

Perspektiven für Frieden, Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan

VENRO-Positionspapier

Bonn, 2. Oktober 2007 – Spätestens seit Mitte des Jahres 2006 ist unübersehbar, dass die Bemühungen um Frieden, Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan zu scheitern drohen. In verschiedenen Regionen des Landes sind die Auseinandersetzungen mit „oppositionellen bewaffneten Gruppen“, darunter den Taliban, militärisch eskaliert. Das Unvermögen der Regierung Karzai und der internationalen Gebergemeinschaft, funktionsfähige staatliche Strukturen aufzubauen, hat die innenpolitischen Spannungen verschärft und zu einem erheblichen Vertrauensverlust in der Bevölkerung geführt. Die Rückkehr der Taliban, die inzwischen im Süden und Osten immer mehr Gebiete unter ihren Einfluss bringen, ist hierbei das signifikanteste Anzeichen für ein Scheitern.

Angesichts der zunehmenden Anschläge auf Soldaten der Bundeswehr und Mitarbeiter deutscher Hilfsorganisationen wird in Deutschland zur Zeit intensiv über die Frage der geeigneten Strategie für den Aufbau Afghanistans diskutiert. Die Bundesregierung hat dazu am 5. September ein neues Afghanistan-Konzept¹ vorgelegt, und im Oktober/November 2007 wird der Deutsche Bundestag über die Verlängerung der drei Afghanistan-Mandate (International Security Assistance Force/ISAF, Tornado-Einsatz und Operation Enduring Freedom/OEF) entscheiden. VENRO und insbesondere seine in Afghanistan tätigen Mitgliedsorganisationen wollen mit diesem Positionspapier einen Beitrag zur politischen und strategischen Debatte leisten. Die in Afghanistan derzeit engagierten deutschen Nichtregierungsorganisationen NRO, u. a. Caritas international, Deutsche Welthungerhilfe, Malteser International, medico international, medica mondiale, Misereor, Afghanistan-Schulen, haben durch ihre nachhaltigen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten einen engen Kontakt zur afghanischen Bevölkerung und tragen wesentlich zum zivilen Wiederaufbau Afghanistans bei. Anders als die deutsche Bundesregierung, die ihr Afghanistan-Engagement unter anderem mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert², gründen die deutschen NRO ihr Afghanistan-Engagement auf die extreme Notlage der afghanischen Gesellschaft.

VENRO und seine in Afghanistan tätigen Mitgliedsorganisationen plädieren für einen nachhaltigen Strategiewechsel beim Wiederaufbau Afghanistans: Frieden, Wiederaufbau und Entwicklung können nur gelingen, wenn die militärische Gewaltspirale beendet, das Primat der militärischen Konfliktlösung durch einen verstärkten zivilen Wiederaufbau abgelöst und das Vertrauen der afghanischen Bevölkerung zurück gewonnen wird. Aus Sicht der deutschen NRO sollte die

¹ Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Hrsg. Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 5. September 2007.

² Vgl. Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, S. 1.

„Operation Enduring Freedom“ so schnell wie möglich eingestellt werden, weil sie sich politisch als kontraproduktiv herausgestellt hat. Da Versöhnung und Friedenskonsolidierung nicht von außen, sondern nur von innen gelingen können, ist politischen und polizeilichen Maßnahmen Vorrang einzuräumen, denen die ISAF unterstützend zur Seite stehen sollte. Der Wiederaufbau von unabhängigen afghanischen Militär- und Polizeiverbänden muss daher entschlossen und mit Rücksicht auf die ethnische Heterogenität des Landes vorangetrieben werden.

1. Failed Aid? Schwierige Rahmenbedingungen

Die aktuelle Lage in Afghanistan, einem der ärmsten Länder der Welt, ist durch komplexe, vielschichtige und besorgniserregende Problemlagen gekennzeichnet, für die es keine schnellen oder einfachen Lösungen gibt. Aus Sicht der NRO und ihrer zivilgesellschaftlichen afghanischen Partner ist eine Auseinandersetzung mit folgenden zentralen Problemkreisen vorrangig:

- die sich zunehmend verschlechternde Sicherheitslage, die eng verknüpft ist einerseits mit der insbesondere durch die asymmetrischen Kämpfe zwischen OEF-Truppen und Aufständischen vorangetriebenen Gewaltspirale (mit hohen zivilen Opferzahlen) und andererseits mit dem Versäumnis, nach dem Sturz der Taliban die Milizen und Truppen von Warlords erfolgreich zu entwaffnen;³
- das Vermischen von ziviler und militärischer Hilfe, wie es sich beispielsweise im PRT-Konzept zeigt (PRT = Provincial Reconstruction Team);
- der offensichtlich im Scheitern begriffene Abstimmungsprozess zwischen den internationalen Akteuren (Interventionskräfte und Anrainerstaaten), die – statt mit einer kohärenten Strategie – mit je eigenen Zielen und Absichten agieren;
- das Versagen der neuen afghanischen Regierung beim Staatsaufbau;⁴
- das Fortdauern einer Kultur der Gewalt nach fast 30 Kriegsjahren;
- massive Kernprobleme wie beispielsweise die Rückkehrer-/ Flüchtlingsfrage, die Benachteiligung von Frauen, die Korruption und die sich ausweitende Drogenökonomie;
- die extreme Armut weiter Teile der Bevölkerung.

Auch wenn nach dem Fall der Taliban manche Erfolge zu verzeichnen sind – zum Beispiel in den Bereichen Gesundheitsversorgung, politische Mitsprache von Minderheiten, Schulbildung – hat ein immer größer werdender Teil der afghanischen Bevölkerung massive Akzeptanzprobleme hinsichtlich der internationalen Akteure wie auch der afghanischen Regierung unter Präsident Karzai. Aus einer Außen- und Innensicht stellt sich Afghanistan als ein Land dar, das derzeit immer tiefer in den Strudel eines „failed and narco state“ zu versinken droht.

Die Erwartungen und Hoffnungen der afghanischen Bevölkerung nach dem Sturz der Taliban haben sich nicht erfüllt. Damit steht der Einsatz der internationalen Hilfe insgesamt an einem Scheidepunkt. Daher plädieren die in Afghanistan tätigen Hilfsorganisationen für einen nachhaltigen Strategiewechsel beim Wiederaufbau. Nur wenn die oben angesprochenen Problemlagen entschlossen angegangen werden, kann der Aufbau Afghanistans gelingen. Notwendig ist die Rückgewinnung des Primats der Politik und damit ein Ende der Vorrangstellung militärischer Gewaltmittel.

Der Richtungswechsel muss alle Ebenen und Institutionen Schritt für Schritt mit einschließen: die afghanische Zivilgesellschaft (inklusive der traditionellen Führer, Stammesältesten etc.), die

³ UN-Statisiken sprechen von ca. 1.400 getöteten Zivilisten im 1. Halbjahr 2007.

⁴ Vgl. die Analyse von Citha D. Maaß, Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat, SWP-Studie, Februar 2007.

sich im Aufbau befindenden afghanischen staatlichen Institutionen, die UN- u. EU-Behörden, die Geberländer und ihre Vertretungen, ISAF-Truppen, die Regierungen der Anrainerstaaten (vor allem Pakistan u. Iran), staatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und NRO.

Eines der schwerwiegenden Probleme für die Arbeit der NRO resultiert aus dem Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit, das von der Bundesregierung und anderen Regierungen, die im Rahmen von ISAF und OEF engagiert sind, aktiv verfolgt wird. Die Bundesregierung betrachtet das Modell der „zivil-militärisch vernetzten Sicherheit“ und die regionalen zivil-militärischen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Teams/PRTs) als „Erfolgsmodell“⁵ (vgl. hierzu das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung). Aus Sicht der NRO ist nicht nur die Tatsache problematisch, dass die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zusehends in eine engmaschige Kooperation mit der Bundeswehr eintritt, zum Beispiel im Rahmen der sogenannten „Provincial Development Funds“, und dabei ihre Eigenständigkeit zu verlieren droht, sondern auch, dass das Militär um die „Herzen und Köpfe“ der Menschen zu gewinnen, immer mehr Aufgaben im Bereich Wiederaufbau und humanitärer Hilfe wahrnimmt. Aus der zivil-militärischen Vermischung ergeben sich für NRO, die sich um Neutralität bemühen, seit geraumer Zeit immer größere Gefährdungen. Einige NRO haben in den letzten Jahren ihre Hilfe in Afghanistan unter anderem mit dem Hinweis eingestellt, dass aufgrund der Instrumentalisierung des humanitären Mandats durch das Militär eine unabhängige Hilfe nicht mehr leistbar ist. Nach den Balkan-Kriegen geht es im Fall von Afghanistan erneut um die grundsätzlich zu diskutierende Frage, welchen Nutzen oder Schaden die Verquickung von ziviler und militärischer Hilfe nach sich zieht.

In der afghanischen Bevölkerung wird der Kampf gegen den Terror, der von US-Streitkräften und ihrer Verbündeter unter dem Begriff „Operation Enduring Freedom“ geführt wird, aufgrund der hohen zivilen Opferzahlen massiv abgelehnt. Auch bei den Einsätzen der NATO-geführten ISAF-Truppen, die sich immer mehr mit den Aktivitäten von OEF vermischen, werden in jüngster Zeit zunehmend Tote unter der Zivilbevölkerung als „Kollateralschäden“ und damit eine Verletzung des humanitären Völkerrechts in Kauf genommen. Der dadurch erlittene Vertrauensverlust bei der afghanischen Bevölkerung wiegt schwer.⁶

Forderungen:

- Da der Kampf gegen den Terror, der von den „Coalition Forces“ unter dem Begriff „Operation Enduring Freedom“ geführt wird, sich als kontraproduktiv herausgestellt hat und von der afghanischen Bevölkerung massiv abgelehnt wird, muss OEF so schnell wie möglich beendet werden. Um künftig zivile Opfer zu vermeiden, müssen sofort alle militärischen Aktionen eingestellt werden, bei denen auch die Zivilbevölkerung gefährdet ist.
- Die ISAF-Verbände sollen sich zukünftig ausschließlich auf ihre Kernaufgabe, die militärische Friedenssicherung konzentrieren und den Wiederaufbau zivilen Akteuren überlassen. Die bislang stattgefundenen zivil-militärischen Wiederaufbau-Aktivitäten müssen von unabhängiger Stelle hinsichtlich ihrer Wirkung, Effizienz und Nachhaltigkeit evaluiert werden.
- Die ISAF muss sich entschlossen um die Entwaffnung von Milizen, „Warlords“ und anderer unkontrolliert agierender Kampftruppen bemühen. Sowohl zivile als auch militärische Kooperationen mit Kriegsverbrechern, Drogenbaronen und „Warlords“ müssen ausgeschlossen werden. An der Entscheidung über die Dauer des ISAF-Mandats sollen die Afghanen auf geeignete Weise beteiligt werden (z.B. durch die Einberufung einer repräsentativen Loya Jirga oder durch Abstimmungen).

⁵ Vgl. Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom 5. September 2007, S. 14.

⁶ Dies beklagt auch ACBAR, der Dachverband der NRO in Afghanistan, in einer Stellungnahme vom 19.7.2007 mit dem Titel „Protecting Afghan civilians: Statement on the conduct of military operations“.

- Eine Abkehr vom Primat des Militärischen muss sich auch in der Bereitstellung von Finanzmitteln widerspiegeln. Gegenwärtig werden aus dem Bundeshaushalt pro Jahr mehr als 530 Millionen EUR für den Militäreinsatz (inkl. des unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten fraglichen Tornado-Einsatzes) ausgegeben. Für den zivilen Aufbau stehen im Jahr 2007 100 Mio. EUR zur Verfügung, ab 2008 sind 125 Mio. EUR vorgesehen. Dieses Missverhältnis von Ausgaben für militärische und zivile Zwecke muss zumindestens in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden, das heißt deutlich mehr Finanzmittel für den zivilen Aufbau zur Verfügung gestellt werden.
- Als eines der Kernprobleme gilt die Flüchtlings- bzw. Rückkehrerfrage, die seit Anfang 2002 mehr als 4,5 Millionen Menschen in eine zerstörte Heimat gezwungen hat. Diesen Menschen eine neue Perspektive zu geben, sollte höchste Priorität eingeräumt werden. Darüber hinaus sollte sofort ein grundsätzlicher und unbefristeter Abschiebestopp für alle im Ausland um Asyl nachsuchenden Afghanen durchgesetzt werden.

2. Die Rolle der NRO

Die militärische Konfliktlösungsstrategie in Afghanistan ist gescheitert. Aus Sicht der NRO kann die internationale Hilfe und Unterstützung bei der Friedenssicherung nur gelingen, wenn parallel zum Staatsaufbau („state building“) auch der zivilgesellschaftliche Aufbau vorangetrieben wird. Viele der gegenwärtig in Afghanistan am Aufbau des Landes beteiligten internationalen NRO engagieren sich bereits seit vielen Jahren, teils sogar schon seit Jahrzehnten im Land. Sie können auf gewachsene Strukturen zurückgreifen und verfügen über entsprechende Erfahrungen hinsichtlich der Menschenrechtsarbeit und der Not- und Entwicklungszusammenarbeit. Zu ihren Partnern und der Bevölkerung haben sie dauerhafte und kontinuierliche Beziehungen aufgebaut und streben die Umsetzung langfristiger und prozessorientierter Kooperationen mit lokalen Akteuren an.

Die afghanische Geschichte lehrt, dass die Stärkung der Zivilgesellschaft viel Zeit und Anstrengungen benötigen wird und nur kultur- und konfliktsensibel geschehen kann. Ein Schlüssel für die Gewinnung einer emanzipierten Zivilgesellschaft wird in der schrittweisen Veränderung des gesamtgesellschaftlichen Bewusstseins und in der Verwirklichung der Menschen- und Freiheitsrechte für Mädchen und Frauen sowie deren Zugang zu Bildung liegen. Ein weiterer Schlüssel liegt in der Überwindung des heute noch tiefen Grabens zwischen Stadt- und Landbevölkerung.

Die Langfristigkeit der durch NRO geförderten oder begleiteten Projekte und Programme ist durch eine sich verschiebende sektorale und regionale Schwerpunktsetzung seitens der internationalen Geber (auch Deutschlands) bezüglich der Mittelvergabe nachhaltig gefährdet. So hatte das deutsche Konzept „EZ aus einem Guss“ vereinzelt die Aufgabe von Projektstandorten in anderen als den nördlichen Provinzen zur Folge. Realität ist zudem eine Vielzahl von Kurzzeitprojekten mit Inhalten der Entwicklungsarbeit, die jedoch im Nothilfeformat durchgeführt werden (z. B. dreimonatige Alphabetisierungskurse).

Forderungen:

- Das Ziel der Bemühungen um die Stärkung von Zivilgesellschaft muss die Förderung von Demokratie und die nachhaltige Verwirklichung von Menschenrechten sein. Dem Schutz, der Gesundheit, der gesellschaftlichen Teilhabe und der Freiheit von Mädchen und Frauen sowie der Bildung muss eine herausragende Aufmerksamkeit zuteil werden.
- Ein zentrales Ziel, um die „Kultur der Gewalt“ zu durchbrechen, ist die Versöhnung, die in Afghanistan unter dem Begriff „mosaleha“ diskutiert wird und für die es mehr internationale Hilfe geben muss – sowohl fachlich als auch finanziell. Gegen gelingende Versöhnungspro-

zesse spricht das kürzlich durch die Karzai-Regierung legitimierte Amnestiegesetz, das ehemaligen Kriegsverbrechern Schutz gewährt. Die internationale Gemeinschaft muss sich dringend für eine Rücknahme des Gesetzes einsetzen und darauf drängen, dass Kriegsverbrecher von unabhängigen Gerichten bestraft werden.

- Die Stärkung der Zivilgesellschaft kann nur gelingen, wenn alle ethnischen und religiösen Minderheiten in der Gesamtheit repräsentiert und angehört werden. Hierfür sind weitgehende föderale und partizipative Konzepte zu entwickeln und umzusetzen. Auch die Zusammenarbeit mit traditionellen Führern (vgl. die Arbeit der sogenannten „Tribal Liaison Offices“) darf nicht per se ausgeschlossen werden. Traditionelle Konfliktlösungsmechanismen, wie sie beispielsweise in den „Shuras“ und „Jirgas“ geschehen, müssen dabei miteinbezogen werden.
- Eines der größten wirtschaftlichen und sozialen Probleme stellt die Drogenökonomie dar, die derzeit die mit Abstand größte Einnahmenquelle in Afghanistan ist. Um die einfache Landbevölkerung aus der Falle des Drogenanbaus zu befreien, braucht es verstärkter Anstrengungen, die einerseits auf alternative Einnahmequellen und andererseits auf Aufklärung und Bildung bei der Landbevölkerung abzielen sollten.
- Eine entscheidende Frage beim Aufbau der Zivilgesellschaft liegt in der Überwindung des in Afghanistan immensen Stadt-Land-Gegensatzes, der sich unter anderem in einem enormen Bildungsgefälle zeigt. Entsprechend muss beim Einsatz der internationalen Hilfe darauf geachtet werden, dass sie alle Regionen Afghanistans erreicht. Gerade vergleichsweise sichere Regionen, wie beispielsweise das Hazarajat, dürfen jetzt nicht vernachlässigt werden.

3. Perspektiven für den Aufbau Afghanistans

Aktuell leidet der Aufbau Afghanistans darunter, dass er zu wenig an den Bedürfnissen der afghanischen Bevölkerung orientiert und sehr häufig nicht an den landespezifischen Gegebenheiten ausgerichtet ist. Der überwiegende Teil der durch die internationale Gemeinschaft geförderten Maßnahmen, wie beispielsweise Bildung, Staatswesen, Gesundheitsversorgung, umfasst Bereiche, die bislang in Afghanistan entweder gar nicht oder nur rudimentär vorhanden waren. Dementsprechend wird in den meisten Entwicklungsmaßnahmen Neues aufgebaut oder Bestehendes weiterentwickelt. Bei aller Notwendigkeit, schnelle sichtbare Erfolge für Afghanistan zu erzielen, sind die Langfristigkeit und Prozessorientierung wesentliche Grundlage für ein weitergehendes Engagement der internationalen Gemeinschaft. Nur so und unter enger Beteiligung der lokalen Bevölkerung ist sowohl auf politischer Ebene als auch in der Zivilgesellschaft eine trag- und zukunftsfähige Entwicklung denkbar.

Ferner sind für eine nachhaltige Entwicklung der Einbezug und die Berücksichtigung aller Bevölkerungssteile unabdingbar. Dies bedingt eine gender- und kulturgerechte Ausgestaltung von jedweden Aufbau- und Entwicklungsinitiativen auf allen zivilen wie auch politischen Ebenen. Bei Fragen der Zusammenarbeit muss einer Pauschalstigmatisierung entgegen gewirkt werden, bei der konservative, religiöse und lokale afghanische Kritik generell unter „Terror- bzw. Taliban-Verdacht“ gestellt wird.

Für einen nachhaltigen Aufbau Afghanistans ist es notwendig, humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit besser miteinander zu verknüpfen. Idealerweise sollte bei den Projekten der Soforthilfe von Anfang an der konzeptionelle Grundstein für eine sich selbst tragende, nachhaltige Entwicklung gelegt werden. Entwicklungszusammenarbeit soll ihrerseits dazu beitragen, die Anfälligkeit für Katastrophen zu verringern, Katastrophenfolgen zu mildern und Menschen zur Selbsthilfe in Katastrophensituationen zu befähigen. Der in LRRD („Linking Relief, Rehabilitation and Development“) angelegte Gedanke des nahtlosen Übergangs von humanitärer Hilfe zu Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit wird jedoch in der Projekt-

förderung der Bundesregierung durch die künstliche Aufsplitterung der Gelder in stark untergliederte Einzelbudgets konterkariert.

Forderungen:

- Öffentliche Fördermittel der Bundesregierung für NRO dürfen nicht nach außen- und sicherheitspolitischen Kriterien vergeben werden, sondern müssen sich an nachvollziehbaren und überprüfbaren Bedarfskriterien orientieren.
- NRO benötigen mehr sektorale und regionale Freiheiten und mehr langfristige (finanzielle) Planungssicherheit hinsichtlich des Einsatzes von Projektmitteln. Denn es kann nicht nur um oberflächliche, schnelle Demokratisierungserfolge gehen, sondern um einen langfristig angelegten Entwicklungsprozess, der sich an der gesellschaftlichen und ökonomischen Realität vor Ort orientiert.
- Solange die zur Korruptionsbekämpfung notwendigen Strukturen nicht ausreichend entwickelt sind und es keine wirksamen Anti-Korruptionsinstrumente gibt, sollten weniger Mittel über afghanische Regierungsinstitutionen kanalisiert werden. Die internationalen Geber müssen bei der Zuweisung ihrer Mittel Korruption entgegenwirken, zum Beispiel durch den unter Federführung der Weltbank erarbeiteten Antikorruptions-Aktionsplan für Afghanistan.⁷
- Die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen muss verbessert werden. Das erst 2006 ins Leben gerufene „Joint Coordination and Monitoring Board“ (JCMB) hat bislang die Erwartungen nicht erfüllt und ist zudem fast ausschließlich auf den Staatsaufbau orientiert.⁸
- In den Diskussionen und Debatten um Afghanistan muss deutlicher werden, dass es beim Wiederaufbau des Landes vor allem um langfristige Armutsbekämpfung geht. Dem pauschalen Terrorverdacht, unter den das Land häufig gestellt wird, muss entschieden entgegen gewirkt werden.

⁷ Damit wenden sich die in Afghanistan tätigen deutschen NRO ausdrücklich nicht gegen den Aufbau und die Stärkung von Regierungsinstitutionen. Jedoch sind 2006 lediglich 44% des afghanischen Entwicklungshilfebudgets tatsächlich abgeflossen.

⁸ Dem JCMB gehören neben der afghanischen Regierung und UNAMA sieben afghanische Minister und 23 internationale Geber-Vertreter an.