



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 2. Mai 2014
(OR. en)**

9467/14

**COASI 57
ASIE 25
COPS 107
PESC 465
CIVCOM 81
COHOM 71
JAI 280**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	30. April 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	JOIN(2014) 17 final
Betr.:	Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat Elemente einer EU-Strategie in Afghanistan 2014-16

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument JOIN(2014) 17 final.

Anl.: JOIN(2014) 17 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN DER
EUROPÄISCHEN UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 30.4.2014
JOIN(2014) 17 final

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

ELEMENTE EINER EU-STRATEGIE IN AFGHANISTAN 2014-16

ELEMENTE EINER EU-STRATEGIE IN AFGHANISTAN 2014-16

1. Zweck

Der Rat kam am 20. Januar 2014 zu dem Schluss, dass das strategische Hauptziel der künftigen Rolle der EU in Afghanistan der Aufbau afghanischer Institutionen sein sollte, damit die zur Wahrung der bisherigen Fortschritte erforderliche Widerstandskraft gewährleistet und eine landesweite Plattform für die Entwicklung eines effizienteren und letztendlich zukunftsfähigen afghanischen Staates geschaffen wird ¹

Die EU engagiert sich langfristig in Afghanistan und ist im Begriff, ihre finanziellen Zusagen bis 2020 zu bestätigen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bereits die Fortsetzung ihrer langfristig angelegten Unterstützung angekündigt. Afghanistan ist der größte Empfänger von EU-Hilfe². Dieses Dokument bildet den Strategierahmen für eine bessere Koordinierung des zivilen Engagements der EU und der Mitgliedstaaten von Mitte 2014 bis 2016. Darin werden die Ziele der EU für die Jahre 2014-16 sowie die zu ihrer Erreichung geplanten Maßnahmen dargelegt. Die Strategie muss flexibel genug sein, um auf die verschiedenen möglichen Szenarien in Afghanistan Einfluss nehmen bzw. reagieren zu können. Das strategische Hauptziel und die Oberziele wurden ohne genaue Kenntnis des Umfangs einer möglichen internationalen militärischen Präsenz in der Zeit nach 2014 formuliert. Die Erwartungen an die Fortschritte und Ergebnisse der internationalen Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Umsetzung ihrer Prioritäten werden im Falle einer sehr begrenzten internationalen Präsenz notwendigerweise angepasst werden müssen.

2. Politischer Kontext

Afghanistan hat in den vergangenen zehn Jahren erhebliche Fortschritte in den Bereichen Politik, Sicherheit, Wirtschaft und Entwicklung erzielt, die allerdings zumeist weder gefestigt noch unumkehrbar sind. Das Land muss in den nächsten drei Jahren große Herausforderungen

¹ Ferner stellte der Rat fest: „Die EU wird ihre Anstrengungen auf die Bereiche konzentrieren, in denen ihr Wirken den größten zusätzlichen Nutzen hat. Die wichtigsten Ziele sollten wie folgt lauten: Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Afghanistan und in der Region; Stärkung der Demokratie; Förderung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung, einschließlich einer weiteren Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und zum Bildungswesen, sowie Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Frauen und Mädchen. Die Strategie sollte der regionalen Dimension Rechnung tragen und die erforderliche Flexibilität gewährleisten, um angemessen auf etwaige Veränderungen in Afghanistan reagieren zu können.“

² Dies gilt sowohl für die Gebergemeinschaft insgesamt als auch für einzelne Geber, darunter die EU, Deutschland, Italien, Schweden, Dänemark, Finnland und die Niederlande.

bewältigen, will es diese Fortschritte schützen und die notwendigen Reformen und Strukturen durchführen bzw. aufbauen, damit das Ziel, nämlich Aufbau eines voll lebens- und zukunftsfähigen Staates, erreicht werden kann.

Es lässt sich nur schwer voraussagen, wie es im Jahr 2016 um Afghanistan bestellt sein wird. Klar ist allerdings, dass die Afghanen in den kommenden Jahren ihre Angelegenheiten zunehmend in die eigene Hand nehmen werden. Der Einfluss der internationalen Gemeinschaft wird abnehmen. Selbst im besten Fall wird Afghanistan ein fragiler Staat bleiben, der einige der weltweit niedrigsten Indikatoren der menschlichen Entwicklung aufweist, von internationaler Finanzhilfe abhängt und für gewaltsame Konflikte anfällig ist. Will sie glaubwürdig bleiben und sich weiterhin die Unterstützung der Öffentlichkeit sichern, so muss die Zentralregierung den Gefahren begegnen, die von den Aufständischen, der Korruption und der Unterwanderung des Staates durch kriminelle, vor allem im Drogenhandel aktive Gruppen ausgehen, und für Sicherheit und die Erbringung grundlegender Dienstleistungen in den dünn besiedelten ländlichen Gebieten sorgen.

Afghanistan liegt in einer komplexen und instabilen Region. Trotz zahlreicher Defizite ist Afghanistan im Hinblick auf Demokratie und Meinungsfreiheit weiter vorangekommen als die meisten Länder der Region. In vielen Nachbarländern kam es in den letzten Jahren zu bewaffneten Konflikten, die aufgrund der Schwäche der dortigen staatlichen Strukturen nach Afghanistan übergeschwappt sind und den internen Konflikt noch verschärft haben. Der Friedensprozess in Afghanistan sollte zwar in den Händen der Afghanen liegen und von ihnen gesteuert werden, doch ist klar, dass sämtliche regionalen Akteure sowohl bei der Gestaltung eines erfolgreichen Friedensprozesses als auch bei der Umsetzung eines eventuellen Friedensabkommens, das nicht nur Afghanistan, sondern der gesamten Region zugutekommen würde, eine wichtige Rolle zu spielen haben werden. Verstärkte Zusammenarbeit und Verflechtung auf regionaler Ebene können wesentlich zur Untermauerung eines politischen Prozess beitragen, indem - insbesondere durch die Förderung von Handel und Geschäftsbeziehungen - die Grundlage dafür geschaffen wird, dass auch die Länder der Region von einem zunehmend stabilen Afghanistan profitieren.

Kurzfristig werden die anhaltenden Aktivitäten der Aufständischen und die Übergabe der Verantwortung für die interne Sicherheit die bereits schwierige politische und wirtschaftliche Lage eher verschärfen. Die Verzögerungen beim Abschluss des bilateralen Sicherheitsabkommens zwischen der Regierung Afghanistans und den USA, der eine

wesentliche Voraussetzung für die weitere Präsenz der internationalen Streitkräfte ist, erhöhen die Unsicherheit über die Lage nach 2014. In Ermangelung einer umfassenden Friedenslösung ist es wahrscheinlich, dass aufgrund erheblicher Unterschiede in Bezug die operationellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Landesteilen eine flexible und variable Vorgehensweise - vom normalisierten Staatsaufbau in den stabileren Gebieten bis hin zur Rückkehr zur humanitären Hilfe in einigen weiterhin konfliktträchtigen Gebieten - erforderlich sein wird. Afghanistan zählt mehr als 600 000 konfliktbedingte Binnenvertriebene. Die Nachbarländer, insbesondere Iran und Pakistan, nehmen weiterhin viele Flüchtlinge aus Afghanistan auf. Der Bedarf an humanitärer Hilfe bei den am stärksten betroffenen Gruppen der afghanischen Bevölkerung wird auf absehbare Zeit bestehen bleiben. Voraussetzung für weitere Fortschritte ist die Fähigkeit der neuen Regierung, die Verhandlungen über eine alle wichtigen aufständischen Gruppen und Milizen einbeziehende politische Lösung voranzubringen, die Sicherheit aufrechtzuerhalten, die Korruption zu bekämpfen und zentrale wirtschaftliche und politische Reformen durchzuführen.

Die Glaubwürdigkeit und der Erfolg des Übergangs hängen ebenso von der Stärkung demokratischer und rechenschaftspflichtiger Governancestrukturen auf allen Ebenen in Afghanistan ab wie von den Fähigkeiten und Kapazitäten der Sicherheitskräfte. Dabei handelt es sich zwar um eine langfristige, sich über mehrere Generationen hinziehende Aufgabe, doch Fortschritte in den nächsten drei Jahren können künftigen Rückschlägen vorbeugen und eine wichtige Grundlage für weitere Fortschritte in den kommenden Jahren bilden. Die Gefahr ist groß, dass sich Afghanistan mit einem schwerwiegenden konjunkturellen Abschwung konfrontiert sehen wird, sollte die Regierung nicht in der Lage ist, vor dem Hintergrund einer kleiner werdenden internationalen Präsenz und eines Rückgangs der durch Auslandshilfe finanzierten Verträge das zur Anziehung von Investitionen notwendige Vertrauen zu schaffen und die Kapitalflucht einzudämmen. Es wird insbesondere notwendig sein, für die etwa 400 000 Afghanen, die jedes Jahr neu auf den Arbeitsmarkt kommen, Arbeitsplätze zu schaffen. Geschieht dies nicht, so besteht die Gefahr, dass eine neue Generation unterbeschäftigter und entfremdeter Jugendlicher heranwächst, die ein wachsendes Reservoir für die Anwerbung durch aufständische Gruppen oder für die unkontrollierte und illegale Migration in benachbarte Länder und nach Europa bilden.

3. Strategisches Hauptziel und Oberziele

Die EU legt den Schwerpunkt ihrer Strategie auf die Bereiche, die für weitere Fortschritte in Afghanistan bis zum Jahr 2016 von entscheidender Bedeutung sind. Dabei berücksichtigt sie die von den internationalen Konferenzen 2011 und 2012 geschaffenen Rahmen - insbesondere die Rahmenvereinbarung von Tokio über gegenseitige Rechenschaft (TMAF) -, die für den größten Teil dieses Zeitraums nach wie vor die Grundlage für die Beziehungen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung bilden.

Die zentrale Bedeutung systemischer Reformen, die weitere Fortschritte in Afghanistan ermöglichen, ist einer der Gründe, weshalb sich die EU auch in Zukunft für die Grundsätze des TMAF einsetzen wird. Dementsprechend wird sie ihre Unterstützung an den Prioritäten der Regierung ausrichten und die kollektive Hebelwirkung der EU-Finanzierung als Anreiz für Reformen nutzen. Die Strategie wird auch eine Plattform für die Umsetzung des Kooperationsabkommens für Partnerschaft und Entwicklung bieten, das den rechtlichen Rahmen für das langfristige Engagement der EU bilden wird, vorausgesetzt, dass die Verhandlungen abgeschlossen und der Abkommensentwurf von der neuen Regierung unterzeichnet werden.

Das strategische Hauptziel der EU ist der Aufbau afghanischer Institutionen, damit die zur Wahrung der bisherigen Fortschritte erforderliche Widerstandskraft gewährleistet und eine landesweite Plattform für die Entwicklung eines effizienteren und letztendlich zukunftsfähigen afghanischen Staates geschaffen wird.

Dazu wird die EU vier Oberziele verfolgen, die darauf ausgerichtet sind, das Engagement der EU auf die Bereiche zu fokussieren, in denen es den größten zusätzlichen Nutzen hat, und die den Europäern und Afghanen gemeinsamen Werte, darunter Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, zu stärken. Diese Ziele sind so konzipiert, dass sie sich gegenseitig verstärken. So ist z. B. eine leistungsfähige zivile Polizei sowohl Voraussetzung für als auch Ergebnis von Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. In allen Bereichen der EU-Strategie in Afghanistan werden die Bekämpfung von Korruption und die Stärkung der Frauenrechte wichtige Schwerpunkte unseres Engagements sein. Folgende Oberziele werden verfolgt:

- a. Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in der Region durch Unterstützung eines umfassenden Friedensabkommens, Eindämmung der von Drogenhandel und organisierter Kriminalität ausgehenden Gefahren und Hilfe beim Aufbau einer professionellen und rechenschaftspflichtigen zivilen Polizei;

- b. Stärkung der Demokratie: Konsolidierung einer funktionierenden Demokratie durch Sicherstellung der demokratischen Kontrolle auf nationaler, Provinz- und Distriktebene, Abhaltung inklusiver und transparenter Wahlen und Stärkung der Kapazitäten wesentlicher staatlicher Institutionen;
- c. Unterstützung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung, u. a. durch Schaffung eines transparenten wirtschaftlichen Rahmens zur Förderung von Investitionen, zur Steigerung der Staatseinnahmen, zur Zuteilung der finanziellen Ressourcen, zur Stärkung der Widerstandskraft und zur Verbesserung des Zugangs zu Gesundheit und Bildung, auch für die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen;
- d. Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Frauen und Kindern, durch Eintreten für die Achtung der Menschenrechte (einschließlich der vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Schutzes der Rechte von Frauen und Mädchen) und für die größere Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz sowie durch Hilfe bei der Entwicklung eines umfassenden Rahmens zur Stärkung und Reform des Justizsektors.

3(a). Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit

Dauerhafte Sicherheit erfordert den Abschluss eines umfassenden Friedensabkommens mit den aufständischen Gruppen. Dies wird zur erheblichen Verringerung der Konflikte und der Gewalt im Land führen. Die EU wird einen Friedensprozess unter afghanischer Führung und Verantwortung fördern und, dort, wo sich dazu die Gelegenheit bietet, die Konfliktbeilegung unterstützen. Die regionale Zusammenarbeit kann eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Stabilität spielen, und die Nachbarländer sollten in vollem Umfang an der Förderung von Frieden und Stabilität mitwirken. In der Zwischenzeit wird es entscheidend auf die Fähigkeit der afghanischen Nationalen Sicherheitskräfte (ANSF) ankommen, die Aktivitäten der aufständischen Gruppen einzudämmen und die Grundlage für die Sicherheit des Landes zu schaffen. Beim Gipfeltreffen von Chicago im Jahr 2012 machte die internationale Gemeinschaft eine Reihe von Zusagen im Hinblick auf den Ausbau der ANSF. Bei dieser Strategie der EU geht es allerdings ausschließlich um die Weiterentwicklung der zivilen Polizeiarbeit.

Die EU wird ihre Ressourcen und Instrumente in jeweils geeigneter Weise einsetzen, um folgende Unterziele zu verwirklichen:

Unterziele

- Unterstützung eines umfassenden Friedens- und Aussöhnungsprozesses unter afghanischer Führung und Verantwortung, der zu einer politischen Lösung führt, bei der auf Gewalt und jegliche Verbindungen zu terroristischen Gruppen verzichtet und die Achtung der Menschenrechte, vor allem der Rechte von Frauen, gewährleistet wird;
- Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Afghanistan und seinen Nachbarn;
- Unterstützung der regionalen Strategie zur Wiedereingliederung afghanischer Flüchtlinge, die auf dem Grundsatz der freiwilligen Rückkehr und der dauerhaften Wiedereingliederung beruht;
- Intensivierung der Anstrengungen - unter afghanischen Führung - zur Verbesserung der Qualität und Tragfähigkeit der zivilen Polizeiarbeit;
- Intensivierung der afghanischen und regionalen Bemühungen um Verringerung der organisierten Kriminalität und der Drogenproduktion, des Drogenhandels und der Drogennachfrage.

3(b). Stärkung der Demokratie

Die Einbettung eines funktionierenden politischen Systems wird für die Legitimität des Staates entscheidend sein. Dies erfordert eine wirksame demokratische Kontrolle und die Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative. Institutionelle Veränderungen sollten durch den Aufbau diverser unabhängiger Medien und einer aktiven pluralistischen Zivilgesellschaft sowie durch eine verstärkte Beteiligung und Vertretung von Frauen in öffentlichen Ämtern auf allen Ebenen ergänzt werden. Diese Maßnahmen werden dazu beitragen, die demokratischen Institutionen zu stärken, die Rechenschaftspflicht des Staates gegenüber den Bürgern zu erhöhen und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern.

Die EU wird ihre Ressourcen und Instrumente in jeweils geeigneter Weise einsetzen, um Folgendes zu unterstützen:

Unterziele

- Einrichtung robuster Wahlstrukturen und -verfahren;
- Abhaltung glaubwürdiger Parlamentswahlen im Jahr 2015, deren Ausgang vom Großteil der Afghanen akzeptiert wird;
- Stärkung der Rechenschaftspflicht der Exekutive durch Sicherstellung einer parlamentarischen und unabhängigen Kontrolle;
- Verringerung der Korruption und Stärkung der Rechenschaftspflicht durch Ausbau der Kapazitäten der Governancestrukturen auf subnationaler Ebene mit Schwerpunkt auf der verbesserten Dienstleistungserbringung und Finanzverwaltung.

3(c). Förderung der wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung

Afghanistan muss durch Korruptionsbekämpfung das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und auch das Vertrauen der Anleger stärken. Dauerhafte Investitionen und die Entwicklung sowohl des privaten Sektors als auch der ländlichen Wirtschaft sind für die Erreichung der Wachstumsraten entscheidend, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Steigerung der inländischen Staatseinnahmen erforderlich sind. Dieses Wachstum ist auch notwendig, um die Armut zu mindern, die Lebensbedingungen zu verbessern, grundlegende Dienstleistungen zu erbringen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung, und die soziale und menschliche Entwicklung verstärkt voranzutreiben, die nach wie vor weit unter dem regionalen Niveau liegt.

Die EU wird ihre Ressourcen und Instrumente in jeweils geeigneter Weise einsetzen, um die Regierung bei der Erreichung folgender Unterziele zu unterstützen:

Unterziele

- verstärkte menschliche Entwicklung, insbesondere bei den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit;
- Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung;
- Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit des afghanischen Staates, vor allem durch Erhöhung der Staatseinnahmen;
- Stimulierung der Wirtschaft im ländlichen Raum.

3(d). Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte

Es muss noch viel getan werden, um die Fortschritte bei den Menschenrechten zu sichern und die vollständige Umsetzung der einschlägigen Gesetze zu gewährleisten. Der Aufbau eines funktions- und leistungsfähigen Justizwesens ist von entscheidender Bedeutung - nur so lässt sich gewährleisten, dass die Rechte der afghanischen Bevölkerung, insbesondere der afghanischen Frauen und Mädchen, aufrechterhalten und die Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden. Die Rechtsstaatlichkeit stärkt die Rechenschaftspflicht und erhöht das Vertrauen der Unternehmen, setzt jedoch eine umfassende institutionelle Entwicklung voraus. Die EU wird ihre Ressourcen und Instrumente in jeweils geeigneter Weise einsetzen, um folgende Unterziele zu verwirklichen:

Unterziele

- Förderung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Frauen und Kindern;
- Unterstützung aller Teile des formalen Justizwesens, damit sie wirksamer, eigenständiger und effizienter zusammenarbeiten, die Korruption bekämpfen, zugänglicher werden und die Grundsätze des Rechtsstaates besser wahren;
- Eintreten für ein Ende der Straflosigkeit bei schweren Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen;
- Aufrechterhaltung des Rechts auf Versammlungsfreiheit und Stärkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

4. Schlussfolgerung

Es werden in erster Linie die Afghanen selber sein, die die Verantwortung dafür tragen, ob der Übergangprozess ein Erfolg wird und das Land auf dem Weg zur Eigenständigkeit weiter vorankommt. Allerdings hat die internationale Gemeinschaft bei zahlreichen Gelegenheiten ihre Bereitschaft betont, technische und finanzielle Unterstützung in außergewöhnlichem Umfang zu leisten, damit Afghanistan auf dem bereits Erreichten weiter aufbauen kann. Diese Strategie wird für eine bessere Koordinierung der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten sowie für eine bessere Umsetzung der zugrundeliegenden Prinzipien sorgen. Dazu zählen u. a. die verstärkte Ausrichtung an den Zielen der Regierung Afghanistans und die Schaffung von Anreizen für entscheidende Reformen. Die Strategie bildet den Rahmen für die Erstellung eines Umsetzungsplans, in dem die Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten festgelegt werden soll. Das strategische Hauptziel und die Oberziele sind zwar so formuliert, dass sie den meisten möglichen Szenarien in Afghanistan Rechnung

tragen, doch wird die Durchführung des Umsetzungsplans - insbesondere das Tempo der Durchführung - in hohem Maße von der Sicherheitslage abhängen.