

**Detlef Dzembitzki, Angelika Graf, Rolf Kramer, Christel Riemann-Hanewinkel, Rainer Arnold, Klaus Uwe Benneter, Wolfgang Gunkel, Petra Heß, Walter Kolbow, Karin Kortmann, Johannes Pflug, Jörn Thießen, Andreas Weigel, Gert Weisskirchen, Uta Zapf**

## **Afghanistan 6 Jahre nach dem Beginn des Wiederaufbaus**

1.	Einleitung	1
2.	Aktuelle Sicherheitslage	2
3.	Staatsbildung und Entwicklung	7
4.	Deutschlands Beitrag als Lead Nation: Polizeiaufbau	13
5.	Internationale Mandate, Militäraufbau und geopolitische Lage	16
6.	Vorschläge für eine umfassende Konsolidierungsstrategie	20

### **1. Einleitung**

In Afghanistan stehen Deutschland und die internationale Gemeinschaft sicherheits-, entwicklungs- und menschenrechtspolitisch vor großen Herausforderungen: einigen beachtlichen Erfolgen in der Bildungspolitik, der Grundversorgung, des Wiederaufbaus der Infrastruktur und dem Aufbau des Staatswesens stehen Rückschläge besonders in sicherheitspolitischen Bereichen gegenüber. Die Lage in einzelnen Landesteilen ist sehr unterschiedlich. In vielen ländlichen Regionen ist nur wenig sichtbare Hilfe angekommen. Für die Schaffung von Sicherheit sowie einer Perspektive für einen eigenen, afghanischen Wiederaufbauprozess wird das Land noch für längere Zeit auf die Hilfe der internationalen Gemeinschaft angewiesen sein. Mit dem Afghanistan Pakt (*Afghan Compact*) vom Januar 2006 haben sich die internationale Gemeinschaft (insgesamt 60 Staaten) und Afghanistan bis Ende 2011 auf ein gemeinsames Aufbaukonzept verständigt.

Angesichts dieser Situation hat sich im Oktober 2006 die *Task Force Afghanistan* als Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion konstituiert. Ziel war und ist es, das bisherige Engagement zu bewerten, die aktuelle Entwicklung in Afghanistan zu verfolgen, einzelne Aspekte detailliert zu untersuchen und eine Handreichung für die Fraktion im Hinblick auf die anstehende Verlängerung der Mandate vorzulegen. In Anlehnung an die beteiligten Ausschüsse (Aussen, Innen, Verteidigung, Menschenrechte, Wirtschaftliche Zusammenarbeit & Entwicklung) setzt sich die *Task Force Afghanistan* aus Mitgliedern dieser Ausschüsse zusammen. Die Mitglieder der Task Force haben unterschiedliche Aspekte des deutschen Engagements und der allgemeinen Situation in Afghanistan u.a. mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen der Bundeswehr, von politischen Stiftungen, der Wissenschaft, mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus Afghanistan, Beratern der afghanischen Regierung sowie der beteiligten Ministerien diskutiert und bewertet. Bereits in der Sondersitzung der SPD-Bundestagsfraktion am 4. Juli konnte aufgrund der vorgestellten Ergebnisse eine sehr konstruktive Diskussion geführt werden. Wünschen aus der Fraktion entsprechend wurden die zusammen gefassten Ergebnisse sofort zur Verfügung gestellt.

Der vorliegende Bericht ist das Produkt unserer Arbeit und soll helfen, die anstehenden Entscheidungen unserer Fraktion auf eine sachliche Grundlage zu stellen. Die bereits am 4. Juli in der Sondersitzung vorgestellten zentralen Forderungen sind im vorliegenden Bericht in leicht überarbeiteter Form unter „6. Vorschläge für eine umfassende Konsolidierungsstrategie“ zusammengefasst.

Wir unterstreichen unser Interesse an einer Stabilisierung der Situation in Afghanistan sowie an einem friedlichen Wiederaufbau. Wir bekennen uns zu einem langfristigen Engagement in

Afghanistan, das dazu führt, dass Afghanistan nicht wieder zum sicheren Hafen für Terroristen wird. Auch wollen wir durch unser Engagement erreichen, dass sich dem Land nach mehr als 20 Jahren Krieg und Bürgerkrieg eine eigene, friedliche Perspektive bietet. Wir verschließen aber auch nicht die Augen vor Fehlentwicklungen oder Tendenzen, die wir für problematisch halten. Wir sehen es als unsere Aufgabe an, den Ursachen hierfür nachzugehen und die aus unserer Sicht notwendigen Maßnahmen zu benennen und weiter zu verfolgen.

Wir haben versucht, aus der Fülle der Themen die zentralen Aspekte herauszugreifen. Die Diskussion um den Aufbauprozess in Afghanistan wird weitergehen. Anregungen und Kritik sind daher notwendig und willkommen.

## **2. Aktuelle Sicherheitslage**

### **Ursachen der gegenwärtigen Destabilisierung**

Seit 2005 hat sich die Gefahrenlage für die Bevölkerung in Afghanistan dramatisch verschlechtert. Expertinnen und Experten sprechen von einem beunruhigenden Rückschritt gegenüber dem bisher Erreichten. Die Dimensionen der alltäglichen Bedrohungen sind komplex, ihre Auswirkungen bedingen und verstärken sich vielfach gegenseitig. Insgesamt verläuft die Entwicklung besorgniserregend, es wird gewaltige Anstrengungen erfordern, um diesen Trend umzukehren.

Afghanistan ist in der Fläche doppelt so groß wie Deutschland, ländlich geprägt und nur dünn besiedelt. Die Bevölkerung wächst schnell, weit mehr als die Hälfte von ihr lebt unterhalb der Armutsgrenze. 45% der Afghaninnen und Afghanen sind jünger als 14 Jahre.

Über Jahrzehnte andauernde innere Konflikte haben zu einer kompletten Erosion des Staatswesens geführt. In weiten Teilen des Landes steht nicht der Wiederaufbau sondern die Implementierung neuer, bisher noch nicht vorhandener, staatlicher Strukturen im Vordergrund. Die internationale Gemeinschaft hat die Schwierigkeiten eines derart umfassenden Staatsbildungs-Prozesses unterschätzt, der angesichts des sensiblen sozialen, kulturellen und regionalen Umfelds eine enorme Herausforderung darstellt. Die Folgen von mehr als zwei Dekaden Bürgerkrieg und Talibanherrschaft können nicht in wenigen Jahren bewältigt werden, sie erfordern ein auf Stabilität und Nachhaltigkeit angelegtes langfristiges Engagement.

Sowohl Afghaninnen und Afghanen als auch die internationale Gemeinschaft müssen ihre hohe Erwartungshaltung im Hinblick auf das Tempo der Entwicklung zugunsten einer realistischen Einschätzung der Situation mit erreichbaren Zielsetzungen korrigieren. Die Entfaltung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erfordert weit mehr als nur die Einrichtung der entsprechenden Institutionen. Rechts- und Gerechtigkeitskonzeptionen, sowie institutionalisierte, als legitim verstandene Konfliktaustragungsmechanismen können nicht über die Köpfe der Afghaninnen und Afghanen hinweg, sondern müssen gemeinsam mit ihnen auf der Basis der bestehenden gesellschaftlichen Bedingungen entwickelt werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können die vorhandenen staatlichen Strukturen weder die physische noch die rechtliche oder soziale Sicherheit der Menschen in Afghanistan garantieren. Nach wie vor ist das Land in weiten Teilen stammesrechtlich organisiert. Die Enttäuschung der afghanischen Bevölkerung über der Regierung Karzai, Korruption auf allen Ebenen der Gesellschaft, der mangelnde Fortschritt bei der Bekämpfung des Schlafmohnanbaus sowie die Neugruppierung aufständischer Kräfte im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet wirken auf die aktuelle Gesamtsituation in hohem Maße destabilisierend.

## **Gefährdungen der physischen Sicherheit im öffentlichen Raum**

Insbesondere im öffentlichen Raum ist die Zivilbevölkerung in Afghanistan derzeit großen Risiken ausgesetzt. Ihre physische Sicherheit wird durch Minen, Selbstmordattentäter, Straßenbomben, Kriminalität und militärische Operationen erheblich gefährdet. Die Mehrzahl der Afghaninnen und Afghanen hat Angst davor, die neu gebaute Ringstraße oder auch andere fertig gestellte Verkehrswege zu benutzen. Aus Furcht vor Anschlägen meidet ein Großteil der Bevölkerung öffentliche Zentren oder Stadtkerne. Trotz der steigenden Zahl neu- und wiedererbauter Krankenhäuser und qualifizierter Verbesserungen im Gesundheitswesen wird die medizinische Versorgung durch die gefährliche Situation auf den Straßen erschwert. Insbesondere für die Bevölkerung entlegener Regionen ist das Erreichen der Gesundheitszentren mit einem hohen persönlichen Risiko verbunden. Frauen sind von dieser Gefahrenlage stärker betroffen als Männer. Angriffe auf Schülerinnen, Schüler und Lehrpersonal machen in manchen Landesteilen den Besuch von Schulen und Ausbildungsstätten riskant und gefährden bereits erreichte Entwicklungserfolge.

## **Regionale Schwerpunkte der Gefahrenlagen**

Das Ausmaß der Gewalt ist regional unterschiedlich. Nach wie vor ist die Situation in den nördlichen Provinzen des Landes, wo der Schwerpunkt des deutschen Engagements liegt, stabiler. Aber auch außerhalb des umkämpften Südens und Südostens Afghanistans beeinträchtigt Gewalt zunehmend die Zivilbevölkerung. Seit 2005 hat die Zahl der Selbstmordanschläge und anderer Rebellenangriffe dramatisch zugenommen. Taliban und andere Gruppierungen der „Oppositionellen Militanten Kräfte“ (OMK) haben 2006 bei 350 Terrorangriffen fast 700 afghanische Zivilisten getötet (Human Rights Watch). Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Selbstmordattentate gegenüber 2005 um das sechsfache gestiegen. Operationen von ISAF und OEF haben mindestens 230 Zivilisten das Leben gekostet.

## **Destabilisierung durch Entfremdung von der Regierung Karzai**

Zwischen der Zentralregierung in Kabul und der Bevölkerung ist es in den vergangenen Monaten zu einer spürbaren Entfremdung gekommen. Die staatlichen Strukturen und Kapazitäten sind schwach, nicht überall präsent und können für die Menschen keine physische und rechtliche Sicherheit herstellen. Präsident Hamid Karzai pflegt zunehmend einen präsidialen Regierungsstil, der durch Konzessionen an die Dschihadisten und eine umstrittene Personalpolitik geprägt ist. Korruption, Stammesproporz und Vetternwirtschaft, vor allem auch auf Regierungsseite, beeinflussen die Geschehnisse negativ. Milizen, die von Karzai geduldet werden, bewirken einen riskanten Prozess der Destabilisierung. Es bestehen zahlreiche vertikale und auch horizontale Verflechtungen in die Drogenwirtschaft. Mit der „National United Front“ (NUF) entsteht gleichzeitig ein mächtiger politischer Gegenspieler der Regierung.

## **Gefährdungen des Versöhnungs- und des Demokratisierungsprozesses**

Der Entwurf für ein neues Mediengesetz spiegelt exemplarisch das Erstarren islamistischen Einflusses in Parlament und Regierung wider. Er bedeutet einen Rückschlag im bisherigen Demokratisierungsprozess. Warlords haben mittlerweile eine komfortable Position zurück gewonnen. Das Amnestie-Gesetz spielt ihnen direkt in die Hände. Kriegsverbrecher werden von ihren in den Bürgerkriegsjahren begangenen Straftaten frei gesprochen, mit fataler Signalwirkung an die Bevölkerung.

## **Defizitäre Rechtssicherheit**

Korruption, Unzugänglichkeit, defizitäre Ausbildung und Ausstattung unterminieren die Legitimität formeller juristischer Institutionen. Rechtsprechung wird nach wie vor von traditionellem Gewohnheitsrecht dominiert. Gegenwärtig kommen in Afghanistan mit dem Verfassungsrecht, der Scharia und den diversen anerkannten Stammesrechten verschiedene Rechtssysteme gleichzeitig zur Anwendung. Gewaltverbrechen, insbesondere auch an Frauen, werden mangels Bewusstsein häufig nicht geahndet.

In den Provinzen gibt es kaum staatliche Strukturen. Den gewählten Provinzräten fehlen Kapazitäten und ein gesetzlicher Status. Entsprechend schwer haben sie es, Vertrauen in der und Perspektiven für die Region aufzubauen. Ein föderales Konzept, das die Zusammenarbeit und Balance zwischen Zentralregierung und Provinzen regelt, existiert (noch) nicht. Lokale Kommandeure und Warlords kontrollieren weiterhin weite Teile des Landes. In einigen Provinzen im Norden und im Westen sind sie es, die de facto die lokale Autorität ausüben. Sie erheben Anspruch auf lebenswichtige Ressourcen, treiben „Wegezölle“ für zentrale Verkehrs- und Transportwege ein und sind häufig am Drogenhandel und an damit einhergehenden gewaltsamen Auseinandersetzungen beteiligt.

## **Unterminierung durch Neo-Taliban und Oppositionelle Militante Kräfte (OMK)**

Die Einflussphäre der Neo-Taliban ist in den vergangenen 15 Monaten deutlich größer geworden. Ihre Taktik ist dadurch gekennzeichnet, dass sie dezentral und verdeckt operieren. Machtausübung findet im Untergrund statt. Gewaltandrohung, Schutzgeldeintreibung, Zahlungen an arbeitslose junge Männer, gering entlohnte Verwaltungsangestellte oder Polizisten gehören zu den gängigen Methoden. Die Neo-Taliban machen es sich zunutze, dass sich infolge der steigenden Zahl ziviler Opfer durch internationale Militärschläge immer mehr Menschen enttäuscht und auch schutzlos von der neuen staatlichen Ordnung abwenden. Ein Großteil der Führungsebene der Neo-Taliban, wie auch Mullah Mohamed Omar, gehört zu den Ghilzai-Paschtunen, die insbesondere in den Provinzen Uruzgan, Zabul, Ghazni, Dai Kundi und Paktia leben. Diese Gebiete bilden die Schwerpunkte militanter Übergriffe und Operationen (CSIS).

Neo-Taliban, OMK und Drogenbarone bilden eine heterogene Interessenallianz, die keineswegs die gleichen ideologischen Vorstellungen teilt, sie ist sich jedoch einig im Hinblick auf drei wesentliche Ziele: Die Regierung von Hamid Karzai soll geschwächt werden, internationale Truppen und Organisationen sollen aus dem Land vertrieben werden und die informelle Kontrolle über weitere Distrikte im Süden, im zentralen Bergland sowie in der Nähe Kabuls soll ausgeweitet werden (SWP).

## **Gefährdungen der sozialen und der ökonomischen Sicherheit**

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Afghanistan lebt unterhalb der Armutsgrenze, damit gehört das Land mit zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Das legale Pro-Kopf-Einkommen beläuft sich derzeit auf knapp 300 USD. Die geschätzte durchschnittliche Lebenserwartung der Menschen liegt bei 43 Jahren. Ein Großteil der Afghaninnen und Afghanen lebt in „extremer Armut“ und ist jahreszeitlich und regional von Nahrungsmittelhilfe abhängig. Vor allem Flüchtlinge und Binnenvertriebene leiden besonders unter dieser Situation. Seit 2001 sind mit dem UNHCR-Rückkehrerprogramm und auf eigene Initiative mehr als 4,6 Millionen Menschen in ihre Heimatgebiete zurückgekehrt, mehr als 3 Millionen davon aus Pakistan und einige tausend aus Deutschland. Für 2007 wird die Rückkehr von etwa 400.000 weiteren Flüchtlingen aus Pakistan erwartet.

Die medizinische Versorgung der ländlichen Bevölkerung ist angespannt. In den abgelegenen Landesteilen existieren praktisch keine Strukturen einer öffentlichen Gesundheitsversorgung. Die Versorgung mit sauberem Trinkwasser ist in vielen Regionen nicht gesichert. Afghanistan gehört weltweit zu den Ländern mit der höchsten Mütter- und Kindersterblichkeit, 25 Prozent der Kinder erreichen das 5. Lebensjahr nicht. Die Rate der Säuglingssterblichkeit beträgt 165 pro 1000 Geburten. Afghanische Frauen bekommen nach Schätzungen von CIA Fact Book im Laufe ihres Lebens durchschnittlich 7 Kinder. Fragen der Familienplanung werden tabuisiert und sind ein äußerst schwieriges und sensibles Thema. Das Bevölkerungswachstum liegt bei knapp 5 Prozent jährlich.

Der Zugang zu Schulen und auch zu den Medien hat sich bisher nur in den Städten und in wenigen ländlichen Regionen verbessert. Die Analphabetenrate ist nach wie äußerst hoch und liegt schätzungsweise bei 75 Prozent (Frauen 90 Prozent). Nach offiziellen Angaben der afghanischen Regierung beschäftigt das Bildungsministerium derzeit 140.000 Lehrerinnen und Lehrer, von denen jedoch ein Großteil aufgrund von schlechter Bezahlung, Korruption und hoher Sicherheitsrisiken seiner Arbeit nicht nachgeht.

Obwohl sich die Grundbedingungen der afghanischen Wirtschaft verbessert haben, konnte dieser positive Trend bisher nicht in eine Steigerung der Beschäftigung bzw. der Gehälter umgesetzt werden. Die angespannte Sicherheitslage, die mangelhafte Infrastruktur und die unzureichende Stromversorgung – 90 Prozent des Landes haben keine Stromversorgung, Kabul 2 Stunden pro Tag – bleiben entscheidende Faktoren, die weitere wirtschaftliche Fortschritte erschweren.

33 Prozent der Menschen im arbeitsfähigen Alter sind arbeitslos. Die afghanische Regierung schätzt, dass von denjenigen, die angeben, Arbeit zu haben, nur knapp 14 Prozent über ein ständiges und sicheres Einkommen verfügen (CSIS). Korruption auf allen Ebenen der Gesellschaft führt dazu, dass viele Beschäftigte ihre Gehälter gar nicht oder nur teilweise ausbezahlt bekommen.

Die Wirtschaft ist überwiegend landwirtschaftlich geprägt. 80-90 Prozent der wirtschaftlichen Aktivitäten finden im informellen Sektor oder in der Schattenwirtschaft statt. Schmuggel, Mohnanbau und Drogenhandel haben 2005/2006 einen Erlös von rund 2,8 Mrd. USD eingebracht, dies entspricht ca. 36 Prozent des legalen afghanischen BIP. Der Anbau von Mohn ist im vergangenen Jahr dramatisch angestiegen. Allein in den Provinzen Helmand, Kandahar und Badakhshan wurden mehr als 60 Prozent der Schlafmohnernte erwirtschaftet. Im Vergleich zu 2005 ist die Mohnanbaufläche um 59 Prozent auf 165.000 Hektar gestiegen (BMZ). Knapp 2,9 Millionen Menschen, das sind ca. 12,6 Prozent der afghanischen Bevölkerung sind in das Geschäft mit dem Mohn involviert (CSIS). Initiativen der afghanischen Regierung zur Bekämpfung des Mohnanbaus, haben insbesondere ärmere Bauern in den östlichen Provinzen ihre Existenz gekostet. Wohlhabende Mohnanbauer sind dagegen unbehelligt von diesen Programmen geblieben. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Vertreter der Administration Bestechungsgelder eintreiben bzw. in das Geschäft mit dem Mohn verwickelt sind.

### **Gefährdung der Grundrechte von Frauen, keine Sicherheit vor körperlichen und sexuellen Übergriffen**

Traditionelle, patriarchalische Strukturen, die die afghanische Gesellschaft nach wie vor prägen, machen es Frauen und Mädchen schwer, am öffentlichen Leben teilzunehmen. Viele Afghaninnen setzen ihr Leben aufs Spiel, wenn sie öffentliche Ämter in Justiz, Verwaltung, Parlament oder auch bei der Polizei übernehmen. Konservative Kräfte versuchen, sie einzuschüchtern, zu bedrohen oder unter Umständen sogar zu ermorden. Gewalt gegen Frauen wird vielerorts nicht als Verbrechen betrachtet. Vor allem in ländlichen Gebieten gehören Steinigungen, Entführungen, Zwangsverheiratungen und Mädchenhandel zu den

größten Gefahren, denen sich Frauen im Alltag ausgesetzt sehen. Ungeachtet dieser Bedrohungen, treten Frauen als wichtige Akteurinnen bei der Herstellung menschlicher Sicherheit in Erscheinung: Sie lassen sich ungleich schwerer als Männer von extremistischen Kräften instrumentalisieren und sind deutlich seltener in Korruptionsgeschäfte involviert. Zugleich tragen sie die Hauptverantwortung für das Überleben ihrer Familien.

Von der Gleichstellung von Frau und Mann, wie die afghanische Verfassung sie vorsieht, sind Staat und Gesellschaft noch sehr weit entfernt. Gender-Programme, von der internationalen Gemeinschaft gefördert, werden als vom Westen importiert angesehen. Ausschließlich auf die Partizipation von Frauen ausgerichtete Maßnahmen, die die Situation der Männer ausblenden, haben zu einem gestiegenen Konfliktpotenzial geführt. Das Tempo des sozialen Wandels und die Bedeutung der Geschlechterdynamik sind falsch eingeschätzt bzw. nicht ausreichend respektiert worden. Eine der Folgen dieser Entwicklung ist die Beschäftigung von qualifizierten afghanischen Fachfrauen in „Alibi-Funktionen“.

### **Nichtregierungsorganisationen geraten ins Fadenkreuz militanter regierungsfeindlicher Gruppierungen**

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen (NROen) arbeiten in Afghanistan unter äußerst gefährlichen Bedingungen. In dem Maße, in dem das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung Karzai schwindet, geraten auch sie immer häufiger in das Fadenkreuz von regierungsfeindlichen und militanten Gruppierungen. Im Jahr 2005 wurden 31 zivile Helferinnen und Helfer von Hilfsorganisationen in Afghanistan ermordet, 2004 waren es 24. Vor- und Nachteile einer engen Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Akteurinnen und Akteuren wurden in den vergangenen Monaten ambivalent diskutiert. Grundsätzlich herrscht Einigkeit darüber, dass Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan einander bedingen und dass zahlreiche Entwicklungsvorhaben ohne den Einsatz von ISAF praktisch nicht durchführbar wären. NROen suchen dennoch Distanz zu den Militärs, um ihren Status der Neutralität in den Augen der lokalen Bevölkerung nicht zu verlieren. Risiken entstehen vermehrt, wenn Soldatinnen und Soldaten der Nato-Truppen entwicklungspolitische Leistungen anbieten und dabei weder optisch noch räumlich getrennt von den NROen agieren.

Seit dem 11. September 2001 ist die Zahl der zivilen Entwicklungsorganisationen in Afghanistan sprunghaft gestiegen. Durch ein Gesetz von 2005 konnte der „Wildwuchs“ von NROen die mittels Hilfgeldern lediglich ihre eigene Familie versorgen wollten, etwas eingedämmt werden. Derzeit sind 2400 unterschiedliche zivile Organisationen bei den afghanischen Behörden registriert. Ihre Arbeit läuft zum Teil an den Zielsetzungen des Afghan Compact vorbei und bedarf einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Koordinierung.

### **Afghanische Diaspora und Wiederaufbau: Rückkehrerinnen und Rückkehrer gefährden ihren Aufenthaltsstatus in Deutschland**

Beim Wiederaufbau Afghanistans spielt die Diaspora-Gemeinde in Deutschland eine wichtige Rolle. Insbesondere in den 70er und 80er Jahren sind viele Menschen aus Afghanistan nach Deutschland gekommen, die über einen überdurchschnittlich hohen Bildungsgrad verfügen. Den rund 100 000 Exil-Afghaninnen -und Afghanen, die derzeit in Deutschland leben, wird jedoch das Engagement in ihrem Heimatland erschwert, weil sie durch die zeitweilige Rückkehr nach Afghanistan (über 6 Monate) ihren Aufenthaltsstatus in Deutschland gefährden.

### 3. Staatsbildung und Entwicklung

#### Wiederaufbau als internationale Gemeinschaftsanstrengung

Der Staatsaufbau in Afghanistan ist eine große Gemeinschaftsaufgabe. Deutschland steht nicht allein in der Verantwortung. Die komplexe Arbeitsteilung der internationalen Gemeinschaft beim Wiederaufbau Afghanistans hat sich insgesamt bewährt. Grundlage bildet der Afghanistan Compact vom 31. Januar 2006. Sowohl im Bereich der Sicherheit als auch bei der entwicklungspolitischen Aufbauarbeit haben einzelne Nationen jeweils die Führungsrolle für ausgesuchte Sektoren übernommen.

#### „Lead Donors“ der Sicherheitssektorreform (SSR)

Als Teil einer umfassenden Sicherheitssektorreform wurden fünf Sicherheitsbereiche auf verschiedene Führungsnationen („Lead Nations“ bzw. „Lead Donors“) übertragen:

- Deutschland: Polizeiaufbau (seit Juni 2007 eingebettet in ESVP-Mission)
- Italien: Justizaufbau (ab 2007 verstärkte Rolle der EU)
- Japan: Entwaffnung, Entmilitarisierung, Reintegration
- Großbritannien: Drogenbekämpfung
- USA: Armeeaufbau

#### Schwerpunktsektoren des Wiederaufbaus

Analog zur Sicherheitssektorreform hat die Londoner Afghanistan-Konferenz auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Schwerpunktsektoren für das Engagement der Gebergemeinschaft definiert. Internationale Investitionen zum Aufbau einer stabilen Wirtschaft und Gesellschaft sollen insbesondere in folgenden Bereichen erfolgen:

- Infrastruktur und natürliche Ressourcen
- Bildung
- Gesundheit
- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Sozialfürsorge, effiziente Regierungsführung & Korruptionsbekämpfung
- Förderung der Privatwirtschaft

#### Der deutsche Beitrag zum zivilen Aufbau

Der deutsche Beitrag zum zivilen Aufbau umfasst vor allem Vorhaben in den Bereichen Infrastruktur, Wirtschaftsförderung und Grundbildung, u. a.:

- Versorgung mit Strom aus nachhaltigen Energien, u. a. : Wiederherstellung der Trinkwasserversorgung in Kabul, Kunduz und Herat, Beratung der afghanischen Regierung, Verbesserung der Stromversorgung, Rehabilitierung und Wiederaufbau von Wasserkraftwerken
- ab 2007 Neuvorhaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur
- Förderung des Wirtschaftslebens: Einrichtung einer Investitionsförderagentur (AISA), Aufbau einer Exportförderagentur, Unterstützung des afghanischen Mittelstands im Norden und im Nordosten, Aufbau einer Mikrofinanzbank

- Bildung: Bau von Lehrerausbildungszentren und Schulen, Ausbildung von Lehrern, insbesondere Lehrerinnen für (Mädchen-)Schulen, Hochschulzusammenarbeit und Sekundarschulförderung, seit 2007 finanzielle Unterstützung des Nationalen Bildungsplans (NEP)

Über diese Schwerpunkte hinaus wird die Arbeit von multilateralen Akteuren, NROen, politischen Stiftungen oder des Zivilen Friedensdienstes unterstützt.

### **Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB)**

Die Koordinierung des Wiederaufbaus findet durch einen Konsultativ- und Arbeitsgruppen-Mechanismus unter dem vierteljährlich tagenden Monitoring-Gremium, dem Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), statt. In Gesprächen mit Weltbank, dem britischen Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) und anderen EU-Gebern hat das BMZ Initiativen zur Verbesserung der Entwicklungs koordinierung eingeleitet. Die Mechanismen müssen allerdings noch effizienter und stärker auf die Entscheidungsfindung und Umsetzung ausgerichtet werden. Im Koordinierungsprozess ist es wichtig, dass die afghanische Seite künftig größere Verantwortung übernimmt und mehr Eigeninitiative entwickelt. Für März 2008 ist die Fertigstellung der Afghan National Development Strategy (ANDS) avisiert. Der europäische Geberkreis plant, auf diese Strategie mit einer „Joint Response“ (gemeinsame Geberstrategie) zu reagieren.

### **Ressourcen und finanzielle Beiträge**

Der Wiederaufbau Afghanistans stellt sich als gleichermaßen sicherheits- und entwicklungspolitische Herausforderung dar, allerdings stehen der entwicklungspolitische Beitrag und die militärischen Ausgaben bisher noch in keinem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Für den Zeitraum 2002 bis 2010 hat die internationale Gebergemeinschaft bislang rund 30 Mrd. US-Dollar für Afghanistan bereitgestellt, dies entspricht rund 1000 US-Dollar pro Kopf im Gesamtzeitraum. Für eine zügigere Mittelabgabe durch die einzelnen Regierungen muss in Zukunft gesorgt werden. Deutschlands Anteil an diesem Gesamtbetrag umfasst mehr als 900 Mio. EUR. Der im Haushalt des BMZ etatisierte Grundbeitrag betrug bis 2006 80 Mio. EUR und wurde in 2007 auf 100 Mio. EUR erhöht. Die Kosten des deutschen Bundeswehreininsatzes belaufen sich gegenwärtig jährlich auf rund 495 Mio. EUR, davon ca. 35 Mio. Euro für den 6monatigen Tornadoeinsatz.

Angesichts enormer Mittel und Ressourcen, die jetzt von Ländern wie den USA und Kanada bereitgestellt werden, darf nicht der Eindruck entstehen, Deutschland würde sich von einer „Lead Nation“ in einen „Zaungast“ verwandeln. Insbesondere beim Polizeiaufbau müssen zusätzliche Mittel und personelle Kapazitäten von deutscher Seite aufgebracht werden. Grundsätzlich sollten die Finanzmittel für den zivilen Aufbau überprüft und den veränderten Herausforderungen angepasst werden. Im Interesse der Effizienz ist es wichtig, finanzielle Mittel stärker zweckgebunden und zugleich regionalisiert einzusetzen.

Auf der Grundlage einer fortgeschriebenen und konkretisierten Afghanistan-Strategie der Bundesregierung sollten die finanziellen Mittel und Instrumente des zivilen Afghanistan-Engagements besser aufeinander abgestimmt werden. Die deutsche Koordination der bi- und multilateralen Zusammenarbeit wird von Kabul aus geleistet. Hierzu haben bisher nicht immer ausreichende personelle Ressourcen zur Verfügung gestanden. Vor Ort müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, um schnelle und flexible Entscheidungen – auch ressortübergreifend – zu treffen.

## **Afghanische Eigenverantwortung (Afghan Ownership)**

Afghaninnen und Afghanen fordern immer wieder zu Recht mehr Eigenverantwortung für den Aufbau ihres Landes. Die Verwirklichung der Eigenverantwortung leidet jedoch sowohl an den schwachen staatlichen Institutionen als auch vor allem an der Unterminierung des Staatsaufbaus durch Mitglieder der afghanischen Administration. Entwicklungs- und Aufbauenerfolge können langfristig nur Früchte tragen, wenn die afghanische Regierung selbst energischer und konsequenter gegen Korruption, Nepotismus und Drogenhandel vorgeht. Dies sollte auf den internationalen Afghanistan-Konferenzen immer wieder mit Nachdruck thematisiert werden.

Die internationale Gebergemeinschaft muss Entwicklungen entgegenwirken, die dazu führen, wesentliche demokratische Errungenschaften wieder abzuschaffen oder auszuhebeln. Ein Beispiel hierfür ist das Amnestiegesetz: Es wäre wünschenswert, wenn die Bundesregierung sich zu diesem Gesetz klar positioniert und ein deutliches Zeichen an die Zivilgesellschaft sendet. Konkret könnte dies die Unterstützung des „Civil Society Statement“ sein, das von mehr als 100 Nichtregierungsorganisationen gegen das Amnestiegesetz unterzeichnet wurde. Zentraler Aspekt um mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortung auf afghanischer Seite zu entwickeln ist und bleibt das „capacity building“, dass vorrangig bei allen Entwicklungs- und Aufbauvorhaben gefördert werden muss.

## **Militärische Präsenz ist kein Eigenwert**

Der Einsatz von ISAF in Afghanistan ist unverzichtbar für die Schaffung eines sicheren Umfeldes, in dem langfristig Stabilisierung und Entwicklung stattfinden können. ISAF verfolgt keine militärische sondern eine politische Zielsetzung. Der physische Schutz der afghanischen Bevölkerung kann durch die internationale Schutztruppe letztlich kaum geleistet werden, das Verhältnis von ISAF-Soldaten und Bevölkerung beträgt 1:4000. Entscheidend für den Erfolg der ISAF-Mission ist das „Networking“, das im Umfeld der PRTs stattfindet und durch enge Kontakte zur Bevölkerung die Situation stabilisiert. Angesichts der zugespitzten Gefahrenlage drohen sich bereits erfolgreich geknüpfte Netzwerke im deutschen Verantwortungsbereich von ISAF derzeit wieder aufzulösen, weil sich ISAF-freundliche Akteure und Akteurinnen aus Sicherheitsgründen zurückziehen.

Die militärische Bekämpfung der Taliban und anderer Oppositioneller Militanter Kräfte (OMK) wird ohne eine umfassende politische Initiative nicht gelingen. Das Hauptaugenmerk muss auf der Entwicklung eines demokratisch legitimierten und handlungsfähigen Staatswesens liegen, das in der Lage ist, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern und die Stabilisierung des Landes nachhaltig zu gewährleisten. Bisher lag der Fokus überwiegend auf der institutionellen Stärkung der Zentralregierung in Kabul, die Provinzen sind lange Zeit vernachlässigt worden. Über den Erfolg der ISAF-Mission wird letztlich entscheiden, ob es Deutschland und der internationalen Gemeinschaft gelingt, zu einer positiven Entwicklung in Afghanistan beizutragen und dies auch glaubhaft zu vermitteln. Andernfalls wächst die Gefahr, dass die internationalen Militärs von den Afghaninnen und Afghanen als Besatzungstruppen wahrgenommen werden.

## **Unterschiedliche Strategien und Zielsetzungen der Bündnispartner**

Nach Ansicht von Expertinnen und Experten ist die sich gegenwärtig zuspitzende Situation in Afghanistan zumindest teilweise auf einen Richtungsstreit innerhalb der NATO zurückzuführen. Angesichts der unterschiedlichen Strategien und Zielsetzungen der Bündnispartner drohen der Norden und der Süden des Landes zunehmend auseinander zu fallen. Die verschärfte Gefahrenlage im Süden führt auch im Norden zwangsläufig zu einer Destabilisierung. Entgegen den Ankündigungen vom NATO-Gipfel in Riga 2006 wird den

militärischen Missionen in Afghanistan nach wie vor größeres Gewicht eingeräumt als den entwicklungspolitischen Bemühungen. Eine politische Komplementärstrategie zum militärischen Einsatz für die südlichen Provinzen ist bisher mit den NATO-Partnern nicht abgestimmt worden. Aus diesem Grund ist eine deutsche Initiative auf internationaler Ebene zu dieser Frage dringend geboten.

### **ISAF-Region Nord: Der deutsche Verantwortungsbereich**

Im Norden Afghanistans trägt Deutschland die Verantwortung für den Wiederaufbau und die Entwicklung der Region. Militärisch bedeutet das, im Rahmen von ISAF mit vergleichsweise geringen Kräften für die Herstellung eines ausreichend sicheren Umfeldes zu sorgen, in dem ziviles Engagement und die Arbeit von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen stattfinden können. Große Bedeutung kommt darüber hinaus der polizeilichen und militärischen Ausbildung der afghanischen Sicherheitsorgane zu, die selbst Verantwortung für die Situation in ihrem eigenen Land übernehmen sollen und wollen. "Afghan Ownership" zu entwickeln und zu unterstützen bildet die Voraussetzung für den Abzug der ISAF-Kräfte.

### **Das Konzept der Provincial Reconstruction Teams (PRTs)**

Grundlage des deutschen und des internationalen Engagements in Afghanistan ist das Konzept der „Provincial Reconstruction Teams“ (Regionale Wiederaufbauteams). In der unter deutscher Führung stehenden ISAF-Nordregion arbeiten derzeit fünf PRTs in insgesamt neun Provinzen. Deutsche PRTs sind in Kunduz und Feyzabad eingerichtet, sie setzen sich aus Personal des BMVg, AA, BMI und BMZ zusammen. Damit räumt das deutsche PRT-Konzept der zivilen und der militärischen Komponente die gleiche Bedeutung ein. Allerdings haben die im PRT abgestimmten Entwicklungsprojekte nur begrenzten Umfang. Sie sollten in ihrem Ansatz so angelegt sein, dass sie den Ausgangspunkt für größere und längerfristige Projekte der Entwicklungszusammenarbeit bilden.

Als problematisch erweist sich derzeit die Situation, dass militärische Einheiten häufig Dienste übernehmen, die grundsätzlich im Bereich der zivilen Entwicklungsverantwortung liegen. Dies kann im Einzelfall das Betreiben eines Flughafens einschließlich der Flughafenfeuerwehr bedeuten: eine Aufgabe, die ebenso von entsprechend ausgebildeten Afghaninnen und Afghanen bewältigt werden könnte (Stichwort „capacity building“). In einem anderen Fall werden Militärpolizisten bereitgestellt, um Ressourcenprobleme des BMI zu lösen. Eine „Militarisierung“ des Wiederaufbaus liegt jedoch nicht in deutschem Interesse und sollte so gut es geht vermieden werden.

### **Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung: „Hearts-and-Minds-Campaigns“**

Eine der wichtigsten Aufgaben der PRT-Angehörigen vor Ort ist es, den engen Kontakt zur Bevölkerung zu suchen. Jeder PRT-Kommandant ist Ansprechpartner für Vertreterinnen und Vertreter der verschiedensten afghanischen Interessengruppierungen und trägt dadurch aktiv zum Aufbau und zur Stabilisierung lokaler Netzwerke bei. Die sogenannten „Hearts-and-Minds-Campaigns“ bauen auf der Kontinuität der persönlichen Kontakte auf, insofern ist es wichtig, sich von deutscher Seite um eine Verlängerung und Flexibilisierung der Stehzeiten sowohl des militärischen als auch des zivilen Personals zu bemühen.

## **PRTs als „save haven“ in akuten Krisensituationen**

Eine stufenweise Ausweitung der PRTs auf alle afghanischen Provinzen - in einem ersten Schritt zumindest im deutschen Verantwortungsbereich - ist dringend notwendig. Fünf PRTs in neun Provinzen sind zu wenig. Nordafghanistan kann und muss Modellcharakter für den Aufbau in ganz Afghanistan haben. Die Ausgestaltung einzelner PRTs sollte der jeweiligen Sicherheitslage angepasst und mit möglichst geringem materiellen Aufwand erfolgen. PRTs erfüllen die entsprechenden Voraussetzungen, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ziviler Hilfsorganisationen in akuten Krisensituationen als „sicherer Hafen“ („save haven“) zu dienen. Insofern leisten sie einen wichtigen Beitrag, damit diese Organisationen ihre Arbeit vor Ort auch unter schwierigen Sicherheitsbedingungen fortsetzen können.

## **Erweiterung des PRT-Konzepts um „Provincial Advisory Teams“ (PATs)**

Um den Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen intensiver zu fördern, sollte das Konzept der PRTs um sogenannte „Provincial Advisory Teams“ (PATs) erweitert werden. Nicht nur für die Regierung in Kabul sondern auch für die afghanischen Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker müssen in den Provinzen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Dies dient insbesondere dem Aufbau und der Stabilisierung lokaler Netzwerke.

## **Institutionelle Stärkung der Provinzen**

Vor allem in den ländlichen Regionen ist der afghanische Staat kaum präsent, zentrale Basisdienstleistungen, wie Gesundheits- oder Bildungsdienste, werden derzeit nicht von ihm sondern von NROen übernommen. Es bedarf erheblicher Anstrengungen um diesen Zustand zu überwinden. Dazu muss auf internationaler Ebene eine Harmonisierung der verschiedenen Geberaktivitäten stattfinden. Auch der Dialog mit der afghanischen Regierung muss intensiver zu dieser Problematik geführt werden. Staatliche Institutionen sollten auf lokaler Ebene deutlich gestärkt und besser ausgestattet werden. Dazu gehört auch, Provinz- und Distriktverwaltungen enger an die Zentralregierung in Kabul anzubinden. Nur auf diese Weise können sich die Afghaninnen und Afghanen stärker mit den staatlichen Institutionen ihres Landes identifizieren.

## **Ausbau der Basisinfrastruktur nur langfristig erreichbar**

Entwicklungszusammenarbeit ist kurzfristig kein Mittel gegen Radikalisierungstendenzen, Terrorismus und Drogenkriminalität. Strukturbildende Prozesse erfordern Zeit und ein auf Kontinuität setzendes zuverlässiges Engagement. NROen leisten vor Ort in Afghanistan wertvolle Arbeit. Zur Stabilisierung und Entfaltung staatlicher Strukturen können sie jedoch nur sehr bedingt bzw. indirekt beitragen (z. B. durch Rechtsberatung, Bildungsangebote etc.). Der Ausbau der staatlichen Basisinfrastruktur in der Fläche gepaart mit Capacity Building und Maßnahmen zur Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten muss deshalb oberste Priorität bei der Ausweitung des deutschen Engagements in Afghanistan haben. Zu diesem Zweck sollte insbesondere im deutschen Zuständigkeitsbereich im Norden des Landes ein integrativer Ansatz verfolgt werden. Der Ausbau der Grundbildungsprogramme und die Verbesserung des Zugangs von Mädchen zum Bildungssektor stellen im ganzen Land eine große Herausforderung dar. Ohne zusätzliches entwicklungspolitisches Engagement im Süden und Südosten kann Afghanistan zudem nicht befriedet werden.

## **Capacity Building in alle entwicklungspolitischen Bemühungen integrieren**

Bei der Durchführung von Entwicklungs- und Aufbauvorhaben muss künftig mehr darauf geachtet werden, dass Afghaninnen und Afghanen nicht nur in die Projektplanung einbezogen werden, sondern auch an der Umsetzung der Projekte teilhaben. Beim Straßen-, Schul- und Brunnenbau kann die Beteiligung und Qualifizierung ganzer Dorfgemeinschaften erfolgen. Vermitteltes Wissen muss in der Bevölkerung wachsen und weitergegeben werden, nur wenn dies geschieht, entstehen tragfähige gesellschaftliche Strukturen.

## **Friedensdividende muss sichtbar werden: Leuchtturmprojekte**

Gerade angesichts der gegenwärtigen fragilen Situation ist es wichtig, entwicklungspolitische Leuchtturmprojekte zu initiieren, von denen die Menschen in Afghanistan einander berichten und erzählen können. Das „Weitererzählen“, die Kommunikation spielt eine ganz wesentliche Rolle bei der Vertrauensbildung. Leuchtturmprojekte müssen – anders als langfristige strukturbildende Maßnahmen – schnell, spürbar und sichtbar die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern.

## **Kulturelle Sensibilität als Leitbild**

Kulturelle Sensibilität muss noch stärker als bisher allen entwicklungspolitischen Vorhaben als Leitbild dienen. Dies ist in der Vergangenheit nicht immer ausreichend geschehen. Spannungen sind zum Teil aufgetreten, weil einzelne Maßnahmen oder Projekte durchgeführt wurden, ohne zuvor die lokalen Autoritäten zu konsultieren. Daneben haben positive Beispiele gezeigt, dass – sofern sie rechtzeitig eingebunden werden – lokale Führer durchaus dazu bereit sind mit entwicklungspolitischen Organisationen zu kooperieren. Solche Formen der Zusammenarbeit müssen unterstützt und ausgebaut werden.

## **Stärkung des Rechtsstaats**

Um die staatlichen Strukturen in Afghanistan weiter auszubilden und zu festigen, müssen die Rechte der afghanischen Verfassung in der breiten Bevölkerung, z.B. durch Beratungsstellen in Zusammenarbeit mit Moscheen und Massenmedien, bekannter gemacht werden. Die Einführung eines flächendeckenden Rechtsberatungssystems ist eine wichtige Voraussetzung dafür und sollte – gemeinsam mit dem flächendeckenden Ausbau von Polizeistationen – im ganzen Land vorangetrieben werden. Die Stärkung der Justiz-Reform durch die EU ist ein wesentlicher Schritt, um dieses Ziel zu erreichen. Insbesondere die systematische Qualifizierung von Gerichten und Staatsanwaltschaft muss weiter ausgebaut werden. Deutschland hat vor diesem Hintergrund die Aufgabe übernommen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz zu verbessern und zu unterstützen.

## **Beteiligung und Förderung von Frauen**

Nur 1,7 Millionen EUR aus dem deutschen Gesamtbeitrag kommen in Afghanistan jährlich den Frauenprojekten zugute. Diese Summe ist zu gering und sollte spürbar aufgestockt werden. Mittel und Ressourcen werden vor allem benötigt, um mehr Regeldienste (Beratungsstellen, Frauenhäuser, psycho-soziale Betreuung für traumatisierte Frauen und Männer) einzurichten. Frauen, die sich in der Öffentlichkeit engagieren, sind häufig tätlichen Angriffen ausgesetzt. Sie müssen stärker geschützt bzw. durch Sicherheitstrainings besser auf diese Gefahren vorbereitet werden. Ein nicht minder schweres Problem stellt das Ausmaß der häuslichen Gewalt für die Frauen in Afghanistan dar. Junge Mädchen werden in unerwünschte und oft zu frühe Ehen gezwungen, ihr Zugang zum gesellschaftlichen Leben,

zu Arbeit, Bildung und Gesundheit geht dadurch in der Regel verloren. Die afghanische Regierung sollte dazu aufgefordert werden, die afghanische Öffentlichkeit verstärkt über das gesetzliche Mindestheiratsalter für Mädchen aufzuklären und für die entsprechende Strafverfolgung bei der Missachtung dieses Gesetzes zu sorgen. Eine allgemeine Pflicht zur Registrierung von Ehen sollte von deutscher Seite angeregt werden. Die Anhebung der Schulpflicht auf das 16. Lebensjahr könnte ebenfalls dazu beitragen, dass weder Mädchen noch Jungen ihre Ausbildung aufgrund einer Heirat abbrechen müssen. Vor allem im Bereich der Bildung bedürfen Mädchen nach wie vor einer besonderen Unterstützung. Die deutsche Bundesregierung wird deshalb gebeten, konkreter als bisher ihr Engagement im Bildungsbereich zu benennen und im Controllingverfahren zukünftig über die Umsetzung des Bildungsplans zu berichten.

### **Drogenbekämpfung**

Die gesamte Entwicklung Afghanistans wird durch die Drogenökonomie erheblich gefährdet. Einzelne Projekte reichen nicht aus, um diese Problematik nachhaltig zu lösen. Drogenbekämpfung muss deshalb künftig umfassender und strategisch wirksamer in die entwicklungspolitischen Ansätze integriert werden. Rein repressive Maßnahmen, vor allem gegen Bauern gerichtete, sind kontraproduktiv. Diese berauben sie ihrer Existenz und treiben sie potentiell in die Arme von Extremisten. Auch die chemische Zerstörung von Schlafmohnfeldern ist aus deutscher Sicht inakzeptabel. Priorität sollte dagegen die strafrechtliche Verfolgung der Hauptakteure des Drogengeschäfts haben, insbesondere und gerade auch innerhalb der politischen Strukturen. Lokale Verflechtungen von Drogen-Mafia, Polizei und Verwaltung müssen zerschlagen werden.

Auf der Basis eines ganzheitlichen Maßnahmenpaketes (Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Beschäftigungsförderung, gute Regierungsführung) müssen legale Einkommensquellen für die Bevölkerung geschaffen werden. Auch Provinzen, in denen kein Drogenanbau praktiziert wird, benötigen eine besondere Förderung. Die Einbeziehung der Nachbarstaaten hat für die Gesamtproblematik große Bedeutung.

## **4. Deutschlands Beitrag als „Lead Donor“: Polizeiaufbau**

### **Ausgangslage und konzeptionelle Ansätze**

Im Jahr 2002 hat Deutschland die Führungsfunktion beim Aufbau der afghanischen Polizei übernommen. Laut „Afghanistan Compact“ soll bis Ende 2010 eine „in vollem Umfang verfügbare, professionelle, funktionsfähige und ethnisch ausgewogene“ Polizei entstehen. Insgesamt ist geplant, 62 000 Beamtinnen und Beamte in Afghanistan aufzustellen, davon 12 000 im Bereich der Grenzpolizei, die aus den militärischen Strukturen ausgegliedert wird.

Das Vorhaben, rechtstaatliche und moderne Polizeistrukturen zu entwickeln, hat sich, entgegen der ursprünglichen Annahme, nicht als Wiederaufbau, sondern als ein substanzieller Neuaufbau erwiesen. Nach 23 Jahren Krieg und Gewaltherrschaft waren die polizeilichen Organisationsstrukturen nahezu völlig zerstört. Eine ganze Generation ausgebildeter Polizistinnen und Polizisten fehlte. Es konnte weder auf einen geeigneten personellen Bestand, noch auf eine nationale rechtsstaatliche Kultur oder Polizeitradition aufgebaut werden. Ein funktionierender, belastbarer Staatskörper oder das Verständnis von einem staatlichen Gewaltmonopol waren praktisch nicht vorhanden.

Angesichts dieser desolaten Ausgangssituation ist es Deutschland nicht gelungen, die notwendigen Ressourcen und Kapazitäten für den Aufbau der afghanischen Polizei aus eigener Kraft zu erbringen. Insbesondere die freiwillige Beteiligung seitens der Bundes- und

Länderpolizeien blieb hinter den Erwartungen zurück, nicht zuletzt ist dies auf die ungünstigen Einsatzbedingungen der in Afghanistan tätigen deutschen Beamtinnen und Beamten zurückzuführen. Neue Anreize für den freiwilligen Einsatz in Afghanistan sowie mehr Flexibilität – beispielsweise in der Auslegung der Bundesreisekostenverordnung – könnten zu einer verbesserten personellen Präsenz vor Ort führen.

Bis zu Beginn der EU-Polizeimission waren im deutschen Polizeiprojektbüro in Kabul bis zu 42 Ausbilderinnen und Ausbilder im Einsatz. An der Mitte Juni 2007 gestarteten europäischen Mission EUPOL ist Deutschland in der ersten Phase mit 32 Polizistinnen und Polizisten und einer politischen Beraterin beteiligt. Die deutsche Aus- und Fortbildung mittlerer und höherer Dienstgrade genießt in Afghanistan hohes Ansehen. Das qualitativ hochwertige Ausbildungskonzept muss jedoch quantitativ weiter ausgebaut und auch besser ausgestattet werden, dies gilt in gleichem Maße auch für die jetzt angelaufene EU-Mission.

### **Fundamente einer neuen afghanischen Sicherheitsarchitektur**

Mit dem Aufbau zerstörter Gebäude und der Schaffung einer grundlegenden Organisationsstruktur im Bereich der inneren Sicherheit sind die Fundamente für eine an Rechtsstaat und Demokratie orientierte afghanische Sicherheitsarchitektur gelegt worden.

Das Innenministerium wurde neu organisiert, wobei u. a. folgende Bereiche neu eingeführt bzw. organisatorisch gebündelt wurden: Rauschgift- und Terrorismusbekämpfung, Kriminalpolizei, Schutzpolizei und Grenzpolizei. Darüber hinaus sind die Stellen einer/s Menschenrechtsbeauftragte/r und einer/s Gleichstellungsbeauftragte/r entstanden.

Vertikal passt sich die Polizeistruktur der Verwaltungsstruktur an, so dass unterhalb der ministeriellen Ebene in den 33 Provinzen so genannte Polizeikommandanturen die einzelnen lokalen Polizeiabschnitte zusammenfassen. Damit sind die strukturellen Voraussetzungen für eine zukünftige afghanische Polizei geschaffen.

Die ersten erfolgreichen Abgängerinnen und Abgänger der Polizeiakademie bilden das personelle Grundgerüst, das durch ein Mentorenkonzept gestützt wird. Die Anzahl qualifizierter Afghaninnen und Afghanen reicht jedoch noch nicht aus, um den personellen Bedarf zu decken. Hinzu kommt der Umstand, dass – zum Teil aus machtpolitischen Gründen – höhere Führungsfunktionen nicht immer mit Absolventinnen und Absolventen der neuen Polizeiakademie besetzt werden. Personelle Engpässe treten vor Ort auch bei den im Einsatz befindlichen Mentorinnen und Mentoren aus Deutschland auf, die für eine systematische Begleitung und Einarbeitung der neuen afghanischen Beamtinnen und Beamten sorgen sollen.

### **Aus- und Fortbildung im Polizeiwesen**

Am 24. August 2002 wurde die zuvor mit deutscher Hilfe wieder aufgebaute Polizeiakademie in Kabul feierlich eröffnet und an die afghanische Regierung übergeben. Seitdem haben rund 18 600 Polizistinnen und Polizisten mittlerer und höherer Dienstgrade an dieser Akademie eine Fortbildung absolviert, davon 4600 Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ein- bis dreijährigen Programmen. Die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten im einfachen Schutzdienst erfolgt durch die USA bzw. durch dazu beauftragte private Sicherheitsfirmen. Grundlage bildet ein 6 bis 8-wöchiger Kurzlehrgang, der vorrangig militärisch geprägt ist und keinerlei Rechtsausbildung beinhaltet. Die Vermittlung der Ausbildungsinhalte wird durch die hohe Analphabetenquote erschwert, dies gilt auch und vor allem für die höheren Dienstgrade.

Sowohl die ethnische Ausgewogenheit als auch die Integration von Frauen in den Polizeidienst sind bisher nur ungenügend umgesetzt worden. Mit beiden Zielvorgaben sind sowohl von staatlicher als auch von gesellschaftlicher Seite starke Widerstände verbunden.

Zur Stärkung der Rechte der Frauen ist es wichtig, diesen Rechten mehr Gewicht in den Curricula der Polizeiausbildung einzuräumen. Dies kann mittelfristig auch dazu beitragen, dass sich mehr Frauen für den Polizeidienst bewerben. Kurzfristig sollten die Kontakte von zivilgesellschaftlichen Organisationen dazu genutzt werden, um verstärkt Frauen zu erreichen und sie für die Ausbildung zur Polizeibeamtin zu gewinnen.

Die Ambivalenz zwischen einem auf Nachhaltigkeit ausgerichteten deutschen Polizeiführungsaufbau und dem von den USA durchgeführten Ausbildungsschnellverfahren für die einfache Schutzpolizei sorgt mittelfristig für Schwierigkeiten. Theoretisch erworbene Rechts- und Demokratievorstellungen im Mittel- und Oberbau können im Unterbau nicht umgesetzt werden. Auf der unteren Polizeiebene muss demzufolge eine qualitative Verbesserung der Ausbildung bei den USA angemahnt werden. An den deutschen Beitrag werden sich hingegen Forderungen nach einer quantitativen Steigerung der Ausbildung der höheren Laufbahnen richten. Mit der Zielsetzung, den weiteren Polizeiaufbau stärker zu unterstützen und auszubauen, wurde die Führungsfunktion im Juni 2007 an die ESVP-Mission „EUPOL Afghanistan“ übergeben. Nach ersten Berichten ist diese Übergabe jedoch problematisch verlaufen.

### **Die Problematik der Parallelstrukturen**

Vor allem in den ländlichen Regionen kommt es in einigen Provinzen immer wieder zu einem Kompetenzgerangel zwischen etablierten Stammesmilizen und der staatlichen Polizei. Die von Karzai geduldeten Milizen destabilisieren den Staatsaufbau und sind zugleich ein Symptom für die Verfestigung alter Machtstrukturen. Aus diesem Grund muss beim Einsatz neu ausgebildeter Polizistinnen und Polizisten darauf beachtet werden, dass diese nicht in die bestehenden Clan-Strukturen eingebettet werden.

### **Vetternwirtschaft, Unterschlagung und Bestechlichkeit in Polizeikreisen**

Die internationale Gemeinschaft bemüht sich, in Afghanistan eine an rechtstaatlichen Maßstäben orientierte Polizei aufzubauen, die das Vertrauen der Bevölkerung gewinnt. Diese Bemühungen, werden durch korrupt agierende Beamtinnen und Beamte zum Teil erheblich gefährdet. Die gesellschaftliche Hemmschwelle für Korruption ist in Afghanistan grundsätzlich gering. Vetternwirtschaft, Unterschlagung und Bestechlichkeit sind deshalb auch in Polizei- und Verwaltungskreisen weit verbreitet. Nur eine konsequente juristische Sanktionierung insbesondere der Korruptionsfälle auf Führungsebene kann diese Erscheinungen langfristig beseitigen.

### **Existenzsichernde Bezahlung**

Um ein loyales Verhalten gegenüber dem afghanischen Staat zu entwickeln, müssen die Polizistinnen und Polizisten der afghanischen Polizei (ANP) regelmäßig und Existenzsichernd für ihre Arbeit entlohnt werden. Zurzeit gibt es nach wie vor das Problem, dass bedingt durch Korruption bei der Auszahlung der Gehälter nur Teilbeträge bei den rechtmäßigen Empfängerinnen und Empfängern ankommen. Um diesem Trend entgegenzuwirken, werden die Gehälter für die ANP aus dem international verwalteten „Law and Order Trust Fund“ bezahlt. Die Bemühungen, die Auszahlungsmodalitäten korruptionsresistent zu gestalten, sollten in jedem Fall weiter verstärkt werden.

## **5. Internationale Mandate, Militäraufbau und geopolitische Lage**

### **Internationale Militärische Präsenz in Afghanistan**

Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung beschreibt das Nebeneinander von ISAF mit seiner Stabilisierungs- und Aufbauarbeit und der Operation Enduring Freedom (OEF) im Anti-Terrorereinsatz. Beide Mandate berufen sich auf unterschiedliche völkerrechtliche Grundlagen.

Die durchaus sinnvolle Trennung zwischen den beiden Mandaten wird sowohl in der internationalen als auch in der innerafghanischen Wahrnehmung immer weniger deutlich. Der Kampf im Süden und Osten des Landes geht gegen dieselben Kräfte, die mit Attentätern auch im Norden die Situation destabilisieren wollen. Der Norden ist zwar noch ruhiger als andere Regionen, gründet jedoch nicht auf eine selbst tragende Stabilität. Nur kleine negative Entwicklungen können die Situation kippen.

### **Operation Enduring Freedom (OEF)**

Die Grundlage der von den USA geführten „Operation Enduring Freedom“ sind die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates, mit denen die Anschläge vom 11. September verurteilt und die Staatengemeinschaft zum Kampf gegen den Terrorismus aufgerufen wurden, der Artikel 51 der UN-Charta, der das Recht auf Selbstverteidigung postuliert und Artikel 5 des NATO-Vertrages zu gegenseitigem Beistand. Die Rolle der OEF in Afghanistan würdigte der UN-Sicherheitsrat ausdrücklich in seiner Resolution 1623 aus dem Jahre 2005. In anderen Resolutionen werden die internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus, die im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen stehen, unterstützt. Insgesamt beteiligen sich 20 Nationen mit Beiträgen zur OEF, davon 17 in Afghanistan. Der Deutsche Bundestag hat die Beteiligung an OEF erstmals am 16. November 2001 beschlossen. Das Mandat umfasst zurzeit die Bereithaltung von 25 Sanitätskräften (Airbus A310 MEDEVAC) zur luftgestützten medizinischen Notfallversorgung und Evakuierung, 100 KSK-Soldaten auf Abruf sowie Seestreitkräfte im Einsatz am Horn von Afrika (ca. 250 Soldaten).

### **UN-Mandat ISAF**

Grundlage für die Schaffung der International Security Assistance Force (ISAF) war die Bonner Vereinbarung über den Wiederaufbau Afghanistans vom Dezember 2001. Der UN-Sicherheitsrat beschloss auf Bitten der afghanischen Regierung deren Aufstellung am 20. Dezember 2001. Am 22. Dezember 2001 hat der Bundestag erstmals die Beteiligung deutscher Streitkräfte an dieser ISAF-Mission beschlossen. ISAF soll im Auftrag der Vereinten Nationen die mittlerweile demokratisch legitimierte afghanische Regierung bei der Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit des Landes unterstützen. Darüber hinaus hilft ISAF bei der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter und der geregelten Rückkehr von Flüchtlingen. Die 37 teilnehmenden Staaten wurden von der UN ermächtigt, „alle zur Erfüllung ihres Mandats notwendigen Maßnahmen zu ergreifen“. Damit sind auch Kampfeinsätze gegen militante Gegner der ISAF-Schutztruppe gemeint.

## **ISAF-Mandat Luftaufklärung und –überwachung (Tornadoeinsatz)**

Die fragile Sicherheitslage und die Ausweitung der Aufgaben der NATO im Rahmen von ISAF auf ganz Afghanistan am 5. Oktober 2006 haben dazu geführt, dass eine verbesserte Fähigkeit zur Aufklärung aus der Luft notwendig wurde. Eine entsprechende Anfrage der NATO an die Bundesregierung erfolgte im Dezember 2006. Mit dem Beschluss des Bundestages vom 9. März 2007 wurde eine entsprechende Ergänzung des bereits bestehenden deutschen Beitrages zu ISAF vorgenommen. Grundlage dieser Erweiterung sind die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 1368 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002, 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003, 1563 (2004) vom 17. September 2004, 1623 (2005) vom 13. September 2005 und 1707 (2006) vom 12. September 2006.

Zum Einsatz kommen Aufklärungsflugzeuge des Typs TORNADO RECCE, die für diese Aufgabe besonders gut geeignet sind. Die Datenübermittlung erfolgt dabei gemäß dem ISAF-Operationsplan. Eine Übermittlung von Aufklärungsergebnissen an OEF sieht dieser Operationsplan nur für den Fall vor, dass dies zur Durchführung der ISAF-Operation oder für die Sicherheit von ISAF-Kräften erforderlich ist. Die Aufklärungsflugzeuge sollen nicht zur Luftnahunterstützung („Close Air Support“) eingesetzt werden.

## **Negative Einflussfaktoren auf die Sicherheitslage im Süden**

Die Ziele der militanten Opposition der Taliban sind klar: Die Truppen des Westens müssen das Land verlassen und das Land ist in einen islamistischen Staat umzuwandeln. Diese Ziele werden nicht nur mit terroristischen Mitteln verfolgt. In militärischen Formationen kämpfen Krieger in einem Raum, in dem sie heimisch sind und sich mit wenig logistischem Aufwand lange halten können. Den Taliban ist es gelungen, in Teilen des Südens und Südwestens repressive Strukturen zu entwickeln, die einerseits Steuereinnahmen oder solche aus dem Drogenhandel garantieren, um damit militärische wie terroristische Aktivitäten zu finanzieren. Die Anhängerschaft wird aus vielen unterschiedlichen Quellen genährt. Daran haben die Extremisten nur einen geringen Anteil. Das Gros kämpft, weil es keine Alternative sieht oder weil die Familien unter den militärischen Aktionen der fremden Streitkräfte durch Tod und Verwundung zu leiden hatten bzw. Besitz und die Lebensgrundlagen zerstört wurden. Dabei spielt das militärische Vorgehen der multinationalen Truppen unter ISAF und OEF im Süden, das nur wenig Rücksicht auf zivile Verluste und Schäden nimmt, ebenfalls eine Rolle. Diese negativen Einflussfaktoren werden zudem nicht ausreichend durch entsprechende Aufbauleistungen kompensiert.

## **Machtstrukturen im Norden**

Im Norden wird die Sicherheitslage durch Machtstrukturen bestimmt, die ihre Wurzeln in der Vergangenheit des Bürgerkriegs haben, aus der Allianz gegen die Taliban rühren und heute in hohem Maße auf finanziellen Einnahmen aus der organisierten Kriminalität wie dem Drogenhandel fußen.

Schlüsselfiguren in diesem Geflecht lokaler Machthaber haben eine zur Administration parallele Einflusstruktur entwickelt, sitzen aber auch auf einflussreichen Posten der Administration selbst, da die relativ schwache Zentralregierung auf ihre Unterstützung nicht verzichten kann. Ihr Interesse ist paradoxerweise ebenfalls die Herstellung einer ruhigen Lage, damit ihre Geschäfte nicht gestört werden, aber auch, um sich in den neuen afghanischen Strukturen für einen sicheren Platz mit politischem Einfluss zu empfehlen, ohne sich dauerhaft auf eigene bewaffnete Kräfte abstützen zu müssen. Sie entmachten zu wollen, bedeutet sicher den Ausbruch offener Kämpfe. Die Störung ihrer wirtschaftlichen Interessen, etwa im Schmuggel oder Drogenhandel, zeitigt mit großer Sicherheit

terroristische Aktivitäten gegen Polizei und Militär nach Manier der Mujahedin aus Zeiten der Nordallianz. Dies schließt auch die Duldung terroristischer Aktivitäten durch „Talibanzellen“ im Norden ein, solange es der eigenen Zielsetzung dient. Es besteht allerdings keinerlei Gewähr dafür, dass die regionalen Machthaber selbst Herr der Lage sind.

### **Afghanische Sicherheitsdienste**

Die im Afghanistan-Pakt enthaltene Entwicklungsstrategie (I-ANDS) sieht bis 2010 den Aufbau der Armee (Afghan National Army/ ANA) zu einer Stärke von 70.000 Soldaten und der Polizei (ANP) von 62.000 Beamten vor. Die Regierung hat versprochen, bis Ende 2007 alle illegalen bewaffneten Gruppen aufzulösen. Der bisherige Aufbau der Armee hat in letzter Zeit größere Fortschritte erzielt. Die anfänglich hohe Desertierungsrate ist deutlich gesunken. Sowohl im Kampf gegen den Terror als auch bei den jüngsten Demonstrationseinsätzen halten sich die ANA-Einheiten von derzeit 25.000 Mann besser als erwartet. Derzeit wird die ANA ausschließlich von ausländischen Geldgebern finanziert. Auch langfristig wird die geplante Armee von 70.000 vom afghanischen Staat nicht finanzierbar sein.

Auch hier reichen die alten Verbindungen der lokalen Machthaber bis in die Führungspersönlichkeiten der ANA wie der Polizei (ANP). Beide spielen zusammen mit dem afghanischen Sicherheitsdienst (NDS) eine wichtige Rolle für die Sicherheit im Land und damit für das subjektive Empfinden des Bürgers über die Macht und Güte der Zentralregierung. Trotz aller Probleme der ANA, die auch aus zwar inzwischen verbesserter, aber immer noch schlechter Bezahlung rühren, besitzt sie noch das relativ größte Vertrauen im Land.

Die Bundeswehr leitet in der Nordregion die Aufstellung von Ausbildungsteams für die afghanische Armee. Diese Operational Mentoring and Liason Teams (OMLT) unterstützen so den Aufbau der afghanischen Streitkräfte. Das OMLT, ist die erste Gruppe bei ISAF, die die NATO-Zertifizierung für die Ausbildung der afghanischen Soldaten erhalten hat. Das Kandak-e Auwall, auf Deutsch "das Bataillon mit der Nummer eins", wird in Kunduz von den OMLT-Soldaten trainiert. Hier bilden sie die afghanischen Führer aus, überwachen sie in der Durchführung der afghanischen Ausbildung und begleiten sie bei der Durchführung ihrer Einsatzaufträge. Auf diese Weise sollen die ANA-Soldaten in der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben geschult und in ihrer Rolle als reguläre Streitkräfte im Land gestärkt werden. Vor dem Hintergrund der veränderten Sicherheitslage und des schnelleren Aufbaues afghanischer Sicherheitsstrukturen ist eine Verstärkung des deutschen Engagements bei der Ausbildung gefordert. Die Verbände stehen unter dem Druck des Kampfes gegen die Taliban im Süden und mit durch Ausbildungs- wie Ausrüstungsmängel verursachte umfangreiche Verluste.

### **Informelle Führer**

Sieht man von den Taliban ab, so spielen neben den staatlichen oder vorwiegend kriminell geprägten Machtstrukturen die Mullahs eine gewisse Rolle. Den stärksten Einfluss üben die traditionellen, ethnisch gewachsenen Autoritäten der verschiedenen lokalen Stämme, die Ältesten, aus. Über sie lässt sich fast alles regeln; meist mit Geld oder anderen wirtschaftlichen Maßnahmen wird selbst die Blutrache mit anderen Maßnahmen kompensiert, zum Vorteil des Einzelnen wie der Gemeinschaft.

Eine besondere Rolle spielt die Familie des kürzlich verstorbenen, ehemaligen afghanischen Königs Mohammed Sahir Shah, dessen Sohn eine zunehmend aktive Rolle übernommen hat, die Paschtunen zu vereinen und ISAF zu unterstützen. Ob sie wirklich breiten Einfluss gewinnen kann, bleibt angesichts des aus jüngerer Geschichte rührenden Stigmas des

Verrats, unklar. Auf jeden Fall gehört sie in die große Zahl der informellen Führer innerhalb der weiterhin bedeutenden Stammesstrukturen.

### **Nachbar Pakistan**

Das Verhältnis zu Pakistan ist von tiefem Misstrauen geprägt. Pakistan spielt als Rückzugs-, Ausbildungs- und Versorgungsraum der Taliban eine wichtige Rolle. Damit kommt Pakistan eine Schlüsselrolle für die weitere Entwicklung Afghanistans zu. In den Grenzregionen befinden sich große paschtunische Siedlungs- und Flüchtlingsgebiete, in denen Ruhe herrscht, entweder weil man sich dort nicht einmischt oder weil informelle Führer, wie die Ältesten, finanziell gestützt werden. Pakistan hat, wie auch der Iran, großes Interesse, die hohe Zahl von afghanischen Flüchtlingen wieder in ihre Heimat zu schicken. Dies trifft auch die Nordregion Afghanistans weitgehend unvorbereitet, kann aber unter Beteiligung örtlicher Stammesautoritäten über Entwicklungsprogramme abgedeckt werden.

Das Land versucht mit großem militärischem Aufwand, die Grenze zu kontrollieren, wird dies aber wirklich erfolgreich nicht erreichen können. Insbesondere die Kämpfe im Süden und Osten Afghanistans werden logistisch weiterhin vorwiegend aus Pakistan unterstützt werden.

Der kontinuierliche hochrangige Dialog zwischen beiden Ländern (zuletzt auf Außenministerebene am 30. Mai 2007 während des G8-Außenministertreffens in Potsdam) hat bisher das Verhältnis zwischen beiden Staaten nicht substantiell verbessert. Auch das vom 9. bis 12. August 2007 in Kabul durchgeführte gemeinsame Vorhaben einer „Friedens-Jirga“ zeigte dies deutlich. Die kurzfristige Absage des pakistanischen Staatspräsidenten Pervez Musharraf vor der Eröffnung war unverständlich. Vor allem die Afghaninnen und Afghanen unter den rund 650 Teilnehmerinnen und Teilnehmern argumentierten, solange eine öffentliche Verpflichtung seitens der pakistanischen Führung fehle, sei eine engere Zusammenarbeit in der Terrorbekämpfung nicht möglich. Mit seiner Teilnahme und in seiner Rede am Schlußtag löste Pakistans Staatschef diese Forderung zumindest formal ein. Der Ansatz der Friedens-Jirga, lokale Stammesstrukturen grenzüberschreitend stärker als bisher auch zur Friedenssicherung in der Region zu nutzen, ist trotz aller Schwierigkeit beim Zustandekommen und der Durchführung positiv zu bewerten. Die konkrete Umsetzung der Beschlüsse bleibt aber abzuwarten.

Zu begrüßen ist, dass Afghanistan und Pakistan bereits in Potsdam angekündigt, gemeinsam die Bekämpfung aller Formen von Extremismus und Terrorismus anzugehen, einschließlich der dazu gehörenden Finanz-, Ausbildungs- und Ideologiezentren. Die Friedens-Jirga im August in Kabul bestätigte dies mit der verabschiedeten gemeinsamen Erklärung, in der sie sich zu einer verstärkten Bekämpfung des Terrorismus verpflichtete. Dies betrifft namentlich die Entfernung und das künftige Verbot von Ausbildungslagern der Taliban und von Al-Qaida. Es wurde auch ein afghanisch-pakistanischer Rat für gegenseitige Zusammenarbeit ins Leben gerufen, der dafür sorgen soll, dass die Zusammenarbeit besser koordiniert wird. Beide Regierungen wurden ferner auch aufgefordert, dem Gespräch mit den Taliban nicht aus dem Weg zu gehen.

Der Druck der internationalen Gemeinschaft auf Pakistan, seine Verpflichtungen bei der Terrorismusbekämpfung einzuhalten, darf dabei nicht nachlassen. Auch Afghanistan muss weiter zur verstärkten Zusammenarbeit mit Pakistan angehalten werden.

### **Nachbar Iran**

Der Iran ist für Afghanistan ebenfalls ein wichtiger Nachbar. Der andauernde Konflikt Irans mit dem Westen macht ihn allerdings zu einem schwierigen Partner. Trotzdem muss der Iran in eine regionale Strategie mit einbezogen werden. Dies ist insbesondere in Hinblick auf eine gemeinsame Lösung des Flüchtlingsproblems nötig. Im Iran leben etwa eine Million legale

und annähernd so viele illegale Flüchtlinge aus Afghanistan. Seit April werden die illegalen Flüchtlinge massiv zurückgeführt, bislang ca. 100.000 Menschen innerhalb von sechs Wochen. In den Herkunftsregionen gibt es für sie jedoch weder Unterkunft noch Aussicht auf Arbeit. Mit ihrem Eintreffen wird sich zum einen die Situation in den wenigen Städten Afghanistans verschlechtern. Zum anderen sind die Rückkehrenden eine leichte ideologische Beute für die Taliban. Um diesem entgegenzuwirken ist die Flüchtlingsrückführung aus dem Iran verstärkt durch Projekte der internationalen Gemeinschaft zu begleiten, die den Rückkehrenden eine legale Lebens- und Existenzgrundlage in Afghanistan ermöglichen.

## **6. Vorschläge für eine umfassende Konsolidierungsstrategie (Forderungskatalog)**

### **Kernforderungen: Internationale Mandate**

- Verlängerung des ISAF-Mandats auf der Basis des Afghan Compact
- Schwerpunktsetzung im politischen und zivilen Teil
- Umsetzung des angekündigten Strategiewechsels der Geberstaaten vom NATO-Gipfel in Riga (November 2006)
- Kritische Überprüfung eines weiteren Vorratsbeschlusses für die Teilkomponente KSK im OEF-Mandat (unter Berücksichtigung der Sicherheit der Soldaten, von Bündnisauswirkungen, Verfassungsgerichtsurteil zum Tornadoeinsatz und Konsequenzen für den ISAF-Einsatz)
- Auswertung der Tornadoeinsätze
- Stärkere Berücksichtigung der kulturellen Sensibilität bei Militäreinsätzen, unbedingte Vermeidung ziviler Opfer

### **Nation Building und Entwicklung**

#### **Erweiterung des PRT-Konzeptes**

- Ausweitung der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) auf alle Provinzen als sichere Anlaufstelle („save haven“) und Stärkung der PRTs durch ressortübergreifende Koordination
- Ergänzung der PRTs durch Provincial Advisory Teams (PATs) als ständige Ansprechpartner und Ratgeber für Lokalpolitiker
- Verlängerung und Flexibilisierung der Einsatzzeiten des militärischen Funktionspersonals zur besseren Kontaktpflege mit der Bevölkerung und Entscheidungsträgern
- verstärkte Zusammenarbeit mit informellen Führern und den Provinzräten zur kurzfristigen Verbesserung der Sicherheitslage
- Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen bei Infrastrukturmaßnahmen in Abstimmung mit lokalen Autoritäten

#### **Afghanische Eigenverantwortung stärken**

- Einforderung eines konsequenteren Vorgehens der afghanischen Regierung gegen Korruption, Nepotismus und Drogenhandel
- Verbesserung der Entwicklungskoordination mit größerer Eigenverantwortung der afghanischen Seite
- Rückschritten entgegenwirken, die wesentliche demokratische Errungenschaften wieder in Frage stellen

### **Ziviler Aufbau**

- Bereitstellung ausreichender personeller Ressourcen für schnelle, flexible und ressortübergreifende Entscheidungen vor Ort (Stab in Kabul)
- Grundsätzliche Überprüfung der Finanzmittel für den zivilen Ausbau und Anpassung an die Herausforderungen
- Stärkere Zweckbindung und Regionalisierung bei der Mittelvergabe
- Zusätzliches ziviles Engagement im Süden/Südosten
- Schaffung entwicklungspolitischer „Leuchtturmprojekte“ zur Vertrauensbildung zum Beispiel im Bildungsbereich oder im Gesundheitswesen
- Stärkere Einbindung der in Deutschland lebenden Afghaninnen und Afghanen mit Sicherstellung des Rückkehrrechts nach Deutschland

### **Stärkung des Rechtsstaats**

- Einführung eines flächendeckenden Rechtsberatungssystems, Ausbau der Polizeistationen im ganzen Land
- Systematische Qualifizierung von Gerichten und Staatsanwaltschaft
- Stärkung der staatlichen Strukturen auf Provinzebene. Hierzu sind u.a. folgende Maßnahmen zu ergreifen: Verbesserung der personellen und finanziellen Ausstattung, bessere Anbindung an die Zentralregierung sowie Verbesserung der Information der Bevölkerung über Gesetze und Verfassung

### **Beteiligung und Förderung von Frauen**

- stärkere Finanzierung von Frauenprojekten
- Berücksichtigung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und kultursensible Herangehensweise bei der Entwicklung von Frauenprojekten
- Ausbau von Regeldiensten (Beratungseinrichtungen, Frauenhäuser)
- Schutzmaßnahmen für Frauen in öffentlichen Positionen
- verbesserter Schutz vor häuslicher Gewalt
- verbesserter Schutz von minderjährigen Mädchen vor Zwangsverheiratung

### **Drogenbekämpfung**

- Komplexität der Drogenökonomie erfordert umfassendes, strategisch wirksames entwicklungspolitisches Vorgehen
- Stärkere strafrechtliche Verfolgung von Hauptakteuren des Drogengeschäfts auch innerhalb der politischen Strukturen (einschließlich Warlords)
- Keine chemische Bekämpfung des Mohnanbaus
- Schaffung legaler Einkommensquellen auf Basis eines umfassenden Ansatzes (Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Beschäftigungsförderung, gute Regierungsführung)
- Besondere Unterstützung von Provinzen ohne Drogenanbau
- Einbeziehung der Nachbarstaaten

### **Deutschlands Beitrag als „Lead Donor“: Polizeiaufbau**

- Konsequente Qualifizierung und Ausbildung von Polizei und Armee unter dem Schutz von ISAF
- Ausweitung des Programms zur Ausbildung der Polizei
- Verbesserung der Einsatzbedingungen für teilnehmende deutsche Polizeibeamte

- Bessere Vernetzung der Polizeiausbildung von europäischer und US-amerikanischer Seite; d.h.:
  - Qualitative Verbesserung auf Seiten der USA
  - Quantitative Verbesserung auf deutscher Seite
- Stärkere Integration von Frauen in die Polizei
- Sicherstellung angemessener Ausrüstung und Bezahlung von Polizei und Armee

### **Regionale Einbindung**

- Verstärkte Zusammenarbeit mit Pakistan
  - Grenzproblematik
  - Pakistanische Verpflichtungen bei der Terrorbekämpfung
  - Kontrolle des Geheimdienstes, ggf. personelle Konsequenzen
  - Kontrolle islamistischer Koranschulen
- Stärkung der demokratischen Kräfte und Parteien in Pakistan
- Unterstützung der pakistanischen Regierung bei der Flüchtlingsbekämpfung
- Einbeziehung des Iran in eine regionale Strategie zur Lösung des Flüchtlingsproblems

### **Deutscher Bundestag**

- Gründung einer Deutsch-Afghanischen Parlamentariergruppe