorgung von ca. 173.100 Menschen verbessert werden. Konkrete Maßnahmen betrafen Qualifizierung u. a. in den Bereichen Viehhaltung, verarbeitendes Gewerbe, Obst und Gemüseanbau. Seit Beginn des Jahres wurden in Kooperation mit dem privaten Sektor durch bessere Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten in den Nordprovinzen über 1.100 neue Arbeitsplätze geschaffen. Von verkehrstechnischen Maßnahmen profitieren über 370.000 Menschen, weil Reisezeiten und Transportkosten reduziert und regionale Anbindungen verbessert werden. **Agrarprodukte können nun oft ganzjährig zu geringeren Kosten transportiert werden, wodurch die Einkommen der örtlichen Bevölkerung steigen.** In der Provinz Baghlan wurden bis zu 25.000 Haushalte in Maßnahmen zur Diversifizierung der Landwirtschaft einbezogen. Seit 2011 stiegen auf diese Weise die durchschnittlichen Erträge von Feldfrüchten im Bewässerungslandbau um 30 Prozent, die Einkommen in der Pflanzenproduktion um 112 Prozent und in der Tierproduktion um 45 Prozent. Das hilft insbesondere Frauen, deren Anteil an der Beschäftigung in bestimmten Sektoren überdurchschnittlich ist (z. B. Geflügelproduktion und Schafwollverarbeitung).

Die Bewässerung von über 17.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche wurde durch den Bau bzw. die Instandsetzung von Bewässerungskanälen mit einer Gesamtlänge von über 63 km ermöglicht. Damit profitieren bis zu 427.000 Menschen von einer verbesserten Bewässerung ihrer landwirtschaftlichen Flächen.

### Entwicklung des Finanzsystems

**Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist für große Teile der Bevölkerung unzureichend.** Daher können wirtschaftliche Chancen häufig nicht genutzt werden. Vor diesem Hintergrund fördert die Bundesregierung seit 2004 die *First Microfinance Bank Afghanistan* (FMFB), um über eine selbsttragende Finanzinstitution bedarfsgerechte Finanzprodukte im Mikrofinanzsegment zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) zu ermöglichen. Bislang konnten rund 261.000 Mikrofinanzkredite sowie knapp 2.800 KMU-Kredite vergeben werden, die aktuell ein ausstehendes Kreditportfolio von ca. 80 Mio. US-Dollar bei 63.000 Kreditkunden (Frauenanteil rund 16 Prozent) ausmachen. Damit liegt der Marktanteil der FMFB im Mikrofinanzbereich über 50 Prozent. Dieses Engagement wird ergänzt durch eine von der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) verwalteten Kredit-Garantiefazilität, um für afghanische Geschäftsbanken Risiken bei der Kreditvergabe an KMU zu begrenzen. Damit gibt Deutschland einen erheblichen Impuls zur Gründung eigener wirtschaftlicher Existenzen.

### Kapazitätsentwicklung

**Bei der Kapazitätsentwicklung afghanischer Institutionen ist u. a. die Schaffung einer Abteilung bei der Industrie- und Handelskammer Afghanistans (ACCI) zur Beratung und Interessenvertretung von Unternehmerinnen** zu nennen, die ein speziell auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtetes Trainingsangebot u. a. zu Marketing und Geschäftsentwicklung anbietet. Auch der im September 2013 erfolgte Beitritt Afghanistans zum *Transport International Routier*-Abkommen (TIR) ist als wichtige Voraussetzung zur Etablierung eines regionalen Marktes zu bewerten.

**Im Wassersektor besteht weiterhin hoher Investitionsbedarf zur Errichtung, Erneuerung oder Erweiterung der vorhandenen Versorgungssysteme sowie beim Kapazitätsaufbau mit Blick auf das rechtliche und institutionelle Rahmenwerk**, zur Abstimmung und Koordination zwischen den staatlichen Institutionen und zur fachlichen und technischen Qualifikation. Trotz umfangreicher Anstrengungen und erheblicher Geberunterstützung in den vergangenen Jahren liegt Afghanistan weit hinter dem Siebten Entwicklungsziel der Vereinten Nationen zurück und wird bis 2015 die angestrebte Halbierung der Zahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser nicht erreichen. Gleichwohl gibt es Erfolge: Während 2007/08 erst 27 Prozent der Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser hatten, waren es 2011/12 schon knapp 39 Prozent.<sup>22</sup> Größer sind die Herausforderungen jedoch im Bereich der Abwasserversorgung. 2007/08 hatten nur 5 Prozent der Afghaninnen und Afghanen Zu-

<sup>22</sup> Vorläufige Ergebnisse der ersten Datenerhebung des *National Risk and Vulnerability Assessment* (NRVA) 2011/12. Wie alle statistischen Daten aus Afghanistan sind diese nur beschränkt belastbar. Aktuellere Daten liegen nicht vor.

gang zu gesundheitlich akzeptabler Abwasserentsorgung. Auch 2011 waren es erst 7,5 Prozent.<sup>23</sup>

**Vor diesem Hintergrund unterstützt die Bundesregierung im Bereich der Kapazitätsentwicklung das afghanische Ministerium für Energie und Wasser bei der Ausarbeitung nationaler Regularien wie dem Nationalen Wasserwirtschaftsplan.** Entwürfe liegen inzwischen vor und befinden sich im afghanischen Gesetzgebungsprozess. Auch die 2010 neu geschaffene *Afghanistan Urban Water Supply and Sewerage Corporation* (AUWSSC) füllt ihre Aufgaben zwar zunehmend aktiver und selbständiger aus, hat jedoch auch für die kommenden Jahre weiterhin erheblichen Bedarf an technischer Unterstützung bei Management, Wartung und Betrieb bestehender und neuer Wasserversorgungssysteme. Zudem wird die Bundesregierung in den kommenden Jahren bei der Erstellung von Planungsgrundlagen für die Abwasserentsorgung in Kabul unterstützen. In neun Städten Nordafghanistans und in Kabul fördert die Bundesregierung die Wiederherstellung bzw. den Neubau von Wasserversorgungssystemen. In einigen Städten sind diese kurz vor der Fertigstellung und sollen im ersten Quartal 2014 an den afghanischen Betreiber übergeben werden (insbesondere: Aliabad, Khanabad, Taloqan). Insgesamt werden in diesen und anderen Städten wie Kabul inzwischen ca. 667.000 Haushalte durch von Deutschland geförderte Maßnahmen erreicht, was bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 6,7 Personen ungefähr 4.470.000 Personen ausmacht.

**Im Energiesektor engagiert sich Deutschland bei der Entwicklung von Kapazitäten von Institutionen und beim Ausbau der Infrastruktur.** Vorangetrieben wurde die Netzanbindung von Städten und Gemeinden sowie die Provinzen übergreifende Elektrifizierung in Nordafghanistan. Unter anderem wurden 57 Kleinwasserkraftwerke und zwei Umspannstationen gebaut bzw. instandgesetzt. Weitere Maßnahmen im Bereich der Energieversorgung, vor allem im Hinblick auf eine bessere Netzanbindung der Bevölkerung in den Nordprovinzen durch den Neu- oder Ausbau von Versorgungsleitungen und Ortsverteilungsnetzen, befinden sich zum größten Teil noch in der Umsetzung. Insgesamt werden inzwischen ca. 229.000 Haushalte, mit ca. 1.540.000 Personen erreicht. Durch Beratung des afghanischen Energieministeriums konnten erste Grundlagen geschaffen werden, die es Afghanistan ermöglichen, Stromversorgung durch erneuerbare Energie zu planen und politisch zu steuern. Das Energieministerium verfügt nun erstmalig über eine dezentrale Außenstruktur, die den Betrieb und weiteren Ausbau von erneuerbarer Energie-Anlagen in den Provinzen unterstützt.

**Die Bundesregierung unterstützt den weiteren Ausbau eines funktionsfähigen Bildungssystems als eine der zentralen Voraussetzungen für gesellschaftliche Integration und wirtschaftliche Entwicklung.** Insgesamt besuchen heute ca. 9,2 Mio. Kinder in Afghanistan die Schule, wovon 3,6 Mio. (39 Prozent) Mädchen sind. Damit liegt die Rate des Schulbesuchs bei ca. 83 Prozent.<sup>24</sup> Das deutsche Engagement leistet einen signifikanten Beitrag zur Grund- und Berufsbildung, insbesondere in den Provinzen Badakhshan, Balkh, Kundus, Takhar und Sar-e Pol. Zentrale Handlungsfelder sind: Infrastruktur, Lehrerfortbildung, Förderung der Mädchenbildung, Schulmanagement, Entwicklung neuer Ausbildungsprofile, Kooperation mit der Wirtschaft und Aufbau eines Zertifizierungssystems für die berufliche Bildung. Seit 2010 wurden 555 Schulgebäude rehabilitiert oder gebaut, die für ca. 528.000 Schülerinnen und Schüler ausgelegt sind. Zusätzlich dazu wurden im Rahmen des Stabilisierungspro-

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Aide-Mémoire, EQUIP, Implementation Support Mission, September 28-October 11, 2013

gramms Nordafghanistan 120 Schulen gebaut, erneuert oder erweitert. Ferner durchliefen seither ca. 98.000 Lehrerinnen und Lehrer für Grund- und weiterführende Schulen Fortbildungen in ihren Fachbereichen (Mathematik, Naturwissenschaften etc.) sowie in Didaktik und Pädagogik. Allein zwischen Mai und September 2013 nahmen 1.751 Personen (Frauen: 875) an diesen Fortbildungen teil. Im Bereich der Berufsschulen befinden sich derzeit die Lehrerfortbildungshäuser (*Technical Teacher Training Academy, TTTA*) in Kabul und Masar-e Scharif im Bau, die jeweils bis zu 1.200 Studierende zu Berufsschullehrerinnen und -lehrer werden ausbilden können.

**Auf nationaler Ebene investiert Deutschland im Rahmen des ARTF jährlich 20 Mio. Euro in das EQUIP-Investitionsprogramm.** Laut ARTF-Jahresbericht 2012 hat Deutschland bisher mit mehr als 105 Mio. US-Dollar, d. h. 32,2 Prozent, zur Gesamtfinanzierung von EQUIP in Höhe von insgesamt 328 Mio. US-Dollar beigetragen.

Nach drei Semestern an der Ruhr Universität Bochum und vier Monaten Feldforschung in Afghanistan haben 28 afghanische Dozenten im September 2013 ihr Masterstudium „Management and Economics“ im Rahmen eines DAAD-Förderprogramms abgeschlossen. Ziel ist die Etablierung von Bachelor-Studiengängen der Wirtschaftswissenschaften an ihren Heimatuniversitäten in Afghanistan. Darüber hinaus wurde ein landesweit eingesetztes Bachelor-Curriculum für die afghanischen Partnerfakultäten entworfen und das dazu notwendige Lehr-/Lernmaterial in Form von Lehrbüchern in den Landessprachen Dari und Paschtu sowie Englisch in einer Gesamtauflage von 19.000 Exemplaren erstellt. Ebenfalls im September 2013 graduierte der zweite DAAD-Masterstudiengang in Informationstechnologie (IT) an der TU Berlin. Auch diese 24 Absolventen werden an verschiedenen Universitäten in Afghanistan Dozententätigkeiten übernehmen können.

**Damit wird ein weiterer Meilenstein im Rahmen dieser Hochschulkooperation erreicht,** die anfangs der Weiterbildung afghanischer Dozenten auf Bachelor-Niveau diente und sich über die Ausbildung zum Master-Niveau in Richtung Doktoranden-Ausbildung weiter entwickelt. So werden Schritt für Schritt Multiplikatoren gefördert, um Lehre und Forschung an afghanischen Universitäten zu verbessern und diese in die Lage zu versetzen, sich an internationaler Wissenschaftskooperation zu beteiligen.

**Hinzu kommen zwei weitere Vorhaben: Der Aufbau eines staatlichen Druckereibetriebes und die Ausbildung von Fachkräften,** um sicherheitsrelevante Dokumente herzustellen und einen Beitrag zur guten Regierungsführung, Rechtssicherheit und Korruptionsbekämpfung zu leisten. Deutschland fördert auch den **Ausbau einer berufsqualifizierenden Hochschulausbildung für den afghanischen Bergbausektor,** der dringend ausgebildete Fachkräfte benötigt.

**Weiterhin wurden wichtige Aktivitäten zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur umgesetzt, um entscheidende Voraussetzungen für weiteres Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu schaffen.** Insgesamt wurden in Nordafghanistan bis Oktober 2013 ca. 696 km Straßen gebaut oder wiederhergestellt. Auch große Brücken wie die wichtige Char Darrah-Brücke über den Kundus-Fluss wurden im Berichtszeitraum annähernd abgeschlossen.

**Der Luftfahrtsektor ist für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans besonders wichtig.** Im Berichtszeitraum gab es weitere Fortschritte bei seiner Entwicklung zu verzeichnen. Mit dem Jungfernflug von Turkish Airlines am 20. November 2013 direkt von Istanbul nach Masar-e Scharif ist der von Deutschland und den Vereinigten Arabischen Emiraten finanzier-

te neue Flughafen in Masar-e Scharif zu einem internationalen Flughafen geworden. An den Flughafen als „Tor nach Europa“ werden große Hoffnungen für einen Ausbau des internationalen Handels geknüpft. Im Rahmen des deutschen Engagements wurde auch ein Cargo-Terminal errichtet.

**Auch zum Aufbau einer eigenständigen afghanischen Luftaufsichtsbehörde hat Deutschland einen Beitrag geleistet.** Eine funktionierende Luftaufsichtsbehörde ist eine wichtige Bedingung, um künftig afghanischen Fluglinien den Zugang zum europäischen Luftraum zu ermöglichen. Am 9. Oktober 2013 konnte mit dem offiziellen Startschuss zu einem hochrangigen Mentoren-Programm ein wichtiger Meilenstein erzielt werden. Dem afghanischen Führungspersonal der Luftaufsichtsbehörde mangelt es derzeit noch an technischem *Know-How* und den erforderlichen Managementfähigkeiten. Im Rahmen des von Deutschland, der NATO und den USA unterstützten Mentoren-Programms wird den wichtigsten afghanischen

### **IPSO: Ein innovatives Projekt zur Behandlung psychischer Erkrankungen und psychosoziale Beratung**

Deutschland fördert über die NRO IPSO innovative Projektkonzepte, die die innerafghanische Versöhnung sowie die **Behandlung psychischer Erkrankungen** in einzigartiger Weise verbinden und sich an den Bedürfnissen der nach mehr als 30 Jahren kriegerischer Auseinandersetzungen tief traumatisierten Gesellschaft orientieren. Dank IPSO ist die **psychosoziale Beratung seit 2009 landesweit fester Bestandteil des staatlichen afghanischen Gesundheitswesens**. Damit werden erstmals in der afghanischen Geschichte psychische Erkrankungen systematisch behandelt. Mit der Ausbildung von weit über einhundert landesweit tätigen psychosozialen Beratern besteht **in allen Landesteilen Afghanistans Zugang zu psychologischer Versorgung**.

Über den psychologisch-medizinischen Horizont hinaus fördert IPSO im Rahmen eines **Kultur- und Friedensprojekts** einen Dialog zwischen Alt und Jung, verschiedenen Ethnien sowie zwischen Männern und Frauen. Dieser Dialog trägt entscheidend dazu bei, eine **positiv besetzte afghanische (kulturelle) Identität mit Vorbildern und Idealen** zu schaffen und das in Afghanistan extreme Spannungsverhältnis zwischen Tradition und Moderne und damit einhergehende Konflikte aufzulösen. Unzählige Afghanen finden so zu einer Rückbesinnung auf kulturelle Ausdrucksmöglichkeiten wie Kalligraphie, generationenübergreifende Erzählungen, Poesie oder Musik.

Mitarbeitern der Behörde jeweils ein renommierter internationaler Luftsicherheitsexperte an die Seite gestellt, um sie berufsbegleitend für ihre zukünftige Aufgabe zu befähigen.

**Im Gesundheitsbereich bleibt Afghanistan eines der rückständigsten Länder weltweit.** Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau sind in den letzten zehn Jahren jedoch enorme Fortschritte zu verzeichnen. Die Müttersterblichkeitsrate ist mit geschätzt 500 Sterbefällen pro 100.000 Geburten zwar immer noch sehr hoch, beträgt aber nur ein Drittel der im Jahr 2002 geschätzten Müttersterblichkeitsrate (1.600 Sterbefälle pro 100.000 Geburten). Auch die Kindersterblichkeitsrate hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert.<sup>25</sup>

**In Nordafghanistan hat das deutsche Engagement entscheidend zu diesen Verbesserungen beigetragen.** So finanziert die Bundesregierung den Neubau von insgesamt neun Krankenhäusern, darunter die Provinzkrankenhäuser in Faisabad, Balkh, Takhar und Kundus. Das

<sup>25</sup> So sank die Zahl von 165 Todesfällen pro 1.000 Geburten auf 77 und von 257 aus 1000 Kindern, die ihr fünftes Lebensjahr nicht erreichten, auf 97. Quelle: <http://www.msh.org/news-events/stories/afghanistan-mortality-survey-reveals-substantial-improvements-in-maternal-health>.

Regionalkrankenhaus in Masar-e Scharif wurde 2012 an Afghanistan übergeben und wird in den Bereichen Krankenhausmanagement, medizinisches Personal, Pflege und Gebäudetechnik unterstützt. In ländlichen Gebieten hat Deutschland zahlreiche Gesundheitsstationen und mobile Gesundheitsteams aufgebaut. Die Bundesregierung hat der afghanischen Regierung zudem für die Jahre 2014-2017 Unterstützung bei der Ausrottung des Polio-Virus zugesagt. Afghanistan gehört neben Pakistan und Nigeria zu den weltweit drei verbleibenden Ländern, in denen Poliomyelitis endemisch ist.

# Anhang

## Anlage Bewertungsmethodik Sicherheitslage Afghanistan

Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe hat eine **neue qualitative Bewertungsmethode** der Sicherheitslage in Afghanistan entwickelt. Dazu wurden für eine variable Bewertungsmatrix **drei Kategorien** (Bedrohung, Schutz und Perzeption der Sicherheitslage) festgelegt. Zusätzlich wurden mehrere nachgeordnete Einflussfaktoren wie zum Beispiel politischen Institutionen, Sozioökonomie oder externe Einflüsse definiert, die je nach Verfügbarkeit der Erkenntnisse und Ausprägung der Wirkung auf die Sicherheitslage berücksichtigt werden. Es wurden **fünf Bewertungsstufen** definiert.

**Kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen keine Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Es ist gegenwärtig keine Verschlechterung der Sicherheitslage zu erwarten. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen ist gegeben.

**Überwiegend kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als überwiegend kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen eine nur geringe Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Dies kann eine räumlich und zeitlich eng begrenzte Verschlechterung der Sicherheitslage einschließen. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen steht nicht nachhaltig in Frage.

**Ausreichend kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als ausreichend kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen eine Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Dies kann eine räumlich und zeitlich begrenzte Verschlechterung der Sicherheitslage einschließen. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen wird weiterhin grundsätzlich anerkannt.

**Überwiegend nicht kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als überwiegend nicht kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen eine erhebliche Beeinträchtigung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft darstellen. Es ist kurzfristig keine Verbesserung der Sicherheitslage zu erwarten. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen steht in Frage.

**Nicht kontrollierbare Sicherheitslage:** Die Sicherheitslage eines Raumes gilt als nicht kontrollierbar, wenn bestehende Bedrohungen die Bewegungs- und Handlungsfreiheit der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen Regierung und der Vertreter der internationalen Gemeinschaft drastisch einschränken oder unterbinden. Es ist gegenwärtig keine Verbesserung der Sicherheitslage zu erwarten. Die Autorität der afghanischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen ist de facto nicht gegeben.

## 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                                   |
| ANCOP  | Afghanische Bereitschaftspolizei  | Afghan National Civil Order Police                               |
| 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                      |
| ARTF   | Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans                           | Afghanistan Reconstruction Trust Fund                            |
| ASGP   | Afghanische Politik zur Regierungsführung auf subnationaler Ebene         | Afghan Subnational Governance Policy                             |
| 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 |
| BSA    | Bilaterales Sicherheitsabkommen   | Bilateral Security Agreement                                     |
| CDC    | Gemeindeentwicklungsrat   | Community Development Council                                    |
| CERP   | Zivilmilitärisches Programm der US-Armee                                  | Commander's Emergency Response Program                           |
| CIB    | Gremium zur Förderung der strafrechtlichen Ermittlungstätigkeit           | Criminal Investigation Board                                     |
| CICA   | Konferenz für Interaktion und Vertrauens-                                 | Conference on Interaction and Confi-                             |

|        |   |  |
|--------|---|--|
|        | bildende Maßnahmen in Asien   | dence-Building Measures                                    |
| C-IED  | Gegenmaßnahme gegen Sprengfallen                                    | Counter-Improvised Explosive Device                        |
| CIM    | Centrum für Internationale Migration                                | German Center for Strategic and International Studies      |
| CIMIC  | Zivil-Militärische 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 Aufstandsbekämpfung (seit 2009)                  | Counter-Insurgency   |
| CONOPS | Operationskonzept   | Concept of Operations                                      |
| DAAD   | Deutscher Akademischer Austausch Dienst                             | German Academic Exchange Service                           |
| DDA    | Distriktentwicklungsversammlungen                                   | District Development Assemblies                            |
| DEG    | Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft                 |  |
| DVPA   | Demokratische Volkspartei Afghanistans                              | People's Democratic Party of Afghanistan                   |
| EAD    | Europäischer Auswärtiger Dienst                                     |  |
| ECC    | Wahlbeschwerdekommission  | Electoral Complaints Commission                            |
| 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   | Exportförderagentur Afghanistan                                     | Export Promotion Agency of Afghanistan                     |
| EQUIP  | Programm zur Verbesserung der Qualität von Bildung                  | Education Quality Improvement Programme                    |
| 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 |
| EZ     | Entwicklungszusammenarbeit  |  |
| 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           |
| FICCI  | Verband der indischen Industrie- und Handelskammern                 |  |
| FMFB   | Erste Bank für Mikrokredite Afghanistan                             | First Microfinance Bank Afghanistan                        |
| GIZ    | Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit                      |  |
| GPE    | Globale Partnerschaft für Bildung                                   | Global Partnership for Education                           |
| GPPT   | Deutsches Polizeiprojektteam  | German Police Project Team                                 |

|          |  |  |
|----------|--|--|
| HDI      | Index der Entwicklung von Humanressourcen                                    | Human Development Index  |
| HOOAC    | (afghanische) Anti-Korruptionsbehörde  | High Office of Oversight for Anti-Corruption                   |
| HQ       | Hauptquartier  | Headquarter  |
| IARCSC   | Unabhängige Kommission für die Verwaltungsreform und den öffentlichen Dienst | Independent Administrative Reform and Civil Service Commission |
| IDLG     | Unabhängiges Direktorat für Lokale Regierungsführung (Regierungsbehörde)     | Independent Directorate of Local Governance                    |
| IEC      | Unabhängige Wahlkommission   | Independent Electoral Commission                               |
| IECC     | Unabhängige Beschwerdekommision  | Independent Electoral Complaints Commission                    |
| IED      | Sprengfalle  | Improvised Explosive Device                                    |
| ILF      | Internationale Rechtsstiftung  | International Legal Foundation                                 |
| IPCB     | Internationales Polizeikoordinierungsgremium                                 | International Police Coordination Board                        |
| IPPD     | Programm für die Entwicklung und Stärkung der afghanischen Polizei           | Institutional and Police Policy Development                    |
| IPSO     | Internationale psychosoziale Organisation                                    | International Psycho-social Organisation                       |
| ISAF     | Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe für Afghanistan               | International Security Assistance Force Afghanistan            |
| IT       | Informationstechnologie  |  |
| 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   |
| KFOC     | Gruppe der größten Geber   | Kabul Friends of Chicago                                       |
| KMTC     | Militärische Ausbildungseinrichtung in Kabul                                 | Kabul Military Training Center                                 |
| KMU      | Kleine und mittelständische Unternehmen                                      |  |
| LOTFA    | Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans                                       | Law and Order Trust Fund Afghanistan                           |
| MCC      | Chinesisches Staatsunternehmen zur Ausbeutung von Bodenschätzen              | China Metallurgical Group Corporation                          |
| MDG      | Milleniumentwicklungsziele   | Millennium Development Goals                                   |
| MPFPR    | Max-Planck-Stiftung für internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit      |  |
| 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         |
| NRVA    | Nationale Risiko- und Verwundbarkeitsbeurteilung  | National Risk and Vulnerability Assessment              |
| NSP     | Nationales Solidaritätsprogramm   | National Solidarity Program                             |
| NTMA    | NATO-Trainingsmission in Afghanistan  | NATO Training Mission Afghanistan                       |
| OCB     | Aufsichts- und Kontrollgremium  | Oversight and Coordination Board                        |
| ODA     | Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit  | Official Development Assistance                         |
| O(D)K   | Organisierte (Drogen-) Kriminalität   |   |
| OECD    | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung                                       | Organisation for Economic Cooperation and Development   |
| OIC     | Organisation für islamische Zusammenarbeit  | Organisation of Islamic Cooperation                     |
| OP      | Beobachtungspunkt   | Operation Point   |
| OSZE    | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa  |   |
| PAT     | Regionales Beraterteam  | Provincial Advisory Team                                |
| PATRIIP | Pakistanisch-Tadschikisches Regionales Integrationsprogramm   | Pakistan-Tadjikistan Regional Integration Programme     |
| PDB     | Gremium zur Steigerung der Qualität der Polizeiausbildung   | Professional Development Board                          |
| PDC     | Provinzentwicklungsräte   | Provincial Development Council                          |
| PEFA    | Programm für Öffentliche Ausgaben und Finanzielle Rechenschaftspflicht                                | Public Expenditure and Financial Accountability         |
| PRT     | Regionales Wiederaufbauteam   | Provincial Reconstruction Team                          |
| PTC     | Polizeitrainingszentrum   | Police Training Center                                  |
| RC      | ISAF-Regionalkommando   | ISAF Regional Command                                   |
| RCDF    | Regionaler Kapazitätsentwicklungsfond   | Regional Capacity Development Fund                      |
| RECCA   | Konferenz zur regionalen wirtschaftlichen Kooperation in Afghanistan                                  | Regional Economic Cooperation Conference in Afghanistan |
| RFK     | Regierungsfeindliche Kräfte   | Anti-Government Forces                                  |
| RIDF    | Regionaler Infrastrukturentwicklungsfond  | Regional Infrastructure Development Fund                |
| RK      | Regionalkommando  | Regional Command  |
| RMO     | Sicherheitszentrale der deutschen Entwicklungszusammenarbeit  | Risk Management Office                                  |
| RSM     | ISAF-Folgeinsatz  | Resolute Support Mission                                |
| SAARC   | Süd-Asiatische Vereinigung für regionale Kooperation  | South Asian Association for Regional Cooperation        |
| SAFTA   | Südasiatisches Freihandelsabkommen  | South Asian Free Trade Area                             |
| SCO     | Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit  | Shanghai Cooperation Organization                       |
| SCR     | Hoher Ziviler Repräsentant  | Senior Civilian Representative                          |

|       |  |  |
|-------|--|--|
| SPA   | Strategische Planung der ISAF-Folgemission                           | Strategic Planning Assessment                      |
| SRZ   | Sicherheitsrelevante Zwischenfälle                                   | Security-Related Incidents                         |
| SSC   | Ständiger Sicherheitsausschuss (des JCMB)                            | Security Standing Committee                        |
| TIR   | Internationaler Straßengütertransport                                | Transport International Routier                    |
| TMAF  | Tokioter Rahmenwerk gegenseitiger Verpflichtungen                    | Tokyo Mutual Accountability Framework              |
| TTTA  | Lehrerfortbildungshäuser   | Technical Teacher Training Academy                 |
| 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           |
| USA   | Vereinigte Staaten von Amerika                                       | United States of America                           |
| USAID | Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung       | United States Agency for International Development |
| VBM   | Vertrauensbildende Maßnahme  |  |
| VN    | Vereinte Nationen  | United Nations                                     |
| VNSR  | Sicherheitsrat der Vereinten Nationen                                | United Nations Security Council                    |
| WFP   | Welternährungsprogramm   | World Food Programme                               |
| WTO   | Welthandelsorganisation  | World Trade Organisation                           |