



**Dr. Frithjof Schmidt**  
Mitglied des Deutschen Bundestages  
Stellv. Fraktionsvorsitzender BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
Kordinator Arbeitskreis Internationale Politik und Menschenrechte

## **Fortschrittsbericht Afghanistan der Bundesregierung, Dezember 2010**

### **Zusammenfassung und erste Bewertung<sup>1</sup>**

#### **Politische Kernaussagen des Berichts:**

- Obwohl 2010 zum verlustreichsten Jahr der internationalen Militärpräsenz wurde, wird das Jahr 2010 als Wendepunkt betrachtet. Die neue ISAF-Strategie, der Aufwuchs an truppenstellenden Nationen und der ISAF-Truppenstärke und die inzwischen Wirkung zeigende Ausbildung einsatzfähiger afghanischer Sicherheitskräfte haben aus der Sicht der Bundesregierung 2009 und 2010 die Voraussetzungen dafür geschaffen, den Abwärtstrend zu stoppen. Für 2011 wird eine „spürbare Trendwende“ prognostiziert, unter der Voraussetzung, dass der politische Prozess einer nationalen Versöhnung Realität wird.
- Die Bundesregierung will ab 2011 den Transitionsprozess, also die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Regierung, bzw. die afghanischen Sicherheitskräfte im deutschen Verantwortungsbereich einleiten. *„Dies wird nicht sofort zu einem Abzug von Soldaten führen, dafür aber eine klare Perspektive ab 2012 eröffnen.“* Der Transitionsprozess soll 2014 abgeschlossen sein.
- An die Transitionsphase soll sich eine Phase der Transformation anschließen. Die Bundesregierung rechnet damit, dass die afghanische Regierung die internationale Gemeinschaft und damit möglicherweise Deutschland um die Unterstützung durch Ausbildungskräfte und Schlüsselfähigkeiten der Bundeswehr (allerdings in deutlich geringerer Stärke) auch über 2014 hinaus bitten wird.

#### **Unsere Grüne Bewertung:**

- In seiner politischen Bewertung ist der Bericht ein **Durchhalteappell**. Einerseits wird beschrieben wie ernst und kritisch die Lage in Afghanistan ist und wie wenig konkrete Erfolge die neue Afghanistanstrategie bisher gebracht hat. **Andererseits hofft die Bundesregierung auf eine „spürbare Trendwende“ in 2011 – ohne dies mit die Fakten zu unterlegen und im Widerspruch zu nahezu allen Einschätzungen unabhängiger Experten.**
- Die Regierung behauptet einen ehrlichen Bericht vorgelegt zu haben. Tatsächlich **vermeidet die Bundesregierung jedoch jede Selbstkritik**. Der Bericht legt zu recht zwar relativ unverblümt die Schwächen der afghanischen Regierung offen, eigene Fehler oder Fehler der Internationalen Gemeinschaft werden nicht benannt. **Diese Selbstgerechtigkeit wird der Gesamtlage in Afghanistan nicht gerecht**. Damit wird auch klar, warum eine **externe Evaluierung**, wie wir Grüne sie gefordert haben, **besser gewesen wäre**.
- Die Vorlage eines umfassenden Berichts war längst überfällig. Mit Blick auf Umfang, Breite der Themen, Detailliertheit und Informationsdichte stellt der Bericht eine deutliche Verbesserung der Berichterstattung da. **Der Bericht hat in weiten Teilen beschreibenden**

---

<sup>1</sup> Ich danke Ann-Kristin Otto, Gisela Glimmann, Cornelius Huppertz und Frederik Landshöft für Ihre Mitarbeit.

**Charakter und liest sich verstärkt wie ein „Afghanistan ABC“.** Die BuReg geht kaum auf konkrete Fortschritte ein. Dort wo Zahlen geliefert werden (bspw. beim Aufbau der ANSF) **fehlt die kritische Auseinandersetzung mit der Diskrepanz zwischen quantitativen und qualitativen Erfolgen** komplett.

- Problematisch ist zudem, dass **auf die Entwicklung von Zwischenzielen verzichtet** wurde. Hier sind andere Ländern weiter. Außerdem werden zwar detailliert die Inputs des deutschen Engagements aufgelistet, **eine Bewertung der Wirksamkeit bleibt jedoch aus.**
- zu den drei Einzelbereichen:
  - Beim Thema „**Sicherheit**“ wird festgestellt, dass sich die Sicherheitslage seit 2006 verschlechtert hat. Sätze wie *„Die stetig wachsende Militärpräsenz hat bisher nicht zu einer signifikanten und nachhaltigen Verbesserung der Sicherheitslage geführt.“* und *„Eine der zentralen Ursachen für den Anstieg der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ) liegt im Truppenaufwuchs der ISAF und der weiteren Steigerung von Operationsdichte und Tempo begründet.“* sind zugleich eigentlich ein Offenbarungseid. Dennoch kommt die Regierung zum Schluss, das Momentum der Aufständischen sei erstmals gestoppt und erhofft für 2011 eine spürbare Trendwende. **Diese Einschätzung ist aber nicht durch Fakten im Bericht untermauert und widerspricht der Einschätzung zahlreicher unabhängiger Experten.** Beim **Aufbau und der Ausbildung der Afghanischen Sicherheitskräfte** wird der quantitative Aufbau gelobt, die **Mängel bei der Qualität werden jedoch ausgeblendet.**
  - Beim Thema „**Staatswesen und Regierungsführung**“ wird **die Regierung Karzai zu Recht hart wegen ihrer Korruption und Reformunwilligkeit kritisiert.** Auch Mängel im Justizwesen, in der Verwaltung und beim Staatsaufbau in der Fläche werden deutlich angesprochen. Fortschritte werden in den Bereichen Menschenrechte, Zivilgesellschaft und Staatsfinanzen beschrieben. **Nicht thematisiert wird jedoch das Versagen der Internationalen Staatengemeinschaft, die in diesen zentralen Bereichen des State building jahrelang viel zu wenig getan hat.**
  - Im Kapitel „**Wiederaufbau und Entwicklung**“ werden **Erfolge bei der Wasser- und Energieversorgung, Infrastruktur, Bildungswesen und Gesundheitsversorgung** gesehen. Dennoch **bleibt Afghanistan auch nach neun Jahren Engagements der Internationalen Gemeinschaft eines der ärmsten Länder der Welt.** Zudem hat die Ungleichheit der innerafghanischen Entwicklung zugenommen. Hier rächt sich, dass die Internationale Gemeinschaft und Deutschland jahrelang viel zu wenig in die Entwicklung Afghanistans investiert hat. **Völlig unkritisch** wird mit dem **schwierigen Komplex der zivil-militärischen Zusammenarbeit** umgegangen. Hier **blendet die Regierung die Kritik vieler NGOs** an der immer stärkeren Vermischung einfach aus.

## Zusammenfassung Einzelkapitel

### Sicherheit

- **Sicherheitslage allgemein:** Die stetige Verschlechterung der Sicherheitslage seit 2006 wird zwar klar benannt, die Erklärungen hierfür sind jedoch widersprüchlich: Einerseits wird auf der Anstieg der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle mit dem Truppenaufwuchs und der erhöhten Operationsdichte in Verbindung gebracht (S.11), andererseits wird erklärt, dass sich die Sicherheitslage seit 2006 verschlechtert hat, weil eben nicht genügend Präsenz von Sicherheitskräften gewährleistet ist (S. 12). Der Bericht betont immer wieder, dass langsam „die Voraussetzungen geschaffen werden, um eine Trendwende einzuleiten“ und bleibt damit mehr als vage. Fakten, aus denen sich diese Einschätzungen ableiten könnte, werden nicht genannt. Es wird klar betont, dass nur ein parallel laufender politischer Prozess der Verständigung mit Aufständischen zu nachhaltiger Sicherheit und Stabilität führen kann (bspw. S.12).
- **Sicherheitslage RC N:** Der Bericht spricht von „beachtlichen Anfangserfolgen“ durch die neue Strategie ohne hierfür Beispiele zu geben bzw. die Erfolge klar zu benennen. Des Weiteren wird die Leserschaft damit hingehalten, dass erst im Frühsommer 2011 erkannt werden kann, ob eine Trendwende eingeleitet wurde (S.13). Das große Problem der Rückführung paschtunischer Flüchtlinge nach Kunduz und Faryab wird zwar erwähnt jedoch fehlen Lösungsansätze dieser Problematik komplett.
- Die Auseinandersetzung mit dem **Aufbau der ANSF** ist erschreckend selektiv: Eine selbstkritische Auseinandersetzung beim Polizeiaufbau fehlt komplett das Nebeneinander unterschiedlicher Ausbildungsmissionen wird nicht als problematisch dargestellt. Der quantitative Aufwuchs der Sicherheitskräfte wird als Erfolg in den Mittelpunkt gestellt während „die Nachhaltigkeit und der quantitative und qualitative Erhalt der Einsatzkräfte“ (S.21) scheinbar erst langsam in das Blickfeld rücken. Auch wird dargestellt, dass „praktisch keine Operationen mehr ohne Beteiligung“ der ANA stattfinden – es wird jedoch verschwiegen, dass gut 50% der Einsatzkräfte als nicht-effektiv eingestuft werden.

### Staatswesen und Regierungsführung

- Der Fortschrittsbericht Afghanistan zeichnet in der Sektion II. Staatswesen und Regierungsführung ein ungeschöntes Bild. Insgesamt fällt das Urteil über die Situation in Afghanistan vernichtend aus. Fortschritte werden nur in wenigen Teilbereichen erkannt.
- Die Regierung Karzai verliert immer mehr an Zuspruch und das politische System büßt zunehmend Legitimität ein, vor allem aufgrund fehlenden staatlichen Gewaltmonopols, mangelnder Entschlossenheit und willkürlicher Entscheidungsprozesse. Noch schlechter ist die Situation bei der **Ausübung der Regierungsgewalt in den Provinzen**. Die Zentralregierung „stößt in den Provinzen immer wieder an die Grenzen ihres Einflusses“, im Klartext: dort regiert sie nicht. Der Aufbau effektiver Verwaltung hat bisher so gut wie keine Ergebnisse hervorgebracht. Mehr als „einzelne Erfolge“ sind nicht zu verzeichnen.
- Der Bericht stellt fest, dass im Bereich der Korruptionsbekämpfung „bisher nur sehr geringe Fortschritte zu verzeichnen“ sind. In der Wahrnehmung der Bevölkerung stellt Korruption ein größeres Problem dar als die Sicherheitslage und die Arbeitslosigkeit. Auch internationale und Nichtregierungsorganisationen werden als korrupt wahrgenommen. Dieses enorme Glaubwürdigkeitsproblem schreibt der Bericht in erster Linie der afghanischen Regierung zu.

- Die Politische Reintegration der Aufständischen wird als Grundvoraussetzung für zukünftige Fortschritte gesehen. Ein Erfolg ist aber laut Bericht nicht absehbar sondern fordert „strategische Geduld“. Widersprüche im Zusammenhang von Gesprächsangeboten und militärischer Aufstandbekämpfung im Rahmen der umfassenden COIN werden nicht thematisiert. Damit bleibt eines der Hauptdilemmata unausgesprochen.
- Bei der Umsetzung der in der Verfassung verankerten Menschenrechte werden „bereits bedeutsame Fortschritte“ festgestellt. Diese beziehen sich vor allem auf den Bereich Frauenrechte (u.a. Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und politischer Partizipation). In Bezug auf Demokratische und zivilgesellschaftliche Strukturen, werden vor allem im Bereich freie Meinungsäußerung und demokratische Willensbildung „greifbare und sichtbare“ Fortschritte gesehen.
- Beim Justizwesen zeichnet der Bericht ein ernüchterndes Bild: drei parallel existierende Rechtssysteme konkurrieren. 80% der Bevölkerung vertrauen auf das informelle, traditionell geprägte Rechtssystem der Stammes- und Dorfräte. Außerdem beugen politisch oder finanziell einflussreiche Personen das Recht zu ihren Gunsten.

### **Wiederaufbau und Entwicklung**

- Der Bericht ist weitestgehend eine Zustandsbeschreibung. Historische Entwicklungen und entwicklungspolitische Eckdaten auf der nationalen Ebene werden entlang verschiedener Sektoren, v.a. der Vieh- und Landwirtschaft, der Infrastruktur, dem Bildungswesen sowie der Gesundheitsversorgung rein deskriptiv beschrieben. Ohne Bewertung des deutschen EZ-Engagements verharret die Bundesregierung in der Beschreibung von inputs und outputs. Outcomes, also Wirkungen deutscher Bemühungen, lassen sich anhand des Berichtes weiterhin nicht bewerten und werden von der Bundesregierung unterlassen.
- Beinahe bizarr wirken die Beschreibungen der BR in Hinblick auf das in Afghanistan angewandte Konzept der vernetzten Sicherheit. Zivile Akteure stehen hier gleichberechtigt neben den militärischen. Dies steht im krassen Widerspruch zu der Ausschreibungspraxis des BMZ im Rahmen der „NRO-Fazilität Afghanistan“, nach dem deutsche NROs Gelder für Projekte nur im Einsatzgebiet der Bundeswehr beantragen dürfen und sich dem Konzept der Vernetzten Sicherheit unterordnen müssen. Kritische Gesichtspunkte diese Vorgehensweise sowie die dadurch entstehenden Gefahren für die zivilen Helfer vor Ort werden überhaupt nicht genannt, oder diskutiert. Sätze wie „ Diese sind zum teil noch im Entstehungsprozess begriffen und haben ihr volle Leistungsfähigkeit noch nicht erreicht“ (S. 32f) wirken beinahe wie Hohn. Ein wirklich abgestimmtes ressortübergreifendes Kohärenz-Konzept der Bundesregierung ist nicht sichtbar.
- Die BR benennt das Problem der Koordination der Vielzahl von nationalen Gebern (derzeit über 60 Staaten) in Afghanistan und betont die Verantwortung der afghanischen Regierung um langfristige Entwicklung herbeizuführen. Ein klares Konzept zur Erreichung von mehr Aid Effectiveness bietet die Bundesregierung indes nicht an. Sie widerspricht sich sogar indem sie einerseits die Vereinbarung nennt, verstärkt Mittel direkt für den Haushalt der afghanischen Regierung bereit zu stellen, sich andererseits dazu aber sehr kritisch äußert.

### **Ergebnisse unabhängiger Studien**

Neben dem Fortschrittsbericht sind in den letzten Monaten zahlreiche Studien von Think Tanks, NGOs und WissenschaftlerInnen erschienen, die die aktuelle Situation in Afghanistan beleuchten. Diese kommen z.T. zu deutlich anderen Ergebnissen als die Regierung in ihrem Bericht.

### **Sicherheit**

- Der Einschätzung der Bundesregierung, eine Trendwende stünde bevor, stehen mehrere Studien (Gilles Dorronsoro von Carnegie Endowment "Afghanistan Break Point", Center for American Progress "Realignment: Managing a Stable Transition to Afghan Responsibility") entgegen, denen zufolge der neue Ansatz nicht erfolgreich, ja sogar gescheitert ist. Im Süden des Landes wird ein Patt zwischen ISAF und ANSF einerseits, sowie den Aufständischen andererseits gesehen. Eine Positiv-Dynamik konnte, anders als von Militärführung gehofft, nicht ausgelöst werden.
- Die Taliban konnten durch die Aufstandsbekämpfung in der Fläche kaum geschwächt werden. Auch die Strategie des gezielten „Capture or Kill“ hat – obwohl massiv ausgeweitet (US-Truppen sollen allein im Zeitraum Juni-August diesen Jahres 365 Kommandeure und 1300 einfache Talibansoldaten getötet haben) – die Aufständischen bisher nicht entschieden geschwächt. Das bestätigen Medienberichten zufolge auch die US-Geheimdienste<sup>2</sup>.
- Während der Fortschrittsbericht behauptet, der Abwärtstrend im Norden sei gestoppt und eine Trendwende stünde bevor, berichtete das Wall Street Journal im Oktober, dass sich die Sicherheitslage im Norden weiter verschlechtert hat<sup>3</sup>. Auch die SWP kommt in einer aktuellen Studie zu dem Schluss, dass der Aufstand im Raum Kundus „*nicht an Intensität verliert*“ und die „*Gewalt dort in den letzten Monaten weiter eskaliert*“ ist. Zudem hat sich die Einstellung der afghanischen Bevölkerung gegenüber den ISAF-Truppen radikal verschlechtert. Erstmals gibt es laut einer Umfrage von ARD, ABC, BBC und Washington Post aus dem Dezember 2010 bei einer Mehrheit der Afghaninnen und Afghanen eine negative Einstellung gegenüber Deutschland.

### **Staatswesen und Regierungsführung**

- Die meisten Studien bestätigen die von der Bundesregierung beschriebenen Probleme, teilweise werden diese sogar noch als deutlich gravierender bewertet. Dies gilt insbesondere für die Reformfähigkeit, bzw. -willigkeit der Regierung Karzai (vgl. z.B. ICG: Exit vs. Engagement) und die Probleme im Justizsystem (vgl. ICG: Reforming Afghanistan's Broken Judiciary, Nov. 2010).
- Von zahlreichen Studien wird noch immer eine Dominanz militärischen Denkens kritisiert (vgl. Center for American Progress), bzw. ein weiterhin bestehendes Missverhältnis zwischen zivilen und militärischen Mitteln.
- In nahezu allen Studien wird nach wie vor auf das Fehlen einer abgestimmten regionalen Strategie hingewiesen (vgl. International Crisis Group und Center for American Progress).
- Ob und wie sich eine Verhandlungslösung mit (Teilen der) Aufständischen erreichen lässt, wird sehr unterschiedlich bewertet. Das Center for American Progress und Carnegie Endowment sind hier eher positiv, die International Crisis Group sieht eine Verhandlungslösung bestenfalls in weiter Ferne.

---

<sup>2</sup> <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,725599,00.html>

<sup>3</sup> <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704300604575554144010132862.html>