

AFGHANISTANKONFERENZ

BEIM INTERNATIONALEN ENGAGEMENT IST EIN PARADIGMENWECHSEL NÖTIG

Nr. 12 / Januar 2010

Überblick

Am 28. Januar findet in London eine weitere internationale Afghanistankonferenz statt. Erklärtes Ziel der Konferenzen ist es, den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Afghanistans zu koordinieren. Doch es steht zu befürchten, dass die Konferenz in London bei einer Diskussion über Sicherheitsfragen und die von den USA geforderte Erhöhung der Truppenkontingente stehen bleibt. Dabei wäre eine gezielte Debatte über die Zukunft des zivilen Wiederaufbaus viel wichtiger. Allerdings darf der Fokus nicht wie bisher einseitig auf der finanziellen Seite des Wiederaufbaus liegen. Geld allein kann die Probleme in Afghanistan derzeit nicht lösen. Der Wiederaufbau Afghanistans scheitert nicht an Unterfinanzierung, sondern an fehlender gemeinsamer verbindlicher Verpflichtung auf konkrete Ziele und Strategien sowie an mangelhafter Planung, Nachhaltigkeit und Koordinierung der Maßnahmen. Entscheidend sind daher nicht Leuchtturmprojekte, sondern eine Verbesserung der Wirkung von Vorhaben. Diese müssen nicht nur bedürfnis- und gemeinwohlorientiert sein und ausschließlich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung abzielen, sondern auch im Sinne des „Do-no-harm“-Ansatzes akribisch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Konflikt überprüft werden.

Kurz vor der Afghanistankonferenz in London wird angesichts der neuen Afghanistanstrategie der USA auch in Deutschland vor allem über Zahlen gesprochen. Mehr Soldaten. Mehr Polizei. Oder doch mehr Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit? Während Verteidigungsminister zu Guttenberg durchaus in Erwägung zieht, die von den USA an die Bündnispartner gerichtete Forderung der Verstärkung der Truppen zu erfüllen, setzen die FDP-geführten Ressorts eher auf eine Verstärkung der Ausbildung von afghanischer Armee und insbesondere Polizei. Als wahrscheinlich gilt derzeit ein Kompromiss: rund 1000 Soldaten mehr (statt der von den USA geforderten 2000-2500), die sich schwerpunktmäßig auf die Ausbildung der afghanischen Armee konzentrieren sollen, eine geringe Aufstockung der Mittel für die Polizeiausbildung und eine Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit.

Das „Rezept Geld“ funktioniert nicht

Welche Zahlen auch immer am Ende der Konferenz genannt werden - sie sind vermutlich kaum ausschlaggebend für den Erfolg oder Misserfolg des internationalen Einsatzes in Afghanistan. Denn trotz der Milliardenbeträge, die in Afghanistan investiert werden, fällt die

Bilanz des Wiederaufbaus gemessen an den selbst gesetzten Zielen dürrtig aus. Die Sicherheitslage ist nach wie vor prekär, eine Demokratisierung des Landes liegt noch in weiter Ferne. Afghanistan liegt auf dem vorletzten Platz des Human Development Index (HDI) und gehört damit zu den ärmsten Ländern der Welt. Besonders auf dem Land ist die Ernährungssituation prekär. Immer noch leiden viele Menschen unter Hunger und Mangelernährung.

Das von der westlichen Diplomatie verfolgte „Rezept Geld“ funktioniert offensichtlich nicht. Im Gegenteil, wie ein Forschungsprojekt an der Tufts University gerade zeigen konnte, kommt es weniger auf das „Wieviel“ an als auf das „Wie“. Unter dem Druck, möglichst viele Mittel schnell umzusetzen, ist die internationale Gemeinschaft in Afghanistan in eine Falle getappt. Sie ist viel zu viele faule Kompromisse zwischen politischer Opportunität und Nachhaltigkeit der Projekte eingegangen und hat sich Unterstützung im Kampf gegen Aufständische auch mit Hilfgeldern an zweifelhafte lokale Machthaber erkaufte. Damit hat sie die Glaubwürdigkeit des Westens in den Augen der afghanischen Bevölkerung schwer beschädigt. So kommen auch die Forscher der Tufts University zu dem Schluss, dass schlecht geplante und unkoordinierte Hilfe nicht dazu führt, die Sym-

pathie der Bevölkerung zu gewinnen, sondern sie zu verlieren (Wilder/Gordon 2009). Dieser Befund gilt insbesondere für die so genannten „Quick Impact Projekte“; Entwicklungsmaßnahmen, die vor allem von Seiten des Militärs durchgeführt werden, um die „Herzen und Köpfe“ der Bevölkerung zu gewinnen. Die USA haben die Mittel für diesen Bereich, das „Commander’s Emergency Response Program“ (CERP), gerade auf \$ 1,2 Milliarden aufgestockt – dies ist so viel, wie das Budget der afghanischen Regierung für Bildung und Gesundheit zusammen. Angesichts der genannten Forschungsergebnisse ist das eine fatale Entwicklung.

Afghanistankonferenzen

Internationale Konferenzen zu Afghanistan finden in unregelmäßigen Abständen statt. Sie haben die Koordinierung des politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus Afghanistans zum Ziel. Die erste Konferenz fand vom 27. November bis 5. Dezember 2001 auf dem Bonner Petersberg statt. Ihr Ergebnis war das Petersberger Abkommen, das einen Stufenplan zur Demokratisierung und Befriedung des Landes nach der Entmachtung der Taliban vorsah. Es folgten Konferenzen in Tokio, Bonn, Berlin, Paris und London. Dabei wurden von den Delegierten unter anderem Vereinbarungen getroffen zur Höhe der internationalen Wiederaufbauhilfe, der Verpflichtung auf eine afghanische Entwicklungsstrategie (ANDS), der Größe und Struktur der afghanischen Armee sowie zu Strategien zur Bekämpfung des Drogenanbaus.

Beim internationalen Engagement in Afghanistan steckt der Teufel im Detail, d.h. in der sorgfältigen partizipativen Planung, Koordinierung, Umsetzung und Nachverfolgung der Maßnahmen. Hier müssen die Stellschrauben auf der Afghanistankonferenz justiert werden, um die Zustimmung der afghanischen Bevölkerung wiederzuerlangen. Dabei müssen neben der afghanischen Verantwortlichkeit insbesondere auch die internationalen Versäumnisse diskutiert werden.

Stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung wäre es, die afghanische Zivilgesellschaft stärker in Planungsprozesse und die Nachverfolgung der Einhaltung von Vereinbarungen mit einzubeziehen. Dies gilt auch für die Afghanistankonferenz in London und alle Folgeprozesse. Hier sollten Repräsentanten der Zivilgesellschaft nicht wie bisher auf Nebenschauplätze

verdrängt werden, sondern mit am Verhandlungstisch sitzen. Es muss sicher gestellt werden, dass ihre Anliegen von hochrangigen Regierungsvertretern angehört werden.

Eine Beteiligung der afghanischen Zivilgesellschaft - auch in ihren traditionellen Ausprägungen - sowie legitimer Vertreter der subnationalen Ebene an der Vorbereitung und der Überprüfung von internationalen Zielvereinbarungen zu Afghanistan könnte die wachsende Distanz zwischen afghanischer Regierung und internationaler Gemeinschaft einerseits und der afghanischen Bevölkerung andererseits verringern. Es gibt zahlreiche afghanische Dachverbände - darunter das „Afghan Civil Society Forum“, den „Agency Coordinating Body for Afghan Relief“ und das „Afghan NGOs Coordinating Bureau“ - die einen solchen Prozess organisieren könnten und dabei auch dafür sorgen könnten, dass die Interessen der ländlichen Regionen angemessen vertreten werden. Denn viele ihrer Mitglieder arbeiten in ländlichen Gebieten in Afghanistan.

Die Afghanistankonferenz könnte im Hinblick auf diese Frage den Auftakt für einen längerfristig angelegten Prozess darstellen, der sich auch auf nationaler bzw. lokaler Ebene in Afghanistan fortsetzen müsste.

Konfliktpotentiale erkennen

Eins der zentralen Probleme in Afghanistan ist die weitverbreitete Korruption. Viel zu lange hat die internationale Gemeinschaft ihren eigenen Anteil an der Korruption ignoriert. In der komplizierten politischen Ausgangslage des Landes, in dem traditionelle und moderne Strukturen aufeinanderprallen, sind auch aufgrund von nicht nach entwicklungspolitischen Prinzipien eingesetzten oder von militärischen Akteuren verteilten Hilfsgeldern, verschärfte Konflikte um Einfluss, Macht und Ressourcen entstanden. Zu viele Mittel wurden zu schnell und ohne Kenntnis der gesellschaftlichen Strukturen umgesetzt. Ein signifikanter Teil der Mittel landet daher in den Taschen verschiedener Geschäftsleute, lokaler Machthaber und korrupter Politiker und kommt nicht bei der afghanischen Bevölkerung an. So ist es kein Wunder, dass trotz zahlreicher erfolgreich durchgeführter Entwicklungsprojekte die Legitimität der afghanischen Regierung und der internationalen Geber in den Augen vieler Afghanen stetig abnimmt und sie den zivilen Wiederaufbau kritisch bewerten.

Zur Bekämpfung der Korruption sind weitere Geldzusagen nicht Ziel führend, unter Umständen sogar kontraproduktiv. Im Sinne des „Do-no-harm“- Ansatzes sollten alle Maßnahmen, Verträge und Partnerschaften auf ihre politi-

schen Folgen, Auswirkungen auf Konfliktverschärfung oder Friedenspotentiale überprüft werden. Wen stärken die Ansätze/Aktivitäten und wie wirken sie sich, wenn auch indirekt, auf den Konflikt aus? Akteure des zivilen Wiederaufbaus in Afghanistan müssen viel bewusster positive und negative Wirkungen des eigenen Verhaltens in die Planung und Umsetzung von Aufbauvorhaben einbeziehen. Nur so können Konflikt verschärfende Faktoren neutralisiert bzw. gemindert werden. Um diese Qualitätskontrolle zu gewährleisten, kann es sogar notwendig sein, den Mittelzufluss in einigen Regionen auf ein Maß zu reduzieren, das mehr den lokalen Absorptionsmöglichkeiten entspricht.

Afghanistanstrategie der USA

Am 1. Dezember 2009 stellte Barack Obama in der Militärakademie in West Point, Bundesstaat New York, die neue Afghanistanstrategie der USA vor. Nachdem er im Laufe des Jahres 2009 bereits die Entsendung von zunächst 17.000 und später zusätzlichen 4.000 Soldaten bekanntgegeben hatte, sieht die neue Strategie 30.000 zusätzliche Soldaten am Hindukusch vor, die bis zum Sommer 2010 verlegt werden sollen. Erstmals nannte Obama einen Rückzugstermin für die US-amerikanischen Truppen. Wenn die Sicherheitslage es erlaubt, soll schon im Sommer 2011 der Rückzug der US-Soldaten beginnen. Neben der Verstärkung der Truppenkontingente sieht die neue Afghanistanstrategie der USA auch vor, den Ausbau der Zusammenarbeit mit Pakistan zu stärken, die Nachbarländer besser partnerschaftlich einzubeziehen sowie die Verantwortung für den Wiederaufbau und die Sicherheit sukzessive auf die Afghanen zu übertragen. Auch der Aufbau von zivilen Strukturen soll mehr Gewicht erhalten. In seiner Rede machte Obama deutlich, dass die USA auch von den NATO Partnern eine Verstärkung ihres Engagements in Afghanistan erwarten.

Eigenverantwortung stärken

Eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit kann im kulturellen Kontext Afghanistans nur dann Früchte tragen, wenn die Programme und Projekte transparent und nachvollziehbar durchgeführt werden. Und um dies zu erreichen, müssen sich die Maßnahmen stärker an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung orientieren, die auch in Planung und Durchführung der Projekte von Anfang an als Partner mit eingebunden werden müssen. Nichtregierungs-

organisationen wie die Welthungerhilfe haben mit diesem „Grass-root level“-Ansatz in ihren Projektdörfern viele positive Erfahrungen gemacht, was sich auch in einem großen Vertrauen der Bevölkerung in die Zusammenarbeit widerspiegelt.

Ein Beispiel für eine weitreichende Förderung der Eigenverantwortung von Dorfgemeinschaften ist das landesweite „Nationale Solidaritätsprogramm (NSP), in dessen Rahmen Dorfgemeinschaften unter Anleitung ziviler Organisationen eigenständig ihre wichtigsten Entwicklungsprojekte identifizieren und fachlich unterstützt selbst durchführen.

Koordinierungsmechanismen im zivilen Aufbau verbessern

Um zu gewährleisten, dass Hilfe nicht mehr schadet als nützt und um den Respekt der afghanischen Gesellschaft zurückzugewinnen, müssen auch die Koordinierungsmechanismen im Rahmen des zivilen Wiederaufbaus überprüft werden. Überlegungen, dass militärische Akteure wie die ISAF stärker an der Koordination des zivilen Aufbaus mitwirken, sind dabei nicht Ziel führend. Denn das internationale Militär mit seinem Mandat zur Stabilisierung der Sicherheitslage und der Bekämpfung von Aufständischen hat andere Prioritäten und sollte sich auf diese konzentrieren. Die Koordination des zivilen Wiederaufbaus muss in ziviler Hand liegen. Afghanische wie internationale nichtstaatliche Hilfsorganisationen fordern daher eine Stärkung der Koordination entwicklungspolitischer Vorhaben durch die UN Mission für Afghanistan (UNAMA) sowie humanitärer Projekte durch den humanitären Flügel der UN (OCHA) – jeweils in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen afghanischen Ministerien. Der Wiederaufbau Afghanistans, selbst mit dem Minimalziel der signifikanten Armutsreduzierung, wird noch viele Jahre in Anspruch nehmen. Hierzu bedarf es langfristiger und sektorübergreifender Entwicklungskonzepte, die die afghanische Bevölkerung intensiv mit einbeziehen.

Unabhängigkeit der Entwicklungszusammenarbeit bewahren

Tendenzen, die Entwicklungszusammenarbeit stärker in ein umfassendes Konzept mit dem primären Ziel der Aufstandsbekämpfung einzuordnen, laufen Gefahr, dass zivile Hilfe von militärischen Erwägungen dominiert wird. Die Ankündigung des neuen Entwicklungsministers Dirk Niebel im Vorfeld der Afghanistankonferenz, dass sich die deutsche Entwicklungshilfe in Afghanistan zukünftig sehr konzentriert dort engagieren wird, „wo wir auch militärisch Ver-

antwortung tragen“, verbunden mit der Drohung, dass „NGO, die eine besondere Bundeswehrlager pflegen wollen, (...) sich andere Geldgeber suchen“ müssen, ist vor diesem Hintergrund besorgniserregend. Sie stellt die Unabhängigkeit von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in Frage und nimmt eine Gefährdung ziviler Helfer in Kauf. Es ist nicht Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Bundeswehrlager durch zivilen Aufbau zu schützen, sondern Hunger und Armut zu bekämpfen und zwar dort, wo es nötig ist. Die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit darf nicht zum verlängerten Arm der Bundeswehr werden. Eine Vermischung von zivilen und militärischen Aufgaben führt darüber hinaus zu einer stärkeren Gefährdung von Hilfsorganisationen. Denn dann ist eine von der Bevölkerung wie auch den Konfliktparteien als unparteilich wahrgenommene und rein auf den Bedarf der Bevölkerung gerichtete Hilfe kaum noch möglich. Immer häufiger sind in den vergangenen Jahren daher auch Nichtregierungsorganisationen zum Ziel von gewalttätigen Übergriffen geworden. Das Afghanistan NGO Safety Office (ANSO) registrierte im Jahr 2009 insgesamt 172 Übergriffe auf NRO, von denen 16 tödlich ausgingen. Generell hat sich das Risiko für NRO-Mitarbeiter von kriminellen Überfällen zu politisch motivierten Anschlägen verlagert. Besonders gefährdet sind derzeit die afghanischen Mitarbeiter der NRO, auch weil viele Organisationen ihr internationales Personal in Afghanistan reduziert haben. Aufgrund der angespannten Sicherheitssituation ist die Sicherstellung zukünftiger Projekte auch durch erhebliche Personalengpässe gefährdet. Denn NRO (aber auch staatliche Organisationen) haben immer größere Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal für die Arbeit in Afghanistan zu rekrutieren. Doch ohne die nicht-staatlichen humanitären und entwicklungspolitischen Organisationen ist ein Wiederaufbau des Landes nicht machbar.

Zeit für grundsätzliche Fragen

Angesichts der Bilanz des internationalen Engagements in Afghanistan müssen jenseits vieler wichtiger Umsetzungsfragen auch Grundsatzfragen diskutiert werden. Dazu gehört ein kritischer Rückblick auf den Auslandseinsatz der Bundeswehr in Afghanistan, insbesondere das PRT-Konzept mit seinem zivilmilitärischen Ansatz sowie die geleistete Entwicklungszusammenarbeit. Eine umfassende und unabhängige Evaluierung des gesamten deutschen Engagements in Afghanistan ist hierfür notwendig. Aber auch die Frage, wann und ob der Einsatz von Gewalt als außenpoliti-

ches Instrument überhaupt Ziel führend ist und welche politischen Alternativen sich anbieten, sollte nicht weiter ausgeklammert werden. Der internationale militärische Einsatz in Afghanistan ist derzeit, gemessen an seiner eigenen Zielsetzung, nicht nur gescheitert, sondern inzwischen in vieler Hinsicht sogar kontraproduktiv. Solange die Politik aus dieser unbequemen Wahrheit keine Konsequenzen zieht, wird die Formulierung einer alternativen Afghanistanstrategie kaum möglich sein. Denn in Afghanistan kann es nicht um kleine Kurskorrekturen gehen - es geht um einen Paradigmenwechsel.

Quellen

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

ANSO (2009), The ANSO Report, Issue 40, (16.-31 Dezember 2009).

Ruttig, Thomas (2009), A meaningful Afghanistan conference needs civil society involvement, in: Afghanistan Analyst Network (25. November 2009)

<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=477>

Wilder, Andrew/ Gordon, Stuart, Money Can't Buy America Love, in: Foreign Policy (1. Dezember 2009).

http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/01/money_cant_buy_america_love?page=0,0

Autorin

Dr. 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