

Auswärtiges Amt

12. September 2006

Bundesministerium des Inneren

Bundesministerium der Verteidigung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung

Die Bundesregierung legt dieses Konzept im Umfeld des fünften Jahrestages des 11. September 2001 vor. Mit und seit diesem Tag hat sich die Welt dramatisch verändert. Nicht nur der Westen, auch Länder wie Indien, Indonesien, Pakistan und Russland sind seitdem zu Opfern einer steigenden Zahl terroristischer Anschläge geworden. Viele tatsächliche und vereitelte Anschläge tragen die Handschrift des 11. September. Täter und Unterstützer sind vielfach im gleichen Netzwerk der al-Qaida zu finden, die Afghanistan als Plattform für ihren Angriff auf die USA nutzte.

Die internationale Intervention in Afghanistan im Jahr 2001 hat den terroristischen Strukturen der al-Qaida und den sie beherbergenden Taliban einen wichtigen Operations- und Rückzugsraum genommen. Die afghanische Regierung und die sie unterstützende internationale Staatengemeinschaft wollen diesen Erfolg nachhaltig und dauerhaft machen. Dies setzt den weiteren Ausbau und die Stärkung eines sich selbst tragenden afghanischen Staatswesens voraus. Allerdings haben verschiedene Insurgentengruppen – an vorderster Stelle die Taliban – in den letzten Monaten ihre terroristischen und militärischen Aktionen in Afghanistan verstärkt. Sie hoffen auf Handlungsunfähigkeit der demokratisch legitimierten afghanischen Regierung und Ermüdung bei den in Afghanistan engagierten Staaten. Ein Zurückfahren der internationalen Unterstützung in dieser kritischen Phase würde erhebliche Risiken bergen und Raum schaffen für ein Wiederaufleben terroristischer Strukturen. Dies käme in der internationalen Auseinandersetzung mit dem gewaltbereiten radikalen Islamismus einer Niederlage der auf politische Lösungen und Konfliktvermeidung setzenden Staatengemeinschaft gleich. Eine erfolgreiche Stabilisierung Afghanistans hätte andererseits eine positive internationale Ausstrahlung. Unser Engagement in Afghanistan profitiert von der weit überwiegenden Zustimmung der Afghanen selbst und von breiter Einigkeit innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Die Bundesregierung ist weiterhin davon überzeugt, dass die Stabilisierung Afghanistans gelingen kann.

In Afghanistan geht es dabei um weit mehr als um ein isoliertes Projekt der Stabilisierung und des Wiederaufbaus. Das Land steht nicht nur im Zentrum der Frage nach dem Erfolg des radikalen Islamismus und Terrorismus. Es ist historisch und aktuell ein wichtiges Scharnier zwischen der Nahostregion, Zentralasien und Südasien. Schon die Stellung zwischen dem westlichen Nachbarn Iran, der ein Streben nach Nuklearwaffen bislang nicht überzeugend widerlegen konnte und dem süd-östlichen Nachbarn Pakistan, der über Nuklearwaffen verfügt, macht die Brisanz der politischen Lage Afghanistans deutlich. Oft und zu Recht wird der destabilisierende Einfluss, der von benachbartem Territorium auf Afghanistan ausgeht, beschrieben. Ein erneuter Zusammenbruch staatlicher Strukturen und ein erneutes Vordringen der Taliban in Afghanistan hätte verheerende Auswirkungen auf die regionale Stabilität in diesem Raum. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung in Pakistan, dessen Stabilisierung ebenfalls im nachhaltigen westlichen Interesse liegt. Wir können Afghanistan deshalb nicht allein lassen. Unser Interesse an regionaler Stabilität und unsere unmittelbaren Sicherheitsinteressen in der Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus verbieten das. Es bleibt das Ziel der Bundesregierung, auch weiterhin einen Beitrag dazu zu leisten, den Menschen in Afghanistan eine Chance auf ein Leben ohne Krieg und wirtschaftliche Not zu geben. Die Voraussetzungen hierfür sind schwieriger geworden. Wir haben aber weiter gute Chancen, unsere Ziele in Afghanistan zu erreichen, wenn wir uns den aktuellen Herausforderungen stellen.

In den letzten Monaten erreichen uns freilich wenig positive Nachrichten aus Afghanistan. In vielen Regionen hat sich die Sicherheitslage deutlich verschlechtert. In der Bevölkerung macht sich Enttäuschung über das Ausbleiben einer – nicht immer in einem realistischen Ausmaß – erhofften Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse breit und bei der Drogenbekämpfung bleiben Erfolge aus.

Als die Bundesregierung ihr erstes Afghanistankonzept im Jahr 2003 vorlegte, hatten drei große Afghanistan Konferenzen die Tür für einen politischen Neuanfang in Afghanistan aufgestoßen. Der Institutionenaufbau machte Fortschritte. Die Afghanen überwandern traditionelle Streitigkeiten. Sie nahmen die Zukunft ihres Landes selbst in die Hand. Die internationale Gemeinschaft mobilisierte umfangreiche Wiederaufbauhilfe. Ihre militärische Präsenz schaffte ein sicheres Umfeld. Die regionale und internationale Lage beeinträchtigte die Entwicklung in Afghanistan kaum negativ.

Auch wenn die enormen Herausforderungen, denen sich Deutschland und seine Partner in Afghanistan stellen, bereits am Anfang klar waren, überwog angesichts dieser ersten schnellen Erfolge Zuversicht.

Der Optimismus dieser Aufbruchstimmung ist heute verfliegen. Bei der Frage nach Zielen, Instrumenten und Intensität unseres Engagements in Afghanistan darf es jedoch nicht um Stimmungen gehen. Die Fortsetzung unseres Engagements in Afghanistan ist notwendig und aufgrund der veränderten internationalen Lage im Jahr 2006 wichtiger denn je.

Es ist die Aufgabe dieses Konzepts, den Blick klar auf die gewachsenen Schwierigkeiten in Afghanistan zu richten und den Kurs für die Zukunft zu bestimmen. Es ist von der Überzeugung getragen, dass nur der ehrliche Blick auf die Lage in Afghanistan die Voraussetzung für erfolgreiches Handeln in diesem schwierigen Land schafft.

Die im Konzept enthaltene Bilanz des bisher Erreichten soll einer Überprüfung bisheriger Handlungsmuster und -Optionen dienen. Die Struktur und Wirksamkeit des deutschen Engagements wird untersucht. Viele Aufgaben sind langfristig angelegt und ihre Ziele deshalb noch nicht erreicht. Im Licht veränderter afghanischer und internationaler Rahmenbedingungen stellt das Konzept die Frage nach der qualitativen und quantitativen Angemessenheit des Ressourceneinsatzes. Es kommt zu dem Ergebnis, dass Bereiche wie der Polizeiaufbau, bei dem Deutschland Führungsnation ist, verstärkt werden müssen.

Die Bundesregierung ist überzeugt, dass das deutsche Engagement in Afghanistan auch in der aktuell schwierigen Phase einen wichtigen und wirksamen Beitrag zur Stabilisierung des Landes leistet. Dies setzt die richtige Mischung aus der Kontinuität erfolgreicher Arbeit, dem Nachsteuern in schwierigen Bereichen und der Weiterentwicklung unserer Ansätze voraus. Erst mit dieser sich stetig überprüfenden und sich den wandelnden Verhältnissen anpassenden Arbeitsweise wird die Grundlage für ein langfristig erfolgreiches deutsches Engagement in Afghanistan gelegt. Auch die Aufbaubemühungen der internationalen Gemeinschaft im Ganzen sind langfristig angelegt. Der auf der Londoner Afghanistan Konferenz am 31.01.06 von der internationalen Gemeinschaft und Afghanistan gemeinsam verabschiedete „Afghanistan Compact“ definiert die für die nächsten 5 Jahre gemeinsam ins Auge gefassten Ziele. An ihnen orientieren sich auch die deutschen Aufbaubemühungen.

Es ist wichtig, den auf dem Petersberg eingeschlagenen und in London weiterentwickelten Weg konsequent fortzusetzen. Dabei liegt es bei Afghanistan und seiner frei gewählten Regierung, den Aufbau und die einzelnen dazu in London verabredeten Schritte zu planen und durchzusetzen – wobei die internationale Gemeinschaft freilich in breitem Umfang politisch, entwicklungspolitisch und militärisch Unterstützung gewährt. Diese Arbeitsteilung ist von zentraler Bedeutung. Angesichts deutlich gewachsener Schwierigkeiten ist es zugleich notwendig, sich mit allen Partnern des Wiederaufbau- und Stabilisierungsprozesses, vor allem auch mit der afghanischen Regierung darauf zu verständigen, die zuletzt in London gemeinsam bestätigten Grundsätze und Maßstäbe des Wiederaufbaus konsequenter als bisher zu be-

achten. Entschlossenes afghanisches Handeln ist in der jetzt eröffneten Phase afghanischer Verantwortungsübernahme zentrale Voraussetzung eines sinnvollen und wirksamen deutschen Engagements für Afghanistan. Für Deutschland wiederum ergibt sich daraus, dass von uns auch weiterhin schwerpunktmäßig Beiträge gefragt sind, die die afghanische Seite in die Lage versetzen, ihre Verantwortung tatsächlich auch wahrzunehmen; das sind etwa alle Beiträge zur Qualifizierung des afghanischen Regierungspersonals und zur Verbesserung der Regierungsführung. Hierzu gehören aber auch Beiträge zur Stabilisierung des internationalen Umfeldes, damit Afghanistan in Ruhe seinen Aufbau fortsetzen kann. Erst auf dieser Grundlage kann der erfolgreiche Abschluss der verschiedenen mit dem Wiederaufbau Afghanistans verbundenen Aufgaben gelingen und damit zugleich die Voraussetzung für die Reduzierung internationaler Hilfe gelegt werden. Am Ende sollte ein Afghanistan stehen, das sich selbst gegen innere und äußere Feinde verteidigen kann und die Voraussetzungen für die eigenständige politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes gelegt hat. Nach Auffassung der Bundesregierung geschieht dies am besten durch verlässliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die individuelle Freiheiten schützen, die Mitwirkung an politischen Entscheidungen garantieren und den Menschen selbstbestimmte wirtschaftliche und soziale Entfaltungsmöglichkeiten eröffnen.

I. Vom Petersberg nach London: Bilanz und Herausforderungen

Die aktuelle Entwicklung vor allem im Süden Afghanistans darf den Blick auf die Erfolge des internationalen Engagements nicht verstellen; andererseits stehen diesen Erfolgen nicht minder gewichtige Probleme gegenüber: Das Pro-Kopf-Einkommen in Afghanistan hat sich innerhalb der letzten fünf Jahre verdoppelt, Afghanistan zählt aber nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt; 77% (im Vergleich zu 9% in 2001) der Einwohner Afghanistans haben mittlerweile Zugang zum Gesundheitswesen, die Lebenserwartung beträgt dennoch nur 45 Jahre; 7 Mio. Kinder gehen zur Schule, gleichzeitig nimmt die Zahl der Anschläge auf Schulen zu, vor allem im Süden (zur Zeit sind davon ca. 100.000 Schüler betroffen); der Aufbau der Institutionen, einschließlich von afghanischer Armee und Polizei schreitet voran, andererseits hat sich die Sicherheitslage vor allem im Süden und Osten des Landes sehr verschlechtert. Dies zeigt: Die Erfolge und ihre Grundlagen müssen in regelmäßigen Abständen kritisch überprüft und weiterentwickelt werden. Dies bildet zugleich die Voraussetzung für den Erfolg der internationalen Hilfe. Die Umsetzung des internationalen Engagements in Afghanistan wird erschwert durch die Interdependenz aller Bereiche und dem damit verbundenen Erfordernis an afghanische Regierung und internationale Gemeinschaft, auf allen Ebenen gleichzeitig zu agieren. Dabei muss der weit verbreiteten, aber falschen Wahrnehmung entgegengetreten werden, dass die internationale Gemeinschaft in Afghanistan hauptsächlich militärisch

engagiert ist. Eine solch verengte Wahrnehmung ist es, die sowohl in der afghanischen als auch in der internationalen Öffentlichkeit zu Fehlurteilen führt.

Die Grundlagen für das internationale Afghanistan-Engagement wurden auf den Konferenzen auf dem Petersberg (27.11.-05.12.01 und 02.12.02), in Tokio (21.-22.01.02), in Berlin (31.03.-01.04.04) und zuletzt in London (31.01.-01.02.06) gelegt. Die Konferenz in London verabschiedete zu diesem Zweck den „**Afghanistan Compact**“, den Fahrplan für die weiteren Schritte des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus Afghanistans bis 2010. Der „Compact“ ist als politisch, aber nicht rechtlich bindender Pakt zwischen der internationalen Gemeinschaft und Afghanistan konzipiert und wurde von UNAMA und der afghanischen Regierung unter Beteiligung der wichtigsten internationalen Partner verfasst. Darin werden die allgemeinen Entwicklungsgrundsätze vorgestellt, die Eigenverantwortung Afghanistans für den Prozess festgeschrieben („Afghan ownership“) und die umfassende Unterstützung der internationalen Partner beim Erreichen dieser Ziele zugesagt, aber auch die von der afghanischen Seite im Rahmen ihrer Verantwortung zu schaffenden Voraussetzungen präzisiert. In den Anlagen werden die Ziele des Compact in konkret gefasste Einzelaufgaben umgemünzt, die innerhalb fester Zeitrahmen zu erledigen sind (Annex I, „Benchmarks“); bestimmte Regeln sollen die Effizienz der internationalen Hilfe erhöhen (Annex II, „Aid Effectiveness“); schließlich wurde ein Mechanismus zur Begleitung und Überwachung der Umsetzung des „Afghanistan Compact“ vereinbart (Annex III, „Monitoring“).

Als weiteres Dokument wurde auf der Londoner Konferenz die vorläufige afghanische Armutsbekämpfungsstrategie (**interim Afghan National Development Strategy**, i-ANDS) vorgestellt. Sie war im zweiten Halbjahr 2005 von der afghanischen Regierung verfasst worden und definiert innerafghanisch die Ziele des Wiederaufbauprozesses.

1. Politischer Prozess

Mit dem Zusammentritt des afghanischen Parlaments zu seiner konstituierenden Sitzung am 19.12.05 endete der **Bonn-Prozess**. Er war erfolgreich, auch wenn er Verzögerungen und Rückschläge zu verkraften hatte. Die Ausgangslage von 2001 war dabei denkbar schlecht: Nach 22 Jahren Krieg und Bürgerkrieg war Afghanistans materielle und institutionelle Infrastruktur fast komplett zerstört. Bis zu 6 Mio. Afghanen (von einer Gesamtbevölkerung von ca. 27 Mio.) waren in die Nachbarstaaten geflohen. Jahrelang hatte kein regulärer Schulbetrieb stattgefunden. Frauen und ethnische Minderheiten hatten kaum Gestaltungsmöglichkeiten im öffentlichen Leben. Das Land war international isoliert.

Entsprechend der Vorgabe des Bonner Prozesses wurde am 04.01.04 von einer Verfassungsgebenden Loya Jirga eine neue afghanische Verfassung verabschiedet, am 09.10.04 wurde mit Präsident Karzai erstmals in der Geschichte Afghanistans ein Staatsoberhaupt frei gewählt und am 18.09.05 fanden nach 36 Jahren erstmals wieder Parlamentswahlen statt. An der Er-

möglichkeit beider Wahlen hat sich Deutschland finanziell, aber auch mit Wahlbeobachtern, Trainingsmaßnahmen, etc. in erheblichem Umfang beteiligt. Die Partizipation von Frauen am politischen Prozess war hoch wie nie zuvor: Im Unterhaus des afghanischen Parlaments sind dank einer verfassungsrechtlich verankerten Quotenregelung 27,4% der Abgeordneten weiblich. Trotz allgemeiner Unerfahrenheit, unzulänglicher Strukturen, starker Zersplitterung und teilweise erheblich aus unterschiedlichen Gründen vorbelasteter Abgeordneter nimmt das afghanische Parlament seine Aufgaben insgesamt verantwortungsbewusst wahr. Die neue Zentralregierung besteht aus kompetenten, überwiegend aus der Vergangenheit unbelasteten Ministern. Parlament wie Regierung sind ethnisch ausgewogen. Der Oberste Gerichtshof wurde gemäß den Bestimmungen der afghanischen Verfassung neu besetzt. Insgesamt verfügt das Land damit über demokratisch legitimierte Verfassungsorgane, die allerdings fragil sind.

Außenpolitisch sucht die afghanische Regierung zum einen den Schulterschluss mit westlichen Staaten und Bündnissen (insbes. USA, EU, NATO). Eine Reihe von Partnerschafts-Erklärungen (mit USA, Großbritannien, EU) sichern diese Orientierung ab. Zuletzt wurde zwischen der NATO und der afghanischen Regierung am 06.09.06 ein Kooperationsprogramm über langfristige Unterstützungs- und Ausbildungsleistungen im Sicherheitssektor verabschiedet. Afghanistan ist darüber hinaus Kooperationspartner der OSZE. Auf der anderen Seite strebt die afghanische Regierung die Intensivierung der Beziehungen zu Nachbarn und Regionalmächten an. Afghanistan ist in einer Scharnierfunktion im Schnittpunkt der vier Nachbarregionen Mittelost, Fernost, Zentralasien und Südasien; diese besser zu nutzen war insbesondere das Ziel einer am 05.12.05 in Kabul mit Unterstützung der G8 einberufenen Konferenz zur Förderung der regionalen Kooperation in und um Afghanistan. Das Land ist inzwischen an den meisten Regionalorganisationen beteiligt – auch der Doha-Prozess (Doha I 2004, Doha II 2006) zum Aufbau eines modernen Grenzmanagements zwischen Afghanistan und den Anrainerstaaten ist hier zu nennen.

Gleichzeitig sind eine Reihe teils gravierender Probleme deutlich geworden, die aktiv angegangen werden müssen:

- **Zustimmung der afghanischen Bevölkerung zum internationalen Engagement:** Die große Mehrheit der afghanischen Bevölkerung unterstützt nach wie vor das internationale Engagement – einschließlich der Präsenz ausländischer Truppen – und ist dankbar für die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft. Verschiedene Faktoren führten andererseits zu wachsenden und leicht zu enttäuschenden Erwartungen hinsichtlich einer schnellen Verbesserung der eigenen materiellen Lage. Angesichts der Fülle der zu bewältigenden Herausforderungen im Land hat die „Friedensdividende“ viele Menschen noch nicht erreicht. Die Ungeduld wächst. Dies und ein komplexes Gemenge anderer Faktoren führten am 29.05.06 zu gewaltsamen Ausschreitungen

in Kabul in der Folge eines von einem Lastwagen der US-Armee verursachten Verkehrsunfalls. Eine gewalttätige Menge von etwa 2.000 Personen griff Objekte an, die einerseits den staatlichen Sicherheitsbehörden, andererseits der internationalen Gemeinschaft zuzurechnen waren; teilweise kam es zu Brandstiftungen. Auch wenn die Zahl der Gewalttäter in Relation zur Einwohnerzahl von Kabul (über 3 Mio.) gering war, müssen die Ereignisse vom 29.05.06 dennoch eine Mahnung sein, die Zustimmung der Bevölkerung zum internationalen Engagement, und damit die vielleicht wichtigste Voraussetzung für dessen Erfolg, nicht unkritisch vorauszusetzen.

- **Arbeit von Parlament und politischen Parteien:** Das neu gewählte Parlament hat seine Arbeit im Dezember 2005 aufgenommen und sucht seitdem seinen Platz im afghanischen Verfassungsgefüge. Insgesamt hat es in den zurückliegenden ersten Monaten seiner Existenz Augenmaß bewiesen und sich mit großem Ernst seiner Aufgaben angenommen. Andererseits ist es angesichts des Fehlens jeglicher parlamentarischer Erfahrung kaum überraschend, dass die Geschäftsabläufe des neuen Parlaments bislang noch sehr zähflüssig sind. So hat das Parlament erst im Mai 2006 mit dem Haushalt ein erstes Gesetz beschlossen. Insbesondere sind noch sämtliche der in der Zeit der parlamentslosen Übergangsregierung erlassenen Verordnungen zu überprüfen, bevor dann endlich neue wichtige Gesetzesvorhaben angegangen werden können. Dabei wird die parlamentarische Willensbildung durch das Fehlen parteipolitisch begründeter Fraktionen erheblich erschwert.
- **Die lokalen Strukturen sind bislang schwach entwickelt.** Die ebenfalls im letzten Jahr gewählten Provinzräte der 34 afghanischen Provinzen (grob vergleichbar unseren Landesparlamenten) arbeiten weiterhin ohne ausreichende gesetzliche Grundlage, was sie nicht gehindert hat, sich gewissermaßen ad hoc Aufgaben zu suchen – mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Sie könnten aber ein besonders geeignetes Zwischenglied zwischen der für die meisten Afghanen sehr fernen Zentralregierung und der Bevölkerung sein und damit helfen, das Staatswesen zivilgesellschaftlich zu verwurzeln.
- **Korruption und Nepotismus:** Bei der Besetzung hoher Regierungs- und regierungsnaher Ämter in den Provinzen wurden teilweise Personen berücksichtigt, denen erhebliche Verstrickungen in kriminelle Aktivitäten, insbesondere in den Drogenhandel, oder schwere Menschenrechtsverletzungen aus der Bürgerkriegszeit nachgesagt werden und die nicht die Gewähr für eine unparteiliche, professionelle und gesetzeskonforme Ausübung ihres Amtes bieten. Als Begründung hierfür wird oft die Befürchtung einer Verschlechterung der Sicherheitslage angegeben, sollten solche Kräfte ausgegrenzt werden. Die bisherige Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Präsenz belasteter Kräfte in Regierungsämtern die Sicherheitslage nicht verbessert, ihre Entfernung aus solchen

Ämtern sie jedenfalls nicht verschlechtert. Auch die afghanische Regierung räumt mittlerweile ein, dass es in ihren Reihen Korruption gibt und sie besondere Anstrengungen zu ihrer Beseitigung unternehmen muss.

- **Islamistische Tendenzen:** Der Fall des Konvertiten Abdul Rahman (Ende März 2006) oder die Entscheidung zur Schaffung eines „Department for the Prevention of Vice and the Promotion of Virtue“ („Abteilung für die Verhinderung des Bösen und die Förderung der Tugend“), das allerdings nach Angaben der Regierung keinerlei exekutive Gewalt ausüben soll, verweisen auf die schwierige Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen unverrückbaren Menschenrechtsprinzipien einerseits und traditionell islamischen Moralvorstellungen andererseits zu finden, wie sie einer zutiefst gläubigen muslimischen Bevölkerung zu eigen sind, ohne mit Fundamentalismus gleichgesetzt werden zu dürfen; selbstverständlich hat auch Afghanistan Anspruch darauf, seinen eigenen Weg zur Demokratie zu suchen.
- **Regionalpolitische Herausforderungen:** Die notwendige, ja unverzichtbare Abstützung des Wiederaufbauprozesses durch die Nachbarn Afghanistans ist im Falle der Beziehungen zu Pakistan durch besondere Herausforderungen geprägt. Angesichts der pakistanischen Hilfe für die Taliban in den 90er Jahren ist die afghanische Regierung besorgt über die anhaltende Unterstützung von Talibankräften von pakistanischem Boden aus einschließlich ihrer Ausbildung dort. Gleichzeitig hat Pakistan über Jahre mit der Beherbergung von Millionen von afghanischen Flüchtlingen eine Hauptlast aus der Zeit der sowjetischen Besatzung Afghanistans und des Bürgerkriegs im Lande getragen und ist der afghanischen Bevölkerung in Teilen ethnisch eng verbunden. Die Beziehungen zu den zentralasiatischen Nachbarn im Norden sind weiterhin nicht sehr substantiell, während der Konflikt um das iranische Nuklearprogramm von dieser Seite für die afghanische Außenpolitik Belastungen schafft.

2. Sicherheitsunterstützung

a. Sicherheitslage

Die Sicherheitslage hat sich seit dem Winter 2005/2006 fühlbar verschlechtert. So zeigen die absoluten Zahlen der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle in Afghanistan eine deutliche Zunahme im Vergleich zum Vorjahr. Weiterhin besteht dabei eine Zweiteilung des Landes in den wesentlich ruhigeren Norden und Westen einerseits und die unruhigen (süd-)östlichen und südlichen Landesteile andererseits. Anteilig entfallen je ca. 5% der Zwischenfälle auf den Nord-, West- und Kabul-Bereich, 85% hingegen auf den Süden und Osten. Insgesamt zeichnet sich aber auch im Norden und Westen Afghanistans eine zunehmende Gewaltbereitschaft all jener Interessengruppen ab, die der internationalen Staatengemeinschaft und deren Enga-

gement beim Wiederaufbau sowie der Stabilisierung Afghanistans ablehnend gegenüberstehen.

Prioritäre Ziele der regierungsfeindlichen Kräfte sind weiterhin nationale und internationale Sicherheitskräfte, Regierungsvertreter und Persönlichkeiten von regionaler und überregionaler Bedeutung; dabei werden Opfer in der Zivilbevölkerung in Kauf genommen. Besonders zu erwähnen ist die in 2006 deutlich angestiegene Zahl von Selbstmordanschlägen (2005 insgesamt noch 22, 2006 bisher bereits ca. 60). Deren geringem Anteil von ca. 3 % an den sicherheitsrelevanten Zwischenfällen stehen dabei das große Schadensausmaß und der psychologische Effekt auf die Bevölkerung sowie die Außenwahrnehmung Afghanistans gegenüber. Regional fanden die weitaus meisten Selbstmordanschläge in der Provinz Kandahar statt – in der Nordregion gab es bislang einen solchen Anschlag. Ferner ist auf den Umstand zu verweisen, dass die Insurgenten im Süden erstmals seit Jahren wieder Aktionen in größeren Gruppen von bis zu Hunderten von Kämpfern durchgeführt haben.

Die Tatmotive hinter den sicherheitsrelevanten Vorfällen im **Norden** (und Westen) liegen hauptsächlich in der Drogenwirtschaft und in der Kriminalität. Größere Präsenz der nationalen und internationalen Sicherheitskräfte sowie Programme zur Auflösung illegaler bewaffneter Gruppen und aktive Drogenvernichtungsmaßnahmen der afghanischen Regierung stören die Einflussphären lokaler Drogenbosse und Krimineller, aber auch regionaler Machthaber, und fordern sie zu Gegenmaßnahmen heraus. Grundsätzlich anders stellt sich die Lage im **Süden** und **Osten** dar: Islamistische Indoktrinierung, ethnische und tribale Verbindungen zu verschiedenen Insurgenten-Gruppen und – als besonders wichtige Vorbedingung – die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit schlechter Regierungsführung örtlicher Vertreter der Zentralregierung, gepaart mit dem nur langsam voranschreitenden wirtschaftlichen Wiederaufbau, sind Nährboden für ein Unterstützerumfeld zugunsten der Extremisten, die gleichzeitig Druck auf die Bevölkerung ausüben und teils massive Einschüchterungen vornehmen. Das schwer kontrollierbare pakistanisch-afghanische Grenzgebiet bietet zudem optimale Schutz und Rückzugsmöglichkeiten; hinzukommt vielfältige Unterstützung für die Insurgenten durch Strukturen von jenseits der Grenze.

Die Insurgenz in Afghanistan weist eine vielfältige Zusammensetzung auf, wie sie sich auch in der vorbezeichneten Vielfalt der Tatmotive widerspiegelt. Daraus folgt gleichzeitig, dass ein Vorgehen dagegen sich ebenso vielfältiger Strategien bedienen muss: Die Bekämpfung von Taliban und al Qaida wird vor allem militärisch erfolgen müssen, ein Vorgehen gegen kriminelle Netzwerke erfordert in erster Linie polizeiliches Vorgehen, durch finanzielle Anreize lokal rekrutierte Kämpfer und durch schlechte Regierungsführung enttäuschte Stämme müssen politisch und durch wirtschaftliche Maßnahmen eingebunden werden. Der zügige Aufbau tragbarer staatlicher afghanischer Institutionen, aber auch der Ausbau der internatio-

nenalen Präsenz müssen vorangetrieben werden. Militärische Lösungen allein sind jedenfalls nicht zielführend.

b. Internationale Militärpräsenz

Auf Bitten der afghanischen Regierung hatten die Vereinten Nationen bereits mit der Resolution 1510 (2003) vom 13.10.03 die Ausweitung des bis dahin auf Kabul und Umgebung begrenzten Engagements von ISAF auf ganz Afghanistan beschlossen. In der Folge hat der NATO-Gipfel in Istanbul im Juni 2004 beschlossen, ISAF schrittweise auf ganz Afghanistan auszudehnen. Nach der Kabul-, sowie der Nord- und Westregion, hat ISAF am 31.07.06 auch die militärische Verantwortung für die Südregion übernommen. Mit der Erweiterung des Einsatzgebietes in die Ostregion wird die Verantwortungsübernahme für ganz Afghanistan durch ISAF abgeschlossen sein. ISAF übernimmt die dort bislang von der Operation Enduring Freedom (OEF) wahrgenommenen Stabilisierungs- und Aufbauarbeiten und weitet diese noch aus. Anti-Terroreinsätze werden aber auch zukünftig ausschließlich von OEF durchgeführt, in enger Abstimmung mit ISAF. Wegen des Aufgabenzuwachses und zur effektiveren Aufgabenbewältigung werden sukzessive sog. Regionalkommandos (Regional Command, RC - Nord, West, Süd, Ost und Kabul) zur Entlastung des ISAF-Kommandeurs eingerichtet. Deutschland hat seit Frühjahr 2006 das Regionalkommando Nord (RC-N) in Masar-e-Sharif übernommen und damit die internationale militärische Verantwortung für die gesamte Nordregion.

Zentraler Teil des internationalen Engagements außerhalb von Kabul bleiben die **Regionalen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Teams, PRTs)**. Sie setzen sich aus militärischen und zivilen Komponenten zusammen. Ihre Hauptaufgabe ist es, die Autorität der Zentralregierung in den Provinzen zu stärken, sowie Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen im Land zu fördern. Zur Zeit sind 23 PRTs in Afghanistan operativ, 13 davon unter NATO/ ISAF-Führung, 10 noch unter OEF.

Die derzeit **unter deutscher Führung stehenden PRTs Kundus und Faisabad** wurden am 30.12.03 bzw. 01.10.04 ISAF unterstellt. Deutschland stellt derzeit ca. 2.700 Soldaten für ISAF, die außer in den PRTs auch in Masar-e-Sharif, Kabul und im usbekischen Termez (Versorgungsbasis) eingesetzt sind. Das Bundestags-Mandat vom 28.09.05 sieht insgesamt eine Obergrenze von 3.000 Soldaten vor.

Als Deutschland 2003 in Kundus das US-geführte OEF-PRT im Rahmen von ISAF übernahm, hat die Bundesregierung damit – unter der Prämisse, dass PRTs ein wichtiges **politisches Instrument** in einem schwierigen Umfeld sind – einen neuen Weg eingeschlagen, der von Beginn an eine starke zivile Komponente vorsah. Die deutschen PRTs setzen sich zusammen aus Personal des BMVg, AA, BMI und BMZ. Die Ressorts arbeiten eng zusammen.

Dieser zunächst von der Bundesregierung entwickelte und erfolgreich praktizierte zivil-militärische Ansatz fand auch bei anderen in PRTs vertretenen Nationen Anklang und soll in weitere Provinzen getragen werden. Zusätzlich zur intensiven Koordinierung vor Ort findet eine wöchentliche Videokonferenz der zuständigen Arbeitseinheiten der vier Ministerien in Bonn/Berlin statt. Diese Arbeitsteilung hat sich als sinnvoll erwiesen: Dadurch konnte der Wiederaufbauprozess in der Nordregion umfassend angegangen werden. Die PRTs integrieren auf der militärischen wie der zivilen Seite auch internationale Komponenten, auf der zivilen z.B. Vertreter fremder Außenministerien, von Entwicklungsorganisationen und internationale Polizeiberater. In Faisabad wurde nach der Verlegung des PRTs aus der Stadtmitte auf eine Gelände in Flughafennähe ein Stadthaus eingerichtet, um die Gefahr der Entfremdung von der lokalen Bevölkerung zu vermeiden. PRT-Angehörige nehmen dort regelmäßig Termine wahr.

c. Sicherheitssektorreform

Parallel zur politischen Agenda haben afghanische Regierung und internationale Gemeinschaft die Sicherheitssektorreform als einen wesentlichen Pfeiler des Wiederaufbaus vor dem Hintergrund vorangetrieben, dass die landesweite Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols eine Grundvoraussetzung für die Schaffung von Sicherheit und damit für eine stabile Entwicklung des Landes ist. Zugleich wird damit das Fundament für eine schrittweise Reduzierung des internationalen militärischen Engagements gelegt. Auf Bitten der afghanischen Regierung verständigte sich 2002 die internationale Gemeinschaft auf ein Konzept, das für den Aufbau der unterschiedlichen Sicherheitsbereiche jeweils einem Staat die Führungsverantwortung zuwies. Angesichts des immensen Ausmaßes der Wiederaufbauerfordernisse in Afghanistan integrierte diese von Beginn an personelle und finanzielle Beiträge anderer Geber – ein Ansatz, der sich grundsätzlich bewährt hat, der aber auch Risiken aufgrund unzureichender Abstimmung in sich birgt. Auf der London-Konferenz wurde der Begriff „lead nation“ (Leitnation) in „key partner nation“ (Partnernation) angepasst, um damit die afghanische Gesamtverantwortung hervorzuheben.

- **Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von regulären Milizen (DDR); Entwaffnung und Auflösung illegaler Milizen (DIAG); Partnernation: Japan.** Im Zuge des DDR-Prozesses, der im Juni d.J. endete, wurden 63.380 Milizionäre entwaffnet, über 45.000 Waffen eingesammelt (davon ca. 9.200 schwere Waffen) und 53.804 ehemalige Kombattanten in Reintegrationsmaßnahmen eingebunden; Deutschland hat sich personell an der Internationalen Beobachtergruppe für DDR beteiligt. Trotz erfolgreichen Abschlusses des DDR-Prozesses ist in Afghanistan weiterhin eine schwer überschaubare Anzahl von Waffen im Umlauf. Wegen des Ausweichens ehemaliger Kämpfer in die Illegalität wurde Mitte 2005 mit Abschluss der Entwaffnungskomponente des DDR-Prozesses ein Folgeprogramm namens DIAG (Disbandment of

Illegal Armed Groups) aufgelegt, das die Entwaffnung und Auflösung illegaler Milizen anstrebt. Das Programm kommt bislang nur schleppend voran.

- **Aufbau einer afghanischen Armee (Afghan National Army, ANA); Partnerschaft: USA.** Bis 2009 sollen 70.000 afghanische Soldaten ausgebildet werden und der Regierung zur Verfügung stehen. Bislang wurden über 30.000 Soldaten ausgebildet, die mit großzügiger materieller, logistischer und planerischer Unterstützung vor allem der USA einen zunehmend wichtigen Beitrag im Anti-Terror-Kampf leisten. Deutschland beteiligt sich am Aufbau der ANA unter anderem durch die Ausbildung des einzigen afghanischen Panzerbataillons. Im Rahmen des NATO-Konzepts der „Operational Mentoring and Liaison Teams“ (OMLT) stellt die Bundeswehr ein OMLT für den Korpsstab des 209. Korps (verantwortlich für die Nordregion) der ANA in Mazar-e-Sharif und ein OMLT für das ANA-Bataillon in Kundus. Die Ausbildung der ANA im deutschen Verantwortungsbereich in der Nordregion ist umfassend angelegt und soll die afghanischen Streitkräfte zur selbständigen Aufgabenwahrnehmung befähigen. Dazu führen NATO-Kräfte und ANA – im Rahmen der Grenzen des ISAF OPLANs und des Bundestagsmandats – vermehrt gemeinsame Operationen durch.

- **Aufbau einer nationalen afghanischen Polizei (Afghan National Police, ANP); Partnerschaft: Deutschland.** Deutschland begleitet seit Anfang 2002 Wiederaufbau und Reform der ANP. Bisher wurden 70 Mio. € einschließlich des deutschen Anteils am EU-Beitrag zum Polizeiaufbau bereitgestellt. Zunächst standen Aufbau und Ausstattung zentraler Einrichtungen von Innenministerium und Polizei im Vordergrund, darunter vor allem der Polizeiakademie Kabul. Gemeinsam mit der afghanischen Regierung hat Deutschland eine Aus- und Fortbildungskonzeption entwickelt, die bisher über 16.000 afghanische Polizisten gefördert hat. Reformbeschlüsse zur Struktur des Innenministeriums und der Polizei (u. a. Herauslösung der Grenzpolizei aus dem Militär) bereiteten den Weg zur Inkraftsetzung einer von Deutschland und Afghanistan gemeinsam erarbeiteten Organisations- und Gehaltsreform der ANP (sog. „Tashkeel“), die von Präsident Karzai im November 2005 gebilligt wurde. Im von Deutschland konzipierten „Mentoring“ werden höchste Entscheidungsträger im afghanischen Innenministerium und den Polizeizweigen während der Ausübung ihrer Tätigkeit begleitet. Deutschland ist Anlaufpunkt für Beiträge internationaler Partner, die sich im Polizeiaufbau engagieren und stellt ihnen Projektvorschläge und Ausbildungselemente zur Verfügung. Im Rahmen von zwei von Deutschland und Afghanistan ausgerichteten Ministerkonferenzen (Doha I und Doha II) wurden gezielt internationale Beiträge eingeworben. Die USA sind der bedeutendste Partner für personelle und finanzielle Beiträge zum Polizeiaufbau. Zur Umsetzung der Reformagenda gehört die Anpassung der Polizeigehälter an vergleichbare Ränge des Militärs, um die Polizei für qualifizierte

und integre Mitarbeiter attraktiver zu machen. Bestritten werden die Polizeigehälter durch den von den VN verwalteten und aus internationaler Hilfe gespeisten LOTFA (Law and Order Trust Fund for Afghanistan), der jedoch unterfinanziert ist. Auch adäquate Bezahlung allein garantiert aber nicht den Einsatz qualifizierter Führungskräfte, wie sie der „Tashkeel“ vorsieht. Politische Interventionen bei der Besetzung von Führungspositionen stehen immer wieder den Zielen des „Tashkeels“ entgegen. Die afghanische Seite muss deshalb an die Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus dem „Tashkeel“ erinnert werden. Ein Ergebnis der erfolgreichen Ausbildungsbemühungen ist die zunehmende Entsendung der von Deutschland ausgebildeten Polizisten in die Provinzen des Landes. Ihre Nachbetreuung sowie die lokale Polizeifortbildung und -ausstattung muss weiter ausgebaut werden. Dies wird insbesondere in den südlichen und östlichen Landesteilen durch die dortige Sicherheitslage erschwert.

- **Aufbau eines rechtsstaatlichen Justizwesens; Partnernation: Italien.** Das italienische Justizprojektbüro in Kabul hat die Renovierung von Gefängnissen vorgenommen, Justizpersonal ausgebildet und mit der Überarbeitung der Strafrechtsgesetzgebung begonnen. Italien stand vor der Herausforderung, Stammesrecht und islamische Grundvorstellungen mit den wichtigsten Prinzipien internationaler Normen in Einklang zu bringen, darunter Schutzrechte für Frauen und Minderjährige und entsprechende VN-Abkommen zu Menschenrechten. Deutschland hat die Reform über Projekte im Justizbereich unterstützt. Trotz aller Bemühungen der italienischen Partnernation sind bislang nur allererste Grundlagen gelegt worden. Allerdings ist die Justiz ein Feld, das tief in die gesellschaftlich-soziale Struktur eines Staates hineinwirkt und entsprechend schwer zu verändern ist. Dennoch kann ohne solche Veränderung auch die Polizeireform nicht gelingen.
- **Drogenbekämpfung; Partnernation: Großbritannien.** Nach Ermittlungen von UNODC, der hier zuständigen VN-Organisation, sind 2006 in Afghanistan 6.100 Tonnen Opium auf 165.000 Hektar angebaut und geerntet worden; 2005 waren es noch 4.100 Tonnen auf 104.000 Hektar, 2004 4.200 Tonnen auf 131.000 Hektar. Die für 2006 ermittelten Zahlen stellen die höchste jemals in Afghanistan erzielte Opiumernte dar. Die sich darin ausdrückende Dramatik erhellt der Umstand, dass bereits 2005 die afghanische Opiumernte 87 % der Weltjahresernte ausmachte und die jetzt erzielte Ernte 30 % größer ist als die weltweite Nachfrage nach Opium.

Dennoch ist der britischen Regierung zu bescheinigen, dass sie zusammen mit der afghanischen Regierung zur Bewältigung dieser wohl schwierigsten Aufgabe der Sicherheitssektorreform in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unter-

nommen hat. Britische Unterstützung floss u. a. in die Beratung des Ministeriums für Drogenbekämpfung, Aufbau und Ausbildung einer Drogenpolizei (Counter Narcotics Police of Afghanistan), Aufbau einer paramilitärischen Organisationseinheit der Polizei zur Bekämpfung des Drogenanbaus (Afghan Special Narcotics Force), Aufbau und Ausbildung einer Anti-Drogeneinheit aus Staatsanwälten und Richtern (Counter Narcotics Criminal Justice Task Force), Verabschiedung von Gesetzen im Bereich der Drogenkriminalität, Unterstützung des von Provinzgouverneuren geleiteten „Poppy Elimination Programme“ und Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten. Am Rande der Londoner Konferenz hat die afghanische Regierung am 31.01.06 ihren unter britischer Mithilfe erstellten Drogenbekämpfungsplan für die nächsten 5 Jahre vorgestellt (National Drug Control Strategy).

Es ist ein anerkanntes Grundelement erfolgreicher Drogenbekämpfungsstrategien, dass die nachhaltige Überwindung des Drogenanbaus nur auf der Grundlage der Schaffung von umfassend verbesserten, alternativen Einkommens- und Lebensverhältnissen („alternative livelihoods“) erfolgen kann. Die Bundesregierung leistet direkt und indirekt hierzu wesentliche Beiträge, insbesondere im Nordosten Afghanistans. Entwicklungspolitisch seien etwa das Vorhaben der alternativen Entwicklung in der Provinz Badakhshan genannt sowie die Unterstützung alternativer Anbauprodukte, z.B. durch die Rehabilitierung der größten Zuckerfabrik des Landes und der Wiedereinführung des Zuckerrübenanbaus in Baghlan. Auch ein regionales Wirtschaftsförderungsvorhaben für den Norden Afghanistans wird dazu beitragen, legale Einkommensmöglichkeiten als Alternativen zum Schlafmohnanbau zu entwickeln. Der Aufbau von drei Zentren für die Ausbildung von Grundschullehrerinnen und Grundschullehrern in den Nordprovinzen sowie Investitionen in die Wasserversorgung runden das deutsche Engagement zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in Nordafghanistan ab.

Im Rahmen des Polizeiaufbaus trägt Deutschland durch organisatorische Beratung, Ausstattungshilfe, Lehrgänge sowie Baumaßnahmen zum Aufbau der afghanischen Drogenpolizei (CNPA) bei. Darüber hinaus fördert Deutschland zusammen mit Großbritannien, insbesondere durch den Doha-Prozess, die Intensivierung der regionalen Polizeizusammenarbeit, bei der die Bekämpfung des Drogenhandels eine bedeutende Rolle spielt. Im Rahmen des NATO-Operationsplans für ISAF, der kein aktives Vorgehen gegen Drogenanbau und -kriminalität vorsieht, sofern dies nicht zum Schutz der Truppe erforderlich ist, kann die Bundeswehr auf Grundlage des geltenden Bundestagsmandats eine Reihe indirekter Maßnahmen zur Unterstützung der afghanischen Drogenbekämpfungsstrategie unternehmen.

Die Gefahren, die vom Drogenanbau und –handel für den afghanischen Wiederaufbau ausgehen, können kaum überschätzt werden. Alle Fortschritte auf dem seit der Petersberger Konferenz beschrittenen Weg zu einem stabilen Staatswesen könnten so insgesamt in Frage gestellt werden. Die Drogenindustrie entspricht etwa 30-40% des afghanischen Bruttosozialproduktes, die Gewinne dieser Industrie (mit einem Umsatz von ca. 2,8 Mrd. US\$ p.a.) alimentieren neben der Drogenmafia Korruption, lokale Milizen und vielen Quellen zufolge inzwischen auch terroristische Anschläge. Etwa 70 % des im Vergleich zu 2005 zu verzeichnenden gesamtafghanischen Opiumzuwachses geht zulasten einer einzigen Provinz, nämlich Helmand im Süden des Landes und im Zentrum der Auseinandersetzungen mit extremistischen Insurgenten. Nach dem erheblichen Rückgang des Drogenanbaus im Nordosten im letzten Jahr, ist auch für die Provinz Badakhshan ein sehr deutlicher Anstieg zu verzeichnen, obgleich dort die Sicherheitslage wesentlich besser ist als in Helmand: von 7.370 Hektar 2005 wuchs die Anbaufläche auf etwa 13.000 Hektar 2006 an, womit der gegenüber 2004 erzielte Fortschritt – damals betrug die Anbaufläche 15.670 Hektar – fast wieder zunichte gemacht wurde. Ein gravierendes Hindernis für die Bekämpfung der Drogenkriminalität ist vielen Quellen zufolge die Verstrickung auch hochrangiger afghanischer Funktionsträger, einschließlich solcher in Regierung und Parlament, in das Drogengeschäft. Dies führte auch in anderen Regionen des Landes dazu, dass Maßnahmen gegen die Drogenwirtschaft ins Leere liefen. Einmal mehr wird damit auf die überragende Bedeutung einer konsequenten Personalpolitik als Voraussetzung für ein weiteres Vorankommen des Wiederaufbaus hingewiesen.

3. Ziviler Wiederaufbau

Der institutionelle, wirtschaftliche und infrastrukturelle Wiederaufbau Afghanistans zeigt erste Erfolge. 2003 wurde eine neue Währung eingeführt. Die afghanische Regierung hat eine liberale Wirtschaftsgesetzgebung entworfen. Außer in 2004 hat Afghanistan seit 2002 Jahr für Jahr ein zweistelliges Wirtschaftswachstum erzielt.

Auf den vorbezeichneten internationalen Konferenzen haben afghanische Regierung und internationale Gemeinschaft erhebliche finanzielle Mittel für den Wiederaufbau Afghanistans eingeworben. Jährlich fließen Hilfsgelder von ca. 2 Mrd. US\$ nach Afghanistan. Die Bundesregierung hat auf den internationalen Afghanistan-Konferenzen in Tokio 2002, Berlin 2004 und London 2006 für den Zeitraum 2002 bis 2010 einen jährlichen Beitrag von 80 Mio. € für den zivilen Wiederaufbau aus dem Bundeshaushalt zugesagt. Einschließlich Humanitärer Hilfe, Nothilfe, anderen Mitteln des AA und Sondermitteln des BMELV wird die Bundesregierung bis zum Jahr 2010 voraussichtlich über 885 Mio. € für den zivilen Wiederaufbau Afghanistans zur Verfügung gestellt haben. Weiterhin sind Schulden aus der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 34,4 Mio. € erlassen worden; demnächst kommen Handelsforderungen

in Höhe von rund 44,1 Mio. US\$ hinzu, auf die gemäß Pariser Club-Protokoll vom 19.07.06 zunächst ein 67 %-Erlass (ggf. stufenweise Anhebung auf 100%) gewährt wird. Darüber hinaus ist Deutschland anteilig an der Wiederaufbauhilfe von Europäischer Union (2002-2006: ca. 200 Mio. € p.a.; ab 2007 ca. 150 Mio. € p.a.), Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank (ADB) beteiligt.

Die Bundesregierung fördert einerseits langfristige, auf Nachhaltigkeit zielende Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Schwerpunkt in den Bereichen Grundbildung, Wirtschaft und Infrastruktur und den damit verbundenen Aufbau von Institutionen und Kapazitäten. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung Projekte zum Aufbau und Stärkung von personellen Kapazitäten im politischen und sicherheitspolitischen Spektrum, darunter den Bereich der Sicherheitssektorreform, die Begleitung des politischen Prozesses sowie den zivilgesellschaftlichen Bereich mit Schwerpunkten wie Sekundar- und Hochschulförderung, Menschenrechte, Demokratisierung, Medien und kultureller Zusammenhalt.

In landesweit ausgerichteten Entwicklungsprogrammen (Mikrofinanzbank, Arbeitsvermittlung, Investitionsförderung, Politikberatung im Bereich Wirtschaft, Wasser und Erneuerbare Energien) unterstützt Deutschland die Entwicklung in allen Regionen; einen besonderen Schwerpunkt mit wachsender Bedeutung (Wirtschaftsförderung, Infrastruktur, alternative Einkommen, Grundbildung) bildet der Norden Afghanistans. Die deutsche Wiederaufbauhilfe hat sich von Beginn an auf die Förderung rasch wirksamer und sichtbarer Projekte konzentriert; seit 2004/2005 zunehmend ergänzt durch langfristig strukturbildende Ansätze (Aufbau von Institutionen). Komplementär hierzu unterstützt Deutschland im Verbund mit der Gebergemeinschaft durch Beiträge zu multilateral finanzierten Wiederaufbauprogrammen Aktivitäten und Entwicklungsprogramme in anderen benachteiligten Regionen, um einen nachhaltigen, regional ausgewogenen Wiederaufbau Afghanistans zu fördern.

Die Bundesregierung hat bei allen diesen Vorhaben zum Ziel, die afghanische Eigenverantwortung zu stärken. Dabei werden laufende Kosten der Regierung (z.B. Gehälter von Lehrern und Ärzten) und investive Maßnahmen (Wiederaufbauprogramme) über den Afghanistan Reconstruction Trust Fund (seit 2002: 90 Mio. €) und den Law and Order Trust Fund (Finanzierung der Polizeigehälter) finanziert.

Die Förderung von Frauen und Kindern ist ein besonderes Anliegen der deutschen Wiederaufbauprogramme. Weit über 200.000 Frauen und Kinder profitieren landesweit von Maßnahmen in den Bereichen Alphabetisierung, Aus- und Fortbildung, Beratung, Gesundheit, Ernährung und Schaffung von Einkommensmöglichkeiten.

Seit 2001 hat sich das pro Kopf Einkommen in Afghanistan auf jetzt 292 US\$ p.a. mehr als verdoppelt. Diese beeindruckende Steigerung und jährlich ca. 2 Mrd. US\$ Hilfsgelder konnten angesichts der massiven Zerstörung Afghanistans bisher dennoch nicht die Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung verbessern oder ein selbst tragendes Wirtschaftswachstum in Gang bringen. Die unzureichende Umsetzungsfähigkeit der afghanischen Partnerinstitutionen ist einer der Gründe hierfür - im vergangenen Haushaltsjahr flossen nur 43% der für Aufbauprojekte in den afghanischen Haushalt eingestellten Mittel ab. Besonders problematisch ist die Lage in den Süd- und Ostregionen des Landes, wo die schwierige Sicherheitslage ein Engagement internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen weitgehend verhindert. Weiterhin musste Afghanistan über 4 Mio. aus dem Ausland zurückgekehrte Flüchtlinge integrieren – damit steht dem Wirtschaftswachstum ein überproportionaler Zuwachs der zu versorgenden Bevölkerung gegenüber.

Langfristiges, breitenwirksames Wachstum erfordert aber nicht nur eine Verbesserung der Sicherheitslage, sondern auch eine parallele Stabilisierung staatlicher Strukturen. Die afghanische Regierung ist die Reform des öffentlichen Sektors trotz der internationalen Unterstützung bisher nur sehr zögerlich angegangen. Die Bundesregierung unterstützt sie bei Reformen in den Schwerpunktsektoren ihrer Zusammenarbeit durch den Aufbau und die Stärkung von staatlichen und parastaatlichen Institutionen. Der Erfolg hängt letztlich aber vom Willen der afghanischen Regierung zu einer umfassenden Reform ab.

Langfristig muss Afghanistan unabhängig von der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft werden. Noch werden mehr als die Hälfte der laufenden Kosten des afghanischen Staatshaushaltes durch die internationale Gemeinschaft, darunter auch die Bundesregierung, getragen. Daher ist eine deutliche Steigerung der staatlichen afghanischen Einnahmen unabdingbar. Hier sind positive Entwicklungen deutlich, da die Einnahmen durch eine Zoll- und Steuerreform bereits kräftig gewachsen sind. Dieser Pfad wird durch die internationale Gemeinschaft weiter unterstützt.

II. Der Blick nach vorne: Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Die Bilanz zeigt, dass in wichtigen Bereichen wie Institutionenaufbau, Bildung, etc. erste wichtige Fortschritte erzielt werden konnten. Auch bei kritischem Blick haben sich die hierzu eingesetzten Instrumente bewährt und erlauben eine Fortsetzung der Arbeit. Die Bundesregierung wird sich deshalb weiter auf diesen Sektoren engagieren. Sie ist in dem vom „Afghanistan Compact“ definierten Rahmen aber auch entschlossen, die neuen Herausforderungen anzunehmen. Nach der Abarbeitung des Bonn-Prozesses will der „Compact“ die entstandene afghanische Verfassungsstruktur stärken, sie zivilgesellschaftlich zuverlässig verankern, die

staatlichen Institutionen weiter aufbauen und die in der afghanischen Verfassung niedergelegten Menschenrechte fördern. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die auf die konkrete Projektebene heruntergebrochen werden muss. Sie kann nicht ohne ein sicheres Umfeld, sichtbare Aufbauresultate und verantwortliche Regierungsführung gelingen. Die jetzt demokratisch legitimierte afghanische Regierung ist besonders gefordert. Die Umsetzung des „Afghanistan Compact“ erfordert vor allem afghanisches Handeln (Stichwort: „Afghan ownership“). Die internationale Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland als Teil davon werden unterstützend und begleitend tätig. Entschlossenes afghanisches Handeln ist so Voraussetzung für sinnvolles und wirksames deutsches Engagement in Afghanistan. Erst auf dieser Grundlage kann der erfolgreiche Abschluss der verschiedenen mit dem Wiederaufbau Afghanistans verbundenen Aufgaben gelingen.

Die Bereitstellung von militärischen Ressourcen und insbesondere der Einsatz deutscher Soldaten in Afghanistan dient der Schaffung des so dringend erforderlichen „sicheren Umfeldes“ - angesichts der Abwesenheit bislang ausreichend stabiler afghanischer Sicherheitsorgane ein weiterhin unersetzlicher Beitrag von zentraler Bedeutung. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass der Bundeswehreinsatz dann zu beenden ist, wenn insbesondere die afghanische Armee und die afghanische Polizei einen Entwicklungsstand erreicht haben, der sie dazu befähigt, das afghanische Gemeinwesen gegen äußere, vor allem aber innere Feinde zu sichern. Dieser Zusammenhang muss zukünftig auch in der Kommunikation mit der afghanischen Bevölkerung deutlich herausgestellt werden, um Fehlperzeptionen und Misstrauen gegenüber einem vermeintlich unbefristeten ausländischen militärischen Engagement zu vermeiden.

Im einzelnen bieten sich eine Reihe von Ansatzpunkten, um auf dieser Linie die in der Londoner Konferenz begonnene nächste Phase des Wiederaufbaus Afghanistans fortzusetzen.

1. **Afghanische Eigenverantwortung fördern**

Die afghanische Eigenverantwortung muss mehr zum Tragen kommen. Es reicht aber nicht, diese einzufordern. Die internationale Gemeinschaft muss vielmehr helfen, die Hürden zu beseitigen, die bislang die afghanische Regierung vielfach daran hindern, dieser Verantwortung tatsächlich nachzukommen. Vor allem müssen die entsprechenden personellen Kapazitäten besser als bisher entwickelt und gefördert werden, um die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass Hilfe besser und schneller zu den Menschen kommen kann. Die Bundesregierung wird also mehr noch als bisher dem Thema capacity development besondere Aufmerksamkeit schenken.

Gleichermaßen muss sich die Personalpolitik, insbesondere bei der Besetzung der Leitungämter im öffentlichen Dienst Afghanistans besser an den Zielen des „Afghanistan Compact“ orientieren. Dazu will die Bundesregierung künftig verstärkt gegenüber der afghanischen Regierung dafür werben, die im „Afghanistan Compact“ niedergelegten

Grundsätze umzusetzen. Dies bedeutet, einem professionellen Ideal und allein dem Gesetz verpflichtete Personen in staatliche Führungspositionen zu befördern und damit gleichzeitig solche Personen abzulösen, die ihren Einfluss vor allem der Zugehörigkeit zu ethnischen und personalen Netzwerken, einschließlich solcher krimineller Natur, verdanken. Im übrigen wird nur so der entscheidend wichtige Zuspruch der Menschen zu dem „Projekt Afghanistan“ zu erhalten und auszubauen sein. Besonders gilt dies für leitende Funktionen bei der Polizei. Demgegenüber wäre es kurzfristig gedacht, durch Korruption, Verwicklung in Kriminalität und Menschenrechtsverletzungen belastete Personen aus Sorge vor ihrer meistens in illegalen Milizen begründeten Macht auf Dauer zu schonen. Letztlich würde damit eine Abwendung der Menschen riskiert, was diese dann auch wieder empfänglich machen würde für falsche Sicherheitsversprechungen der Taliban.

2. **Dezentrale Strukturen stärken**

Die in der afghanischen Verfassung von 2004 vorgesehene Zentralstaatlichkeit im Gegensatz zu einem föderalen System entspricht dem Willen der Bevölkerung. Andererseits ist es genauso afghanische Tradition, die Zentralgewalt durch lokal legitimierte Gegengewichte auszutariieren und zu ergänzen. Die bereits 2005 gewählten Provinzräte scheinen für diese Aufgabe prädestiniert. So rasch als möglich sollte dazu eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Ferner sollte die verfassungsrechtlich vorgesehene Wahl von Distriktsräten spätestens im Rahmen der nächsten größeren Wahlen nachgeholt werden. So könnte dem afghanischen Staat auch eine zusätzliche zivilgesellschaftliche Abstützung zuwachsen, die ihn den Menschen in den Provinzen näher bringt und für die Sache des afghanischen Wiederaufbaus gewinnt. Von entscheidender Bedeutung wird sein, dass die afghanische Zentraleregierung dezentralen Strukturen neben den politischen auch die finanziellen Spielräume eröffnet, um dezentral erarbeitete Entwicklungspläne und -programme auch eigenverantwortlich und mit lokaler „ownership“ umsetzen zu können. Die Bundesregierung ist bereit, die afghanischen Partner hierbei verstärkt zu unterstützen.

3. **Internationale Hilfe für den zivilen Wiederaufbau weiter verbessern**

Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin aktiv an der notwendigen Koordinierung der internationalen Hilfe für Afghanistan beteiligen. Hierfür hat der Afghanistan Compact mit der Einrichtung eines neuen Steuerungsinstruments (Joint Koordination and Monitoring Board, JCMB) und in Verbindung mit den für den Wiederaufbau zuständigen (lokalen) Konsultativgruppen eine effiziente neue Grundlage geschaffen. Die Arbeit dieser Gremien und die Weiterentwicklung ihrer Mechanismen unterstützt die Bundesregierung nachdrücklich.

Schnell wirksame und langfristig strukturbildende Entwicklungsmaßnahmen bilden keine Gegensätze, sondern sind Teile eines integrierten Gesamtkonzeptes. Langfristige Strukturhilfen brauchen naturgemäß Zeit, bevor sie Wirkungen entfalten können – sind aber dann besonders prägend und gestaltend. Zugleich ist es wichtig, die Vorteile des Wiederaufbaus Afghanistans für die Menschen auch wirtschaftlich spürbar zu machen – das verlangt Projekte, die auch schnell Wirkungen zeigen, das Vertrauen in strukturelle Reformen schaffen und so die Grundlage für nachhaltige Verbesserungen legen. Schließlich sind auf absehbare Zeit weiterhin Hilfen z. B. zugunsten der afghanischen Flüchtlinge oder für Gehaltszahlungen erforderlich. Die Bundesregierung wird auch weiterhin komplementär rasch wirksame und langfristig ausgelegte strukturbildende Programme fördern.

Der deutsche Beitrag zum Wiederaufbau findet immer stärker außerhalb Kabuls, besonders im Norden, statt. Diese Politik wird von der Bundesregierung fortgesetzt. Die Stabilisierung der krisengeschüttelten **Süd- und Ostprovinzen** erfordert auch eine erkennbare Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung, ebenso wie die Implementierung zuverlässiger und professioneller Regierungs- und Sicherheitsorgane. Die Bundesregierung hat daher seit 2002 trotz der Sicherheitsprobleme auch in diesem Gebiet Projekte und Maßnahmen gefördert, auch um der Vorstellung der dort lebenden Menschen entgegen zu wirken, sie seien von der internationalen Gemeinschaft vergessen worden. Die Bundesregierung wird unter anderem durch Beiträge zu multilateral finanzierten Wiederaufbaufonds Aktivitäten und Entwicklungsprogramme der afghanischen Regierung in den benachteiligten Regionen unterstützen, um einen nachhaltigen, regional ausgewogenen Wiederaufbau Afghanistans zu ermöglichen.

ISAF hat mit der afghanischen Regierung und Repräsentanten der Truppenstellerstaaten in der Südregion vor einigen Wochen beschlossen, sog. "Afghan Development Zones" einzurichten. Dies sind räumlich fest umrissene Entwicklungszonen in 4 Südprowinzen, in denen unter Außen- und Zugangssicherung seitens ISAF Entwicklungshilfe-Organisationen Wiederaufbauprojekte durchführen sollen. Ob dieses Konzept erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls ist die Einschätzung richtig, dass nur bei raschen und sichtbaren Entwicklungsfortschritten im Süden die Aussicht besteht, die Unterstützung der dortigen Bevölkerung wieder zu gewinnen und die regierungsfeindlichen Kräfte zu isolieren und zurückzudrängen.

Um die entwicklungspolitische Wirkung der verteidigungspolitischen Ausgaben zu verstärken, prüft die Bundesregierung derzeit die Möglichkeit, Güter und Dienstleistungen für die Bundeswehr stärker lokal zu beschaffen. Durch BMZ sollen lokale Unternehmer entwicklungspolitisch unterstützt werden, solche Dienstleistungen und Wa-

ren zu erstellen. BMVg prüft die Möglichkeiten, bereits bei der Planung von Einsatzinfrastruktur entwicklungspolitische Gesichtspunkte deutlicher zu berücksichtigen. Geprüft wird dabei u.a. wie z.B. den Bedürfnissen einer zivilen Nachnutzung nach Einsatzende stärker Rechnung getragen werden oder durch die verstärkte Nutzung des lokalen Marktes bei der Erstellung der Liegenschaft letztlich die Ansiedlung von Gewerbebetrieben während der Einsatzdauer gefördert werden kann.

Mit dem gemeinsamen Ziel, den notwendigen Rückhalt in der afghanischen Bevölkerung durch sichtbare Aufbauerfolge zu sichern, werden in einem ressortgemeinsamen Ansatz „Quick Impact“-Projekte umgesetzt. Dies sind kleinere Infrastrukturmaßnahmen, die schnell wirksam und mit hoher Sichtbarkeit auf eine lokale Nachfrage in den Provinzen Kundus, Takhar und Badakhshan reagieren sollen. Zur Abwicklung werden so genannte „Provincial/District Development Funds“ genutzt, die die Nachhaltigkeit der Projekte durch Partizipation der lokalen Bevölkerung („ownership“) unterstützen. Ein paritätisch durch afghanische und deutsche Experten besetztes Gremium wird vor Ort über die Durchführung von Einzelmaßnahmen entscheiden.

4. **Den Bundeswehreinsatz fortsetzen**

Der Bundesregierung ist bewusst, dass eine landesweite politische Stabilisierung nur möglich ist, wenn die ISAF-Erweiterung auf ganz Afghanistan erfolgreich gestaltet werden kann. Zur Bewältigung dieser Herausforderung ist die Allianz als Ganzes gefordert. Das ISAF-Bundestagsmandat wurde bereits im September 2005 so angepasst, dass es der erweiterten Rolle und Verantwortung Deutschlands in Afghanistan entspricht und der Ausdehnung des ISAF-Verantwortungsgebiets auf ganz Afghanistan Rechnung trägt. Das deutsche Bundeswehkontingent ist in seinen Fähigkeiten auf seinen Auftrag im Norden und in Kabul zugeschnitten. Darüber hinaus sind das deutsche ISAF-Kontingent, deutsche Soldaten in NATO-Stäben wie auch deutsche Anteile an NATO-Verbänden (z.B. NATO Fernmeldebataillone) in der Lage, bei Bedarf neben dem operativen Schwerpunkt „ISAF-Nordregion“ die ISAF-Operation zeitlich und im Umfang begrenzt in anderen Regionen zu unterstützen, sofern dies zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Führungs- und Kommunikationsstruktur, sowie Logistik, Sanitätsversorgung, Nachrichtengewinnung und Aufklärung.

Die Bundesregierung hält weiter an der Beibehaltung zweier getrennter Mandate für den Einsatz deutscher Soldaten in Afghanistan fest: Als Teil von ISAF unter NATO-Führung einerseits und an OEF andererseits. Beide Operationen haben unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Der ISAF-Einsatz hat zum Ziel, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit so zu unterstützen, dass sowohl die afghanischen Staats-

organe als auch das Personal der VN und anderes internationales Zivilpersonal in einem sicheren Umfeld arbeiten können. Die US-geführte OEF hat den Auftrag, auf Grundlage von Art. 51 der VN-Satzung (Selbstverteidigung) und Art. 5 des Nordatlantikvertrages (Bündnisfall) sowie den VN-SR-Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001), Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen, sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten. Anti-Terroreinsätze werden auch zukünftig ausschließlich von OEF durchgeführt, in enger Abstimmung mit ISAF. Die klare Abgrenzung zwischen „Terrorismusbekämpfung“ und „ISAF-Sicherheitsoperationen“ bleibt bestehen. Gleichzeitig ist die bessere Koordinierung und Synergienutzung beider Operationen durch die Verzahnung der Kommandostrukturen mittels einer „Doppelhut“-Konstruktion gewährleistet. Die Befehlsketten bleiben dabei getrennt.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Sicherheitslage insbesondere im Süden und Osten und der Erkenntnis, dass es weiterer Anstrengungen bedarf, um die Sicherheitslage grundlegend und nachhaltig zu verbessern, hat die internationale Gemeinschaft ihre militärische Präsenz kontinuierlich aufgebaut, um auch in diesem Bereich den Zielen des „Afghanistan Compact“ gerecht zu werden. Gegenwärtig sind für ISAF ca. 21.000 (mit Abschluss der ISAF-Ausdehnung weit über 25.000) Soldaten, für OEF ca. 23.000 Soldaten in Afghanistan eingesetzt. In der weiteren Ausgestaltung der Sicherheitsunterstützung durch die Bundeswehr in der Nordregion wird der ANA-Ausbildung durch die OMLTs als Voraussetzung für die Reduzierung des ausländischen militärischen Engagements ein besonderes Gewicht zukommen.

5. **Sicherheitssektorreform überprüfen, konsolidieren und intensivieren**

Die Sicherheitssektorreform kann nur gelingen, wenn ihre Bestandteile ineinander greifen. Armeeaufbau und Polizeiaufbau, Polizeiaufbau und Justizaufbau, die Entwaffnung illegaler bewaffneter Gruppen und die Ausdehnung der Staatsgewalt auf die Provinzen: alles bedingt einander. Die Bundesregierung wird deshalb stärker einen alle Sektoren umfassenden Ansatz zur Sicherheitssektorreform bei ihren eigenen Programmen suchen und bei den internationalen Partnern für solch einen Ansatz werben.

Die Bundesregierung ist sich ihrer besonderen Verantwortung für den **Polizeiaufbau** bewusst. In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Fortschritte beim Aufbau neuer Strukturen, der Schaffung eines neuen Selbstverständnisses der Polizei und der Ausbildung neuen Personals gemacht. Der Polizeiaufbau befindet sich an einem entscheidenden Punkt: Er ist strukturell gelungen, entfaltet aber noch nicht die nötige

Wirkung in allen Landesteilen. Für die meisten Afghanen bleibt der Rechtsstaat noch ferne Realität. Folgende Handlungsfelder bedürfen daher besonderer Anstrengungen:

- **Die wirksame Ausdehnung auf die Provinzen:** Die Ausdehnung einer funktionierenden Polizei auf alle Provinzen hängt von einem abgestimmten materiellen und personellen Einsatz ab. Allein die landesweite adäquate Ausrüstung der Polizei ist eine enorme Aufgabe. Ausstattung allein reicht jedoch nicht aus, um einen rechtsstaatlichen Einsatz von Polizeikräften zu gewährleisten. Die Bundesregierung wird sich daher bemühen, die Gehalts- und Rangstruktur in der Polizei („Tashkeel“) vollständig und damit auch in allen Landesteilen umzusetzen. Vor allem über integre und fachlich qualifizierte Führungskräfte kann das Verständnis einer demokratischen, funktionalen und bürgernahen Polizei in die Provinzen Afghanistans getragen werden. Gleichzeitig müssen Polizeikräfte an ihren Einsatzorten fortgebildet werden. Die Führungskräfte der Polizei bedürfen landesweit der Betreuung durch Mentoren genannte Polizeiberater.
- **Die Sicherheitslage im Süden:** Die Lage im Süden erschwert nicht nur die Umsetzung der Polizeireform, sondern bedeutet auch eine Herausforderung, der sich die Polizei nicht verschließen kann. Durch einen Plan zur Kräfteverschiebung (rebalancing plan) oder auch Überlegungen, die Bereitschaftspolizei zu einer auch in Krisenregionen flexibel einsetzbaren Einheit auszubauen, wird dem bereits Rechnung getragen. Es müssen sich jedoch strukturelle Überlegungen anschließen, ob eine Aufstellung neu konzipierter Polizeieinheiten in Form einer Hilfspolizei oder Gendarmerie die richtige Antwort darstellt. Die Polizei sollte keine Ersatzarmee werden. Parallel muss über eine Verstärkung der Fähigkeiten zur Terrorbekämpfung nachgedacht werden, um die afghanische Polizei in die Lage zu versetzen, auch mit kriminalpolizeilichen Methoden dem Terrorismus zu begegnen.
- **Die Bedrohung durch Korruption und Machtmissbrauch:** Neben der Bedrohung durch den Aufstand im Süden existiert weiterhin die innere Bedrohung der Sicherheitssektorreform durch Korruption und Machtmissbrauch. Die Ankündigung des afghanischen Präsidenten unter Beteiligung des obersten Richters und Staatsanwaltes des Landes Anti-Korruptionsmechanismen für den Bereich der Staatsorgane zu entwickeln, sind ermutigend. Die Umsetzung der neuen Gehalts- und Rangstruktur in der Polizei („Tashkeel“) wird die Korruptionsanfälligkeit verringern. Die afghanische Polizei braucht jedoch darüber hinaus neue Ansätze, um einen effektiven Beitrag zur Korruptionsbekämpfung zu leisten. Korruption und Machtmissbrauch sind nicht auf die Polizei beschränkt.

Diesen Herausforderungen kann nur im Verbund mit internationalen Partnern begegnet werden. Bereits jetzt ist es eine wesentliche Aufgabe als Schlüsselpartner im Polizeiaufbau, Beiträge anderer Partner einzuwerben und zu koordinieren. Die Bundesregierung wird mit dem Einsatz deutscher Polizeiberater in den deutschen PRTs ein Modell fortsetzen, das anderen Nationen zur Nachahmung empfohlen werden kann. Außerdem wird sie verstärkt mit jenen Nationen kooperieren, die sich im ISAF-Einsatz engagieren und mit eigenen Experten im Umfeld der PRTs, gerade im Süden, die Polizeireform voran bringen können. Die Bundesregierung begrüßt die Absicht der Europäischen Union, ihre Unterstützung für die Reform des Sicherheitssektors durch Ausbildungsmaßnahmen und zusätzliche Finanzmittel für den Aufbau einer effizienten afghanischen Polizei zu verstärken. Die Bundesregierung wird Ansätze fördern, unser bilaterales Engagement beim Polizeiaufbau im europäischen Verbund sinnvoll zu ergänzen.

Die Bundesregierung unterstützt ebenfalls Überlegungen zu einem vertieften EU-Engagement auf dem Feld der afghanischen **Justiz**. Sie erhofft sich von diesem Ansatz neue Impulse und die Bereitstellung von mehr Personal und Finanzmitteln.

Auch wenn es Großbritannien ist, das bei der **Drogenbekämpfung** die Führungsverantwortung übernommen hat, leistet die Bundesregierung im Rahmen des Polizeiaufbaus und durch entwicklungspolitische Programme wichtige Beiträge und erkennt die herausragende Bedeutung dieses Themas für den Erfolg des afghanischen Wiederaufbaus an. Direkte und indirekte deutsche Unterstützungsleistungen sollen im Rahmen des Möglichen intensiviert werden. Im Bereich des Wiederaufbaus wird noch stärker auf die Wirkung der Maßnahmen in den ländlichen Raum geachtet werden. Nur so können langfristig die Alternativen zu Drogenanbau und -handel geschaffen werden. Zudem sollen in einem integrierten Wirtschaftsförderungs- und Verwaltungsaufbauprojekt für den Norden Afghanistans durch die Schaffung von Einkommen und die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe die legalen Grundlagen der afghanischen Volkswirtschaft gestärkt werden. Ferner wird die afghanische Regierung noch deutlicher zu einem konsequenten Vorgehen gegen den Drogenanbau ermutigt werden müssen. Dies schließt auch eine entschlossene Personalpolitik bei der Besetzung von Posten in Verwaltung und Sicherheitsapparat ein. Die Bundesregierung begrüßt, dass inzwischen Einigkeit über die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Herangehensweise mit einem Mix von unterschiedlichen Maßnahmen besteht (so auch die afghanische Drogenstrategie), wobei die Bereitstellung alternativer Einkommensmöglichkeiten aber einen zentralen Platz beanspruchen muss; Maßnahmen zur Vernichtung von Opiumfelder haben aber auch 2006 nur eine untergeordnete Rolle gespielt (deutlich weniger als 10 % der Anbaufläche wurden vernichtet).

Im übrigen ist gegenüber der erschreckenden Zunahme der Opiumernte in diesem Jahr auch darauf zu verweisen, dass die Beispiele erfolgreicher Drogenbekämpfung wie Pakistan, Thailand und Laos alle sehr deutlich die Notwendigkeit belegen, für diese Aufgabe sehr viel Geduld und einen langen Atem aufzubringen. Die Drogenwirtschaft kann besiegt werden – aber dazu ist viel Zeit erforderlich.

6. Regionale Zusammenarbeit dynamisieren

Eine weitere Bedingung für einen Erfolg in Afghanistan bleibt die **regionalpolitische Einbettung des Wiederaufbauprozesses**. Dazu ist das aktive Engagement der afghanischen Anrainerstaaten notwendig, die im übrigen von einem kooperationswilligen und florierenden Afghanistan offenkundig selbst erheblich profitieren könnten. Dieser Zusammenhang, der zugleich eine wichtige Chance Afghanistans beschreibt, hat sich bislang noch nicht durchgesetzt; verantwortlich dafür sind die in der Region bestehenden vielen ungelösten Probleme, z. B. als Folge schwer zu kontrollierender Grenzen. Die Bundesregierung prüft deswegen zusammen mit ihren Partnern, welche zusätzlichen Initiativen auf diesem Feld im nächsten Jahr ergriffen werden sollten, wenn Deutschland turnusgemäß zugleich die EU-Ratspräsidentschaft und die G8-Präsidentschaft inne hat und damit aus einer privilegierten Stellung neue Anstöße geben kann. Einer von mehreren Anknüpfungspunkten dabei könnte eine für den November 2006 in New Delhi einberufene Konferenz zur regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit sein. In einem anderen Ansatz hat die Bundesregierung bereits seit mehreren Jahren dem afghanischen Außenministerium verschiedene Beratungs- und Unterstützungsleistungen zukommen lassen, um so die Fähigkeiten der afghanischen Ministerialbürokratie zur Pflege lebendiger regionaler Beziehungen zu fördern; auf dieser Linie soll fortgefahren werden.

Auch in unseren bilateralen Beziehungen zu den zentralasiatischen Nachbarstaaten honorieren wir deren Bemühungen und ermutigen sie weiterhin zur Unterstützung und engen Zusammenarbeit mit Afghanistan bei der Bewältigung grenzüberschreitender Probleme.

Schluss

Schon im ersten Afghanistan-Konzept vom 1. September 2003, das damals mit Blick auf die Ausdehnung des Einsatzraums der Bundeswehr über Kabul hinaus ausgearbeitet worden war, hat die Bundesregierung festgestellt, sie habe stets gesagt, „dass der Petersberger Prozess die Gefahr zahlreicher Rückschläge in sich birgt und der Überprüfung und Anpassung bedarf.“

Diese Feststellung bleibt auch nach dem Ende des Petersberger Prozesses richtig. Die seinerzeit angeführten Gründe für den Afghanistan-Einsatz haben weiterhin Geltung, der konkrete Handlungsbedarf muss aber laufend angepasst werden. Die Bundesregierung ist entschlossen, diese Aufgabe im Sinne des oben Aufgeführten in Angriff zu nehmen und erfolgreich zu bewältigen.