

# **Fortschrittsbericht Afghanistan**

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags

Dezember 2010

## **Einleitung und Zusammenfassung**

Der Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dient der Unterrichtung des Deutschen Bundestags. Dort wurde die Forderung erhoben, eine umfassende Bestandsaufnahme des deutschen Engagements vorzunehmen. Die Bundesregierung hat sich dieser Aufgabe gerne gestellt und legt ihren Bericht als öffentliches Dokument vor.

Die in Afghanistan engagierten Ressorts – Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – haben den vorliegenden Bericht unter Leitung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Michael Steiner, gemeinsam erstellt.

Der Bericht stützt sich unter anderem auf die Fachexpertise und Einschätzungen von insgesamt rund hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesministerien in Berlin und Bonn, der Botschaft Kabul und ihrer Außenstellen, der deutschen Vertreter in internationalen Stäben sowie der Wiederaufbauteams im deutschen Verantwortungsbereich im Norden Afghanistans. Gleichzeitig hat die Bundesregierung bereits bei der Erstellung der hier zu behandelnden Themen und Kriterien externen Sachverstand zu Rate gezogen. Wissenschaftliche Expertise wurde gehört – auch bei einer öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags am 23.11.2010 –, gelesen und ausgewertet, zum Teil auch im Text zitiert. Die Gliederung des Berichts lehnt sich an bestehende und im internationalen Rahmen abgestimmte Schemata an, etwa denen der NATO oder der Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA), die gemeinsame Vereinbarungen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung widerspiegeln.

In engster Zusammenarbeit aller Beteiligten wurde versucht, unser Engagement in Afghanistan so abzubilden, wie es ist: ein langfristiger, solider Beitrag zu den Fundamenten und dem weiteren Aufbau eines eigenständigen und stabilen Staats. Naturgemäß steht das deutsche Engagement im Norden Afghanistans im Vordergrund, es wird aber im Rahmen der Gesamtentwicklung und anderer internationaler Beiträge betrachtet.

Der Bericht erinnert auch an den Ausgangspunkt und fortgeltenden Grund für die enormen Anstrengungen und Opfer der Bundeswehr wie der zivilen Vertreter und Aufbauhelfer bei ihrem Einsatz: Die Bedrohung auch der Bundesrepublik Deutschland durch internationalen Terrorismus und islamistischen Extremismus. Um es hier deutlich zu sagen: Das vielfältige, zivil-militärische und diplomatische deutsche Engagement in Afghanistan ist ein Beitrag zur Sicherheitsvorsorge gegen Gefahren, die nicht erst an unseren Grenzen entstehen. Gemeinsam mit der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft hat sich die Bundesregierung zu einem Beitrag an der Aufgabe verpflichtet, die Bedrohungen einer immer enger verflochtenen Welt dort zu bekämpfen, wo sie entstehen, und eine langfristige Stabilisierung und Entwicklung Afghanistans zu fördern.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in die drei zentralen Aufgabengebiete des internationalen Engagements in Afghanistan, und zwar Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung:

## **Sicherheit**

Die **Terrorangriffe** vom 11. September 2001 haben gezeigt, wie leicht unsere Sicherheit durch radikale Fanatiker aus entlegensten Gegenden der Welt bedroht werden kann. Afghanistan unter den Taliban war ein solcher Ort. Im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) und der Staatengemeinschaft hat sich die Bundesrepublik Deutschland damals bereit erklärt, einen Beitrag zu Befriedung und Wiederaufbau dieses gefährlichen und quasi rechtsfreien Raums zu leisten. Der Sturz der Taliban und das entschlossene Vorgehen gegen das Terrornetzwerk Al-Qaida haben den dort agierenden Terrornetzwerken den sprichwörtlichen Boden entzogen und die unmittelbar aus den afghanischen Rückzugsräumen ausgehende **Bedrohung** zunächst eingedämmt. Auf Dauer kann aber nur ein hinreichend stabiler afghanischer Staat dafür sorgen, dass von seinem Boden keine Gefahr mehr ausgeht.

Der Aufbau eines neuen afghanischen Gemeinwesens begann 2002 in einer trügerisch ruhigen Sicherheitslage. Das deutsche Engagement in Afghanistan hat im Zuge seiner Anpassungen an die Herausforderungen des Einsatzes wirksame neue Instrumente der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Konfliktgebieten hervorgebracht, angesichts der anfänglichen Erfolge jedoch zuweilen auch unrealistische Zielsetzungen. Doch die zunächst unterlegenen Taliban und andere ehemalige Kriegsfürsten sammelten im Exil – zumeist in Pakistan – neue Kräfte und schlugen zurück. Die **Sicherheitslage** in Afghanistan verschlechterte sich ab 2006 erheblich. Soldaten der Bundeswehr standen erstmals im Gefecht; allzu oft waren auch in Deutschland Gefallene zu beklagen. 2010 wurde zum verlustreichsten Jahr der internationalen Militärpräsenz. Dies liegt nicht zuletzt am Truppenaufwuchs der internationalen Schutztruppe ISAF und der gestiegenen Operationsdichte.

Das Jahr 2010 könnte jedoch auch als **Wendepunkt** betrachtet werden. Die neue ISAF-Strategie, der Aufwuchs an truppenstellenden Nationen und der ISAF-Truppenstärke und die inzwischen Wirkung zeigende Ausbildung einsatzfähiger afghanischer Sicherheitskräfte haben 2009 und 2010 die Voraussetzungen dafür geschaffen, den Abwärtstrend zu stoppen. Die internationale Gemeinschaft verfolgt nun eine gemeinsame Strategie. Wenn jetzt noch der beginnende, bei den Konferenzen von London und Kabul international indossierte politische Prozess einer nationalen Versöhnung Realität wird, dann sind alle Voraussetzungen für eine spürbare **Trendwende** im Jahr 2011 gegeben.

Eine wichtige Klarstellung ist 2010 mit einer planbaren zeitlichen Perspektive des Engagements mit kämpfenden Truppen hinzugekommen. Die Bundesregierung hat stets betont, dass sie nicht dauerhaft militärisch in Afghanistan bleiben wolle. Beim NATO-Gipfel von Lissabon im November wurde die Unterstützung für das Ziel Präsident Karsais bekräftigt, dass die afghanische Regierung bis Ende 2014 schrittweise die Sicherheitsverantwortung für das ganze Land übernimmt. Die internationale Präsenz in Afghanistan wird sich in den Jahren 2011-2014 also entscheidend verändern – von der Transition zur Transformation. Ziel der

Bundesregierung ist es, 2011 auch im deutschen Verantwortungsbereich im Norden den **Transitionsprozess** einzuleiten. Dies wird nicht sofort zu einem Abzug von Soldaten führen, dafür aber eine klare Perspektive ab 2012 eröffnen.

Afghanistan bleibt für die Staatengemeinschaft aber auch nach dem Abzug ihrer Kampftruppen eine **langfristige Aufgabe**. Eine dauerhafte regionale Stabilisierung erfordert eine konstruktive Einbindung der Nachbarstaaten und aller in der Region einflussreichen Akteure. Dazu gibt es bisher nur Ansätze. Das Land wird absehbar mehr Sicherheitskräfte benötigen, als es sich selbst finanziell leisten kann. Ihre Ausbildung und Unterstützung wird fortgesetzt werden müssen. Die zivile Aufbauhilfe wird weiter an Bedeutung gewinnen. Die Bundesregierung hat daher ab 2010 die Mittel für Wiederaufbau und Entwicklung auf jährlich bis zu 430 Mio. Euro verdoppelt.

### **Regierungsführung**

Seit 2001 wurden in Afghanistan wesentliche **staatliche Institutionen** neu geschaffen. Ein immer noch fehlendes staatliches Gewaltmonopol, Korruption, mangelnde Entschlossenheit, willkürliche Entscheidungsprozesse sowie unzureichende personelle Kapazitäten der Regierung beeinträchtigen jedoch weiterhin eine effektive Ausübung der Staatsgewalt in Kabul wie in den Provinzen. Auch die internationale Präsenz hat daran noch nicht genug ändern können. Die **Legitimität** der Regierung gegenüber der Bevölkerung wird von Fortschritten in diesem Bereich abhängen. Hier sind in erster Linie eigene afghanische Anstrengungen erforderlich, die mit einem langfristigen Bewusstseinswandel einhergehen müssen.

Allerdings ist der Wille der afghanischen Regierung, eine transparente und politischer Einflussnahme enthobene **Verwaltung** aufzubauen, noch zu gering. Partikular- und Klientelinteressen stehen einer rechtsstaatlichen und entwicklungsorientierten Verwaltung entgegen. Eine weitere Schwierigkeit sind erhebliche Bildungsdefizite des Personals und die Konkurrenz mit internationalen Akteuren um die besten Köpfe.

Im afghanischen **Justizsektor** bestehen weiterhin gravierende Defizite; seit 2007 ist in einzelnen Bereichen immerhin eine spürbare Richtungsänderung erkennbar. Besonders bei der Bekämpfung der **Korruption** ist aber kaum Fortschritt zu verzeichnen. Afghanistan bleibt auf dem vorletzten Platz des Transparency International-Index. Auch die Einrichtung von Sondereinheiten zur Korruptionsbekämpfung täuscht nicht darüber hinweg, dass der afghanische Staat seiner Verantwortung hier nicht ausreichend nachgekommen ist.

Die **Menschenrechtslage** in Afghanistan hat sich seit 2001 hingegen verbessert. Sie entspricht aber noch nicht internationalen Standards. Die Bundesregierung wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass sich Sicherheit und Menschenrechte nicht widersprechen.

Die Hoffnungen der afghanischen Bevölkerung wie der internationalen Gemeinschaft auf die Errichtung einer afghanischen Demokratie nach dem Sturz des autoritären Taliban-Regimes wurden durch negative Erfahrungen von Wahlbetrug, Amtsmissbrauch und Unterdrückung der Meinungsfreiheit getrübt. Trotzdem: Fortschritt bei **freier Meinungsäußerung** und **demokratischer Willensbildung** ist in Afghanistan greifbar und sichtbar.

Mittlerweile sind sich alle Akteure einig: Militärisch ist der Konflikt in Afghanistan nicht zu lösen. Zur Sicherheitspräsenz muss eine „politische Lösung“ hinzukommen: ein Prozess der **Verständigung** und des **politischen Ausgleichs mit der Insurgenz**. Die afghanische Regierung hat 2010 erste Schritte in Richtung einer politischen Konfliktbewältigung eingeleitet. Damit ist ein Prozess in Gang gekommen, der möglicherweise ein entscheidender Teil der politischen Bewältigung des Konfliktes sein wird. Dabei müssen nicht verhandelbare „rote Linien“ gelten: Gewaltverzicht, Loslösung vom Terrorismus und Anerkennung des Verfassungsrahmens.

Bei der **Drogenbekämpfung** ist ebenfalls kein ausreichender Fortschritt zu konstatieren. Während die Anbaufläche reduziert werden konnte – 20 der 34 Provinzen sind opiumfrei –, wurde dies in den verbleibenden Gebieten durch intensivere Bewirtschaftung ausgeglichen.

Durch entschlossene Reformen konnte der afghanische **Staat seine Einnahmen** seit 2002 verzehnfachen. Gleichwohl kann er vorerst nicht einmal die Hälfte seiner laufenden Kosten noch nicht aus eigenen Einnahmen finanzieren. Afghanistan wird somit auf absehbare Zeit auf internationale Unterstützung angewiesen sein.

## **Entwicklung**

Afghanistan ist eines der ärmsten Länder der Welt. Seit 2002 hat sich die afghanische Wirtschaft – ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau – ausgesprochen dynamisch entwickelt. Besonders auf dem Land bleibt die Armut allerdings weiter groß.

Die ländliche Bevölkerung lebt überwiegend von der **Land - und Viehwirtschaft**. Schwieriges Gelände und extremes Klima, mangelndes Bewässerungsmanagement und starke Ressourcendegradation stellen die Entwicklung der Land- und Viehwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen. Die landwirtschaftlichen Erträge bleiben stark vom jeweiligen Niederschlag abhängig. Auch in guten Erntejahren kann sich Afghanistan wegen mangelnder Transport- und Lagerkapazität noch nicht selbst versorgen. Die afghanische Regierung konnte mit internationaler und deutscher Unterstützung dennoch stetige Fortschritte bei der Entwicklung des ländlichen Raums erreichen.

Die **Infrastruktur** in Afghanistan war zu Beginn des internationalen Engagements nur schwach ausgebaut und, sofern vorhanden, weitgehend zerstört. Seit 2001 wurden bei der Trinkwasser- und Energieversorgung und bei der Verbesserung der Verkehrswege erhebliche Fortschritte erzielt. Das afghanische Straßennetz ist größer und besser ausgebaut als je zuvor, und zumindest die großen Städte haben wieder eine durchgehende Stromversorgung. Der Zugang der Bevölkerung zu sauberem Trinkwasser ist allerdings noch sehr begrenzt.

Das afghanische **Bildungswesen** war in den Jahren des Bürgerkriegs und unter den bildungsfeindlichen Taliban weitgehend kollabiert. Zahlreiche Schulen wurden zerstört; Mädchen und Frauen waren vom Zugang zu Bildungseinrichtungen ausgeschlossen. Dies hat sich grundlegend geändert. Seit dem Ende der Taliban-Herrschaft zeigen sich insbesondere im Bereich der Grundbildung beachtenswerte Erfolge. Die Bundesregierung engagiert sich im Schulsektor, bei der Lehrerausbildung, bei der Förderung von Deutsch als Fremdsprache und bei der Alphabetisierung und Erwachsenenbildung. Es bestehen zahlreiche Partnerschaften zwischen deutschen und afghanischen Universitäten.

Eine angemessene **Gesundheitsversorgung** ist für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes und unmittelbar für die afghanische Bevölkerung von großer Bedeutung. Seit 2001 sind klare Fortschritte zu verzeichnen. Der zuvor kaum vorhandene Zugang zu ärztlicher Versorgung und Krankenhäusern hat sich bereits erheblich verbessert. Die Sterblichkeitsrate sinkt. Die Verbesserung der Lebensverhältnisse wird von der afghanischen Bevölkerung wahrgenommen; dies trägt zur Stabilisierung des Landes bei.

In Afghanistan wächst eine **junge Generation** heran, mit Zugang zu anderen Kulturen und neuen Bildungschancen. Dies ist ein Fortschritt an sich, der Erwartungen an die Zukunft weckt, aber im Kontrast zu einer sehr konservativen Gesellschaft steht. Wird diese junge Generation enttäuscht, drohen Abwendung und Radikalisierung und damit ein zusätzliches Konfliktpotenzial.

Viele der in Afghanistan erreichten Fortschritte konnten nur mit **internationaler Hilfe** erreicht werden. Soll diese Entwicklung fortgesetzt werden, sind eigene Anstrengungen der afghanischen Regierung ebenso notwendig wie eine langfristige, planbare und an afghanischen Prioritäten ausgerichtete Unterstützung der internationalen Gemeinschaft.