

151725/EU XXV.GP
Eingelangt am 24/07/17



HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 24.7.2017
JOIN(2017) 31 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

ELEMENTE EINER EU-STRATEGIE FÜR AFGHANISTAN

ELEMENTE EINER EU-STRATEGIE FÜR AFGHANISTAN

Gegenstand

Seit 2001 arbeiten die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten partnerschaftlich mit Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft zusammen, um ihr gemeinsames strategisches Interesse an der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus voranzubringen und gleichzeitig auf Frieden und Entwicklung im Land hinzuwirken.

In den letzten Jahren war Afghanistan jedoch mit einer Verschlechterung der Sicherheitslage und zunehmendem Druck durch Rebellen und Terrorismus konfrontiert. Trotz einiger Verbesserungen sind die demokratischen Institutionen und der rechtliche Rahmen für Wahlen nach wie vor unzulänglich. Die Menschenrechtslage ist prekär, vor allem für Frauen und Kinder. Afghanistan hat Fortschritte bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erzielt, die jedoch durch den fragilen wirtschaftlichen Rahmen, den Mangel an Infrastrukturen und die hohe Anzahl der Menschen, die aus Nachbarländern zurückkehren, gefährdet werden. Darüber hinaus hat die zunehmende Verschlechterung der Sicherheitslage in Verbindung mit fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven dazu geführt, dass viele Afghanen das Land verlassen haben und die irreguläre Migration, vor allem in Richtung Europa, zugenommen hat.

Als Reaktion auf die Herausforderungen, vor denen Afghanistan derzeit steht, benötigen die EU und die Mitgliedstaaten im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 18. Juli 2016¹ eine umfassende Strategie zur Unterstützung der Entwicklung des Landes hin zu einem eigenständigen und tragfähigen Staat.

Der Schwerpunkt der neuen Strategie liegt auf der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für einen politischen Prozess, der den Weg für eine politische Lösung des Konflikts ebnet, während gleichzeitig die Institutionen und die Wirtschaft des Landes weiter aufgebaut werden, um die Resilienz zu verbessern und die Fragilität zu überwinden, wobei auch Migrationsfragen angegangen werden.

¹ Schlussfolgerungen des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 18. Juli 2016 zu Afghanistan (Dok. 11245/16).

1. Politischer Hintergrund

Afghanistan hat in den letzten eineinhalb Jahrzehnten Fortschritte bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erzielt, einschließlich bedeutender Ergebnisse beim Zugang zur medizinischen Grundversorgung und zur Grundschulbildung sowie bei der Stärkung der Rolle der Frauen und ihrer Vertretung. Das Pro-Kopf-BIP ist um das Fünffache gestiegen und die Lebenserwartung hat sich um fast 15 Jahre erhöht.

Allerdings ist das Risiko einer Aushöhlung dieser Fortschritte zu erkennen. Der Wandel, den Afghanistan 2015² in drei Bereichen – Politik, Sicherheit und Wirtschaft – vollzogen hat, stellte für den Staat eine zusätzliche Belastung dar, die den Übergang zum Frieden verzögert und die bis dahin erzielten Entwicklungsgewinne gefährdet hat. Afghanistan ist mit einer immer instabileren Sicherheitslage konfrontiert³ und kämpft gleichzeitig mit einer fragilen Wirtschaft und schwacher Regierungsführung. In diesem Zusammenhang spielt die Dynamik in der Region eine wichtige Rolle, insbesondere in Bezug auf die Sicherheit, aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht.

Gleichzeitig steht Afghanistan vor einem beispiellosen Anstieg der Anzahl von Rückkehrern mit und ohne Ausweispapiere, die größtenteils nach Pakistan und Iran geflohen waren. Dies stellt eine hohe Belastung für die Gesellschaft dar. Darüber hinaus haben die Verschlechterung der Sicherheitslage, die politische Instabilität und die Wirtschaftskrise zu einer Zunahme der Migration Richtung Europa geführt.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, sagte die internationale Gemeinschaft im Jahr 2016 weitere Unterstützung für Afghanistan zu. Auf dem NATO-Gipfel vom Juli 2016 in Warschau wurde die internationale Unterstützung für Frieden und Stabilität durch finanzielle Zusagen für den Sicherheitssektor bis zum Jahr 2020 bekräftigt. Im Oktober 2016 sicherte die internationale Gemeinschaft auf der Brüsseler Afghanistan-Konferenz die Fortsetzung der politischen Unterstützung zu und verpflichtete sich, im selben Zeitraum finanzielle Hilfe in

² Übernahme der Verantwortung für die Sicherheit durch Afghanistan, geringere finanzielle Ressourcen durch Kürzungen der internationalen Aufwendungen im Zuge der internationalen Truppenreduzierung, gepaart mit den Folgewirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise, sowie ein Führungswechsel infolge der Präsidentschaftswahlen von 2014.

³ UNAMA erfasste 2016 11 418 zivile Opfer (3 498 Tote und 7 920 Verletzte), dies entspricht einem Anstieg von 2 % bei den Todesopfern und von 6 % bei den Verletzten und einem Gesamtanstieg von 3 % der Anzahl der zivilen Opfer gegenüber 2015. Seit 2009 wurden durch den Konflikt 24 841 Menschen getötet und 45 347 verletzt.

Höhe von 13,6 Mrd. EUR für die Entwicklungsagenda Afghanistans bereitzustellen. Die kollektive Zusage der EU, die auf der Brüsseler Konferenz bestätigt wurde, beläuft sich auf 5 Mrd. EUR, womit die EU als Ganzes der wichtigste Entwicklungspartner Afghanistans ist. Die regionalen Akteure und die internationale Gemeinschaft bekräftigten ferner ihr Engagement für einen politischen Prozess, der zur Aussöhnung und zu dauerhaftem Frieden führen soll.

Darüber hinaus untermauerte die EU ihr Engagement für die Entwicklung Afghanistans während seiner „Transformationsdekade“ (2015–2024)⁴ durch die Unterzeichnung des Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Union und Afghanistan über Partnerschaft und Entwicklung am 18. Februar 2017. Das Abkommen bildet den Rahmen für die Unterstützung der EU und ermöglicht die Aufnahme offizieller Dialoge in einer Vielzahl von Bereichen⁵.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung („Agenda 2030“) mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung bietet einen neuen Bezugsrahmen mit gemeinsamen Zielsetzungen der Entwicklungs- und Industrieländer und wirkt sich damit sowohl auf den Entwicklungskurs Afghanistans als auch auf die entsprechende Unterstützung durch die europäische Seite aus. Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik stützt sich auf die Prioritäten der Agenda 2030 und liefert der EU und ihren Mitgliedstaaten eine neue, gemeinsame Vision für die Entwicklungspolitik, die für Afghanistan relevant ist.

Die EU wird Afghanistan auch künftig in politischer und finanzieller Hinsicht sowie im Bereich der Sicherheit unterstützen. Frieden, Sicherheit und Entwicklung sind nach wie vor die wichtigsten – miteinander verknüpften – Herausforderungen und werden die Grundlage der neuen Strategie bilden.

⁴ Beschluss (EU) 2017/434 des Rates vom 13. Februar 2017 über die Unterzeichnung — im Namen der Union — und die vorläufige Anwendung des Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits (ABl. L 67 vom 14.3.2017, S. 1) und Text des Abkommens (ebda., S. 3). Bis zu seinem Inkrafttreten wird das Abkommen gemäß Artikel 3 des Beschlusses vorläufig angewandt.

⁵ Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter, gute Regierungsführung, Migration, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, einschließlich Aspekten des Handels, der Investitionen und der regionalen Zusammenarbeit.

2. Ziele

Angesichts der oben genannten Herausforderungen und unter Berücksichtigung der bisher erzielten Ergebnisse, einschließlich derjenigen der vorhergehenden Strategie der EU, sollte sich die EU auf sich gegenseitig verstärkende Ziele in Bereichen konzentrieren, in denen sie den größten Mehrwert mitbringen kann, d. h.:

1. Förderung von Frieden, Sicherheit und regionaler Stabilität,
2. Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie Förderung einer guten Regierungsführung und Stärkung der Rolle der Frau,
3. Unterstützung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung und
4. Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration.

2.1. Förderung von Frieden, Sicherheit und regionaler Stabilität

Engagement für einen inklusiven politischen Prozess, der zu einer auf dem Verhandlungswege herbeigeführten Friedensvereinbarung führt; Bekämpfung der von der Drogenindustrie, vom illegalen Bergbau und anderen illegalen Wirtschaftstätigkeiten ausgehenden Bedrohungen; Unterstützung der Korruptionsbekämpfung; Schaffung eines regionalen Umfelds, das einen Friedensprozess unter afghanischer Führung und Eigenverantwortung ermöglicht, indem ein Konsens zwischen den wichtigsten regionalen Akteuren gefördert wird und die Regierung und die Zivilgesellschaft unterstützt werden

Der Frieden in Afghanistan erscheint nach wie vor schwer erreichbar. Im Land herrscht seit Jahrzehnten ein schwerer Konflikt. Die Beteiligung ausländischer Kräfte, gepaart mit den internen Konflikten, hat zu einer komplexen Konfliktsituation geführt, für die es nur eine politische Lösung geben kann. Frieden ist die Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben.

Daher wurde in den vergangenen Jahren eine Reihe regionaler und internationaler Friedensinitiativen ins Leben gerufen. Dazu zählt der „Kabul-Prozess zur Zusammenarbeit für Frieden und Sicherheit“, den die afghanische Regierung im Juni 2017 eingeleitet hat. Dieser Prozess bringt eine Reihe regionaler und internationaler Akteure zusammen und hat das

Potenzial, den Bemühungen um eine friedliche Beilegung des Konflikts neuen Auftrieb zu verleihen.

Um erfolgreich zu sein, muss jeglicher Friedensprozess unter afghanischer Führung und Eigenverantwortung stattfinden und alle Seiten einbeziehen. Er sollte dem legitimen Interesse aller Bürgerinnen und Bürger an der Wahrung der Einheit, Souveränität und territorialen Integrität des Landes sowie der Gleichberechtigung aller im Rahmen der Verfassung Rechnung tragen. Ein solcher Prozess muss in einen Verzicht auf Gewalt, den Abbruch aller Beziehungen zum internationalen Terrorismus und die Einhaltung der Verfassung, einschließlich ihrer Menschenrechtsbestimmungen, vor allem hinsichtlich der Rechte von Frauen und Kindern, münden.

Die Korruption und die illegalen Wirtschaftsaktivitäten (vor allem Handel mit Suchtstoffen und illegaler Bergbau), die regierungsfeindlichen Truppen und kriminellen Netzen erhebliche Mittel einbringen, stellen ebenfalls weiterhin große Herausforderungen für die langfristige Stabilität und Tragfähigkeit des Staates dar.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bereit, den Frieden in Afghanistan massiv zu unterstützen⁶. Zu diesem Zweck werden sie eine kontinuierliche und enge Partnerschaft mit den einschlägigen internationalen Akteuren, insbesondere den VN und der NATO, anstreben.

Aus diesem Grund sollten EU-Initiativen in diesem Bereich Folgendes umfassen:

- Unterstützung eines Friedens- und Aussöhnungsprozesses unter afghanischer Führung und Eigenverantwortung, der zu einer politischen Lösung führt, bei der Gewalt vermieden, jegliche Verbindung zum Terrorismus abgelehnt und die Achtung der Menschenrechte, vor allem der Rechte der Opfer des Konflikts, insbesondere von Frauen und Kindern, sichergestellt wird;
- Förderung eines internationalen und regionalen Konsenses über einen solchen Friedensprozess unter afghanischer Führung und Eigenverantwortung;

⁶ In der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union vom Juni 2016 ist die Vorgehensweise der EU bezüglich der heutigen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit und Politik in ähnlicher Weise erläutert, wobei der umfassende Ansatz für Konflikte und Krisen als Leitprinzip dient. In Bezug auf Afghanistan bedeutet dies einen integrierten Ansatz für Konflikte, der vor allem in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung, gute Regierungsführung und Menschenrechte angewandt wird, um die staatliche und gesellschaftliche Resilienz zu stärken.

- Gewährleistung eines Engagements der EU auf hoher Ebene in den Afghanistan betreffenden regionalen und internationalen Friedensinitiativen, einschließlich des Kabul-Prozesses zur Zusammenarbeit für Frieden und Sicherheit;
- Aufbau der Kapazitäten der afghanischen Regierung für ein Engagement gegenüber allen an aufrichtigen Verhandlungen über Frieden und Aussöhnung beteiligten Akteuren, einschließlich einer Unterstützung für den Hohen Friedensrat und für die Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der afghanischen Regierung und der Hizb-i Islami;
- Vertiefung der regionalen (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit zwischen Afghanistan und seinen Nachbarn;
- Stärkung der afghanischen und regionalen Bemühungen um die Eindämmung der organisierten Kriminalität und Unterstützung der Umsetzung des afghanischen Drogenaktionsplans;
- Intensivierung der Anstrengungen Afghanistans zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung im Einklang mit den internationalen Normen, insbesondere der Financial Action Task Force (FATF) zum Thema Geldwäsche;
- Unterstützung der Bemühungen zur Verringerung des illegalen Bergbaus;
- Unterstützung der zivilen Aspekte der Reform des Sicherheitssektors im Einklang mit dem Fahrplan der Regierung, einschließlich der Professionalisierung der Polizei, und Verstärkung der Antikorruptionsbemühungen, einschließlich der Korruptionsbekämpfung auf diesem Gebiet.

2.2. Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie Förderung einer guten Regierungsführung und Stärkung der Rolle der Frau

Stärkung der demokratischen Kontrolle auf National-, Provinz- und Distriktebene; Unterstützung der Durchführung glaubwürdiger, allen offenstehender und transparenter Wahlen; Verbesserung des Aufbaus von Kapazitäten in den wichtigsten Institutionen und Regierungsführungssystemen; Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und des Justizwesens; Schutz und Förderung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Frauen und Kindern, auch im Rahmen des Friedensprozesses.

Trotz einer Reihe positiver Schritte und einer Zusage der Behörden, die Förderung der Menschenrechte voranzutreiben, ist die Menschenrechtssituation nach wie vor prekär, vor allem für Frauen und Kinder sowie für Personen, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Darüber hinaus stellt die Anwendung demokratischer Grundsätze und einer demokratischen Kontrolle nach wie vor eine Herausforderung dar. Die demokratischen Institutionen sind häufig schwach und mit Korruptionsproblemen und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen konfrontiert.

Die Gewährleistung der Umsetzung demokratischer Prinzipien, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Förderung des Menschenrechtsschutzes sind wesentliche Schritte zur Behebung dieser Defizite.

Afghanistan muss seine demokratischen Institutionen und die demokratische Kontrolle stärken und die Qualität seiner öffentlichen Dienstleistungen verbessern. Die Regierungseinrichtungen sollten sich vielfältigen, unabhängigen Medien sowie einer aktiven pluralistischen Zivilgesellschaft gegenübersehen und ihnen Rechenschaft ablegen müssen. Eine stärkere Beteiligung und Vertretung von Frauen in allen Arten von öffentlichen Ämtern ist unabdingbar. Die Bemühungen um die Achtung der Rechtsstaatlichkeit sollten fortgesetzt werden, einschließlich der Schaffung eines gut funktionierenden Justizsystems, der Verringerung der Korruption und der Stärkung der Rechenschaftspflicht. Um die demokratischen Verfahren und Werte zu fördern, muss für glaubwürdige, inklusive, transparente Wahlen gesorgt werden, deren Ergebnisse von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung anerkannt werden. Die Reform des Wahlrechts, bei der auch bessere Mechanismen zur Verhinderung von Wahlbetrug geschaffen werden sollten, wird das Vertrauen in die demokratischen Prozesse insgesamt weiter erhöhen.

Die Wahrung des Rechts auf Versammlungsfreiheit, die Stärkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit sind weitere Bereiche, die unterstützt werden sollten. Darüber hinaus ist es im Zuge der Friedensprozesse unabdingbar, der Kultur der Straflosigkeit im Fall schwerer Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen ein Ende zu setzen. Diese Schritte werden zur Stärkung der demokratischen Institutionen Afghanistans und zu einer Ausweitung und Verbesserung der Erbringung von Dienstleistungen für die Bevölkerung beitragen.

Der Schwerpunkt der Maßnahmen der EU in Afghanistan liegt vor allem auf der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte, der Demokratie und der guten

Regierungsführung. Die EU verfolgt die Entwicklungen in diesen Bereichen aufmerksam und bietet Unterstützung und Hilfe an. Diese Themen werden ausführlich in den jährlichen lokalen Menschenrechtsdialogen erörtert, die im Rahmen des Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung weiter zu einem strukturierten Dialog ausgebaut werden sollen. Die EU bezieht diese vorrangigen Bereiche in ihre Entwicklungszusammenarbeit ein.

Die EU-Initiativen in diesem Bereich sollten Folgendes umfassen:

- Unterstützung der Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrates über Frauen, Frieden und Sicherheit, des Programms für die Stärkung der wirtschaftlichen Stellung der Frau und der Bürgercharta im ganzen Land;
- Unterstützung der Einbeziehung des Gesetzes über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen in das Strafrecht, Einrichtung spezieller Gerichtskammern für Gewalt gegen Frauen und Verabschiedung von Maßnahmen zur Bekämpfung sexueller Belästigung;
- Unterstützung der Verbesserung des Kinderschutzes, unter anderem durch die Ausarbeitung und Verabschiedung eines umfassenden Gesetzes über Kinder und eines nationalen Aktionsplans für den Kinderschutz;
- Unterstützung der allgemeinen Korruptionsbekämpfung und der nationalen Antikorruptionsstrategie;
- Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit an Afghanistan ausgezahlten EU-Mitteln;
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung von Wahlen und Förderung anderer politischer Bildungsinitiativen zum Thema Wahlen;
- Steigerung der Wahlbeteiligung, vor allem weiblicher Wählerinnen und benachteiligter Gruppen;
- Unterstützung der wichtigsten Wahlorgane (unabhängige Wahlkommission, Wahlbeschwerdekommission) und der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften über Wahlen; Gewährleistung der Betrugsbekämpfung und Stärkung der Integrität des Wahlprozesses sowie der unabhängigen Überwachung von Wahlen durch nationale und internationale Beobachter; Verbesserung des Systems zur Schlichtung von Wahlstreitigkeiten;

- kontinuierliche Unterstützung eines wirksamen Justizwesens und Strafverfolgungssystems; dies umfasst die Unterstützung einer rechtsstaatsorientierten Reform des Justizwesens und den Aufbau eines unter afghanischer Eigenverantwortung stehenden Übergangsjustizsystems, bei dem auch gegen Straflosigkeit vorgegangen wird, wobei den Rechten von Opfern besonderes Augenmerk gelten sollte;
- kontinuierliche Unterstützung mit Blick auf eine effizientere, bürgernähere und transparentere Zivilpolizei, auch durch Unterstützung für institutionelle Reformen und Kapazitätsaufbau unter Rückgriff auf die Erfahrungen aus der 2016 abgeschlossenen EUPOL-Mission;
- Ausbau der lokalen Menschenrechtsdialoge zwischen der EU und Afghanistan zu einem strukturierten Dialog im Rahmen des Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung;
- Unterstützung der Unabhängigen Menschenrechtskommission Afghanistans;
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften im Bereich der Menschenrechte;
- Sensibilisierung der afghanischen Institutionen für die Bedeutung der Versammlungsfreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung;
- weiteres Engagement für ein Moratorium für die Todesstrafe und die Ratifizierung der einschlägigen internationalen Übereinkommen;
- weitere Unterstützung für die Bekämpfung von Folter und Misshandlung und entschiedenes Eintreten für die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter;
- Verbesserung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und Förderung seines wirksamen Funktionierens im Einklang mit der gemeinsamen Verpflichtung, die im Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung (Artikel 8) mit Afghanistan zum Ausdruck gebracht wird;
- Fortsetzung der Unterstützung für die afghanische Zivilgesellschaft beim Kapazitätsaufbau;

- Stärkung der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung, einschließlich einer Unterstützung für die zuständigen Einrichtungen.

2.3. Unterstützung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung

Schaffung eines transparenten Wirtschaftsrahmens zur Förderung von Investitionen, zur Steigerung der Staatseinnahmen, zur Zuteilung der finanziellen Ressourcen, zur Stärkung der Resilienz und zur Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, Bildung und erschwinglicher Energie, auch für die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen; Verbesserung der regionalen Vernetzung

Bei den Indikatoren für die menschliche Entwicklung zählt Afghanistan nach wie vor zu den Ländern mit den schlechtesten Werten weltweit: 36 % der Bevölkerung leben in Armut, fast zwei Drittel sind Analphabeten und schätzungsweise 40 % arbeitslos, obwohl in jüngster Zeit Fortschritte bei den wirtschaftlichen Reformen erzielt wurden, die zu einer Erhöhung der Staatseinnahmen und besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geführt haben, nachdem Afghanistan 2016 der Welthandelsorganisation beigetreten ist. Das Armutsrisiko hat sich durch die hohe Zahl von Rückkehrern aus Nachbarländern, die konfliktbedingten Fluchtbewegungen und die Auswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen erhöht.

Um auf diese Problematik einzugehen, hat sich die afghanische Regierung auf der Brüsseler Afghanistan-Konferenz zu einem umfassenden Reformprogramm verpflichtet. Im Mittelpunkt der Partnerschaft steht der Nationale Rahmen für Frieden und Entwicklung Afghanistans, der die Rahmenvereinbarung über Eigenständigkeit durch gegenseitige Rechenschaft ergänzt. Diese Rahmenvereinbarung wird in neu entwickelten nationalen Schwerpunktprogrammen⁷ durch sektorale Ziele und Maßnahmen umgesetzt, die sich vor allem auf zentrale Fragen konzentrieren, wie die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der Bürgercharta, die wirtschaftliche Stärkung der Stellung der Frau, die Landwirtschaft, die Stadtentwicklung und die Infrastrukturen im Land⁸.

⁷ 1. Entwicklung des Privatsektors, 2. nationale Infrastrukturen und Vernetzung, 3. wirksamere Regierungsführung; 4. Reform des Justiz- und Rechtssektors, 5. Bürgercharta, 6. umfassende landwirtschaftliche Entwicklung, 7. Stadtentwicklung, 8. Erschließung der nationalen Bergbau- und sonstigen Ressourcen, 9. Entwicklung des Humankapitals, 10. Stärkung der wirtschaftlichen Stellung der Frau.

⁸ Zu den Zielvorgaben der Brüsseler Afghanistan-Konferenz im Allgemeinen und den fünf nationalen Plänen insbesondere siehe: <http://policymof.gov.af/bca/npps>

Die Stärkung des Privatsektors ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der afghanischen Wirtschaft. Es ist wichtig, für einen geeigneten Rechtsrahmen zu sorgen, um ein stärkeres Wachstum des Privatsektors zu fördern und das Vertrauen der Investoren zu stärken. Die Landwirtschaft spielt eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Verbesserung der Resilienz, auch gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels auf die ländliche Wirtschaft, ist entscheidend für die Erreichung der Wachstumsraten, die für die Schaffung ausreichender Arbeitsplätze und die Steigerung der inländischen Einnahmen erforderlich sind. Fortschritte in diesen Bereichen würden zur Verringerung der Armut, zur Stärkung der Existenzgrundlagen und zu besseren Basisdienstleistungen insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung beitragen und die soziale und menschliche Entwicklung beschleunigen, die immer noch weit unter dem regionalen Niveau liegt. Die Beseitigung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten und die Stärkung der Rechte der Frau müssen weiterhin im Mittelpunkt aller Bemühungen um die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung stehen.

Neben der ländlichen Wirtschaft weist Afghanistan erhebliches Potenzial für die Entwicklung der mineralgewinnenden Industrie auf. Die natürlichen Ressourcen sollten auch zum Aufbau einer inklusiven Wirtschaft beitragen und der Entwicklung des Landes in gerechter Weise zugutekommen. Ein verantwortungsvolleres Handeln im Bergbausektor und die Gewährleistung uneingeschränkter Transparenz in der mineralgewinnenden Industrie sind daher wichtig, um sicherzustellen, dass die Bevölkerung den vollen Nutzen aus diesen Ressourcen zieht.

Eine Vertiefung der regionalen und internationalen Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit könnte ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Ankurbelung der Wirtschaft und der Förderung von Stabilität in Afghanistan spielen. Folglich sind Initiativen zur Verbesserung der regionalen Vernetzung und zur Erleichterung eines verstärkten Handels in der gesamten Region durch die Förderung der Transit-, Verkehrs- und Energiekorridore von ausschlaggebender Bedeutung.

Die EU sollte Folgendes unterstützen:

- Umsetzung des Nationalen Rahmens für Frieden und Entwicklung Afghanistans, der die strategischen Prioritäten der Regierung enthält, und Erzielung weiterer damit zusammenhängender Ergebnisse bei der Umsetzung der Zielvorgaben der Brüsseler Afghanistan-Konferenz, einschließlich der Friedenskonsolidierung;

- Verbesserung der sozialen Basisdienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit, auch für die schwächsten Bevölkerungsgruppen;
- Stärkung der Rolle der ländlichen Wirtschaft und der Landwirtschaft, einschließlich der Wertschöpfungsketten, als wichtigste Quelle der Arbeitsplatzschaffung;
- Umsetzung von Strategien im Bereich Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit zur Verbesserung der Resilienz der ländlichen Gemeinschaften und zur Verhütung von Ernährungskrisen;
- Stärkung der Verknüpfung von humanitären und entwicklungspolitischen Bemühungen;
- Förderung nachhaltiger und klimaresilienter Methoden sowie einer nachhaltigen Bodennutzung und Wasserbewirtschaftung;
- Unterstützung der afghanischen Bemühungen um die Ausschöpfung des Potenzials für eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen;
- Verstärkung der regionalen Vernetzung, insbesondere im Rahmen der Konferenz über regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit für Afghanistan und der vertrauensbildenden Maßnahmen des „Heart of Asia“-Prozesses mit dem Ziel des weiteren Ausbaus der Transit-, Verkehrs- und Energiekorridore und der Erleichterung eines verstärkten Handels in der gesamten Region;
- Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfe und Wiederherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch Fortschritte im öffentlichen Finanzmanagement und eine stärkere Mobilisierung inländischer Einnahmen im Einklang mit der Regierungspolitik; gleichzeitig weitere Auslotung der Möglichkeiten für die Bereitstellung von Budgethilfe, die auf ergebnisorientierte nationale Schwerpunktprogramme abgestimmt ist; Gewährleistung gegenseitiger Rechenschaftspflicht, auch durch die Überwachung der Umsetzung der Rahmenvereinbarung über Eigenständigkeit durch gegenseitige Rechenschaft und ihrer Indikatoren;
- Stärkung der Präsenz und Mitwirkung der internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank

sowie der Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen der Mitgliedstaaten, um den Ausbau der Infrastrukturen, die KMU und insbesondere die Reform der Bergbauindustrie zu fördern, auch durch Anziehung ausländischer Investitionen.

2.4 Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration

Gestaltung globaler Maßnahmen auf der Grundlage von Solidarität und einer geteilten Verantwortung durch Fortsetzung und Verstärkung der Zusammenarbeit innerhalb der einschlägigen internationalen und regionalen Strukturen; Umsetzung des Plans für ein gemeinsames Vorgehen Afghanistans und der EU in Migrationsfragen; Unterstützung einer tragfähigen Lösung für die regionalen Aspekte der Vertreibung durch eine schrittweise, geordnete, sichere und würdige Rückführung aus den Nachbarländern Afghanistans und eine dauerhafte Wiedereingliederung im Land

Die Verschlechterung der Sicherheitslage, die politische Instabilität und die Wirtschaftskrise haben das Vertrauen der Öffentlichkeit in Afghanistan ausgehöhlt. Als Ergebnis haben immer mehr Menschen das Land verlassen, was sich aufgrund der verstärkten Aktivitäten von Schleusernetzen auch unmittelbar auf Europa ausgewirkt hat. 2015 und 2016 bildeten die Afghanen die zweitgrößte Gruppe irregulärer Migranten in der EU. Parallel dazu rückte auf regionaler Ebene im Jahr 2016 die Situation der in die Nachbarländer geflohenen Menschen in den Vordergrund, da in diesem Jahr die Anzahl der afghanischen Rückkehrer, vor allem aus Pakistan und Iran, eine nie da gewesene Höhe erreichte. Die Aufnahme der Rückkehrer und die Gewährleistung ihrer dauerhaften Wiedereingliederung stellten eine erhebliche Belastung für das Land dar. Außerdem wurde dadurch auf internationaler Ebene die Debatte darüber wiederbelebt, wie der bestmögliche Ansatz zur Lösung dieses langjährigen Problems gefunden werden kann. Darüber hinaus gibt es in Afghanistan zahlreiche Binnenflüchtlinge, vor allem infolge des Konflikts, aber auch bedingt durch Naturkatastrophen und den Klimawandel.

Angesichts dieser Entwicklungen fördert die EU einen umfassenden Ansatz für Migration, der kurzfristigen Bedürfnissen und langfristigen Perspektiven gleichermaßen Rechnung trägt. Die EU ist entschlossen, Afghanistan weiter bei der Einführung einer gut gesteuerten Migrationspolitik zu unterstützen, u. a. durch die Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und von Vertreibungen mithilfe einer verstärkten Unterstützung der

wirtschaftlichen Entwicklung und einer Sicherstellung der dauerhaften Wiedereingliederung von Rückkehrern. Dies umfasst den Schutz und die dauerhafte Wiedereingliederung von innerhalb Afghanistans geflohenen Menschen ebenso wie von denjenigen, die aus Europa oder Nachbarländern, insbesondere Pakistan und Iran, zurückkehren.

Um die politische Zusammenarbeit in einer Reihe von Bereichen von beiderseitigem Interesse zu intensivieren, vereinbarten die EU und Afghanistan im Oktober 2016 einen Plan für ein gemeinsames Vorgehen Afghanistans und der EU in Migrationsfragen⁹. Dieser Plan umfasst die Rückführung, Rückübernahme und Wiedereingliederung irregulärer Migranten, Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie die Bekämpfung von Schleuseraktivitäten und Menschenhandel. Er wird durch bilaterale Vereinbarungen ergänzt, die parallel mit mehreren Mitgliedstaaten der EU geschlossen wurden. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe EU-Afghanistan überwacht inzwischen die Durchführung des Plans.

Im Dezember 2016 verabschiedete Afghanistan ein Politikkonzept für Rückkehrer und Binnenflüchtlinge, in dem die wichtigsten Schritte für die dauerhafte Wiedereingliederung dieser Personengruppen genannt werden.

Aufbauend auf bestehenden Aktionen und Maßnahmen sollten die Initiativen der EU im Bereich Migration Folgendes umfassen:

Auf bilateraler Ebene:

- vollständige Umsetzung des Plans für ein gemeinsames Vorgehen Afghanistans und der EU in Migrationsfragen und der bilateralen Vereinbarungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Afghanistan;
- auf der Grundlage der Ergebnisse der Durchführung des Plans und im Einklang mit dem Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der EU und Afghanistan Prüfung der Möglichkeit der Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens;
- Unterstützung bei der Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und von Vertreibungen, um die Bedingungen so zu verbessern, dass der afghanischen Bevölkerung eine Alternative zur irregulären Migration geboten wird;

⁹ „Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU“, unterzeichnet am 4. Oktober 2016. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

- Unterstützung der dauerhaften Wiedereingliederung von Rückkehrern aus der EU und aus Nicht-EU-Ländern (z. B. Pakistan und Iran) durch einen gemeinschaftsorientierten Ansatz mit besonderem Augenmerk auf dem sozialen Zusammenhalt und potenziellen Spannungen in den Aufnahmegemeinschaften; umfassen sollte er Berufsausbildungs- und Arbeitsplatzschaffungsmaßnahmen, die Erleichterung des Marktzugangs, auch in den Bereichen Landwirtschaft, Handwerk und Kunstgewerbe, die Unterstützung von Unternehmensgründungen und die Nutzung von im Ausland erworbenen Fähigkeiten und Qualifikationen zur Wiedereingliederung von Rückkehrern in eine prekäre Wirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit;
- Unterstützung der Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von Migranten, einschließlich einer Verstärkung der Grenzkontrollen.

Auf regionaler Ebene:

- Fortsetzung des politischen Dialog sowohl auf bilateraler als auch auf regionaler Ebene als Teil eines umfassenden Ansatzes, der auf einem Dialog und der Achtung humanitärer Grundsätze beruht und auf eine geordnete, sichere und würdige Rückkehr und eine dauerhafte Wiedereingliederung abzielt;
- Unterstützung einer schrittweisen, würdigen und kontrollierbaren Rückkehr von Migranten aus den Nachbarländern nach Afghanistan; Umsetzung eines regionalen Rahmens für afghanische Flüchtlinge zur Gewährleistung der dauerhaften Wiedereingliederung von Rückkehrern in Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, einschließlich lokaler Behörden und internationaler Organisationen wie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration.

Auf multilateraler Ebene:

- Koordinierung im Hinblick auf die künftigen globalen Pakte für Migration und für Flüchtlinge und ihre Umsetzung; Förderung des verstärkten und gezielteren Dialogs im Rahmen des Budapester Prozesses und der zugehörigen Seidenroutenpartnerschaft für Migration sowie des „Heart of Asia“-Prozesses und der Südasiatischen Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (SAARC).

3. Schlussfolgerung

Trotz langjähriger erheblicher Bemühungen der internationalen Gemeinschaft ist Afghanistan nach wie vor mit einer schwerwiegenden Konfliktsituation konfrontiert, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes stark behindert.

Daher haben auf der Brüsseler Afghanistan-Konferenz sowohl die EU als auch die internationale Gemeinschaft ihr gemeinsames Engagement für eine Vertiefung und Ausweitung ihrer Zusammenarbeit hervorgehoben, um Afghanistan bei der Schaffung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu unterstützen, die dem Land die Konsolidierung von Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung und Wohlstand ermöglichen werden. Ziel ist es, während der Transformationsdekade (2015-2024) die Eigenständigkeit Afghanistans zu erreichen.

Die neue Strategie der EU wird hierzu durch Konzentration auf folgende Ziele beitragen:

- Förderung von Frieden, Sicherheit und regionaler Stabilität,
- Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie Förderung einer guten Regierungsführung und Stärkung der Rolle der Frau,
- Unterstützung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung und
- Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration.

Darüber hinaus wird die neue Strategie der EU und den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Aktionen besser aufeinander abzustimmen. In diesem Zusammenhang hat der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) in seinen Schlussfolgerungen vom 12. Mai 2016 die Bedeutung der gemeinsamen Programmplanung für eine verstärkte strategische Analyse und für die Koordinierung der auf der Brüsseler Konferenz zugesagten Ressourcen bekräftigt und das Potenzial für eine gemeinsame Durchführung hervorgehoben. Gleichzeitig ist die Strategie flexibel genug, um auf die verschiedenen möglichen Szenarien in Afghanistan Einfluss nehmen bzw. angemessen reagieren zu können.

2016 ist die afghanische Regierung weitreichende Verpflichtungen in Bezug auf Eigenständigkeit und die Übernahme von Verantwortung für ihren politischen Kurs und ihre Entwicklungspolitik eingegangen. Die EU als Teil der internationalen Gemeinschaft ist nach

wie vor fest entschlossen, die Regierung und die Bevölkerung Afghanistans bei diesen Bemühungen zu unterstützen. Voraussetzung für den Erfolg ist, dass Afghanistan selbst weiter Engagement und Eigenverantwortung für diesen Prozess zeigt.