

Bericht der Bundesregierung zur deutschen Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages

Februar 2020

Überblick

Im Februar 2019 unterrichtete die Bundesregierung den Deutschen Bundestag mit ihrem Input-Papier zur deutschen Unterstützung des Friedensprozesses in Afghanistan über die Entwicklungen um eine politische Lösung des Konfliktes. Darin beschrieb sie die Rolle und die Ziele Deutschlands. Das vorliegende Papier knüpft daran an und informiert über die jüngsten Entwicklungen in den Bemühungen um einen politischen Prozess sowie die Beiträge im Rahmen des deutschen gesamtheitlichen Engagements in Afghanistan dazu.

Die grundsätzlichen Ziele der Bundesregierung sind unverändert: die Reduzierung des gewaltsamen Konflikts auf ein Niveau, das von den afghanischen Sicherheitskräften kontrolliert werden kann und die Bedrohung für Deutschland, seine Verbündeten sowie für die Region minimiert; eine Staatlichkeit, die auch aufgrund effektiver Gewährleistung von Sicherheit und Recht, insbesondere der Menschenrechte, Legitimität genießt und damit Stabilität ermöglicht; sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die der Bevölkerung Zukunftsperspektiven jenseits von Armut, Flucht, Migration und Extremismus eröffnet. Darauf zielt ihr umfangreiches ziviles und militärisches Engagement in Afghanistan.

Kurzfristig ist die Aufnahme inklusiver innerafghanischer Friedensverhandlungen das vordringliche Ziel der politischen Aktivitäten der Bundesregierung. Die Bundesregierung will dazu beitragen, dass diese Verhandlungen von möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen in Afghanistan, insbesondere auch von Frauen, mitgetragen und mitgestaltet werden und im Ergebnis das in den letzten Jahren Erreichte bewahren und darauf aufbauen. Gleichzeitig trägt das Engagement der Bundesregierung dazu bei, die sozioökonomische Situation, die sich durch den langanhaltenden Konflikt seit der letzten Unterrichtung verschlechtert hat, zu verbessern und damit die Bedingungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen.

Die Bemühungen des letzten Jahres eröffnen eine – wenn auch fragile – Perspektive auf einen Einstieg in innerafghanische Friedensverhandlungen. Gleichzeitig sind die erforderlichen Vorarbeiten auch von zeitweisem Stillstand und Rückschritten geprägt. Dies verdeutlicht, dass der Weg zu einer politischen Konfliktlösung nicht kurz und geradlinig ist und weiterhin intensiver und verlässlicher Unterstützung bedarf.

Der Konflikt in Afghanistan kann nur politisch gelöst werden. Nur durch eine politische Einigung zwischen den afghanischen Akteuren kann die Voraussetzung für Stabilität und nachhaltige Entwicklung in Afghanistan geschaffen werden. Das haben die vergangenen Jahre deutlich gemacht und das ist inzwischen weitestgehend Konsens innerhalb der internationalen Gemeinschaft und in Afghanistan. Dabei würde eine Entkoppelung des militärischen Engagements vom politischen Prozess den Weg zu einer Konfliktlösung erheblich erschweren. Die Bundesregierung macht dies im engen Austausch mit den Verbündeten deutlich. Weiterhin ist von keinem Partner ein Truppenabzug geplant, welcher den Charakter der NATO-Mission Resolute Support grundlegend verändern würde. Im unerwarteten Fall eines unabgestimmten, vollständigen Abzugs der US-Truppen aus Afghanistan müsste jedoch auch das deutsche Engagement grundlegend überprüft werden.

Auf dem Weg zum Frieden wird Afghanistan auch weiterhin auf massive internationale Unterstützung angewiesen sein. Der 40 Jahre andauernde Konflikt lastet schwer auf der afghanischen Bevölkerung und hat die wirtschaftliche Entwicklung weitgehend zum Erliegen gebracht. Erst mit einer Verbesserung der Sicherheitssituation kann sich die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung deutlich verbessern. Die internationale Erfahrung zeigt auch, dass ein Frieden nur dann nachhaltig sein kann, wenn sich die sozio-ökonomische Situation der Bevölkerung verbessert.

I. Jüngste Entwicklungen hin zu einem Friedensprozess

1. Bereits 2018 wurden Grundlagen für einen Friedensprozess geschaffen. Der afghanische Staatspräsident Ashraf Ghani erklärte sich im Februar 2018 bereit, Verhandlungen mit den Taliban ohne Vorbedingungen aufzunehmen. Im Juni 2018 gab es eine dreitägige Waffenruhe, die zur vorübergehenden Einstellung der Kämpfe zwischen den afghanischen Sicherheitskräften und den Taliban führte. Dies war das bis dahin deutlichste Zeichen, dass in beiden Lagern trotz aller Unterschiede über den einzuschlagenden Weg und die Bedingungen ein Wille zum Frieden besteht.
2. Daneben verstärkten die USA ihre Bemühungen um einen politischen Prozess, indem sie ihre jahrelangen Vorbehalte zu direkten Gesprächen mit den Taliban aufgaben. Mit der Ernennung von Botschafter Zalmay Khalilzad zum US-Sonderbeauftragten für afghanische Versöhnung im September 2018 wurden neue Gesprächskanäle in Afghanistan, mit den Taliban und mit regionalen Akteuren eröffnet. Darauf aufbauend begannen die USA Verhandlungen mit den Taliban, die in den folgenden Monaten zunehmend Dynamik entwickelten. Botschafter Khalilzad hat seitdem regelmäßig bilateral und in der NATO zum Stand der Gespräche unterrichtet.
3. Die Taliban verstehen sich weiterhin als die 2001 zu Unrecht entmachtete, legitime Regierung Afghanistans. Sie denunzieren die international anerkannte afghanische Regierung als Marionette des Auslands ohne eigene Entscheidungsmöglichkeiten und lehnen daher bislang direkte Verhandlungen mit ihr ab. Ihre Hauptforderungen sind die „Beendigung der Besatzung“ und die Errichtung eines „islamischen Emirats“ in Afghanistan. Wie die Taliban sich ihre politische Rolle nach einem Friedensschluss vorstellen, bleibt bislang unbestimmt. Sie haben ihr inoffizielles „Politisches Büro“ in Doha (Katar), welches seit Januar 2019 von dem im Oktober 2018 aus pakistanischer Haft freigelassenen Abdul Ghani Baradar geleitet wird, ermächtigt, mit den USA zu verhandeln. In den vergangenen Monaten wurde deutlich, dass sie durchaus Interesse am Austausch mit afghanischen politischen Akteuren haben, solange diese nicht offiziell die Regierung repräsentieren. Die Taliban haben erklärt, erst nach Abschluss eines Abkommens mit den USA an innerafghanischen Verhandlungen teilzunehmen.
4. Bis August 2019 traf die von Botschafter Khalilzad geleitete US-Delegation zu acht Verhandlungsrunden mit einer Delegation der Taliban in Doha zusammen. Ziel der Verhandlungen war ein Abkommen zwischen den USA und den Taliban, in dem sich die Taliban verpflichten, von Afghanistan ausgehenden Terrorismus zu unterbinden und an innerafghanischen Verhandlungen über eine langfristige Konfliktlösung teilzunehmen. Im Gegenzug haben die USA eine schrittweise, konditionierte Reduktion der US-

Truppenpräsenz zugesagt. Diese soll eng mit Fortschritten in einem innerafghanischen Verhandlungsprozess verknüpft sein. Parallel verhandelten die USA mit der afghanischen Regierung über eine gemeinsame Erklärung, in welcher diese ihre grundsätzliche Unterstützung für die US-Vereinbarung mit den Taliban zum Ausdruck bringt und die USA sich zu einer fortgesetzten Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte verpflichten. Am 7. September 2019 erklärte US-Präsident Trump den vorläufigen Abbruch der US-Taliban-Gespräche. Als Grund nannte er die andauernden Anschläge der Taliban, bei denen am 5. September 2019 auch ein US-Soldat ums Leben gekommen war.

5. Das anhaltend hohe Gewaltniveau in Afghanistan bleibt eines der zentralen Hindernisse für einen politischen Prozess. Zudem behindert es die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Damit bedroht die Sicherheitslage auch die seit 2001 erzielten Fortschritte in der Verbesserung der Lebensbedingungen für die Afghaninnen und Afghanen. So ist derzeit wegen der langanhaltenden Krise und der verschlechterten Sicherheitslage ein Drittel der Bevölkerung von humanitärer Hilfe abhängig. Der Anteil der Menschen, die in absoluter Armut leben, ist auf über 55% der Gesamtbevölkerung angestiegen. Die diplomatischen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft konzentrieren sich daher verstärkt darauf, die Taliban von der Notwendigkeit einer Gewaltreduzierung, gefolgt von einer Waffenruhe, zu überzeugen. Gleichzeitig bedarf es als Grundlage für einen Friedensprozess konkreter, vertrauensbildender Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund erfolgte im November 2019 der Austausch von zwei 2016 von den Taliban entführten Professoren (ein US-amerikanischer und ein australischer Staatsbürger) sowie zehn Angehörigen der afghanischen Sicherheitskräfte gegen drei hochrangige, dem Haqqani-Netzwerk angehörige Häftlinge, darunter Anas Haqqani, der Bruder des Führers des Netzwerkes.
6. Anschließend an den Besuch von US-Präsident Trump in Afghanistan am 28. November 2019, wurden die US-Taliban-Gespräche in Doha am 7. Dezember 2019 nach dreimonatiger Pause fortgesetzt. Aufgrund eines Anschlags gegen die größte US-Basis in Afghanistan in Bagram am 11. Dezember 2019 wurde jedoch eine vorläufige Pause verkündet. Der amerikanische Verteidigungsminister Esper verkündete am 13. Februar 2020 am Rande eines NATO-Verteidigungsministertreffens, dass die USA mit den Taliban eine siebentägige Gewaltreduktion vereinbart haben. Diese Phase eingeschränkter Kampfhandlungen soll den Weg ebnen für ein Rahmenabkommen zwischen den USA und den Taliban und daran anschließend zu einem innerafghanischen politischen Verhandlungsprozess.
7. International flankiert werden die US-Bemühungen vor allem durch zwei Formate – einem USA-Europa-Format mit Vertretern der EU, Großbritanniens, Italiens, Frankreichs, Deutschlands, Norwegens plus der Vereinten Nationen und der NATO sowie ein USA-Region-Format mit Russland und China, zuletzt erweitert um Pakistan. Beide Gruppen haben sich mehrfach getroffen, darunter die erstere auf Einladung der Bundesregierung am 3. Juni 2019 in Berlin, und haben dabei ihre Unterstützung für einen Friedensprozess unterstrichen. Hinzu kommen regelmäßige Treffen in unterschiedlichen Zusammensetzungen, die zum Austausch und zur Abstimmung dienen.
8. Angesichts der anhaltenden Weigerung der Taliban, vor einer Vereinbarung zur Reduktion der US-Truppenpräsenz in Direktverhandlungen mit der afghanischen Regierung

ezutreten, sind die US-Taliban-Verhandlungen notwendig, können aber nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zu innerafghanischen Verhandlungen sein. Die Aufnahme dieser Verhandlungen, in denen die Afghaninnen und Afghanen sich selbst auf einen Weg der Konfliktlösung, des politischen Ausgleichs und der künftigen Verfasstheit der Staatlichkeit einigen, ist der entscheidende Schritt für einen nachhaltigen Friedensprozess.

9. Auch innerhalb Afghanistans bestimmten die Dynamiken um einen Friedensprozess das politische Geschehen der vergangenen Monate. Mit dem Ziel, hierfür einen breiten innerafghanischen Konsens zu schaffen, berief Staatspräsident Ashraf Ghani vom 29. April 2019 bis zum 3. Mai 2019 eine außerordentliche, beratende Loya Jirga („große Ratsversammlung“) mit Delegierten aus ganz Afghanistan ein. Die Versammlung diente dazu, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen Afghanistans an den Bemühungen der afghanischen Regierung um einen Friedensprozess zu beteiligen. Trotz Ablehnung der Loya Jirga durch die Taliban sowie durch einzelne politische Kontrahenten Ghanis gelang es, die Rolle der afghanischen Regierung in einem Friedensprozess zu stärken und ein breites Bündnis innerhalb der afghanischen Gesellschaft für eine politische Lösung des Konflikts zu bilden.

Deutlicher Ausdruck der Sehnsucht nach Frieden in der afghanischen Bevölkerung waren auch die wiederholten Friedensmärsche und –Initiativen in vielen Landesteilen, die große mediale Aufmerksamkeit erlangten.

10. Die afghanischen Präsidentschaftswahlen fanden nach zweimaliger Verschiebung am 28. September 2019 statt. Die lange Ungewissheit über die Durchführung der Wahlen sowie die Androhung und der Einsatz von Gewalt seitens der Taliban, v.a. im Vorfeld, eine gewisse Ernüchterung infolge früherer Wahlen sowie Unzufriedenheit mit der politischen Elite waren wesentliche Gründe für die niedrige Wahlbeteiligung (rund 20% der registrierten Wahlberechtigten). Trotz des Einsatzes von Biometrie – einer zentralen Forderung aller Wahlteams – und anderer organisatorischer Verbesserungen gegenüber vorherigen Wahlen, verstärkten vor allem Verzögerungen bei Auszählung und Verkündung eines Ergebnisses das weitverbreitete Misstrauen gegenüber dem Wahlprozess und den politischen Institutionen, aber auch zwischen den politischen Lagern.

Am 22. Dezember 2019 wurde das vorläufige amtliche Wahlergebnis bekanntgegeben, wonach Amtsinhaber Ashraf Ghani mit der knappen absoluten Mehrheit von 50,64% vorne liegt. Jedoch wurden mehr als 16.500 Wahlbeschwerden eingelegt, welche eine Überprüfung des Ergebnisses zur Folge hatten. Ein endgültiges amtliches Wahlergebnis liegt bislang nicht vor. Der Abstand zu Kontrahent Abdullah Abdullah (39,52%) stärkt jedoch zumindest kurzzeitig die politische Position des Präsidenten. Dass trotz der schwierigen Rahmenbedingungen und einer verschärften Sicherheitslage die Wahlen überhaupt stattfanden und etwa zwei Millionen Afghaninnen und Afghanen zur Wahlurne gegangen sind, ist ein Zeichen der Unterstützung für die Beibehaltung der demokratischen Verfassung und grundlegender Bürgerrechte.

II. Die Rolle Deutschlands

11. Ein inklusiver Friedensprozess ist eines der zentralen Ziele des deutschen Afghanistan-Engagements. Eine Gesprächsbereitschaft der afghanischen Entscheidungsträger aller Seiten zu befördern und so die Schaffung notwendiger Voraussetzungen für einen Friedensprozess zu unterstützen, war im vergangenen Jahr 2019 ein zentraler Bestandteil des deutschen politischen Engagements für Afghanistan. Das Thema stand bei hochrangigen Terminen mit Repräsentanten der afghanischen Regierung sowie bei Treffen mit Vertretern der Opposition und der afghanischen Zivilgesellschaft im Fokus, so bei den Besuchen von Bundesaußenminister Heiko Maas in Kabul am 11. März 2019 und von Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer am 3. Dezember 2019. Bei allen Gesprächen kam wiederholt der Wunsch der afghanischen Gesprächspartner zum Ausdruck, dass Deutschland seine aktive Rolle bei den Bemühungen um einen afghanischen Friedensprozess fortsetzt und ausbaut.
12. Diesem Ziel diene auch die von der Bundesregierung gemeinsam mit Katar Anfang Juli 2019 organisierte Konferenz für den innerafghanischen Dialog (IAD) in Doha (Katar): Mitglieder der afghanischen Regierung, der Opposition sowie Vertreter der Zivilgesellschaft nahmen nicht als Repräsentanten ihrer Institutionen oder Gruppen, sondern in persönlicher Eigenschaft an dieser Veranstaltung teil und tauschten sich erstmals in der jüngeren afghanischen Geschichte direkt mit Vertretern der Taliban über die politische und gesellschaftliche Zukunft Afghanistans aus. Als vertrauensbildende Maßnahme in Zusammenarbeit mit der Berghof-Stiftung konzipiert, ermöglichte der Dialog direkten Kontakt und konstruktive Gespräche zwischen den Teilnehmenden und schließlich die Einigung auf ein gemeinsames Abschlussstatement. Besonderes Anliegen Deutschlands war es, den Dialog inklusiv zu gestalten und Stimmen unterschiedlichster Gruppen innerhalb der afghanischen Gesellschaft Gehör zu verschaffen. Im Unterschied zu vorangegangenen Gesprächsformaten waren sowohl Angehörige der in Afghanistan vertretenen Ethnien und Religionen, als auch Vertreterinnen und Vertreter der jüngeren Generation aktiv an dem Dialog beteiligt und trugen maßgeblich zu seinem Erfolg bei. Rund 20% der Teilnehmenden waren Frauen. Wenngleich die Bundesregierung eine noch stärkere Einbindung von Frauen in künftige Friedensbemühungen anstrebt, hat der IAD hier Maßstäbe gesetzt.
13. Die Bundesregierung plant, anknüpfend an die Erfahrung aus Doha, weitere Aktivitäten zur Vertrauensbildung und zur Vorbereitung innerafghanischer Verhandlungen zu unterstützen. Des Weiteren ist die Bundesregierung bereit – auch auf ausdrücklichen Wunsch der afghanischen Regierung – ihr Engagement im Friedensprozess fortzusetzen und gemeinsam mit internationalen Partnern mögliche innerafghanische Verhandlungen zu unterstützen. Dabei kann Deutschland seine technische und inhaltliche Expertise, beispielsweise im Bereich der Friedensmediation, einbringen. Vorbereitend unterstützt die Bundesregierung bereits Verhandlungstrainings für Vertreterinnen und Vertretern der afghanischen Regierung und innerafghanische Konsultationen zu verfassungsrechtlichen Fragen.
14. Die afghanischen Akteure setzen darauf, dass Deutschland, die EU und andere internationale Partner während eines Friedensprozesses und vor allem danach weiter umfangrei-

che zivile Unterstützung leisten sowie eine Rolle bei der Umsetzung eines Friedensabkommens spielen. Der afghanische Staat wird auch nach einem möglichen Friedensabkommen auf die finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen sein, um Programme zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums auflegen zu können und um schnelle soziale Programme in Gebieten, die bisher nicht von der Regierung kontrolliert waren, umzusetzen.

15. Eine stabile Ordnung muss im Interesse der Afghaninnen und Afghanen gewährleisten, dass das bisher Erreichte nachhaltige Wirkung entfaltet und zur langfristigen Stabilität Afghanistans beiträgt. Dies setzt voraus, dass sich ein Friedensabkommen an grundlegenden Prinzipien orientiert. Dazu gehören die Achtung der Menschenrechte, insbesondere in Bezug auf die Rechte von Frauen, die Pressefreiheit, rechtsstaatliche Verfahren und eine verfassungsmäßige Ordnung. Deutschland hat im April 2019 EU-Ratsschlussfolgerungen initiiert, die diese Prinzipien benennen und mit fortgesetzter Unterstützung nach einem möglichen Friedensabkommen verknüpfen. Die Bundesregierung hat in Gesprächen mit den Taliban diese Erwartungshaltung in Bezug auf eine künftige Ordnung Afghanistans wiederholt deutlich gemacht.
16. Die Afghanistan-Politik der Bundesregierung zielt zudem – gerade angesichts einer wachsenden Polarisierung in der internationalen Gemeinschaft – auf größtmöglichen regionalen und internationalen Konsens für die Unterstützung Afghanistans und eines afghanischen Friedensprozesses. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) hat Deutschland mit Beginn seiner Mitgliedschaft im Januar 2019 gemeinsam mit Indonesien die Federführung für das Afghanistan-Dossier übernommen: Im März und September 2019 wurde das Mandat der politischen Mission der VN in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan/UNAMA) verlängert und damit gesichert, dass den VN auch weiterhin eine tragende Rolle im Prozess der Friedensschaffung, Stabilisierung und Demokratisierung in Afghanistan zukommt. Dabei wurde das Mandat von UNAMA um die Aspekte Frauen, Frieden und Sicherheit sowie Kinder in bewaffneten Konflikten erweitert. Unter deutscher Feder- und Verhandlungsführung erhielt im November 2019 die jährliche Resolution der Generalversammlung zur Situation in Afghanistan gegenüber dem Vorjahr verstärkte Unterstützung. In beiden Gremien, Sicherheitsrat und Generalversammlung, will die Bundesregierung auch 2020 den Konsens der internationalen Gemeinschaft für eine nachhaltige Friedenslösung und Entwicklung in Afghanistan bewahren. Im Einklang mit den Prioritäten des deutschen Sitzes im VN-Sicherheitsrat 2019/2020 legt die Bundesregierung weiterhin sichtbare Akzente auf die Verbesserung der Lage von Frauen im Konflikt und in der afghanischen Gesellschaft sowie auf ihre Einbindung in den Friedensprozess.
17. Zudem ist Deutschland Unterstützer bestehender Formate regionaler Zusammenarbeit, wie dem Heart of Asia-/Istanbul-Prozess (HoA-IP) oder der Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA). Der Sonderbeauftragte der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Potzel, bekräftigte wiederholt, wie zuletzt bei der HoA-IP Ministerkonferenz in Istanbul am 9. Dezember 2019, die Unterstützung Deutschlands für verstärkte regionale Zusammenarbeit als Voraussetzung für Frieden und Stabilität. Auch entwickelt und fördert die Bundesregierung neue Formate regionaler Kooperation: Mit der Initiative „Green Central Asia“ hat die Bundesregierung am 28.

Januar 2020 in Berlin einen Prozess politischer Konsultationen zwischen den fünf Ländern Zentralasiens und Afghanistan zu den gemeinsamen Herausforderungen von Klimawandel und Sicherheit ins Leben gerufen.

18. Besondere Bedeutung hat die Koordinierung mit den Nachbarländern Afghanistans, wie Pakistan, Iran, Usbekistan und China, sowie mit wichtigen Regionalstaaten wie Russland und Indien. Der Sonderbeauftragte der Bundesregierung konsultiert regelmäßig mit Vertretern dieser Staaten. Deutschland hat den Vorsitz der Internationalen Kontaktgruppe für Afghanistan (International Contact Group - ICG) inne. Damit koordiniert die Bundesregierung ein informelles Forum der internationalen Gemeinschaft zur Afghanistan-Politik, dem über 60 Staaten und internationale Organisationen angehören, die sich regelmäßig zu Situation und Entwicklungen im Land austauschen. Das letzte Treffen fand am 31. Januar 2019 in London statt. Das nächste Treffen im 1. Halbjahr 2020 soll Fortschritte im Friedensprozess durch ein breites internationales Forum begleiten und unterstützen.
19. Deutschlands Bemühungen zur Unterstützung eines Friedensprozesses, der sämtliche Teile der afghanischen Gesellschaft umfasst, auf bisher Erreichtem aufbaut und die internationale Gemeinschaft konstruktiv einbindet, können nur erfolgreich sein, wenn sie auf einem umfassenden Engagement aufbauen. Die Bundesregierung leistet mit ihrem ressortgemeinsamen Ansatz einen wesentlichen Beitrag zum internationalen Einsatz für Frieden, Stabilität und Entwicklung in Afghanistan und verleiht den deutschen Bemühungen damit Gewicht. Dies findet auch in der afghanischen Bevölkerung große Anerkennung.
20. Dauerhafte Stabilität in Afghanistan setzt, ausgehend von einem niedrigen Niveau, eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung voraus. Bedingt durch den langanhaltenden Konflikt ist das Wirtschaftswachstum zu gering, um die Lebensbedingungen der jungen, wachsenden afghanischen Bevölkerung zu verbessern. Hinzu kommt weit verbreitete Korruption. Das an Reformfortschritte, insbesondere bei der Korruptionsbekämpfung, geknüpfte zivile Engagement der Bundesregierung zielt darauf ab, die Leistungsfähigkeit der staatlichen Strukturen in Afghanistan zu stärken und die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung voranzubringen. Die Schwerpunkte liegen insbesondere auf nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, Verbesserung der Infrastruktur und guter Regierungsführung, einschließlich Rechtsstaatlichkeit. Zudem zielt das zivile Engagement darauf ab, den Staat in die Fläche zu bringen und Polizeiaufbau und Zivilgesellschaft zu stärken. Dabei werden auch dezentrale Strukturen gestärkt. Ein besonderer Fokus liegt auf der Stärkung von Frauenrechten. Des Weiteren wird die Reintegration von Rückkehrenden und Binnenflüchtlingen gefördert.
21. Frieden und soziale und wirtschaftliche Entwicklung für die Menschen brauchen ein stabiles Umfeld. Dies kann in Afghanistan nur nachhaltig geschaffen werden, wenn die Fähigkeiten und Kapazitäten der afghanischen Streitkräfte und der afghanischen Polizei zur selbstständigen Wahrnehmung ihrer Sicherheitsverantwortung weiter ausgebaut werden. Daher legt die internationale Gemeinschaft einen Schwerpunkt auf die Beratung, Ausbildung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANDSF). Diesem Ansatz folgend wurde Ende 2014 die Sicherheitsverantwortung vollständig an die

ANDSF übergeben, die internationale Truppenpräsenz wesentlich reduziert und im Rahmen des NATO-Einsatzes Resolute Support (RS) als Ausbildungs- und Beratungsmision (Train, Advise, Assist – TAA) konzipiert. Der umfassende Aufbau effektiver Sicherheitsstrukturen ist angesichts der Ausgangslage in Afghanistan ein langwieriger Prozess. Deutschland trägt mit bis zu 1.300 Soldatinnen und Soldaten zur Befähigung der afghanischen Sicherheitskräfte bei und hat zudem bis 2024 deren finanzielle Unterstützung zugesagt. Die Beratung des German Police Project Teams (GPPT) zielt ergänzend auf die Reform der afghanischen Polizei zu einer Zivilpolizei nach rechtstaatlichen Grundsätzen. Sie wird flankiert durch polizeiliche Ausbildungs- und Ausstattungshilfen sowie anlassbezogene Fortbildung von Führungs- und Spezialkräften.

III. Ausblick

22. Die jüngsten Entwicklungen bestätigen die zentralen Aussagen des Input-Papiers 2019, die als Grundlage der strategischen Überlegungen zum deutschen Engagement fortgelten. Insbesondere ist deutlich geworden, dass der Weg zu einem Friedensabkommen schwierig und langwierig wird und ein umfassender Friedens- und Versöhnungsprozess zeitweise Rückschläge erleiden kann. Die Entwicklungen des letzten Jahres eröffnen jedoch eine – wenn auch fragile - Perspektive auf eine politische Lösung des Konflikts. Afghanistan wird dabei weiterhin auf internationale, auch finanzielle, Unterstützung angewiesen sein.
23. Die aktuelle Dynamik um einen Friedensprozess bietet den Afghaninnen und Afghanen eine Gelegenheit für einen inklusiven und nachhaltigen Friedensprozess. Ob sie genutzt werden kann, hängt zum einen von den Taliban, der afghanischen Regierung und Gesellschaft sowie den USA ab, zum anderen aber auch davon, dass die internationale Gemeinschaft den Prozess politisch flankiert und die NATO ihre Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte fortsetzt – als Voraussetzung für ein stabiles Umfeld und als Hebel in einem Verhandlungsprozess. Der Ausbau und die weitere Professionalisierung der afghanischen Sicherheitskräfte stärkt die afghanische Staatlichkeit und zielt darauf ab, die Bereitschaft der Taliban zu einer politischen Lösung des Konflikts zu befördern.
24. Einem erfolgreichen Abschluss der US-Taliban-Gespräche soll der Beginn eines umfassenden innerafghanischen Friedensprozesses folgen, verbunden mit einer signifikanten Reduzierung der Gewalt. Ein erster Schritt in diesem Prozess könnten Verhandlungen über ein Rahmenabkommen sein, in dem Themen, Formate und Zeitlinien für Friedensverhandlungen vorgezeichnet würden. Auch in diesem Fall wird das Engagement der internationalen Gemeinschaft langfristig notwendig sein, um die Verhandlungen, aber auch die Umsetzung einer potentiellen Vereinbarung zu unterstützen und dabei zu helfen, die für einen stabilen Frieden notwendigen sozioökonomischen Bedingungen zu schaffen und langfristige Stabilität und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.
25. Die Unterstützung für die afghanische Regierung durch die internationale Gemeinschaft ist die Voraussetzung für inklusive Friedensgespräche. Entscheidend wird es daher sein, wie verlässlich sich die regionalen und internationalen Partner in diesem Prozess zeigen. Die Ergebnisse der US-Taliban-Verhandlungen können eine entscheidende Vo-

raussetzung und Triebkraft eines politischen Prozesses sein. Daneben können inklusive Gesprächsformate nach Vorbild des „Innerafghanischen Dialogs“ (IAD) die breite Einbindung verschiedener Gruppen, insbesondere von Frauen, ermöglichen. Es gilt, den Friedensprozess auf eine breite internationale Basis zu stellen – etwa durch enge Einbindung zentraler Partner, die Flankierung im Rahmen der Vereinten Nationen und durch weitere Stärkung regionaler Prozesse der Zusammenarbeit. Die für 2020 geplante Afghanistan-Geberkonferenz wird zudem die mittelfristige internationale Unterstützung für Afghanistan mit konkreten, finanziellen Zusagen untermauern und diese an Voraussetzungen knüpfen. Deutschland wird hier weiterhin eine maßgebliche Rolle einnehmen – ob als federführendes Mitglied im Sicherheitsrat, als Vorsitz der Internationalen Kontaktgruppe, als zweitgrößter bilateraler Geber oder als zweitgrößter Truppensteller von Resolute Support.

26. Eine Entkoppelung des militärischen Engagements vom politischen Prozess würde den Weg zu einer Konfliktlösung erheblich erschweren. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussionen um eine US-Truppenreduzierung in Afghanistan werden die Entwicklungen im laufenden Jahr auch davon abhängen, dass sich die in Resolute Support engagierten Staaten im NATO-Rahmen eng abstimmen. Die USA haben im Bündnisrahmen wiederholt bestätigt, dass Entscheidungen über Truppenanpassungen, welche die NATO betreffen, gemeinsam getroffen werden. Eine US-Truppenreduzierung in den bislang diskutierten Umfängen würde bei Erhalt der missionskritischen Fähigkeiten den Charakter von Resolute Support nicht grundlegend verändern und in der Konsequenz nur geringe Anpassungen für die Erfüllung des TAA-Auftrags der deutschen Kräfte bedeuten. Sollte darüber hinaus eine US-Truppenreduzierung, die den Charakter von Resolute Support verändert, angestrebt werden, wären die Auswirkungen auf das internationale Engagement zunächst in der NATO zu diskutieren, bevor in diesem Rahmen Entscheidungen hinsichtlich des weiteren militärischen Engagements getroffen werden können. In der Folge dieses Prozesses könnte je nach Beschlusslage anschließend eine entsprechende Anpassung des deutschen militärischen Engagements erforderlich werden, die auch Auswirkungen auf die Kontingente der Partnernationen des Train Advise Assist Command - North (TAAC North) haben könnten. Die bestehende Obergrenze des Bundestagsmandats garantiert die notwendige Flexibilität, um vor diesem Hintergrund der besonderen Verantwortung als Rahmennation weiter gerecht werden zu können.

27. Unabhängig davon besteht weiterhin die Notwendigkeit der Professionalisierung der afghanischen Polizei nach einem Zivilpolizeimodell. Diese dürfte sich nach einem Friedensschluss noch signifikant erhöhen. Ebenso bleibt eine Fortsetzung des entwicklungspolitischen Engagements und der Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung essentiell. Nur so können langfristig die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen geschaffen werden, die für einen dauerhaften Frieden zwingend erforderlich sind.

28. Angesichts seines verlässlichen Engagements im zivilen und militärischen Bereich verfügt Deutschland in Afghanistan über politisches Gewicht und hat damit die Möglichkeit, die Bemühungen um einen afghanischen Friedensprozess mit zu gestalten. So kann die Bundesregierung dazu beitragen, dass mögliche Friedensverhandlungen inklusiv und nachhaltig ausgestaltet werden. Dies fordert die Bundesregierung auch von ihren

Partnern ein. Das in Afghanistan mit großem Einsatz Erreichte soll damit auch nach einem Friedensschluss erhalten bleiben. Auf diesem Weg soll eine Perspektive für die afghanische Bevölkerung geschaffen werden. Das ist Grundlage für eine künftige schrittweise Anpassung des deutschen militärischen und zivilen Engagements.