

AFGHANISTAN VOR DEN WAHLEN UNSICHERHEIT AUCH FÜR ENTWICKLUNGSHELFER STEIGT

Nr.10 / August 2009

Überblick

Kurz vor den Wahlen ist die Sicherheitslage in Afghanistan äußerst angespannt. Die Kämpfe der internationalen und afghanischen Truppen gegen die bewaffneten Oppositionsgruppen haben sich intensiviert. Immer weiter breiten sich die Auseinandersetzungen auch in den Norden des Landes aus, wo die Bundeswehr stationiert ist. Die meisten Hilfsorganisationen haben ihre Projektaktivitäten im Umfeld der Wahlen auf ein Minimum reduziert. Aufgrund der prekären Sicherheitslage können sie an vielen Projektstandorten ihre Arbeit nicht mehr ungefährdet durchführen. Das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan droht in eine Sackgasse zu geraten. Schuld daran ist neben der Dominanz militärischer Ansätze und mangelnder internationaler Abstimmung über eine zivile Entwicklungsstrategie nicht zuletzt die Vermischung von zivilem Wiederaufbau des Landes und militärischem Einsatz. Der Versuch, das militärische Engagement durch zivilen Wiederaufbau zu legitimieren, hatte langfristig zur Folge, dass eine als neutral und unabhängig wahrgenommene humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit kaum mehr möglich ist. In den Augen vieler Aufständischer in Afghanistan ziehen alle westlichen Einsatzkräfte am selben Strang. Wichtig für den Aufbau des Landes ist nun eine konsequentere Stärkung der afghanischen Eigenverantwortung. Dies ist eine schwierige Aufgabe, deren Lösung weder der internationalen Gemeinschaft noch den Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Afghanistan bisher in befriedigender Weise gelungen ist. Ihr müssen alle Energien gewidmet werden, wenn das Engagement doch noch zum Erfolg führen soll.

Rund acht Jahre nach der Vertreibung der Taliban aus Kabul und kurz vor den zweiten Präsidentschaftswahlen ist die Bilanz des internationalen Einsatzes dürrftig. Afghanistan ist nach wie vor eines der ärmsten Länder der Welt. Zwar konnten im Bildungs- und Gesundheitsbereich Fortschritte erzielt werden, doch besonders auf dem Land kommt nicht ausreichend Hilfe an. Immer noch leiden viele Menschen unter Hunger und Mangelernährung. Die Sicherheitslage ist schlechter denn je. Nachdem die Situation in Kabul in den vergangenen Monaten relativ ruhig war, hat sich am 15. August wieder ein Selbstmordattentäter vor dem NATO-Hauptquartier in die Luft gesprengt und mindestens sieben Menschen mit in den Tod gerissen. Auch in anderen Landesteilen hat sich die Intensität der Auseinandersetzungen nach dem von Barack Obama angestoßenen Strategiewandel der Amerikaner verschärft. Die am 20. August in Afghanistan stattfindenden Präsidentschaftswahlen verstärken die Unsicherheit noch zusätzlich. Laut „Afghan NGO Safety Office“ (ANSO) besteht derzeit eine

erhöhte Gefahr von „high profile“ Anschlägen, die die Stimmung vor den Wahlen anheizen sollen. Die Verkündung der Wahlergebnisse wird möglicherweise eine weitere Gewaltwelle auslösen (ANSO 2009).

Zur Eskalation der Sicherheitslage in Afghanistan trägt die Situation in Pakistan maßgeblich bei. Derzeit sieht sich die pakistanische Regierung mit einem ungekannten Ausmaß von Anschlägen und bewaffneten Überfällen konfrontiert, die sich auch auf die städtischen Zentren Lahore und Islamabad erstrecken. Die Versuche der pakistanischen Regierung, die so genannten Tribal Belts, die Grenzregionen zu Afghanistan, unter ihre Kontrolle zu bringen, waren bisher nicht erfolgreich.

Die bewaffneten Oppositionsgruppen in Afghanistan profitieren von dieser Situation. Sie rüsten sich mit Hilfe ihrer Nachschubbasen in der Grenzregion zu Pakistan auf und wenden immer wieder neue Taktiken im Kampf gegen die afghanische Armee und die sie unterstützenden internationalen Militärs an. Dabei weiten sie ihren Aktionsradius zunehmend auch in den

Westen sowie den lange relativ friedlichen Norden des Landes aus. Grund dafür ist einerseits die erklärte Strategie der Aufständischen, den Norden zu destabilisieren. Andererseits steigt die strategische Bedeutung dieser Regionen für die internationalen Truppen. Denn derzeit wird die Versorgung der Militärs, die früher vor allem aus Pakistan erfolgte, zunehmend auf Usbekistan und Tadschikistan verlagert. Entsprechend führen die Nachschubwege für die kämpfenden Truppen im Süden des Landes nun auch durch den Norden Afghanistans. Die für den Transport des Nachschubs notwendigen, bereits im Aufbau befindlichen Basen in Nordafghanistan bringen schon jetzt erhebliches Konfliktpotential mit sich.

Angesichts des Drucks, der von der amerikanischen Regierung ausgeübt wird und der sich dramatisch verschlechternden Sicherheitslage im Norden hat die Bundeswehr begonnen, ihre Aktivitäten in Afghanistan auszubauen. Während sie sich bisher darauf beschränkte, sich gegen Angriffe zu verteidigen, unterstützte sie im Juli die afghanische Armee (ANA) bei einer Offensive. Erstmals wendet sie nun auch aktive Strategien gegenüber nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen in Afghanistan an, um Angriffe zu verhindern und setzt schwere Waffen sowie Panzer ein. Darüber hinaus forderte sie wiederholt die Luftunterstützung der US-Streitkräfte an, deren Angriffen zahlreiche Aufständische zum Opfer fielen.

Zivile Opferzahlen steigen

Immer häufiger fordern die Kämpfe zwischen den internationalen Truppen und den afghanischen Aufständischen inzwischen auch zivile Opfer. Nach Angaben der UN-Mission in Afghanistan (UNAMA) sind zwischen Januar und Juni dieses Jahres 1013 afghanische Zivilisten getötet worden. Das sind 24 Prozent mehr als im selben Zeitraum 2008 und 48 Prozent mehr als 2007. Entsprechend schwindet auch die Unterstützung der Bevölkerung für den internationalen Einsatz. Nur noch vierzig Prozent der Afghanen meinen, dass sich ihr Land in die richtige Richtung bewegt (ARD/BBC 2009).

Auch für die in Afghanistan tätigen Hilfsorganisationen (NRO) hat sich die Sicherheitslage erheblich zugespitzt. Insgesamt wurde im Juli ein starker Anstieg von Zwischenfällen gegenüber NRO Mitarbeitern in Afghanistan verzeichnet. Mit insgesamt 23 Zwischenfällen, davon fünf mit tödlichen Verletzungen handelt es sich damit um den „tödlichsten“ Monat des Jahres 2009. Besonders gefährdet sind derzeit die afghanischen Mitarbeiter der NRO, auch weil viele Organisationen ihr internationales Personal in Afghanistan reduziert haben. Gene-

rell hat sich das Risiko für NRO-Mitarbeiter von kriminellen Übergriffen zu politisch motivierten Anschlägen verlagert.

Aus Sicht der Welthungerhilfe ist die Sicherheitslage am Hindukusch so schlecht wie nie zuvor.

Die Welthungerhilfe in Afghanistan

Afghanistan ist nicht erst seit 2001, dem Sturz der Taliban-Regierung, ein Schwerpunktland der Welthungerhilfe. Die Organisation hilft seit Anfang der achtziger Jahre aus Pakistan heraus und seit 1993 im Land selbst vor allem der armen Bevölkerung in ländlichen Gebieten. Derzeit arbeitet die Welthungerhilfe an drei Projektstandorten und führt zwölf größere Projekte in den Provinzen Jawzjan/Faryab, Kunduz/Takhar und Nangarhar durch. Außerdem unterhält sie ein Landesbüro in Kabul. Die Projekte umfassen Ernährungssicherung, die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, die Sicherung von Lebensgrundlagen und die Förderung der Zivilgesellschaft. Hinzu kommt das NRO Sicherheitsprojekt „Afghan NGO Safety Office“ (ANSO), das sicherheitsrelevante Informationen für NRO sammelt und aufbereitet.

Am 22. Juli 2009 kam ein Mitarbeiter der Welthungerhilfe bei einer Minenexplosion ums Leben. Drei weitere Mitarbeiter wurden verletzt. Bei dem Angriff handelte es sich vermutlich um einen gezielten Angriff gegen das Auto der Welthungerhilfe. Damit hat die Gewalt für die Organisation eine neue Qualität erreicht.

Strategie der internationalen Gemeinschaft geht nicht auf

Die derzeitige Entwicklung in Afghanistan macht erneut deutlich, dass die Strategie der intervenierenden Staaten in Afghanistan nicht aufgeht. Der afghanischen Regierung zufolge befinden sich derzeit 13 von 365 Distrikten ganz unter Kontrolle der Taliban, 133 weitere weisen „ernsthafte Probleme“ auf. Das Konzept der „integrierten Sicherheit“, d.h. der engen Verknüpfung von zivilem Wiederaufbau und militärischem Einsatz, wie es im Rahmen der „Provincial Reconstruction Teams“ (PRTs) (siehe Kasten) in Afghanistan verfolgt wird, hat seinen Zweck nicht erfüllt (vergleiche auch das VENRO Positionspapier zur PRTs 2009). Im Gegenteil: Die Vorstellung „im Norden Afghanistans könnten die deutschen Soldaten friedlich Brunnen und Schulen bauen“ ist nicht nur - wie es Generalinspekteur a. D. Harald Kujat in Die Zeit (30.7.09) zugibt - „naiv gewesen“, sie

hatte auch fatale Auswirkungen auf den Wiederaufbau des Landes.

Provincial Reconstruction Teams

Provincial Reconstruction Teams (PRTs) sind Einheiten, die sich aus internationalem, zivilem und militärischem Personal zusammensetzen. Sie haben das Ziel, Sicherheit herzustellen und den Wiederaufbau eines Landes voranzutreiben. Erstmals wurden sie im Jahr 2001 von den USA in Afghanistan eingesetzt. Später wurden auch PRTs im Irak aufgebaut. In Afghanistan wurde das Kommando über einige PRTs inzwischen an Staaten übertragen, die an der International Security Assistance Force (ISAF) beteiligt sind. Am 1.1.2004 übernahm Deutschland von den USA das PRT in Kunduz, im Herbst 2004 folgte das PRT in Faizabad. Mittlerweile stellt Deutschland seit 2006 auch das militärische Kommando für die gesamte Nord-Region mit Hauptquartier in Mazar-i Sharif.

Anders als das PRT-Modell der USA, wo zivile Experten, zum Beispiel durch die amerikanische Durchführungsorganisation USAID, in den militärischen Ansatz „eingebettet“ werden, steuert bei den deutschen PRTs jedes der vier anwesenden Ministerien seine Aktivitäten eigenverantwortlich im Rahmen einer festgelegten Gesamtzielsetzung. Vor Ort findet Abstimmung und Koordination statt, jedes Ministerium verantwortet aber seine eigenen Unterziele, Programme und Projekte.

Ziviler Wiederaufbau gefährdet

Durch die Vermischung von zivilen und militärischen Aufgaben durch staatliche Akteure ist eine in den Augen der Bevölkerung als unabhängig und unparteilich wahrgenommene Hilfe kaum noch möglich. Hilfsorganisationen wie die Welthungerhilfe sind dadurch zunehmenden Gefährdungen ausgesetzt und kaum noch in der Lage, ihre Projektarbeit durchzuführen. Aus diesem Grunde ist die Sicherstellung zukünftiger Projekte auch durch erhebliche Personalengpässe gefährdet. Denn NGOs (aber auch staatliche Organisationen) haben aufgrund der Sicherheitslage immer größere Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal für die Arbeit in Afghanistan zu rekrutieren. Doch ohne die nicht-staatlichen humanitären Organisationen ist ein Wiederaufbau des Landes nicht machbar.

Für Afghanistan gilt es nun, Schadensbegrenzung zu betreiben und Wege zu finden, die zumindest ein völliges Scheitern am Hindukusch abwenden können. Dafür wird die internationale Gemeinschaft in Afghanistan viele

Kompromisse eingehen müssen. Viele der Ziele und Hoffnungen werden an die Realität angepasst werden müssen. Fast sicher ist, dass an der sich verschlechternden Sicherheitslage die zunehmende Anwendung von Gewalt durch das internationale Militär kaum etwas ändern wird. Ein Land wie Afghanistan, das historisch keine Zentralstaatlichkeit kennt und das auf Jahrzehnte von Kriegen und bewaffneten Konflikten zurückblickt, lässt sich militärisch nicht erobern und langfristig stabilisieren. Die Geschichte des Landes und die zahlreichen erfolglosen Versuche ausländischer Truppen, Afghanistan dauerhaft unter ihre Kontrolle zu bringen, legen diese Schlussfolgerung jedenfalls nahe. Eine Lösung der derzeitigen Problemlage wird daher vor allem auf zivilem Weg möglich sein. Der zivile Wiederaufbau des Landes muss den Vorrang gegenüber militärischen Strategien erhalten. Wie im Irak sollten die intervenierenden Staaten ein Ausstiegsszenario für ihre Soldaten entwickeln. Der Maßstab für den Wiederaufbau des Landes muss sich dabei an der Befriedigung der Grundbedürfnisse der afghanischen Bevölkerung orientieren. Neben Nahrung, Trinkwasser, medizinischer Grundversorgung und Bildung betrifft dies auch die Teilhabe an Entscheidungen über ihre Zukunft sowie Schutz vor Willkür, Kriminalität und Korruption.

Ohne Zustimmung der Bevölkerung kein Erfolg beim Wiederaufbau

Ohne die Akzeptanz des internationalen Engagements durch die Bevölkerung ist ein Wiederaufbau des Landes nicht möglich. Nur wenn die derzeit rapide abnehmende Zustimmung der afghanischen Bevölkerung zurück gewonnen werden kann, wird das Engagement der internationalen Gemeinschaft dauerhaft erfolgreich sein. Um dies zu erreichen, ist im Rahmen des zivilen Wiederaufbaus eine grundlegende Schwerpunktverschiebung notwendig. Viel stärker und mit mehr Nachdruck als bisher muss die afghanische Eigenverantwortung für die Entwicklung des Landes gefördert und unterstützt werden. Dass dies kein einfaches Unterfangen ist, ist in den vergangenen Jahren bereits deutlich geworden. Afghanistan ist eine Stammesgesellschaft, in der Loyalität weit mehr wiegt als bürokratische Regeln und Gesetze. Weit verbreitete Korruption, Vetternwirtschaft und eine nach westlichen Maßstäben kaum vorhandene Zivilgesellschaft stellen die internationale Staatengemeinschaft und die in Afghanistan tätigen internationalen NROs vor scheinbar unlösbare Probleme.

Eine Grundvoraussetzung, die für ihre Lösung erfüllt sein muss liegt in einer Anpassung der

erfüllbaren Zielsetzungen. Alle Akteure in Afghanistan müssen verstehen, dass eine Entwicklung des Landes nach westlichem Vorbild kaum möglich sein wird. Weder wird Afghanistan in absehbarer Zeit eine stabile, zentralstaatlich organisierte Demokratie sein, noch wird eine wohl geordnete Zivilgesellschaft aus Initiativen, Vereinen, Verbänden und NRO die fehlenden Kapazitäten der schwachen Regierung kompensieren und dabei helfen einen Staat nach westlichem Vorbild aufzubauen. Das muss aber nicht heißen, dass nicht dennoch eine Entwicklung des Landes und eine spürbare Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung möglich sind. Um diese Aufgabe zu erfüllen, müssen mehr afghanische Partner gewonnen werden. Trotz aller Schwierigkeiten gilt es Wege zu finden, die den kulturellen Rahmenbedingungen Afghanistans gerecht werden. Oft werden die Partner nicht westlichen Vorstellungen entsprechen. Da die Zentralregierung derzeit zunehmend Legitimität verliert, muss für die Bürger positiv erlebbare Staatlichkeit auf der Ebene von Kommunen, Distrikten und Provinzen gefördert werden. Es gibt zwar eine ganze Reihe von afghanischen NRO, doch wird man auch die Abwicklung von Projekten in Kooperation mit lokalen Machthabern, Mullahs und Gemeinderäten noch stärker in Betracht ziehen müssen als bisher. Eine der schwierigsten Aufgaben wird es dabei sein, gemäß des „do no harm“ Ansatzes (siehe Kasten) vorhandene Konflikte und Konkurrenzen durch die Entwicklungszusammenarbeit nicht noch zu verstärken und stattdessen kooperative Konfliktlösungsmechanismen anzubieten.

„Do no harm“ Ansatz

Das von Mary B. Anderson entwickelte Do no harm-Konzept analysiert Wechselwirkungen zwischen Konfliktkontext und Projektinterventionen. Ziel ist es, konfliktverschärfende Faktoren zu neutralisieren bzw. zu mindern und Faktoren, die eine gewaltfreie Konfliktlösung unterstützen, zu verstärken. „Do no harm“ schärft den Blick für positive und negative Wirkungen des eigenen Verhaltens in Konfliktsituationen und hat sich auch Lehren zunutze gemacht, die aus negativen Erfahrungen der humanitären Hilfe gezogen wurden. Der Ansatz wird vor allem bei Projekten angewandt, die nicht direkt den Konflikt bearbeiten, aber sensibel darauf reagieren wollen (»working in conflict«).

Damit auch NGOs die Aufgabe der Stärkung und Nutzung von lokalen Kapazitäten bewältigen können, muss sich das Ziel es Aufbaus

lokaler Kapazitäten auch stärker in der Politik und den Ausschreibungen der internationalen Geber wieder finden. Eine „Quick Impact“ Strategie und Leuchtturmprojekte sind in Afghanistan fehl am Platz. Trotz des verständlichen Wunsches, schnelle Erfolge zu erreichen, dürfen Langfristigkeit und Prozessorientierung als Grundlage des Engagements der internationalen Gemeinschaft nicht aus dem Blick geraten. Um die Verantwortung lokaler Mitarbeiter zu unterstützen und geeignete Partner zu identifizieren und aufzubauen, werden längere Zeithorizonte und eine größere Flexibilität benötigt. In Ihrer Förderpolitik müssen Geberländer diese Tatsache berücksichtigen und NRO die entsprechenden Zeithorizonte für die Durchführung von Projekten gewähren. Ebenso müssen Abstriche im Hinblick auf die Effizienz der Projekte in Kauf genommen werden.

So wenig wünschenswert diese Abstriche auf den ersten Blick erscheinen, langfristig werden für den Erfolg des Wiederaufbaus in Afghanistan nicht Leuchtturmprojekte entscheidend sein, sondern die Frage inwieweit die Bevölkerung den Wiederaufbauprozess trägt und selbst verwirklicht.

Quellen

ABC/ARD/BBC (2009), Afghanistan-Umfrage 2009,

<http://service.tagesschau.de/infografik/deutschlandtrend/index.shtml?afghanistan2009>

Anderson, Mary B. (1999), Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War, London, .

ANSO (2009), ANSO Election Brief, Juli.

ICG (2009), Security in Afghanistan,

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3071&l=1#Current>

VENRO (2009), Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus Sicht der deutschen Hilfsorganisationen,

http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Afghanistan-Positionspapier_PRT.pdf

Autorin

Katrin Radtke

Referentin Entwicklungspolitik

und Humanitäre Hilfe

Deutsche Welthungerhilfe e.V.

Friedrich-Ebert-Straße 1

D-53173 Bonn

katrin.radtke@welthungerhilfe.de

Phone: +49-228-2288-112

Fax: +49-228-2288-188