

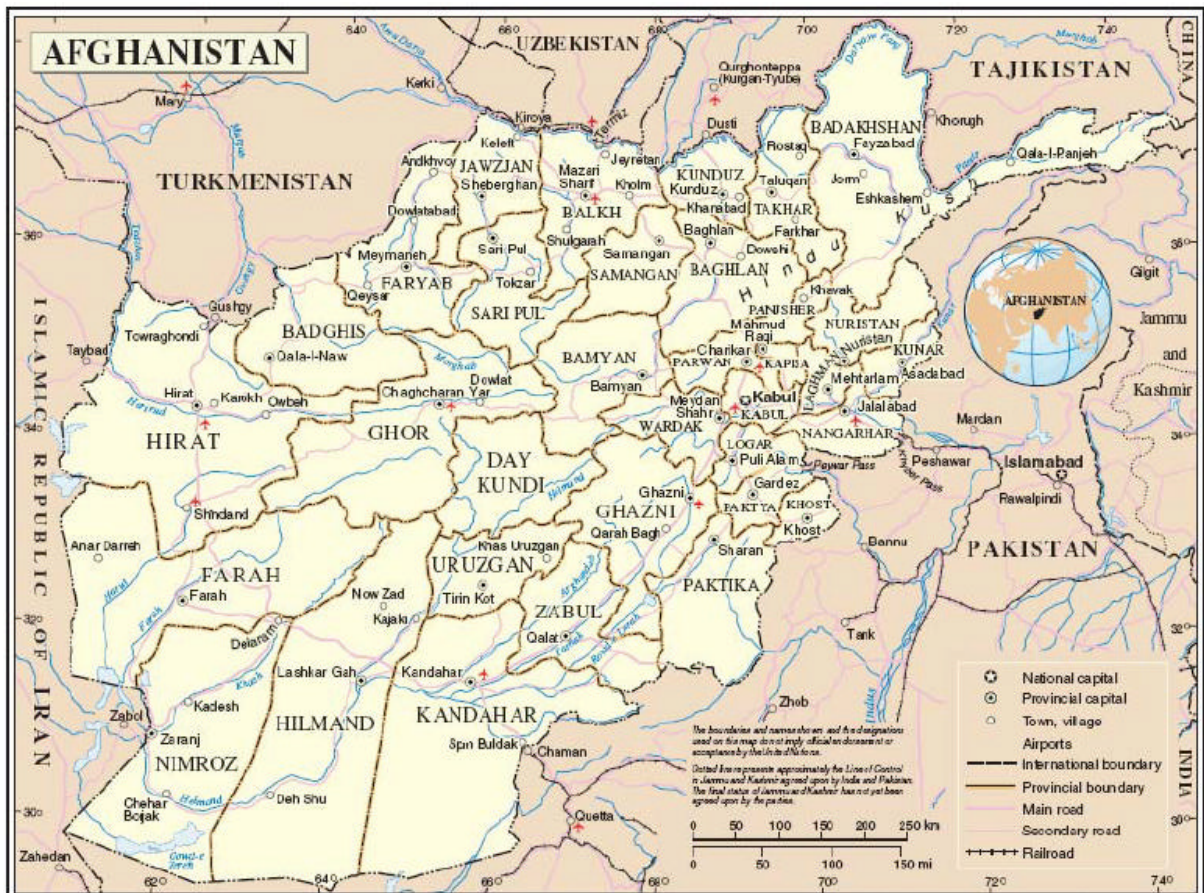
3. September 2007

Afghanistan

**Illusionen und Realitäten:
Der steinige Weg des (entwicklungs-)politischen
Aufbaus**

**Ute Koczy
Barbara Unmüßig**

Mitarbeit: Stefan Engsfeld und Jost Pachaly



Map No. 3956 Rev. 5 UNITED NATIONS
October 2005

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Ute Koczy ist seit 2005 Mitglied des Deutschen Bundestages, Sprecherin für Entwicklungspolitik der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: www.ute-koczy.de.

Barbara Unmüßig ist seit 2002 Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, verantwortlich für die Auslandsarbeit in Lateinamerika, Afrika, Nahost und Asien. Die Stiftung ist in Pakistan und Afghanistan mit Büros vertreten: www.boell.de.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
2. Zahlen und Fakten: Der deutsche Beitrag	6
2.1. Die finanziellen Leistungen	7
2.2. Vergleich der Ausgaben für Militär und zivilen Aufbau	8
3. Zivile Aufbauarbeit in Afghanistan: Grenzen und Chancen	9
3.1. Zu viel oder zu wenig Geld?.....	9
3.2. Strukturelle Defizite der Geber	10
3.3. Good Governance in Afghanistan.....	12
3.4. Die zentrale Reform des Sicherheitssektors – der Polizeiaufbau.....	14
3.5. Kampf gegen Drogen: Lösungsansätze gesucht.....	15
3.6. Der Londoner Afghanistan-Pakt	16
3.7. Frauenrechte und Geschlechterpolitik.....	18
3.8. Kooperationen und Verbündete	19
4. Militärisch-Zivile Kooperation: Die Regionalen Wiederaufbau-Teams (PRT)	22
5. Fazit: Mit Realismus den entwicklungspolitischen Kurs neu bestimmen.....	24
ANNEX 1: Überblick zu Daten und Zahlen der nationalen und internationalen entwicklungspolitischen Aufbauarbeit	28
Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit.....	28
Konkrete Maßnahmen.....	29
Frauenförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.....	30
Weitere Aktivitäten der Bundesregierung	30
Akteure der deutschen EZ vor Ort	31
Die multilateralen Beiträge	31
Nichtregierungsorganisationen (NGOs).....	32
ANNEX 2: Quellenverzeichnis	34
ANNEX 3: Abkürzungsverzeichnis.....	37

1. Einleitung

Die Illusionen sind verflogen: Fünf Jahre nach der Petersberg-Konferenz spitzt sich die politische und militärische Situation in Afghanistan zu. Es gibt viele Fortschritte und positive Entwicklungen, dennoch ist die Sicherheitslage prekär wie nie. Statt Stabilität und Frieden sehen sich die Menschen im Land erneut von den Taliban, von Warlords und anderen kriminellen Akteuren terrorisiert.

Präsident Hamid Karzai verliert weiter an Einfluss, innenpolitisch wird er schärfer denn je von den Warlords unter Druck gesetzt und zu politischen Zugeständnissen gedrängt. Neben dem Mangel an Sicherheit sind weite Teile der Bevölkerung über die ausgebliebenen Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen enttäuscht. Zentrale Grundbedürfnisse vor allem der ländlichen Bevölkerung sind nach wie vor nicht erfüllt. Beides, die kritische Sicherheitslage und die Wirtschaftssituation, untergraben die ohnehin schwache Legitimation der gewählten afghanischen Regierung.

Die großen Hoffnungen in den zivilen Aufbau durch die internationale Gemeinschaft in Afghanistan sind der Ernüchterung gewichen. Die Geberländer haben durch ihre finanziellen Zusagen seit 2002 große Erwartungen in der afghanischen Bevölkerung geweckt. Erfolge im Bildungsbereich, beim Aufbau der Wasserversorgung in Kabul, die verbesserte Gesundheitssituation und die größere Beteiligung von Frauen am gesellschaftlichen und politischen Leben sind unverkennbar. Sie erreichen vor allem die Bevölkerung in Kabul, im Norden und teilweise im Westen des Landes. Von einer landesweiten Verbesserung der Lebenssituation für die breite Bevölkerung ist Afghanistan allerdings noch weit entfernt. Die hohe Arbeitslosigkeit wurde bislang kaum thematisiert. Der Ausstieg aus der Drogenökonomie hat noch nicht einmal richtig begonnen.

Seit mehr als einem Jahr wird diskutiert, welche strategischen und konzeptionellen Fehleinschätzungen zu dieser Situation geführt haben. Die Analyse muss sich dabei auf die sicherheitspolitischen, außenpolitischen und entwicklungspolitischen Strategien konzentrieren. Sie sind eng miteinander verwoben. Doch die öffentliche Diskussion in Deutschland konzentriert sich fast ausschließlich auf die Sicherheits- und militärischen Aspekte. Die Ursachen und Hintergründe für den schwierigen und langsamen zivilen Aufbau spielen eher eine untergeordnete Rolle. Wenn wir uns im Folgenden auf die Probleme und Defizite beim zivilen Aufbau und auf die Rolle der externen Geber konzentrieren, dann deshalb weil wir diese Dimension in der öffentlichen Debatte vernachlässigt sehen. Entwicklungspolitische Aufbauarbeit alleine wird die massiven Probleme Afghanistans nicht lösen können. Sie kann nur dann einen Beitrag leisten, wenn sicherheits-, außenpolitische und entwicklungspolitische Ziele und Aufgaben besser aufeinander abgestimmt sind. An einer solchen Abstimmung mangelt es nicht nur unter den internationalen Akteuren, sondern auch bei der Bundesregierung. Die Kohärenz der Afghanistan-Politik muss zu Hause beginnen und sich über die EU und international fortsetzen.

Viele Beobachter der politischen Situation in Afghanistan kommen zu dem Schluss, dass eine der zentralen Ursachen für die Konjunktur der Aufstandsbewegung in der Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft und der Karzai-Regierung begründet liegt, dass sich die Lebensumstände relevanter Teile der afghanischen Bevölkerung nicht verbessern und Korruption und schlechte Regierungsführung wieder zu- statt abnehmen. Wenn diese Einschätzung stimmt, dann müssen wir erst recht fragen, was trotz finanzieller Transfers des Westens für den zivilen Aufbau in Afghanistan schief läuft und was dringend verbessert werden muss.

Wir brauchen nicht nur einen militärischen Strategiewechsel. Wir brauchen auch einen Kurswechsel beim zivilen Aufbau. Und dafür verlangen wir einen deutlich höheren Mitteleinsatz als bisher. Dabei darf es kein „Weiter So“ geben. Denn die internationalen Geber stehen seit längerem in der Kritik, dass sie z.B. kein Gesamtkonzept für den Wiederaufbau Afghanistans haben. Entwicklungspolitische Prioritäten werden allzu häufig an den Interessen, Vorlieben und bürokratischen Zwängen der Geber denn an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausgerichtet. Wir brauchen eine ehrliche Analyse und Bewertung der Probleme, Defizite und Hindernisse beim zivilen Aufbau in Afghanistan. Denn eine solche Bewertung ist die Voraussetzung dafür, den entwicklungspolitischen Kurs korrigieren zu können und an der Realität auszurichten.

Die internationale Gemeinschaft ist in Afghanistan zweifellos mit extremen Voraussetzungen konfrontiert. Afghanistan ist nach über zwanzig Jahren Bürgerkrieg ein „Failed State“ – ein gescheiterter Staat. Staatliche Institutionen sind schwach oder existieren so gut wie gar nicht, erst recht nicht in den Provinzen. In Afghanistan – so Citha Maaß – findet ein „Staatsaufbau ohne Staat“ statt. „Bislang ist es noch keiner afghanischen Staatsgewalt gelungen, Strukturen aufzubauen, deren Durchsetzungsvermögen faktisch bis auf die Kommunalebene hinunterreichte.“¹ Afghanistan hat nur selten in seiner Geschichte demokratische Instanzen gekannt, und jetzt sollen in kürzester Zeit die unterschiedlichen Gruppen und Stämme und ihre fragilen Strukturen zur Demokratie und zur guten Regierungsführung finden. Afghanistan ist zugleich eines der ärmsten Länder der Welt, in dem Grundbedürfnisse wie Bildung, Gesundheit, Wohnung, Nahrung bei weitem nicht befriedigt werden.

Die Überwindung fragiler Staatlichkeit, Armutsbekämpfung (Millennium Development Goals), zivile Konfliktprävention und gute Regierungsführung werden zu Recht zu den Kernaufgaben der Entwicklungszusammenarbeit gezählt. Afghanistan ist somit auch ein Testfall für die internationale Entwicklungszusammenarbeit. In Afghanistan steht nicht zuletzt auch die Legitimation der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand. Gelingt es gemeinschaftlich aus dem Teufelskreis gewaltsamer Aufstände und Armut auszusteigen und Afghanistan eine friedliche und wirtschaftliche Perspektive zu geben? Bewältigt die internationale Gemeinschaft diese Aufgabe oder scheitert sie an ihrem (finanziellen) Kleinmut, an der mangelnden Abstimmung von Konzepten und politischen Eigeninteressen?

Die externen Geber und die afghanische Regierung stehen vor dem täglichen Wettlauf, schnelle Lösungen anbieten zu müssen, während sie gleichzeitig nicht über die staatlichen Strukturen und Organisationen verfügen, um soziale und wirtschaftliche Dienstleistungen, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit liefern zu können und zusätzlich Korruption und Misswirtschaft um sich greifen.

Dieses Papier will deshalb aus entwicklungspolitischer Perspektive eine Einschätzung zur Situation in Afghanistan geben. Dazu liefern wir Daten und Fakten. Gleichzeitig soll das Papier die Wirkungszusammenhänge zwischen externen Akteuren und deren Konzepten und den internen afghanischen politischen und institutionellen Voraussetzungen aufzeigen. Wir fragen nach den Bedingungen, die seitens der internationalen Geber und der afghanischen Regierung geschaffen werden müssen, damit in den kommenden Jahren die internationale militärische Präsenz abgebaut werden kann und sich der Aufbau unter friedlichen Bedingungen organisieren lässt. Denn nicht nur die Soldaten und Soldatinnen, auch die Expertinnen und Experten der

¹ Maaß, Februar 2007

staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen wollen zu Recht wissen, wie sich der politische Auftrag definiert und welche Zeitvorstellungen realistisch sind.

Manchen mag es paradox erscheinen: Wir kritisieren die Defizite und Fehler in der jetzigen Aufbaustrategie und fordern gleichzeitig mehr Geld für den zivilen Aufbau. Geht das überhaupt zusammen? Die Bedarfe für Infrastrukturmaßnahmen (Energie, Wasser, Straßen), Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und Bildung für alle und vor allem für den Aufbau staatlicher Strukturen überall im Land sind riesig. Die Probleme, die politischen und administrativen Hindernisse beim Aufbau sind immens, aber überwindbar. Sie zu erkennen und schonungslos zu benennen, ist Voraussetzung für den von uns angemahnten Kurswechsel beim zivilen Aufbau.

Alle, die die bisherigen militärischen und zivilen Interventionen und Aufbauaktivitäten in Afghanistan kritisieren, sind mit dem Dilemma konfrontiert, dass Analysen und Informationen über Fehlentwicklungen von denjenigen instrumentalisiert werden, die ganz aus dem militärischen **und** zivilem Engagement in Afghanistan aussteigen wollen.

Diesem Dilemma sind wir uns bewusst. Die Menschen in Afghanistan, die auf den zivilen Aufbau setzen, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie ein Leben in Sicherheit hoffen, erwarten zu Recht von uns als Teil der internationalen Gemeinschaft, dass wir uns mit der komplexen gesellschaftlichen und politischen Situation in Afghanistan intensiv auseinandersetzen.

Einen Königsweg kann es nicht geben. Afghanistan steckt in vielen Provinzen inmitten der Aufstandsbekämpfung und weist landesweit alle Symptome eines Post-Konfliktlandes auf. In einigen Landesteilen, wie im Süden herrscht weiterhin Kriegszustand. Zivile Aufbauarbeit ist deshalb mit zahlreichen ineinander verwobenen Problemen und Rückschlägen konfrontiert. Der Weg zum Ziel, dass die afghanische Bevölkerung selbst ihre Prioritäten in einem friedlichen und demokratisierenden Prozess festlegen kann, ist noch sehr lang. Es gibt viele mutige und engagierte Menschen in Afghanistan, die eine solche Vision für ihr Land haben. Sie wollen wir auch weiterhin unterstützen und den Weg für den dringenden militärischen Strategiewechsel und die zügige Umsteuerung beim zivilen Aufbau bereiten helfen.

In diesem Sinne wollen wir einen Beitrag aus entwicklungspolitischer Perspektive für den innergrünen Entscheidungsfindungsprozess leisten und Vorschläge für Lösungsansätze präsentieren.²

2. Zahlen und Fakten: Der deutsche Beitrag

Mit dem Sturz der Taliban 2001 hat die externe Unterstützung Afghanistans massiv zugenommen. Die Grundlagen des internationalen Engagements in Afghanistan bilden die beiden Konferenzen auf dem Bonner Petersberg in 2001 und 2002, die erste große Geberkonferenz in Tokio (Januar 2002), die Berliner Konferenz (April 2004) sowie zuletzt die Londoner Konferenz Anfang Februar 2006. In London wurde der Afghanistan-Pakt auf den Weg gebracht.

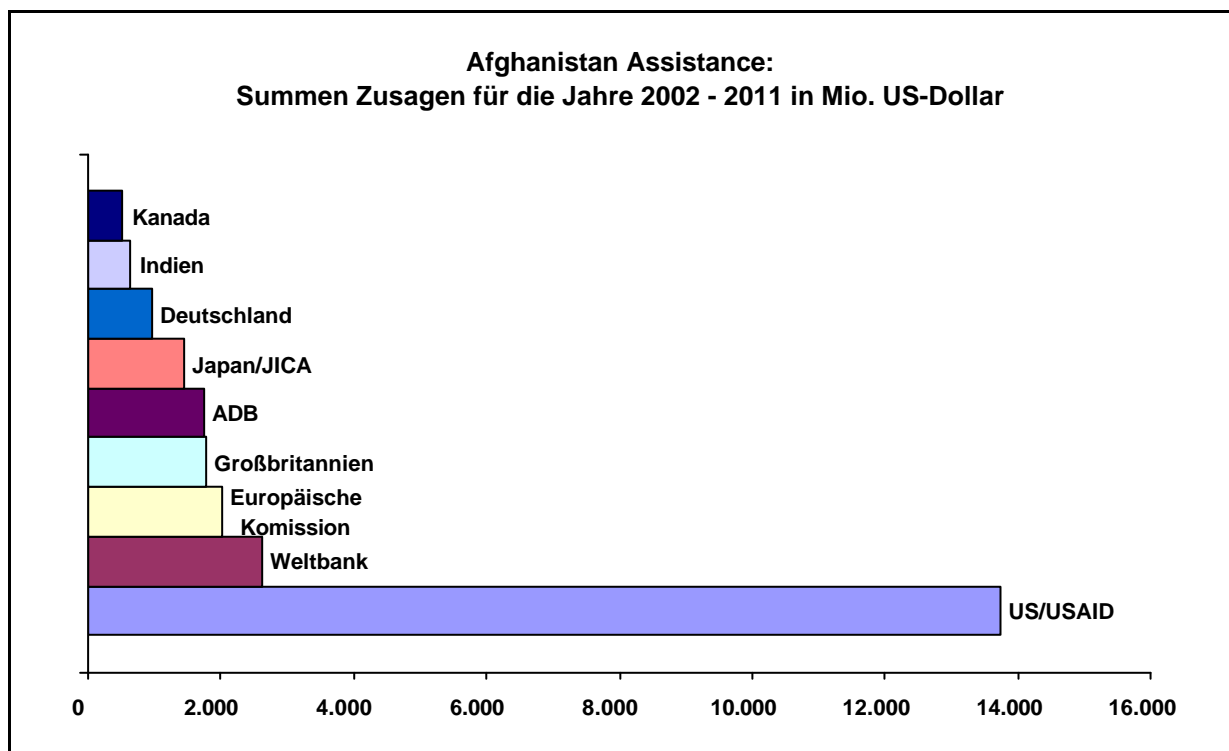
² Weitere und vertiefende Informationen finden sich zum Beispiel im Afghanistan-Web-Dossier der Heinrich-Böll-Stiftung: www.boell.de und auf den Internet-Seiten der grünen Bundestagsfraktion: www.gruenebundestag.de.

In diesem Kapitel informieren wir über den deutschen Beitrag zum Wiederaufbau in Afghanistan. Eine ausführliche Darstellung der quantitativen Zusagen, über die wichtigsten deutschen Handlungsfelder der EZ und die wichtigsten Akteure der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan findet sich im Annex 1.

2.1. Die finanziellen Leistungen

Deutschland ist in der internationalen Gebergemeinschaft nach den USA, Großbritannien und Japan die viertgrößte bilaterale, also zwischenstaatliche Gebernation. Nimmt man die Beiträge der Weltbank, der Europäischen Kommission und der Asiatischen Entwicklungsbank hinzu, steht die Bundesrepublik an siebter Stelle der Geber für Afghanistan (Stand April 2007).

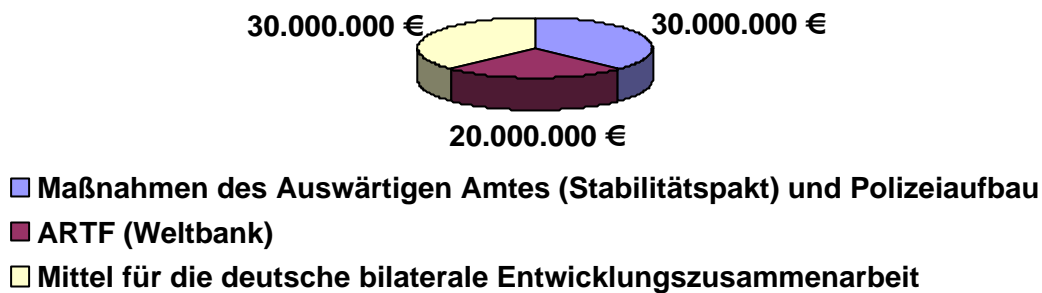
Seit 2002 ergibt sich der finanzielle deutsche Beitrag aus den Zusagen auf den vorgenannten internationalen Konferenzen. Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz gab die Bundesrepublik Zusagen bis zum Jahre 2010. Die Zahlungen Deutschlands zum Wiederaufbau setzen sich aus einem jährlichen Sockelbetrag (Grundbeitrag) sowie diversen zusätzlichen Einzelpositionen zusammen. Für die Jahre 2002 – 2010 wird sich der finanzielle Beitrag Deutschlands auf ca. 900 Mio. Euro belaufen.



Der jährliche Sockelbeitrag betrug für die Jahre 2002 - 2006 jeweils 80 Mio. Euro. Er wurde in bi- und multilaterale Beiträge aufgeteilt. Für Maßnahmen des Auswärtigen Amtes und zur Finanzierung des Polizeiaufbaus wurden 30 Mio. Euro bereitgestellt. Weitere 30 Mio. Euro stehen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), also den nationalen Durchführungsorganisationen (GTZ, KfW, InWent, DED usw.), zur Verfügung.

Mit 20 Mio. Euro beteiligt sich Deutschland an dem multilateralen Afghanistan Reconstruction Trust Funds (ARTF), einem Treuhandfonds, der mittlerweile von 27 internationalen Gebern finanziert wird und unter der Federführung der Weltbank steht.

Deutscher Grundbeitrag Afghanistan 2006



Im Frühjahr 2007 wurde der Sockelbetrag um weitere 20 Mio. Euro auf insgesamt 100 Mio. Euro aufgestockt. In den Ende August stattgefundenen Regierungsverhandlungen wurde festgelegt, dass von diesen 20 Mio. Euro 17 Mio. Euro in den Bildungsbereich fließen und 3 Mio. Euro in Erneuerbare Energien.

Bis Ende 2006 sind aus allen Haushaltsbereichen der Bundesregierung (AA, BMZ, BMVEL) insgesamt etwa 540 Mio. Euro für den Wiederaufbau bewilligt worden. Schaut man sich die konkreten Zahlen für die bilaterale Entwicklungsprojekte an, so sind in den fünf Jahren Aufbauarbeit insgesamt ca. 180 Millionen Euro verplant worden.

2.2. Vergleich der Ausgaben für Militär und zivilen Aufbau

Vergleicht man die Summen der deutschen Ausgaben für den Militäreinsatz und für den zivilen Aufbau, so ist die Diskrepanz sehr groß.

Im Antrag der Bundesregierung zur „Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan...“ vom 13. September 2006 (BT-Drucksache 16/2573) werden Kosten für die einjährige ISAF-Mandatsverlängerung in Höhe von 460 Mio. Euro angegeben. Hinzu kommt der beschlossene Einsatz der RECCE-Tornados mit veranschlagten Kosten in Höhe von 35 Mio. Euro für 6 Monate. Da die Fortführung Tornado-Mission dieses Jahr an die Verlängerung des ISAF-Mandats geknüpft wird, ist mit dem Doppelten, also 70 Mio. Euro für 12 Monate, zu rechnen.

Bei Summierung der Kosten für 12 Monate ISAF (460 Mio. Euro) und Tornado-Einsatz (70 Mio. Euro) kostet die deutsche militärische Beteiligung für ein Jahr rund 530 Mio. Euro. Für die Operation Enduring Freedom (OEF) fallen zurzeit für Afghanistan keine Kosten an, da hier offiziell seit zwei Jahren keine Unterstützung geleistet wurde. Diesen Ausgaben für den Militäreinsatz stehen die deutschen Zahlungen von 100 Mio. Euro (2007) für den zivilen Wiederaufbau gegenüber.

Das bestehende Ungleichgewicht zwischen militärischen und zivilen Aufwendungen muss in jedem Fall nachgebessert werden. Der zivile Aufbau muss deutlich mehr Gewicht erhalten und die Mittel um mindestens das Doppelte aufgestockt werden.

3. Zivile Aufbauarbeit in Afghanistan: Grenzen und Chancen

Gemessen an der katastrophalen sozialen, ökonomischen und institutionellen Ausgangslage in Afghanistan sind beim zivilen Aufbau viele Fortschritte erzielt worden. Gleichwohl gibt es erhebliche Defizite und Probleme, die von den Gebern ebenso wie von der afghanischen Regierung zu verantworten sind. Um welche Probleme und Hindernisse es sich dabei handelt, wollen wir im Folgenden skizzieren. Vollständigkeit beanspruchen wir dabei nicht. Wir geben Hinweise dafür, welche Reformen und welches Umdenken Voraussetzungen für einen echten Kurswechsel bei den internationalen Gebern und der afghanischen Regierung sind, wenn der zivile Aufbau von größerem Erfolg gekrönt sein soll, als dies bisher der Fall war.

3.1. Zu viel oder zu wenig Geld?

Afghanistan – so schätzt die OECD - wurden seit 2002 pro Jahr durchschnittlich etwas mehr als 2 Mrd. US-Dollar zugesagt. Das entspricht in etwa 40 Prozent des afghanischen Bruttoinlandsprodukts (GDP) und macht deutlich, wie sehr Afghanistan derzeit auf externe Finanzquellen angewiesen ist. Die Meinungen darüber, ob diese externen Finanzbeiträge zu hoch oder zu niedrig sind, gehen auseinander.

Richtig ist, dass pro Kopf der Bevölkerung in Afghanistan bisher deutlich weniger Mittel zur Verfügung gestellt wurden, als dies in anderen Post-Konflikt Ländern wie z.B. Bosnien oder Osttimor der Fall war. In letzteren wurden 679 US-Dollar bzw. 233 US-Dollar pro Kopf in den ersten beiden Nachkriegsjahren für den zivilen Aufbau zur Verfügung gestellt, während es in Afghanistan nur 57 US-Dollar pro Kopf waren. In diesem Vergleich scheint es, dass die Ausgaben für Afghanistan viel zu gering ausfallen, als dass damit die großen Herausforderungen der Konfliktprävention und des politischen und wirtschaftlichen Aufbaus bewältigt werden könnten.

Angesichts der sozialen, ökonomischen und institutionellen Herausforderungen ist diese Sichtweise richtig. Sie muss jedoch ins Verhältnis zu den immensen institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Problemen Afghanistans gesetzt werden.

Afghanistan hat erhebliche Probleme, die bewilligten Gelder in konkrete Programme und Projekte für die Bevölkerung umzusetzen und die externen Finanzmittel administrativ effizient und sinnvoll auszugeben. So wird immer wieder Klage geführt, dass die Mittel nicht schnell genug abfließen. Diese Klage mag auf den ersten Blick berechtigt sein. Nur: die administrativen Kapazitäten aufzubauen, braucht ausgebildetes und gut bezahltes Personal. Keine oder mangelhafte Institutionen sowie Korruption innerhalb der existierenden Strukturen sind eines der Kernprobleme Afghanistans. Den mangelnden Abfluss der zugesagten Mittel nur zu skandalisieren macht wenig Sinn. Die Klage muss stattdessen in den verstärkten Aufbau effizienter Institutionen umgemünzt werden.

Die Frage nach dem Zuviel oder Zuwenig externer Gelder muss außerdem eingebettet sein in eine Strategie, die Afghanistans Abhängigkeit von externen Geldquellen nicht zementiert. Einerseits braucht Afghanistan verlässliche und langfristige Zusagen für seinen Aufbau. Andererseits muss alles dafür getan werden, die einheimischen Einnahmen (Steuern, Zolleinnahmen) für den wirtschaftlichen Aufbau sowie für die staatlichen Dienst- und Transferleistungen zu mobilisieren. Im Haushaltsjahr 2004 belief sich der Anteil der afghanischen Haushaltseinnahmen (z.B. durch Steuern) gerade einmal auf 5 Prozent des Staatshaushalts, während 90 Prozent der staatlichen Ausgaben im gleichen Jahr aus ausländischen Geldquellen stammten. Dieses Verhältnis muss dringend verbessert werden, wenn Afghanistan nicht ein „ewiger Rentenstaat“ werden soll.

Machen wir uns die Herausforderung bewusst: Afghanistan verfügt erst über Rudimente einer modernen staatlichen Verwaltungsstruktur, soll aber gleichzeitig den administrativen Anforderungen der internationalen Entwicklungsbürokratie gerecht werden. Über 50 Geberstaaten, die verschiedenen Sonderorganisationen der UN, die EU-Kommission, verschiedene Entwicklungsbanken sind präsent und verlangen jede Menge bürokratischer Auflagen (Berichtspflichten, schwierige Abrechnungsmodalitäten und viele andere Zwängen), die umgesetzt und koordiniert werden müssen.

Afghanistan braucht noch über viele Jahre hinweg Unterstützung beim Aufbau einer landesweiten funktionsfähigen Infrastruktur (Trink- und Abwasser, Elektrizität, Bildung, Straßen, Vermarktungsmöglichkeiten). Afghanistan braucht Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit (Aufbau einer afghanischen Armee, der Polizei und der Justiz). Und Afghanistan muss endlich aus der verhängnisvollen Drogenökonomie aussteigen. Nichts davon geht schnell, weshalb Afghanistan auch auf längere Sicht auf externe finanzielle und technische Transferleistungen angewiesen bleiben wird.

Deutschland hat zentrale Aufgaben beim zivilen Aufbau übernommen und viele gute Initiativen gestartet. Aber warum hält sich Deutschland z.B. bei der Entsendung von Friedensfachkräften so zurück und schickt gerade mal 10 Personen in das ehemalige Bürgerkriegsland? Nicht nur deshalb halten wir eine Aufstockung des deutschen Beitrags zum zivilen Aufbau um mindestens das Doppelte von 100 auf 200 Millionen Euro bis 2010 für dringend erforderlich.

Diese finanzielle Aufwertung des zivilen und friedenspolitischen Aufbaus muss jedoch Hand in Hand gehen mit durchgreifenden Reformen bei den Gebern und den externen Akteuren insgesamt. Es kann nicht sein, dass die konzeptionellen und strategischen Eigeninteressen der Geber dem Ziel der afghanischen Eigenverantwortung zuwiderlaufen oder sich inkohärent und kontraproduktiv für den Aufbau erweisen.

Es geht also weniger um die Frage des Zuviel oder Zuwenig, als vielmehr um die Frage der Ziele und ihrer Kohärenz, der Qualität und der Partner/innen beim Aufbau Afghanistans mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft.

3.2. Strukturelle Defizite der Geber

Strategiedefizite: Ein wesentlicher Grund für die Probleme beim zivilen Aufbau in Afghanistan besteht darin, dass es schon zum Beginn des internationalen Engagements unmittelbar nach der Vertreibung der Taliban keine umfassende Strategie für den Wiederaufbau gab. Als grundsätzliche Ziele wurden beim Petersberger Abkommen im Dezember 2001 zwar nationale Versöhnung, Stabilität und dauerhafter Frieden sowie Respekt für die Menschenrechte und ein Fahrplan für den politischen Prozess verabredet. Strategien und Ziele des wirtschaftlichen und politischen Aufbaus wurden jedoch nur vage oder gar nicht formuliert. Schon in den Anfängen des Wiederaufbaus wurde die Leitlinie des *Afghan Ownership* (Afghanische Eigenverantwortung) ausgegeben, ohne dass spezifiziert worden wäre, was dies genau angesichts der afghanischen politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse und Voraussetzungen eigentlich heißen soll(te).

Kohärenz- und Koordinationsprobleme: In Folge dessen begannen die einzelnen Akteure der internationalen „Gebergemeinschaft“ je nach eigenen Prioritäten, Interessen und Wünschen ihre Ziele und Förderbereiche abzustecken. Dabei kam es zu groben Absprachen, z.B. wie die Verantwortlichkeiten für einzelne Sektoren aufzuteilen sind, aber eine konsistente Politik ist (noch) nicht daraus erwachsen.

Die internationalen Geber haben richtigerweise den Hauptakzent auf den „Staatsaufbau“ gelegt. Hier sind im Rückblick aber Defizite in mehrerlei Hinsicht festzustellen.

So haben sich die internationalen Geber auf ein „Säulenkonzept“ beim Aufbau der afghanischen Sicherheitsarchitektur und rechtsstaatlicher Strukturen verständigt. Für den Aufbau der afghanischen Armee haben die USA die Federführung, für die Polizei Deutschland (seit Mitte 2007 die EU) und für den Justizapparat hat Italien den Zuschlag bekommen. Die Folge dieser Aufteilung war nicht nur mangelnde Koordination, sondern vor allem fehlende konzeptionelle Kohärenz. Die sehr eng verflochtenen Bereiche polizeilicher Arbeit mit Sicherheits- und staatsanwaltlichen/juristischen Aufgaben wurden mit unterschiedlichen Ansätzen und Standards entwickelt. Die Konzepte orientierten sich zu sehr an den Vorstellungen der jeweiligen Geber und weniger an den Bedürfnissen und Möglichkeiten Afghanistans. Die Kompetenzstreitigkeiten und die unterschiedlichen Konzepte haben zu großen Reibungsverlusten unter den Gebern und zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Aufbaus von Governance(Regierungführungs)-Strukturen geführt.

In Afghanistan kommt eine altbekannte Krankheit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zum Vorschein: Geberkoordination erfolgt erst, wenn die Hilfsleistungen angelaufen sind und sie erfolgt vor Ort, während die politischen Entscheidungen über Ziele und Strategien in den Hauptstädten der Geberländer getroffen werden. In den meisten Fällen sind die Programme und Konzepte von Gebern und nicht von den „Empfängern“ konzipiert. Diese weitgehend angebotsorientierte Entwicklungszusammenarbeit schafft auch in Afghanistan nicht genügend Anreize, selbst aktiv zu werden und eigene Prioritäten festzulegen. Hinzu kommt, dass viele Strategiepapiere oder Konzepte nicht in die Landessprachen übersetzt werden, was deren Verbreitung auf der Ebene der Ministerien oft nicht möglich macht. Von der ursprünglich avisierten afghanischen Eigenverantwortung für den Aufbau jedenfalls sind die gegenwärtigen Programme immer noch ein gutes Stück entfernt.

Teilweise wurden diese Defizite durch den auf der Londoner Konferenz 2006 vereinbarten Afghanistan-Pakt und die *Interim-Afghanistan National Development Strategy* (I-ANDS) (vorläufige afghanische Entwicklungsstrategie) angegangen. Seit dem haben sich die Kooperations- und Koordinationsbemühungen deutlich verstärkt. Dennoch konkurrieren Strategien und Konzepte der verschiedenen Geber, der Institutionen und auch der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) miteinander. Verstärkender Faktor hierbei ist, dass die jeweiligen externen Geber gegenüber ihren Regierungen, Parlamenten, Spendern und der breiten Öffentlichkeit unter erheblichem Legitimationsdruck stehen. Sie müssen entwicklungspolitische Erfolge vorweisen, weshalb Schnelligkeit auch häufig vor (entwicklungs-)politischer Nachhaltigkeit geht. Ein strukturelles Problem, das nicht nur in Afghanistan auftritt.

Vorhersehbarkeit und Langfristigkeit der Finanzflüsse: Ein weiteres strukturelles Defizit der Gebergemeinschaft ist, dass die von ihr versprochenen Finanzen für die Empfängerländer nicht immer planvoll eingesetzt werden können. Auch die Geber haben ein Mittelabflussproblem. So dauert es oft viele Monate, ehe die eigenen administrativen Vorgaben umgesetzt sind. Schlimmer noch: Auch die politischen Absprachen unter den diversen Ressorts einer Regierung und deren Eigeninteressen erschweren häufig eine zügige Planung und Weiterleitung der zugesagten Mittel. Die Auszahlungen für manche Projekte sind so ins Stocken geraten. Vor allem der gemeinsam von der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank, von UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) und der Islamic Development Bank verwaltete „Afghanistan Reconstruction Trust Fund“ (ARTF) (Afghan. Wiederaufbau Treuhandfond) leidet unter der Unsicherheit der versprochenen Einzahlungen durch die einzelnen Geber. Die auf Freiwilligkeit beruhenden und damit weder kontinuierlichen

noch vorhersehbaren Einzahlungen führen zu Unterbrechungen bei den Auszahlungen an konkrete Programme und Projekte (siehe Beispiel in Kasten 1).

Hier ist mehr Koordination zwischen den nationalen Ressorts einer Regierung und den internationalen Gebern zwingend erforderlich.

Manche Projektmittel waren außerdem von vornherein zeitlich befristet, was angesichts der Langfristigkeit der Aufgaben nicht immer nachvollziehbar und vermittelbar ist. Das führt zu Frustrationen vor allem seitens der Bevölkerung, die auf versprochene soziale bzw. materielle Leistungen wartet. Auch mancher Aufbau von Kapazitäten lokaler Strukturen oder von NGOs wird dabei in den Sand gesetzt.

Kasten 1: Schwierigkeiten des Mitteleinsatzes vor Ort

Das „National Solidarity Programme“ (NSP) ist ein gemeindebasiertes Entwicklungsprogramm, das vom „Ministerium für Ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung“ (MRRD) durchgeführt und von verschiedenen bilateralen und multilateralen Gebern durch Zuwendungen an den „Afghanistan Reconstruction Trust Fund“ (ARTF) finanziert wird. Die Hälfte der Mittel des ARTF fließt in das NSP, das eines der größten Programme im Lande ist. Dieses Programm wird durch NGOs und andere Organisationen durchgeführt, die bei der Wahl von Gemeinde-Entwicklungsräten (CDC) helfen und diese bei der Auswahl der Entwicklungsprioritäten ihrer jeweiligen Gemeinden unterstützen. Diese Entwicklungsprioritäten werden durch die Zahlung von Zuschüssen in drei Raten finanziert.

2005 und 2006 gab es in mehreren Gebieten des Landes Probleme bei der Auszahlung der Zuschüsse. Nachforschungen bei den CDCs in fünf Provinzen haben ergeben, dass sich die Auszahlungen bei mehr als der Hälfte der Gemeinden erheblich, teilweise bis zu einem Jahr verzögert haben. Dies galt insbesondere für die zweite Rate (40 Prozent) laufender Projekte. Während die Gemeinden warteten – oder auch zusehen mussten, wie halbfertige Projekte über den Winter verfielen – steigerten sich ihre Enttäuschung und Verdächtigungen. Einige beschuldigten die NRO, das Geld gestohlen zu haben oder das Ministerium bzw. die ausländischen Geber, die sie beaufsichtigen.

Tatsächlich trug eine Kombination von Faktoren zu den Verzögerungen bei. Zum einen verlangsamte das Verfahren des Finanzministeriums die Auszahlungen für Programme. Auf der anderen Seite hat der Mangel an Informationen über die tatsächlichen Auszahlungsbedarfe des NSP es den Gebern erschwert, die ARTF-NSP Mittel genau zu planen. Und drittens entstanden durch die Prioritätensetzungen für die Verausgabung der Mittel Finanzierungslücken. In Reaktion darauf verhinderte dann das NSP eine Auszahlung der zweiten Rate, um andere Programme in neuen Gemeinden zu beginnen. Dies wiederum führte zu der beschriebenen Kettenreaktion von Frustrationen und Unzufriedenheiten bei den betroffenen Gemeinden, den NRO, der Regierung und den Gebern.

Aus: Heinrich-Böll-Stiftung: International Assistance and Governance in Afghanistan, A Study by Hamisch Nixon, S. 21

3.3. Good Governance in Afghanistan

Der Aufbau von funktionsfähigen staatlichen Institutionen sollte das größte Entwicklungsprojekt Afghanistans sein. Die bisherigen internationalen Anstrengungen beim Staatsaufbau haben aber nicht die erwünschten Erfolge gebracht. Die Gründe dafür

sind vielfältig und liegen nicht nur an den oben beschriebenen Defiziten der Geber, deren „Angebote“ nicht immer anschlussfähig an die afghanischen – politischen und gesellschaftlichen – Bedingungen sind.

Ein Problem ist der Faktor Zeit: Es ist längst klar, dass eine erfolgreiche externe Unterstützung für den Wiederaufbau flächendeckend nur durch effiziente und legitimierte afghanische Institutionen aufgebaut werden kann. Ein solcher Aufbau braucht jedoch Zeit und realistische Ziele.

Des Weiteren führen die mangelnden staatlichen Kapazitäten dazu, dass ein Großteil der externen Gelder gar nicht, schleppend oder nicht effizient abfließen kann. Im Haushaltsjahr 2005/2006 konnten nur 44 Prozent der Gelder, die im Haushalt für Investitionen budgetiert waren, verbraucht werden. Selbstverständlich gibt es dabei Unterschiede. Während manche afghanischen Ministerien, wie z.B. das Bildungsministerium, eine relativ gute Haushaltsperformance aufweisen, haben andere wie das Landwirtschaftsministerium eine extrem schlechte oder gelten als korrupt (Innenministerium).

Die wachsende Korruption legt die Mängel im Staatsbau schonungslos offen. Die Regierung Karzai zeigt sich schwach gegenüber den Machenschaften ehemaliger Kriegsverbrecher und Warlords. Der Legitimationsverlust ist groß und führt zu weiterer Schwächung des noch instabilen Staates. Da unter der Herrschaft der Taliban die Korruption besser eingeschränkt wurde, ist dies ein weiterer Kritikpunkt an der schlechten Regierungsführung.

Afghanistan befindet sich in einem steten Dilemma zwischen dem langwierigen Aufbau effizienter Strukturen und den Erwartungen der Bevölkerung an eine möglichst sofortige Gewährleistung staatlicher Dienstleistungen, von einer stabilen Sicherheitslage bis hin zu den sozialen Grunddiensten wie Wasser, Nahrung, Bildung, Elektrizität usw.

Die schwachen administrativen Strukturen haben die Geberländer früh veranlasst, ihre zugesagten Gelder zum Teil selbst zu verwalten und daher fließen die Mittel nicht alle in den afghanischen Staatshaushalt. So gibt es das „Core Development Budget“, das Bestandteil des afghanischen Haushalts ist und in den auch externe Hilfsgelder einfließen, und parallel dazu ein sogenanntes „External Budget“, mit einem anderen Teil der externen Hilfsgelder, die außerhalb der Kontrolle der afghanischen Regierung liegen.

Unzureichende Kapazitäten – kein ausgebildetes Personal, keine Verwaltung, keine Infrastruktur, keine Zivilgesellschaft – führen außerdem dazu, dass ausländische ExpertInnen, internationale NGOs und internationale Firmen mit der Umsetzung von Projekten und Programmen beauftragt werden. Viel zu oft bleiben die einheimischen Handwerker und Betriebe außen vor und profitieren nur wenig von den Leistungen der internationalen Unterstützer, obgleich hier Chancen bestünden, Arbeitsplätze zu schaffen. Stattdessen wachsen Parallelstrukturen, die ihrerseits wiederum den Aufbau afghanischer staatlicher Strukturen schwächen oder bremsen.

Dieser problematische Kreislauf ist für Post-Konfliktländer nicht ungewöhnlich. Was Afghanistan nach fünf Jahren externen Aufbaus jetzt braucht, ist eine Bestandsaufnahme darüber, wie die afghanischen Kapazitäten gestärkt werden und wie die Menschen direkt, z.B. durch Arbeitsplätze, von Projekten profitieren können und welche Aufgaben auch weiterhin von externen Gebern sinnvoller und effizienter erfüllt werden können.

3.4. Die zentrale Reform des Sicherheitssektors – der Polizeiaufbau

Der Wettlauf zwischen dem Aufbau staatlicher Strukturen, dem Faktor Zeit und dem gleichzeitigem Bedarf nach schnellen Lösungen lässt sich gut am Beispiel des Polizeiaufbaus demonstrieren. Ihm kommt eine Schlüsselfunktion für das Funktionieren des afghanischen Staates (Gewaltmonopol) und langfristig für den möglichen Rückzug internationaler Sicherheitskräfte zu.

Die Ausgangslage war katastrophal, denn die zivilen Polizeistrukturen waren nach dem Ende des Talibanregimes fast vollständig zerstört. Der komplette Neuaufbau musste also in Angriff genommen werden. 2002 hatte Deutschland die Koordinierung beim Aufbau der afghanischen Polizei und Grenzpolizei übernommen. Bis zu Beginn der EU-Polizeimission EUPOL, die seit Mitte Juni 2007 diese Aufgabe übernommen hat, waren bis zu 42 deutsche Polizistinnen und Polizisten als Ausbilder eingesetzt. Bisher haben ca. 18.600 Polizisten mittlerer und höherer Dienstgrade, davon 4.600 Teilnehmer in ein- bis dreijährigen Programmen, eine Fortbildung erhalten. Außerdem wurde in Kabul die nationale Polizeiakademie eingerichtet und weitere Reformen eingeleitet.

Ursprüngliches Ziel war die Rekrutierung und Ausbildung von 70.000 Polizisten und der Aufbau der „Afghanischen Nationalpolizei“ (ANP). Diese Zahl wurde erst jüngst auf 82.000 Polizisten nach oben korrigiert.

Aufbauend auf dem bisherigen deutschen Engagement erfolgt die Unterstützung der afghanischen Polizei seit dem 15. Juni 2007 unter europäischer Flagge. Unter der Leitung des deutschen Missionsleiters Friedrich Eichele finden sich 195 Polizei- und Rechtsstaatsexperten aus 21 Staaten zu der ESVP-Polizeimission EUPOL AFGHANISTAN zusammen. Sie sollen die afghanische Regierung bei der Weiterentwicklung und Umsetzung einer kohärenten und umfassenden Strategie für Polizeireform unterstützen.

Mit dem EUPOL AFG-Einsatz steht der europäische Beitrag zum Polizeiaufbau nun auf einer breiteren finanziellen und personellen Basis. Das ist gut so, aber bei weitem nicht ausreichend. Wie beim wirtschaftlichen Aufbau konkurrieren auch hier die verschiedenen Konzepte und Ansätze der USA mit denen der Europäer. Außerdem ist der finanzielle Einsatz beider Seiten sehr unterschiedlich. So stellen die USA alleine im laufenden Haushaltsjahr 2,5 Mrd. US-Dollar für den Polizeiaufbau zur Verfügung, während die EU gerade einmal mit 44 Mio. Euro bis 2008 dabei ist.

Die USA kritisieren, dass die Ausbildung der Polizei durch Deutschland nicht massiv genug vorangetrieben wurde, was angesichts der Sicherheitssituation sicherlich berechtigt ist. Außerdem nehmen Polizeikräfte im Aufstandsbekämpfungskonzept der Amerikaner eine wichtige Rolle ein. Konsequenterweise setzen die USA eher auf eine weit schnellere Ausbildung der Polizeikräfte als auf eine aufwändigere Ausbildung, die Bürgernähe, rechtstaatliche Prinzipien und ermittelnde Tätigkeiten einschließt.

Die „Schnellausbildung“, auch unter Einbeziehung durch Hilfspolizisten, durch die USA hat zwar dazu geführt, dass in einigen Regionen mehr Polizisten zur Verfügung stehen. Gleichzeitig ist die Qualität der Ausbildung miserabel. Das zeigen auch die hohen Opferzahlen unter kurz ausgebildeten Polizisten. Hinzu kommt das ohnehin massive Problem der Unterbezahlung, die zu Korruption und Ineffektivität der Polizeikräfte führt.

Diese unterschiedlichen Ansätze im Polizeiaufbau bezeugen die großen strategischen Divergenzen und Koordinationsprobleme der externen Akteure. Die Zielkonflik-

te zwischen Qualität und Quantität in der Polizeiausbildung werden nicht ausreichend diskutiert und ausgetragen. Letztlich hat dasjenige Land das Sagen, das die meisten Ressourcen einsetzt. Da die USA sich in diesem Jahr verpflichtet haben, 2 Mrd. Euro allein für die Entwicklungszusammenarbeit (und weiteren 8,6 Mrd. Euro für den Sicherheitsbereich) einzusetzen, stehen die europäischen Länder unter Zugzwang.

Eine aktuelle Studie der „Afghanistan Research and Evaluation Unit“³ weist noch auf ein anderes Defizit hin. Die Reformen im Polizeisektor sind nicht mit dem Aufbau und entsprechenden Reformen der Justiz und des Innenministeriums verknüpft. Doch wie kann Polizeiarbeit glaubwürdig und effizient sein, wenn es keine staatsanwaltlichen Aktivitäten gibt, die Täter sofort wieder frei gelassen oder nicht verurteilt werden?

Gerade der Polizeiaufbau muss unter einer einheitlichen Strategie geschehen. Es bedarf dringend einer Verständigung zwischen EUPOL und den USA über die Ziele und Aufgaben der Ausbildung der Afghan National Police. Gleiches gilt für den Aufbau des Justizsektors und des Innenministeriums.

Und noch ein anderes Problem muss auf den Tisch. Anscheinend war der Start der EUPOL-Mission ein Fehlschlag. Bislang ist nur ein Bruchteil des avisierten Personals vor Ort, es gibt erhebliche logistische Probleme (Unterkünfte, Fahrzeuge etc.) sowie Unklarheiten über die finanziellen Aspekte der Mission (Gehaltszahlungen). Auch ein EU-Mandat liegt bis jetzt noch nicht vor. Diese Fehler müssen umgehend behoben werden.

3.5. Kampf gegen Drogen: Lösungsansätze gesucht

Die Ratlosigkeit im Kampf gegen die Drogenökonomie ist groß. Der Mohnanbau ist ein zentraler Hemmschuh beim wirtschaftlichen und politischen Aufbau Afghanistans. Er ist aufs Engste mit Fragen der Korruption, politischer und militärischer Macht lokaler Warlords und Taliban verbunden. Die Drogenökonomie nimmt direkten Einfluss auf die Politik, da die Haupthändler über sehr gute Kontakte in die Politik verfügen und somit ihre kriminellen Aktivitäten absichern können. Solange es nicht gelingt, die Drogenökonomie einzudämmen, werden auch an anderen Stellen Aufbauarbeiten und die Einführung von Rechtsstaatlichkeit immer wieder massiv gestört werden.

Wenige Zahlen verdeutlichen, wie gravierend das Problem ist: Der Anteil der Drogenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt betrug 2006 ca. 46 Prozent, fast 4 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche werden für den Anbau von Schlafmohn genutzt und die Gesamtzahl der Menschen, die an der Produktion beteiligt sind, wird auf etwa 3 Mio. geschätzt, was etwa 13 Prozent der Bevölkerung entspricht.⁴

Zwar wird wiederholt gefordert, dass sowohl die Regierung als auch die internationale Gemeinschaft verstärkt gegen den Drogenanbau vorgehen sollen, aber an der Ausweitung der Anbauflächen und der Produktion hat das bisher nichts verändern können. Auch hier lassen sich wieder Divergenzen zwischen den verschiedenen externen Akteuren feststellen: Für die US-amerikanischen Militärs war das Vorgehen gegen Drogenbarone zunächst eine Ablenkung vom Kampf gegen den Terror. Die unmittelbaren Zusammenhänge zwischen Drogenökonomie und Gewalt/Terror wurden nicht gesehen. Aber auch die ISAF verfügt nicht über das Mandat, aktiv gegen den Drogenanbau vorzugehen. Die afghanische Armee und Polizei ist mit der Aufgabe aber völlig überfordert.

³ AREU, 2007

⁴ United Nations, 2007

2007 wurde dann durch die USA eine große Vernichtungskampagne angekündigt, bei der inzwischen auch erneut der Einsatz von Chemikalien droht. Der US-Diplomat William B. Wood, der im März 2007 von seinem Botschafterposten in Kolumbien nach Afghanistan wechselte, hatte sich in der Vergangenheit wiederholt für diese Art der Vernichtung eingesetzt. Die Gefahr der Verseuchung von Böden und Grundwasser und langfristiger Schäden im Ökosystem würde damit in Kauf genommen.

Was wird mit den Bauern nach der Vernichtung ihrer Mohnfelder passieren? Welche Einkommensalternativen haben sie dann? Ist nicht zu befürchten, dass eine großflächige Zerstörung der Pflanzen die Mohnbauern und arbeitslos gewordenen Lohnarbeiter in die Arme der Aufständischen und Warlords treibt? Durch die Erntevernichtung kommt es zudem zu einer Marktverknappung, die die Preise steigen lässt. Das wird vor allem die Drogenbarone und Zwischenhändler stärken und gleichzeitig einen noch höheren Anreiz zum Anbau schaffen.

Es gibt kein Patentrezept gegen den Drogenanbau in Afghanistan. Repressive Maßnahmen werden es nicht schaffen, das komplexe Problem der Drogenökonomie zu lösen. Es wird in Zukunft darum gehen müssen, eine langfristige Strategie zu entwickeln, die sich im Wesentlichen darauf stützt, den Mohnbauern attraktive Einkommensmöglichkeiten jenseits des Drogenanbaus anzubieten – sei es in der Landwirtschaft selbst oder durch die Schaffung von Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten in anderen Wirtschaftszweigen. Hier kann auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag leisten, wenn es ihr gelingt, die Wirtschaft in ländlichen Räumen aufzubauen. Kurzfristig muss versucht werden, mit einem Mix verschiedener Instrumente zu arbeiten.

In Thailand, wo die Regierung nicht ausschließlich auf Repression setzte, sondern auch auf integrierte ländliche Entwicklung, ist es gelungen, den Opiumanbau stark zu reduzieren⁵. In Indien und der Türkei wurden sehr positive Erfahrungen mit der Legalisierung von Opiumanbau und dem Aufkauf der Ernten für die Medikamentenherstellung gemacht. Eine weitere Möglichkeit würde darin bestehen, Garantiepreise für andere landwirtschaftliche Produkte anzubieten, die beispielsweise in die Golfstaaten exportiert werden könnten⁶. Zwar müssen für diese Maßnahmen zum Teil erst die Voraussetzungen geschaffen werden, aber funktionierende Regierungsstrukturen, Infrastruktur und Vermarktungsstrukturen sind für den Aufbau der Wirtschaft sowieso von Nöten. Auch die positiven Erfahrungen der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) im Osten Afghanistans zeigen, dass Erfolge im Kampf gegen den illegalen Drogenanbau durch eine umfassende ländliche Entwicklung möglich sind. Dazu gehört zuvorderst, alternative Existenzgrundlagen anzubieten und gleichzeitig staatliche Institutionen zu fördern, um die verabschiedeten Gesetze auch durchzusetzen⁷.

3.6. Der Londoner Afghanistan-Pakt

Der Afghanistan-Pakt, die Vereinbarung zwischen der Regierung Afghanistans und der internationalen Gebergemeinschaft, wurde Anfang 2006 auf der Londoner Konferenz beschlossen. Er basiert auf der IANDS (Interim Afghanistan National Development Strategy), die wiederum die vorläufige afghanische nationale Strategie zur Armutsbekämpfung und Entwicklung, und somit das grundlegende Konzept der afgha-

⁵ Kursawe, 2007

⁶ Economist, 2007

⁷ Entwicklungspolitik online, 2007

nischen Regierung für die Zukunft des Landes darstellt. Das Konzept ruht auf drei Pfeilern: (1) Sicherheit, (2) Governance/Rechtsstaatlichkeit/Menschenrechte sowie (3) wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Eine endgültige Fassung der IANDS ist in Arbeit und soll 2008 veröffentlicht werden. Diese Strategie und die Beschlüsse der Londoner Konferenz stellen das Ende der Übergangsphase seit dem Bonner Abkommen vom Dezember 2001 dar und sind der Referenzrahmen der internationalen Gemeinschaft für den Aufbau Afghanistans.

Diese Dokumente sind Grundlage für die künftigen Entwicklungsbemühungen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft. Positiv hervorzuheben ist in jedem Fall die gemeinsame Verantwortung der Regierung und der Gebergemeinschaft. Der Pakt greift u. a. auch eine Reihe der oben genannten Fehler und Probleme in der bisherigen Aufbauarbeit auf.

Die Gebergemeinschaft beabsichtigt, die Beiträge für das *Core Budget* der Regierung zu erhöhen. Auch die mehrjährigen Zusagen sollen zunehmen. Informationen über Mittelflüsse außerhalb des Staatshaushalts sollen seitens der Geberregierung zuverlässiger bereitgestellt und der Aufbau funktionierender Institutionen verstärkt werden. Die afghanische Regierung verpflichtet sich dazu, die Einnahmen zu erhöhen, Anti-Korruptionsmaßnahmen einzuführen und die im IANDS gesetzten sektorspezifischen Ziele zu erreichen.

Obwohl der IANDS und der Afghanistan-Pakt wichtige Schritte zu einer Verbesserung des Wiederaufbaus darstellen, gibt es doch eine Reihe von strukturellen Defiziten:

Die Ausarbeitung des IANDS erfolgte offenbar in sehr kleinen, elitären Kreisen von Arbeitsgruppen unter starker Einbeziehung der internationalen Geber. Daraus resultiert, dass die Prioritäten, wie sie in den Dokumenten genannt werden, erneut schlecht in der Gesellschaft verankert sind, und somit auch die breite Unterstützung durch die Bevölkerung fraglich ist. Ähnlich wie in anderen Prozessen zur Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien in Entwicklungsländern ist es nicht gelungen, in Afghanistan einen partizipativen Prozess zu organisieren. Trotz vieler gegenteiliger Beteuerungen bleibt damit die internationale Hilfe weiterhin sehr stark angebotsorientiert. Die daraus resultierenden Planungen haben dann häufig wenig mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung zu tun. Von vielen Beobachtern wird bemängelt, dass die im Afghanistan-Pakt aufgestellten Ziele zu ambitioniert sind und damit von vornherein eine realistische Zielerreichung ausgeschlossen ist.

Im November 2006 wurde das Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) eingerichtet. Von ihm kommt mittlerweile die Einschätzung, dass der Erfolg bei der Umsetzung des IANDS bislang begrenzt sei: Nur 7 der 11 kurzfristigen Ziele konnten erreicht werden. In den zentralen Bereichen Sicherheit, Staatsaufbau und Regierungsführung gibt es noch erhebliche Defizite⁸. Außerdem hat das JCMB im November 2006 festgestellt, dass nicht erreichte Vorgaben einfach verschoben werden müssen. Diese Probleme treten vor allem im Bereich Reformen der Ministerien, der Bekämpfung der Korruption und des Drogenhandels auf. Die mangelnde Verbindlichkeit der Vereinbarungen führt dazu, dass die Geber sich stark nach ihren eigenen Vorgaben ausrichten und die geplante Koordination mit der afghanischen Seite unterbleibt.

⁸ Nixon, 2007

Der prinzipiell gute Ansatz des Afghanistan-Paktes weist zwar den richtigen Weg, aber es müssen erhebliche Nachbesserungen vorgenommen werden, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

3.7. Frauenrechte und Geschlechterpolitik

Neben der Bekämpfung des internationalen Terrorismus war die „Befreiung der afghanischen Frauen“ einer der Begründungszusammenhänge für den Einmarsch der amerikanischen Truppen in Afghanistan. Selten war sich die Weltöffentlichkeit so einig über die Notwendigkeit der Verbesserung der Situation von Frauen wie im Falle Afghanistans. Somit konzentrierten sich viele Projekte der afghanischen Regierung und der internationalen Gebergemeinschaft, inklusive NGOs auf die Verbesserung der Situation der Frauen.

Nach mehr als fünf Jahren fällt die Bilanz allerdings gemischt aus, da es eine gravierende Kluft zwischen rechtlichen und institutionellen Reformschritten und der tatsächlichen Alltagssituation von Frauen gibt.

Es hat sich viel zum Besseren gewendet. Eindeutig positiv ist zu bewerten, dass die formal-rechtliche Gleichstellung von Männern und Frauen in der Verfassung verankert werden konnte. Es gibt ein Frauenministerium, Frauen sind in beiden Kammern des Parlaments vertreten, Schulbildung ist so vielen Mädchen zugänglich wie noch nie, es gibt einen besseren Zugang zur Gesundheitsversorgung und viele Frauen haben den Mut, sich zu engagieren und in die Öffentlichkeit zu gehen.

Allerdings haben sich diese Verbesserungen auf der politischen und teilweise auch administrativen Ebene nicht in eine generelle Verbesserung der Lebenssituation der Frauen übersetzt. Dies lässt sich an einigen wenigen Indikatoren erkennen: Die Todesrate von Müttern ist mit 1.600 – 1.900/100.000 Geburten nach wie vor eine der höchsten der Welt, 30 bis 90 Prozent der Frauen haben je nach Provinz und sozialer Stellung keinen Zugang zu Gesundheitsfürsorge, die Alphabetisierungsrate bei Frauen ist mit 15,8 Prozent nur halb so hoch wie die der Männer. Nur 19 Prozent aller Schulen für Mädchen vorgesehen. Trotz rechtlicher Gleichstellung haben die meisten Frauen noch immer keinen Zugang zu Rechtsberatung und nur sehr wenige haben Zugang zum formellen Arbeitsmarkt und damit zu einer gewissen ökonomischen Unabhängigkeit.

Die Ursachen für diese gemischte Bilanz sind vielfältig:

Ausgangspunkt sind die tief verwurzelten, traditionellen Wertevorstellungen der afghanischen Gesellschaft. Die „Frauenfrage“ stand auch in der Vergangenheit im Zentrum der Debatte zwischen Modernisierern und Bewahrern traditioneller Werte und oft sind gesamtgesellschaftliche Reformbemühungen an dieser Frage gescheitert. Die Zeithorizonte für Veränderungsprozesse sind lang und ein behutsames Vorgehen ist nötig. Die große Herausforderung besteht darin, mit den traditionellen und patriarchalen Werten der afghanischen Gesellschaft sensibel umzugehen, ohne sie aufzuwerten und zu zementieren. Die Transformation der afghanischen Gesellschaft kann nur langsam erfolgen. Einen wichtigen Beitrag zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse werden die bessere Ausbildung und die wirtschaftliche und politische Partizipation von Frauen leisten. Hier muss die internationale Gemeinschaft mit gutem Beispiel voran gehen. Grundlegende Frauenrechte einzufordern, muss ganz oben auf der politischen Agenda der internationalen Gemeinschaft stehen.

Die bisherigen Maßnahmen für einen solchen Transformationsprozess reichen nicht aus. Sowohl auf Seiten der afghanischen Regierung als auch auf Seiten der Geber fehlt der politische Wille, eine grundlegende Veränderung am Geschlechterverhältnis

einzuleiten. Allein die Präsenz von einigen Frauen in Parlamenten und in administrativen Funktionen führt noch lange nicht dazu, dass sie sich auch explizit für Frauenrechte einsetzen. Das hat sowohl mit ihrem Bildungsstand als auch mit ihrer Einbettung in andere gesellschaftliche Zusammenhänge wie familiäre Bindung, Stammeszugehörigkeit und ethnische Zugehörigkeit zu tun.

Auch von Seiten der internationalen Geber wurde das Problem nur halbherzig angegangen. Bei den von ihnen initiierten Frauenprojekten lassen sich zwei Formen ausmachen: die langsamen wohlfahrtsorientierten Projekte für die Massen und die schnellen und „aggressiven“ Projekte für die weiblichen Eliten. Beide Formen zeichnen sich aber leider durch einen Mangel an substantiellem Engagement für Geschlechtergerechtigkeit aus. Sie sind oft nur kurzfristig angelegt und haben damit auch nur äußerst beschränkte Auswirkungen. Außerdem gibt es kaum Entwicklungsprojekte, in denen von Anfang an die Situation der Frauen ausreichend adressiert wird.

Schließlich hat die sich verschlechternde Sicherheitslage in weiten Teilen des Landes drastische Auswirkungen für Frauen. Sie haben es immer schwerer, sich überhaupt in der Öffentlichkeit zu bewegen, wie zahllose Beispiele auch von Journalistinnen zeigen. Die Begrenzung auf die eigene Wohnung und das familiäre Umfeld nimmt wieder zu. Insofern stellt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch nationale wie internationale Sicherheitskräfte eine grundlegende Voraussetzung für eine Verbesserung der Lage der Frauen in Afghanistan dar.

3.8. Kooperationen und Verbündete

Mehr Dezentralisierung

Die ausländischen Hilfsmaßnahmen haben sich zunächst sehr stark auf Kabul und auf den Aufbau zentralstaatlicher Institutionen konzentriert. Die Provinzen Afghanistans wurden vernachlässigt. Bis heute verfügen vielerorts die Behörden und Einrichtungen gerade einmal über die Mittel für Gehaltszahlungen, können aber keine eigenständigen Maßnahmen oder Projekte durchführen. Damit sind sie zur Untätigkeit verdammt und das ohnehin niedrige Ansehen von staatlichen Institutionen nimmt noch mehr ab.

Bislang ist die Budgetplanung und -verwaltung in Kabul zentralisiert. Zwar gibt es erste Schritte, die Provinzen über gewählte Räte und über Entwicklungskomitees auf der Provinzebene in die Planungen des Wiederaufbaus einzubeziehen. Ohne dezentrale Finanzausstattung der Provinz- und Kommunalebene dürften diese ersten Schritte der Partizipation der lokalen Ebene in die Entscheidungsfindung über Entwicklungsprioritäten jedoch stecken bleiben.

Zur Dezentralisierung von Budgets gibt es zum einen durchaus berechtigte Zurückhaltung, weil die Mittel eher für die Stärkung des lokalen Patronagesystems, also zur Sicherung von Einflussphären genutzt werden, statt für den Aufbau dezentraler Institutionen und ökonomischer Entwicklung. Aber dieses Argument gilt auch für die zentrale Verwaltung der Gelder. Korruption wird längst als großes Problem betrachtet und Präsident Karzai selbst nutzt neben seiner direkten Berufung von Gouverneuren gerade das nationale Budget immer wieder für seine Politik der sozialen Fragmentierung und „Günstlingswirtschaft“.

In Afghanistan muss es gerade in den Provinzen gelingen, nach und nach einen Prozess in Gang zu setzen, der gewählte LokalpolitikerInnen und die regionalen Parlamentsabgeordneten zu mehr Verantwortung für die lokale Bevölkerung führt. Verfügbare Ressourcen, Rechenschaftspflicht und Transparenz müssen enger zusammen-

gebracht werden, um so demokratische Entscheidungsstrukturen zu stärken. Auch hierzu braucht es eine langfristige Vision, wie dezentrale mit nationaler Entscheidungsfindung bei der Stärkung moderner und staatlicher Strukturen besser miteinander verkoppelt werden können.

Kooperation mit NGOs

In Afghanistan gab es bislang kaum eine – im westlichen Sinne verstandene – Zivilgesellschaft. Eine solche bleibt weitgehend auf den urbanen Raum beschränkt, wo es einzelne Akteure und Selbsthilfegruppen gibt, aber kaum eine gut organisierte politische Zivilgesellschaft (Berufsgruppen, Medien usw.). Internationale Geber sind mangels der staatlichen Umsetzungskapazitäten gleich zu Beginn der zivilen Aufbauhilfe dazu übergegangen, internationale NGOs mit der Umsetzung von Projekten zu beauftragen. Seit 2002 sind internationale entwicklungspolitische und humanitäre NGOs (Nichtregierungsorganisationen) nach Afghanistan geströmt. Auch im Land selbst kam es zu vielen Neugründungen. Nach Angaben des afghanischen Wirtschaftsministeriums sind nach dem neu eingeführten Registrierungsgesetz derzeit rund 290 internationale und 980 nationale NGOs im Land aktiv. Zeitungsberichte sprechen von mehr als 1.500. Die Mitarbeiter der NGOs werden zu einem sehr hohen Anteil aus der in Kabul lebenden so genannten afghanischen Mittelschicht rekrutiert. Viele Häuser in Kabul sind von NGOs gemietet, die Miet- und Lebenshaltungskosten sind seit Beginn der internationalen Präsenz extrem gestiegen.

Gleichwohl sind Rolle und Beitrag der Nichtregierungsorganisationen in Afghanistan differenziert zu betrachten. Internationale NGOs sind einerseits ein unverzichtbarer Bestandteil des Wiederaufbaus. Sie haben oftmals direktere Zugänge zu den Menschen und Problemen, sind in der Regel unabhängiger in ihren Entscheidungen, können in Regionen und Themenfeldern aktiv sein, die für staatliche Institutionen schwer erreichbar oder machbar sind und können, wie nach dem Sturz der Taliban, schnelle und unbürokratische (humanitäre) Hilfe leisten. Zentral ist ihre Funktion bei dem Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Mittlerweile gibt es jedoch nicht nur von afghanischer Seite einige Kritik. Zu viele NGO-Aktivitäten unterminieren ebenfalls die Anstrengungen im Aufbau staatlicher zentraler und dezentraler Strukturen. Der afghanische Staat wird zum Zuschauer, wenn Geber mit ex- und internen NGOs direkt zusammenarbeiten. Afghanische NGOs werden so als Agenten des Westens deklariert und das Vertrauen zwischen NGOs und staatlichen Vertretungen geschwächt. Es ist doch sehr fraglich, ob so die afghanische Eigenverantwortung gefördert wird.

NGOs verfolgen ebenfalls ihre Eigeninteressen und befördern damit nicht gerade die entwicklungspolitische Kohärenz. Auch sie koordinieren sich in der Regel wenig untereinander. Ein Beispiel liefern jene Organisationen mit christlichem Missionierungseifer im Gepäck, die auf eigene Faust durchs Land fahren, wie dies z.B. für die Mitglieder der südkoreanischen Saem-Mul-Kirche der Fall ist.

Bei allen Schwierigkeiten ist der Beitrag der NGOs beim Aufbau unerlässlich, zumal die nationalen NGOs als Motor des zivilgesellschaftlichen Aufbaus begriffen werden können. Ohne Unterstützung der Zivilgesellschaft kann auch der Demokratieaufbau nicht erfolgreich sein, weshalb in ihre Arbeit weiterhin und mit viel Sensibilität investiert werden muss. Dies ist ein zentrales Handlungsfeld der Heinrich Böll Stiftung und auch der anderen in Afghanistan aktiven politischen Stiftungen.

Kooperation mit Stammesältesten?

In Afghanistan gibt es zwar noch keine breite und politisch gut organisierte Zivilgesellschaft, dafür aber eine traditionelle afghanische Elite – Stammesführer, Mullahs

und andere religiöse Würdenträger. Lässt sich mit ihnen überhaupt arbeiten? Sind sie nicht ein krasser Gegensatz zum modernen Staat, zu westlichen emanzipatorischen Wertvorstellungen?

Eliten unterscheiden sich je nach Region oder Provinz. So sind die traditionellen Strukturen in Landesteilen wie dem Südosten noch relativ intakt, während sie beispielsweise im Nordosten überlagert sind von Warlord-Strukturen oder anderen lokalen Führern. In der deutschen Debatte fehlt oft leider das Differenzierungsvermögen darüber, dass auch traditionelle Eliten ganz unterschiedliche Interessen und Motive in ihrer Herrschaftssicherung verfolgen. Lokale Eliten erhalten ihre Legitimation durch Tradition und Bräuche, sind aber auch rückgekoppelt an ihre Bezugsgruppen. Traditionelle Institutionen spielen eine wichtige Rolle, sie behandeln und lösen auf lokaler Ebene Probleme. Entwicklungspolitik sollte sich durchaus für neue Formen der Kooperation öffnen, um in sinnvoller Weise traditionelle Institutionen und traditionelle Eliten einzubeziehen und gleichzeitig moderne Formen von staatlicher Autorität einfließen zu lassen. Zweifellos ist dies eine Gratwanderung und beinhaltet gewisse Risiken. Denn es gibt keine Garantien dafür, dass die soziale und politische Transformation der traditionellen Eliten tatsächlich gelingt und dass nicht – im Gegenteil – die patriarchalen Machtstrukturen der traditionellen Eliten noch gestärkt werden, gerade durch die neuen zusätzlichen Finanzmittel der internationalen Geber. Dennoch, ob wir es wollen oder nicht: Die traditionellen Eliten sind ein wichtiger Transmissionsriemen zur Bevölkerung für den afghanischen Zentralstaat und für die internationale Gemeinschaft. Gerade letztere sollte sich hier – mit aller Vorsicht und Sorgfalt bei der Auswahl der Partner – für mehr Zusammenarbeit öffnen und neue Wege bei der Interpretation der afghanischen Eigenverantwortung gehen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung verfolgt bei ihrer Arbeit in Afghanistan einen innovativen Projektansatz, um die Bevölkerung im Süden und Südosten des Landes zu erreichen, die sonst kaum von Entwicklungsprojekten profitieren. Das „Tribal Liaison Office“ (TLO), das von Swisspeace und der Heinrich-Böll-Stiftung politisch und finanziell unterstützt wird, versucht Verbindungen zwischen den traditionellen Stammesstrukturen in der Region und den staatlichen Stellen herzustellen.

Kasten 2: „Tribal Liaison Office“ – ein Projekt der Heinrich-Böll-Stiftung in Afghanistan

„...Den Anstoß zur Einrichtung von TLO gaben die Stammesführer selbst. Sie hatten sich bereits 2003 mit der Forderung nach politischer Anerkennung und mehr Entwicklung für ihre Region an zivilgesellschaftliche Gruppen in Kabul gewandt. Seither hat das TLO mehrere so genannte "Stammesverbindungsbüros" aufgebaut, und zwar in den Provinzen Paktia, Paktika und Khost.

Die Einbindung traditioneller Strukturen in den nationalen politischen Prozess soll, so der Ansatz des TLO, Sicherheit und Entwicklung im Südosten befördern, den Einfluss der Regierung stärken und die Bevölkerung für den demokratischen Prozess mobilisieren. Das TLO bringt Stammesälteste und religiöse Führer mit Regierungsvertretern sowie zivilen und militärischen internationalen Akteuren der Region zusammen, organisiert Workshops und Konferenzen zu den Themen Sicherheit, Entwicklung und Demokratisierung und fungiert als Vermittler in lokalen Konflikten. Das TLO erstellt Prioritätenlisten mit dem Bedarf an Infrastruktur in der Region und wirbt bei internationalen Gebern und Regierung um deren Umsetzung.

Der vom TLO geförderte kontinuierliche regionale Dialog zeigte Erfolge vor allem im Sicherheitsbereich. Abstimmungen zwischen den OEF-Truppen, dem US-geführten "Provincial Reconstruction Team" und Stammesältesten minderten die militärischen Übergriffe auf die Zivilbevölkerung und mäßigten das Misstrauen zwischen Bevölkerung und nationalen wie internationalen militärischen Verbänden in der Region.

Trotz der lokalen Sicherheitsgarantien und intensiver Lobbyarbeit des TLO für mehr Investitionen im Südosten materialisierten sich die erhofften Entwicklungsprojekte nur schleppend. In der Folge zeigten sich die Stammesältesten tief enttäuscht nicht nur von der internationalen Hilfe, sondern auch von der afghanischen Regierung. Der Deal "Sicherheit gegen Entwicklung" funktionierte nicht wie von ihnen erwartet.

Auf dieser Grundlage ist es schwierig, die mit den Ältesten begonnene Debatten um Öffnung und Wandel ihrer Strukturen voranzutreiben. Sensible Themen bleiben vor allem die Frauenrechte und Rechtsreformen. Zwar konnte das TLO durch die Förderung von Mädchenschulen Akzente für Frauenbildung setzen und während des Wahlprozesses über die Entsendung von Wahltrainerinnen auch in entlegene Dörfer auf Frauen zugehen.

Das TLO ist dabei, seine Arbeit in den Süden Afghanistans auszuweiten. Wenn sich das Interesse am TLO-Konzept allerdings ausschließlich auf den Sicherheitsaspekt konzentriert, besteht die Gefahr, dass der integrative Ansatz - Sicherheit, Entwicklung, Anbindung an den demokratischen Prozess - ins Hintertreffen gerät.“

Quelle: Karin Mlodoch, Stammesälteste als Verbündete im Ringen um Demokratie? Umstrittene Zusammenarbeit mit traditionellen Paschtunen – Das „Tribal Liaison Office“ in Südost-Afghanistan, in EINS 10-11-2007, S. 47-49

4. Militärisch-Zivile Kooperation: Die Regionalen Wiederaufbau-Teams (PRT)

Der zivile Wiederaufbau in Afghanistan ist momentan ohne die militärisch-zivile Kooperation nicht denkbar. Im Folgenden werden daher die bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich analysiert und Vorschläge für die weitere Gestaltung dieser Zusammenarbeit gemacht.

Die Regionalen Wiederaufbau-Teams (Provincial Reconstruction Teams, PRT) sind Einheiten, in denen Militärs und zivile Aufbauhelfer daran arbeiten, in den Provinzen Afghanistans Sicherheit und Stabilität herzustellen. Die ersten PRTs wurden von den USA und Großbritannien 2002 bzw. 2003 etabliert; Deutschland übernahm im Oktober 2003 das PRT in Kunduz und im September 2004 wurde das PRT in Fayzabad aufgebaut. Mittlerweile gibt es 26 PRTs in Afghanistan.

Diese PRT entstanden ohne ein einheitliches Konzept im Wesentlichen aus der Defizitsituation heraus, dass die ISAF-Truppen (International Security Assistance Force) landesweit keine ausreichende Sicherheit gewährleisten konnten⁹. Die Modelle der einzelnen Trägerländer unterscheiden sich maßgeblich voneinander. Im Gegensatz zu anderen stellen die beiden deutschen PRTs die zivile Komponente am weitesten in den Vordergrund.

⁹ Hett, 2005

Die PRTs werden für die künftige Gestaltung des militärischen und zivilen Engagements eine größere Rolle einnehmen. In der Vergangenheit gab es auch jenseits der Debatte um die ISAF und/oder das OEF-Engagement eine kritische Auseinandersetzung mit dem PRT-Konzept. Im Mittelpunkt dieser Debatte steht die Frage, ob das Konzept dazu geeignet ist, einen wirkungsvollen Beitrag zum zivilen Aufbau zu leisten, oder ob die militärische Präsenz nicht eher zu einer Verwischung der Grenzen zwischen Militär und zivilen AufbauhelferInnen führt und damit dem zivilen Aufbau eher schadet als nutzt.

Die Wirkung von militärisch-ziviler Kooperation wird von den verschiedenen Akteursgruppen sehr unterschiedlich bewertet. Eine Befragung eines Mitarbeiters eines PRT und eines Vertreters des Tribal Liaison Office (TLO) in Helmand zeigt deutlich die unterschiedlichen Einschätzungen. Der PRT-Vertreter betrachtete die militärisch-zivile Kooperation als einzig mögliche Form der Aufbauarbeit in dieser Region. Doch der TLO-Vertreter vertrat die Meinung, dass zwar Kontakte der NGOs zu den PRT wichtig seien, aber bei der Arbeit vor Ort eine direkte Kooperation eher schädlich sei, weil sie zu Misstrauen bei der Bevölkerung führe und ein Sicherheitsrisiko für die Mitarbeiter darstelle. Das TLO versucht deshalb Sicherheit über die enge Kooperation mit den Gemeinden herzustellen (siehe Kasten 2, Seite 21).

Diese Auseinandersetzung spitzt sich durch Attentate auf VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen weiter zu. So erklärte die Deutsche Welthungerhilfe nach einem Attentat auf einen Mitarbeiter am 21.05.2007, dass sie als Grundsatz für die künftige Arbeit in Afghanistan eine „Abgrenzung von militärischen Einheiten, insbesondere dort, wo sie sich an Maßnahmen des Wiederaufbaus beteiligen“¹⁰, verfolgen werde.

Trotz dieser sehr ernst zu nehmenden Einschätzung besteht momentan zu dem grundlegenden Konzept der PRT keine Alternative. Da die afghanische Polizei und Armee noch im Aufbau begriffen sind und die internationalen Truppen nicht in der Lage sind, für flächendeckende Sicherheit zu sorgen, ist der PRT-Ansatz momentan die beste Möglichkeit, in den Provinzen Afghanistans für Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Auch wenn die PRT aufgrund ihrer personellen Ausstattung und begrenzten Reichweite nicht die Funktion einer einheimischen Polizei übernehmen können, gewährleisten sie durch ihre Anwesenheit doch eine wichtige stabilisierende Wirkung. Die schwierige Sicherheitssituation in weiten Teilen des Landes hat jetzt schon zu erheblichen Verzögerungen und Kostensteigerungen beim Wiederaufbau geführt und verhindert, dass sich der private Sektor stärker am Wiederaufbau des Landes beteiligt. Ohne die Anwesenheit der PRT würde sich die Sicherheitslage weiter verschlechtern und die Arbeit von staatlichen wie auch privaten Akteuren noch schwieriger gestalten.

Aufgrund der bisher ausgewerteten Erfahrungen mit den PRT gibt es allerdings Vorschläge, um die Wirksamkeit des zivilen Aufbaus in den Provinzen zu verbessern:

- Diejenigen Länder, die PRTs unterhalten, sollten sich endlich auf einheitliche Ziele und Rahmenbedingungen verständigen. Dies könnte mehr politische Kohärenz und Transparenz zum militärisch-zivilen Engagement herstellen. Die PRT sollten sich in Zukunft auf ihre militärischen Kernkompetenzen konzentrieren und nicht selbst als Akteur im zivilen Aufbau auftreten. Die PRTs sollten sich in den Bereichen friedensschaffender Maßnahmen und Sicherheit enga-

¹⁰ DWHH, 2007

gieren, die ihnen erlauben, als „Ermöglicher“, nicht aber als „Bereitsteller“ von humanitärer Hilfe aufzutreten¹¹. Denn in der Regel verfügt militärisches Personal nicht über entwicklungspolitische Kenntnisse. Außerdem ist es sehr wichtig, dass die Bevölkerung ziviles und militärisches Personal klar und deutlich voneinander unterscheiden kann. In der Vergangenheit ist es oft dazu gekommen, dass zivile Helfer für Soldaten gehalten wurden, weil sich die Soldaten nicht als solche zu erkennen gegeben haben. Wichtige Schritte hierfür sind die klare Markierung der Fahrzeuge, das Tragen von Uniformen, etc.

- Das Verhältnis von militärischem zu zivilem Personal in den PRTs muss sich in Zukunft deutlich zugunsten des zivilen Personals verschieben. Bisher überwiegt die militärische Komponente eindeutig. So sind beispielsweise im PRT Kunduz 430 Soldaten im Einsatz. Dagegen stehen auf der zivilen Seite nur drei deutsche Ministerialbeamte, zwei deutsche Polizeibeamte sowie ein US-Vertreter und ein EZ-Beauftragter.

5. Fazit: Mit Realismus den entwicklungspolitischen Kurs neu bestimmen

Der zivile Aufbau Afghanistans steht noch am Anfang. Staatliche Strukturen müssen erst etabliert und Institutionen auf allen Ebenen aufgebaut werden. Aufgrund seiner mangelnden Kapazitäten und Infrastruktur wird das Land auf längere Sicht auf enge politische Kooperation sowie auf externe finanzielle und technische Transferleistungen angewiesen bleiben.

Ohne kohärente und langfristige Strategien wird der Aufbau jedoch nicht erfolgreich sein. Der Reformbedarf ist groß. Die vielen konkurrierenden Ansätze und Programme müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Die externen Geldgeber sind aufgerufen, sich endlich durchgängig auf gemeinsame strategische Ziele zu verständigen und gemeinsam mit der afghanischen Regierung das Aufbauprogramm umzusetzen. Wir brauchen Perspektiven, die realistisch sind und gleichzeitig auf die dringendsten Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen. Zielkonflikte zwischen schnellen Lösungen und langfristigen, zeitintensivem Aufbau werden auch in Zukunft bestehen bleiben.

Angesichts der prekären Sicherheitslage muss sofort gehandelt werden. Es braucht jetzt deutliche Signale der Veränderung durch die internationale Gebergemeinschaft, damit das Wichtigste erhalten bleibt: das Vertrauen der Bevölkerung. Weite Teile der afghanischen Bevölkerung haben sich abgewendet, nicht nur wegen der zivilen Opfer und wegen der Erfahrungen mit kultureller Inkompetenz, sondern auch weil sich ihre Lebensbedingungen nicht verbessert haben und sich die Regierung als wenig handlungsfähig erweist. Nur wenn die Grundstimmung in der Bevölkerung positiv ist, kann der schwierige und lange Weg des zivilen Aufbaus fortgesetzt werden. Deshalb brauchen wir mehr Realismus in der Einschätzung über die Leistungen, die beim Aufbau „von außen“ erbracht werden können und über die Zeit, die die Aufbauarbeit in Anspruch nehmen wird.

Wir fordern deshalb von der Bundesrepublik und den Gebern, Etappenziele zu definieren, an denen man Fortschritte des zivilen Aufbaus messen kann. Nur so wird man irgendwann den Zeitpunkt bestimmen können, an dem sich das Militär aus Afghanistan zurückziehen kann.

¹¹ Sedra, 2005

Zur Erhöhung der Chancen für einen erfolgreichen Aufbau müssen folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

A. Übergreifende Forderungen

1. **Zivil vor Militär: Strategiewechsel sofort** – weg von der Dominanz der militärischen Operationen hin zur massiven Stärkung der zivilen Aufbau- und Friedensarbeit. „Operation Enduring Freedom“ (OEF) muss beendet werden. Der OEF-Einsatz ist gescheitert und hat sich sogar als kontraproduktiv erwiesen. Die entwicklungspolitischen Leistungen, deren Auftrag und Ziele müssen in den Vordergrund gerückt werden. Die Fortführung des ISAF-Mandates muss der Sicherung von zivilen Grundsätzen dienen. Die PRTs müssen sich vor allem auf die Rolle konzentrieren, EZ möglich zu machen und sich auf einheitliche Rahmenbedingungen verständigen.
2. **Afghanische Eigenverantwortung stärken** - oberstes Ziel muss sein, die Kapazitäten in Afghanistan zu schaffen, sich selbst zu helfen und Mittel schnell, effizient und transparent auszugeben. Dafür müssen die afghanischen Institutionen funktionsfähig sein. Die Möglichkeiten des Staates, eigene Einnahmen aus Steuern etc. zu bekommen, sind bislang kaum vorhanden und müssen unbedingt gestärkt werden. Die internationale Gemeinschaft muss mit Fingerspitzengefühl darauf achten, dass hier die angemessene Unterstützung geleistet wird – denn die eigentlichen Reformen müssen von innen kommen!
3. **Good Governance und Sicherheitsarchitektur** – Der Aufbau von Verwaltung, Justiz und Polizei muss konzeptionell mit einander verschränkt und finanziell drastisch ausgeweitet werden. Die Koordination der drei Sektoren, die zentral für die Sicherheitsstruktur und Rechtsstaatlichkeit der Zukunft sind, muss absolute Priorität einnehmen. Der Polizeiaufbau muss unter einer einheitlichen Strategie geschehen. Es bedarf dringend einer Verständigung zwischen EUPOL und den USA über die Ziele und Aufgaben der Ausbildung der Afghan National Police. Der Fehlstart bei der Übernahme der Polizeiaufgaben durch die EU (EUPOL) muss Konsequenzen haben. Der Kampf gegen Korruption muss beschleunigt werden, z. B. mit der Einrichtung einer Anti-Korruptions-Task-Force. Erfahrungen der Organisation Transparency International sind zu integrieren.

B. Forderungen an die bi- und multilaterale Entwicklungspolitik

4. **Koordination und Strategie: Internationale EZ reformieren** – die strukturellen Defizite müssen überwunden und durch eine verstärkte Koordination aller Geberaktivitäten ersetzt werden. Die afghanische Kritik an der mangelnden Effektivität der internationalen Entwicklungszusammenarbeit muss aufgegriffen und Mängel beseitigt werden. Die Partizipation der Bevölkerung ist in allen Programmen und Projekten zu gewährleisten. Der 2006 auf den Weg gebrachte Afghanistan-Pakt kann ohne deutliche Nachbesserung keine wirksame Kraft entfalten.
5. **Kurz- und langfristig: Doppelgleisig fahren** - Einleitung von Sofortmaßnahmen (Quick Impact) und gleichzeitig Bestätigung des Langzeitengagements der internationalen Geber. In Abstimmung mit und unter Beteiligung der

afghanischen Bevölkerung sollten sichtbar Projekte umgesetzt werden, gerade auch in den bisher eher vernachlässigten Provinzen.

6. **Ökonomie ohne Drogen: Wirtschaft in Schwung bringen** – Patentrezepte gegen den Mohnanbau gibt es nicht. Aber es gibt Alternativen dazu und durch einen geschickten Mix an Instrumenten ist es möglich, den Mohnbauern andere Einkommensquellen zu erschließen und damit den Drogenanbau zurückzudrängen. Außerdem stehen die Nachfrageländer in der Verantwortung den gordischen Knoten zwischen Angebot und Nachfrage zu durchschlagen. Auf der anderen Seite muss selbstverständlich dringend die Wirtschaft in Afghanistan angekurbelt werden. Deutschland ist für diesen Aufgabenbereich „Key Partner Nation“ und mit einigen Aktivitäten eingestiegen.
7. **Geschlechtergerechtigkeit und Sensibilität: Frauenrechte verankern** – eine tatsächliche Verbesserung der Situation der Frauen kann nur durch ein substantielles Engagement für mehr Geschlechtergerechtigkeit erreicht werden. Die Angebote sollten auch in eine systematische Stärkung der Zivilgesellschaft eingebettet werden, damit die Fähigkeiten in Afghanistan wachsen, sich gesellschaftspolitisch einzubringen und Menschenrechte zu schützen.
8. **Arbeitslosigkeit bekämpfen und „Aufbau von Kapazitäten“** - Projekte müssen besonders auf dem Land daraufhin ausgerichtet werden, dass Menschen endlich eigenes Einkommen erhalten. Wichtiger als ein Projekt zügig umzusetzen ist, dass die Mittel vorrangig der Bevölkerung und nicht ausländischen Subunternehmern zugute kommen. Um den Mangel an Fähigkeiten und Qualifizierungen zu überwinden, befürworten wir eine Alphabetisierungskampagne. Diese sollte auf Geschlechtergerechtigkeit basieren. Außerdem sind Ausbildungsgänge einzurichten und mehr Anstrengungen notwendig, um Hochschulen mit qualifiziertem Personal auszustatten.

C. Forderungen an die deutsche (Entwicklungs-)Politik

9. **Quantität und Qualität: Deutsche EZ stärken**
 - **Mehr Mittel:** Aufstockung der entwicklungspolitischen Mittel für den bislang vereinbarten Zeitraum bis 2010 um jährlich mindestens das Doppelte (auf 200 Mio. Euro pro Jahr). Die Option zur weiteren Aufstockung muss vorhanden sein und die Absorptionsfähigkeit des afghanischen Staates mit berücksichtigen. Die Friedensarbeit und zivile Konfliktprävention dürfen nicht länger ein Schattendasein führen, sondern müssen deutlich aufgestockt werden.
 - **Mehr Koordination:** Vier Ministerien beteiligen sich finanziell und konzeptionell am Wiederaufbau. Das Gerangel um Kompetenzen muss beendet und Synergieeffekte erzielt werden. Die Jährlichkeit des Haushalts darf nicht zu Implementierungszwängen führen.
 - **Mehr Quantität und Qualität in der Personalpolitik:** Das Personal in der EZ und besonders bei der Polizei muss massiv verstärkt werden. Die Ausbilder und Ausbilderinnen bei der Polizei müssen gründlicher auf die Aufgaben in AFG vorbereitet, begleitet und fortgebildet werden. Professionalität und eine erhöhte Bereitschaft einer langjährigen Anwesenheit sind unerlässlich bei der Bewältigung der entwicklungspolitischen Aufgaben. Doch auch für die Entscheidungsträger und Beamten in den Ministerien in Deutschland müssen Möglichkeiten geschaffen werden, sich in afghanischen Fragen weiter zu qualifizieren.

10. Rede und Antwort stehen – die Bundesregierung muss offensiv informieren - Die deutsche Bevölkerung und der Deutsche Bundestag haben ein Recht, über die Hintergründe und die Ziele des Afghanistaneinsatzes Bescheid zu wissen und Auskünfte über die Strategien des Wiederaufbaus zu verlangen. Die Kriterien zur Definition der Etappenziele für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik müssen umgehend öffentlich benannt und diskutiert werden.

ANNEX 1: Überblick zu Daten und Zahlen der nationalen und internationalen entwicklungspolitischen Aufbauarbeit

Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit

Afghanistan ist eines von vierzig Schwerpunktpartnerländern in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Das bedeutet, dass dort das gesamte entwicklungspolitische Instrumentarium des BMZ in ausgewählten Schwerpunktthemen zum Einsatz kommt. Diese Themen werden in Regierungsverhandlungen mit dem Partnerland festgelegt, in der Regel sind es drei.

Deutschland ist führende Gebernation (Key Partner Nation) in den Feldern Sicherheit, Wiederaufbau der Infrastruktur, Wirtschafts-(förderungs-)Politik und im Bildungssektor. Seit 2007 läuft im Sicherheitsbereich der Polizeiaufbau unter europäischer Führung (EUPOL AFG).

Die deutsche EZ verfolgt einen landesweiten Ansatz über die Einflussnahme in Politikbereiche auf nationaler Ebene. Das deutsche Engagement findet aber zurzeit hauptsächlich in 10 der insgesamt 34 Provinzen Afghanistans statt, konzentriert auf die Hauptstadt Kabul, den Nordosten des Landes mit den Provinzen Kunduz, Takhar, Badakshan und Baghlan sowie im Westen auf die Provinz Herat. Zuletzt hinzugekommen ist die Provinz Balkh. Die dortige Provinzhauptstadt Mazar-e Sharif ist Standort des deutschen „Regionalkommandos Nord“ (RC North) und stärkt damit die deutsche Aufbauhilfe im nördlichen Teil Afghanistans. In den Provinzhauptstädten Kunduz, Fayzabad und Mazar-e Sharif ist je ein Vertreter des BMZ (EZ-Beauftragter) für die Koordinierung der Wiederaufbauhilfe vor Ort zuständig.



Konkrete Maßnahmen

Zu den 630 bis heute durchgeführten Projekten zählen im Bereich Wiederaufbau der Infrastruktur:

- Herstellung der Trinkwasserversorgung in Kabul für 400.000 Menschen. Mit der Weltbank zusammen soll das Versorgungsgebiet auf 2 Mio. Menschen ausgeweitet werden. Bislang wurden hierfür 20 Mio. Euro der Technischen Zusammenarbeit (TZ) bereitgestellt.
- Rehabilitierung der Trinkwasserversorgung in Herat für 250.000 Menschen und in der Region Kunduz für 200.000 Menschen mit einem Finanzvolumen von 12 Mio. Euro seit 2002.
- Verbesserung der Stromversorgung für 2,5 Mio. Menschen durch Rehabilitierung des Leitungsnetzes in Kabul und Bau einer Überlandleitung von Usbekistan nach Kabul mit einer Länge von 460 km.
- Wiederaufbau von bislang zwei Wasserkraftwerken nahe Kabul zur umweltfreundlichen Energieerzeugung; Etablierung der Abteilung für erneuerbare Energie beim Energieministerium.

Im Bereich der nachhaltigen Wirtschafts-(förderungs-)Politik:

- Beratung der afghanischen Regierung bei der Gestaltung einer investitions- und unternehmerfreundlichen Wirtschaftsverfassung.
- Einrichtung der Investitionsagentur AISA, die die Erleichterung der Investitionsprozesse und die Förderung von Investitionen in Afghanistan zum Ziel hat. Bei AISA sind rund 5.000 Investoren registriert, die ein Investitionsvolumen von 1,3 Mrd. US-Dollar anvisieren.
- Einrichtung der ersten Mikrofinanzbank mit sechs landesweiten Filialen. Damit verbunden ist die Vergabe von mehr als 3.330 Krediten und die Schaffung von ca. 10.000 Arbeitsplätzen.
- Wiedereinführung des Zuckerrübenanbaus und Wiederinbetriebnahme einer Zuckerfabrik in Baghlan sowie Produktion von heimischem Zucker nach mehr als 25 Jahren. In der ersten Phase wurden Einkommen für rund 500 Landwirte und 100 Fabrikmitarbeiter geschaffen.

Im Bereich der Grundbildung:

- Bau und Ausstattung von Grundschulen für ca. 250.000 Schüler.
- Bau von Lehrertrainingszentren und Referenzschulen im Nordosten des Landes in den drei Provinzen Kunduz, Takhar und Badakhshan.

Neben den Schwerpunktbereichen unterstützt die deutsche EZ:

- die Förderung von weit mehr als 200.000 Frauen und Kindern in Maßnahmen der Alphabetisierung;
- die Stärkung der afghanischen Eigenverantwortung mit der Finanzierung der laufenden Kosten der Regierung (z. B. Gehälter für LehrerInnen, RichterInnen) über den ARTF (Treuhandfonds zum Wiederaufbau Afghanistans);
- die Förderung der Rechtsstaatlichkeit durch Trainingsmaßnahmen für RichterInnen (rd. 300), Polizistinnen (100) und Polizisten (250) sowie durch Menschenrechts- und Polizeiworkshops für mehr als 400 gesellschaftliche Entscheidungsträger;

- den Aufbau einer Friedenskultur durch den Einsatz von 10 Entwicklungsberatern und einer Stipendiatin über das Programm ziviler Friedensdienst;
- die Sicherung von Grundbedürfnissen und die Schaffung von Alternativen zum Mohnanbau (Obstplantagen, Bienenzucht, Unterstützung der Viehwirtschaft) durch die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe in den schwer zugänglichen Provinzen im Norden Afghanistans – mit einem Finanzvolumen von ca. 72 Mio. Euro seit 2002.

Frauenförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Förderung von Frauen- und Genderpolitik ist vom BMZ als Querschnittsaufgabe konzipiert. Sie soll sich durch alle Politikbereiche ziehen. Ausgewählte afghanische Ministerien (Frauen, Finanzen, Handel, Arbeit & Soziales) werden auf nationaler und Provinzebene bei der Umsetzung der Verwaltungsreform und der Ausarbeitung von Sektorpolitiken unter Berücksichtigung der Frauen- und Genderperspektive beraten. Genderbudgeting wird im Rahmen dieses Vorhabens durch eine DED-Fachkraft am Finanzministerium eingeführt. Über die Förderung von Nichtregierungsorganisationen werden darüber hinaus zahlreiche psycho-soziale Vorhaben zur Betreuung und Beratung von durch Krieg oder häuslicher Gewalt traumatisierten Mädchen und Frauen unterstützt sowie Frauen- und Waisenheime errichtet.

Deutschland hat sich mit 2,5 Mio. Euro für Projekte der Berufs- und Weiterbildung von Frauen beteiligt. Dazu gehören Alphabetisierungs- oder Computerkurse, die knapp 3.500 Frauen erreicht haben. Ebenso erfolgt Frauenförderung über Maßnahmen der Rechtsberatung von Frauen, die Ausbildung von Polizistinnen oder durch die Vergabe von Mikrokrediten über die First Micro Finance Bank (Volumen rund 7,4 Mio. Euro).

Mittlerweile sind fast 27 Prozent der Parlamentsabgeordneten in Afghanistan Frauen. Die politischen Rahmenbedingungen sind auch mit deutscher Hilfe verbessert worden, wie die Verankerung der Gleichberechtigung in der afghanischen Verfassung oder die bessere Partizipation von Frauen am politischen Leben (40 Prozent Wahlbeteiligung bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen) dokumentieren.

Weitere Aktivitäten der Bundesregierung

Über den jährlichen Grundbeitrag hinaus stellt das *Auswärtige Amt* Mittel für **humanitäre Hilfe** zur Verfügung (im Jahr 2006 rund 3,5 Mio. Euro, im Jahr 2007 rund 2 Mio. Euro). Diese Mittel werden eingesetzt für Schutz- und Hilfsmaßnahmen von Rückkehrern/Flüchtlingsen oder für basismedizinische Dienste. Für humanitäres Minenräumen wurden vom Auswärtigen Amt im Jahr 2006 rund 4 Mio. Euro und im Jahr 2007 ca. 4,4 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Das *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)* stellt zusätzliche Sondermittel über einen Treuhandfonds bei der FAO (Food and Agriculture Organisation of the United Nations) zur Verbesserung der Ernährungssicherung und der landwirtschaftlichen Produktivität zur Verfügung.

Ressort-gemeinsames Vorgehen (AA, BMZ, BMVg, BMI) findet sich im Ansatz des *Provincial Development Funds* (PDF) wieder. Dieser Fonds dient der regionalen Entwicklung und der Verbesserung der Infrastruktur in den Provinzen Kunduz, Takhar und Badakhshan. Alle Projekte werden von Vertretern der Bevölkerung selbst beantragt und durch ein paritätisch besetztes Gremium gebilligt, dem auch afghani-

sche Vertreter angehören. Bislang wurden 80 Projekte mit einem Volumen von durchschnittlich 10.000 Euro genehmigt. Der PDF dient mittlerweile auch anderen Gebernationen als Vorbild, um die Bevölkerung stärker in die Prioritätensetzung von Projekten einzubeziehen.

NGO-Förderung: Das BMZ fördert seit 2001 mit rund 3,6 Mio. Euro die Arbeit von deutschen NGOs in Afghanistan, die hauptsächlich in den Bereichen Bildung und Frauenförderung aktiv sind.

Schuldenerlass: Die Bundesregierung hat Afghanistan Schulden in Höhe von 34,4 Mio. Euro erlassen. Hinzu kommt ein Erlass weiterer Zahlungsverpflichtungen im Rahmen eines Umschuldungsabkommens in Höhe von 30 Mio. Euro. Seit Juli 2007 ist Afghanistan in den Entschuldungsprozess für die am höchsten verschuldeten Entwicklungsländer (HIPC) eingebunden und hat damit die Perspektive, in den nächsten 2 Jahren fast schuldenfrei zu werden. Insgesamt wird der deutsche Schuldenerlass für den Zeitraum 2002 – 2009 ca. 74 Mio. Euro umfassen.

Akteure der deutschen EZ vor Ort

Die bilateralen Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) sind mit rund 150 deutschen und einheimischen MitarbeiterInnen in Afghanistan vertreten. Darüber hinaus sind nach Angaben des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) um die 100 deutsche AufbauhelferInnen in 15 bis 20 privaten Hilfsorganisationen im Einsatz.

Projekte der FZ werden von der KfW Entwicklungsbank oder durch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) durchgeführt. Projektstandorte sind Kabul, Kunduz, Herat und Balgan.

Maßnahmen der TZ werden hauptsächlich von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), aber auch durch den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) durchgeführt. Standorte befinden sich in Kabul, Kunduz, Badakshan und Takhar.

Projekte der beruflichen (Weiter-)Bildung werden von InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH), die Entsendung von EntwicklungshelferInnen durch den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und die Vermittlung von integrierten Fachkräften durch das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) durchgeführt.

Alle deutschen politischen Stiftungen sind vor Ort mit eigenen Büros und eigenen Programmen zur Demokratieförderung präsent.

Die multilateralen Beiträge

Die Hauptakteure der internationalen Gebergemeinschaft sind neben einzelnen Staaten die großen multilateralen Organisationen wie Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank, Internationaler Währungsfonds, die Europäische Union/Kommission und die Vereinten Nationen mit ihren zahlreichen Sonderorganisationen.

Absolut führend unter den Gebern sind die USA, die rund 13,7 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum 2002 - 2011 zur Verfügung stellen. Die USA haben angekündigt, ihr Afghanistan-Engagement noch zu verstärken und haben ein Paket von 10,6 Mrd. US-Dollar in den Senat eingebracht, von denen rund 2 Mrd. für den zivilen Aufbau

Afghanistans vorgesehen sind. Zweitgrößte bilaterale Gebernation ist Großbritannien, danach folgen Japan und Deutschland.

Die **EU-Kommission** ist drittgrößter Geber für Afghanistan. Deutschland ist mit durchschnittlich 21 Prozent an der Wiederaufbauhilfe der EU-Kommission (bisher rund 1 Mrd. Euro) beteiligt. Sie ist in 33 der 34 afghanischen Provinzen aktiv. Schwerpunkte des EU-Engagements sind Gesundheit, ländliche Entwicklung und gute Regierungsführung. Hervorzuheben sind das „Alternative Livelihoods Programme“ in den östlichen Provinzen (Nangarhar, Laghman, Kunar, Nuristan) mit einem Volumen von 20,5 Mio. Euro. Die Europäische Kommission finanziert außerdem die Verbindungsstraße Kabul – Khyber (von den Ostprovinzen an die pakistanische Grenze) mit ca. 100 Mio. Euro. Zudem wird auch über Mittel an UN-Organisationen sowie die Weltbank ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Süden und Südosten Afghanistans geleistet.

Die Kommission hat für den Zeitraum 2007 - 2010 Mittel in Höhe von 610 Mio. Euro bereitgestellt. 200 Mio. Euro sind für den Justizaufbau vorgesehen.

Die Weltbank: Seit 2002 hat die Weltbank rund 1,4 Mrd. US-Dollar für 33 Entwicklungs- und Wiederaufbauprojekte und zur Unterstützung des afghanischen Staatshaushalts ausgegeben. Sie ist nach den USA damit zweitgrößter Geber. Derzeit laufen 21 Programme der Bank in Afghanistan. Die zentrale Aufgabe ist neben der Investitionsbeihilfen die Verwaltung des Treuhandfonds zum Wiederaufbau Afghanistans (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF), mit dessen Finanzmitteln laufende Kosten der afghanischen Regierung und wesentliche Wiederaufbaumaßnahmen bestritten werden. Deutschlands aktueller Jahresbeitrag zum ARTF beträgt 20 Mio. Euro. Mit den deutschen Beiträgen zum ARTF, der seinerseits das afghanische Nationale Solidaritäts-Programm (NSP) unterstützt, ist Deutschland auch im Süden und Südosten in Projekte involviert.

Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), deren oberstes Ziel die Armutsreduzierung ist und an der Deutschland rund 4,31 Prozent des Kapitals hält, hat Afghanistan Zusagen in Höhe von 1,74 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum 2002 - 2011 gegeben und ist damit fünftgrößter Geber. Die Schwerpunkte der ADB sind im Agrar-, Energie-, Transport-, Kommunikations-, Industrie- sowie im Handelsektor angelegt. So finanziert die ADB beispielsweise die Wiederherstellung von sieben Regionalflughäfen oder den Aufbau von Kraftwerken zur Energiegewinnung.

Die **Vereinten Nationen** sind mit 19 ihrer Sonderorganisationen in Afghanistan vertreten. Damit sind sie zentraler Akteur beim Wiederaufbau. Die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA), geleitet vom Deutschen Tom Koenigs und mit einem jährlich zu erneuernden Mandat ausgestattet, hat sechs Hauptaufgaben. Die wichtigste ist neben der Regierungsberatung zur Implementierung der Ziele des Afghanistan-Paktes die Koordinierung aller Wiederaufbauaktivitäten aller UN-Organisationen mit der afghanischen Regierung.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

Nach dem Fall des Taliban-Regimes waren schnell weit mehr als 1.000 nationale und internationale NGOs in Afghanistan tätig. Nach Angaben des afghanischen Wirtschaftsministeriums sind nach dem neu eingeführten Registrierungsgesetz derzeit rund 290 internationale und 980 nationale NGOs im Land aktiv. Zeitungsberichte sprechen von mehr als 1.500. Zum finanziellen Einsatz internationaler Nichtregie-

rungsorganisationen gibt es lediglich Schätzungen.¹² Vor allem gibt es wenig Transparenz darüber, mit welchen eigenen Spendenmitteln NGOs in Afghanistan aktiv sind, und wie viel Geld sie von anderen internationalen Gebern zur Durchführung von Projekten erhalten. Zur ambivalenten Rolle von NGOs im Wiederaufbau Afghanistans vergleiche Kapitel „Kooperation mit NGOs“ (S. 20).

¹² Pounds, Mai 2006

ANNEX 2: Quellenverzeichnis

Afghan Research and Evaluation Unit (AREU): Press Release, 22.07.2007.

Auswärtiges Amt: Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Afghanistan, http://www.kabul.diplo.de/Vertretung/kabul/de/03/Wiederaufbau/Entwicklungszusammenarbeit_Seite.html, Stand 05.07.2007.

Auswärtiges Amt: Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch das Auswärtige Amt über die relevanten Fragen der Entwicklung und des Wiederaufbaus in Afghanistan, 12.07.2007.

Berliner Zeitung: „Wie man Kämpfe gewinnt und den Krieg verliert. Eine kanadische Studie zeigt dramatische Mängel des westlichen Engagements in Afghanistan“, 31.05.2007.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Sachstand Wiederaufbau. Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Wiederaufbau Afghanistans, August 2007.

Bundesregierung: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, 12.09.2006.

Bündnis 90/Die Grünen: „Afghanistan braucht eine politische Lösung“, NRW LDK in Bochum, 16.-17.06.2007.

Bündnis 90/Die Grünen: „Für eine politisch-zivile Offensive - Ein Strategiewechsel ist nötig“, Beschluss des Landesparteirats NRW, 18.03.2007.

Bündnis 90/Die Grünen: „Mit diesem Krieg ist kein Frieden zu machen“, Erklärung und Positionspapier zu Afghanistan von Mitgliedern von Bündnis90/Die Grünen, die dem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan kritisch gegenüberstehen, Sommer 2007.

Bündnis 90/Die Grünen: Grüne Positionen, Papiere und Berichte rund um das Thema Afghanistan und Friedenspolitik, http://www.gruene.de/cms/themen/rubrik/11/11460.gruene_positionen.htm

Carbonari, Andrea: „Afghanistan: the effects of corruption on the process of stabilisation, (PDT)“ Equilibri, 26.05.2007.

Deutsche Welthungerhilfe (DWWH): Presseerklärung, 21.05.2007.

Die Tageszeitung: „Mehr Einfluss für Europa am Hindukusch“, 29.06.2007.

Economist: „The opium economy – A world awash in heroin“, S. 58 - 59, 30.06.2007.

entwicklungspolitik online: „Afghanistan: GTZ meldet erste Erfolge im Kampf gegen Drogenökonomie“, 20.07.2007.

Europäische Kommission: Länderstrategiepapier Islamische Republik Afghanistan 2007 - 2013.

Europäische Kommission: Mehrjahres-Richtprogramm 2007 - 2010, Islamische Republik Afghanistan.

Frankfurter Rundschau: „Eldorado der Wohltätigen heißt Kabul“, 26.07.2007.

Frankfurter Rundschau: „Neuer Kurs in Afghanistan“, 24.07.2007.

Glassner, Reiner / Schetter, Conrad: „Der deutsche Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans seit 2001: Bundeswehreininsatz und ziviles Engagement“ in: Schoch, Bruno u.a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2007, Münster 2007, S. 62 - 74.

Handelsblatt: „Hilfsorganisationen überdenken ihre Strategie“, 23.07.2007.

Heinrich-Böll-Stiftung: „International Assistance and Governance in Afghanistan“, A Study by Hamisch Nixon, Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility, Volume 2, Juni 2007.

Heinrich-Böll-Stiftung: Afghanistan, Schriften zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragi-

ler Staatlichkeit, Band 1, November 2006.

Hett, Julia: „Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan – Das amerikanische, britische und deutsche Modell“, zif Analyse 04/05, April 2005.

International Crisis Group: Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track, Asia Briefing No. 35, 25.02.2005.

International Crisis Group: Afghanistan's Endangered Compact, Asia Briefing No. 59, 29.01.2007.

Joint Coordination and Monitoring Board: Implementation of the Afghanistan Compact, Annual Report, 01.05.2007.

Kempin, Ronja: „Polizeiaufbau in Afghanistan – Plädoyer für eine weitere Ausdehnung des EU-Engagements“, SWP-Aktuell, August 2007.

Koczy, Ute: Reisebericht Afghanistan, April 2007.

Kursawe, Janet: „Afghanischer Teufelskreis“, in E+Z, 03/2007.

Lister, Sarah: „Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan“, Crisis States Research Centre, Mai 2007.

Maaß, Citha D.: „Afghanistan ohne politische Parteien“, SWP-Aktuell, Berlin, Februar 2006.

Maaß, Citha D.: „Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat“, SWP-Studie, Berlin, Februar 2007.

Medica Mondiale: 10 Empfehlungen, März 2007.

Mlodoch, Karin: „Stammesälteste als Verbündete im Ringen um Demokratie? Umstrittene Zusammenarbeit mit traditionellen Paschtunen – Das „Tribal Liaison Office“ in Südost-Afghanistan“, in EINS 10-11-2007, S. 47 - 49.

Nachtwei, Winfried / Trittin, Jürgen / Künast, Renate: „Kurzbilanz Afghanistan-Reise“, 08.05.2007.

Nachtwei, Winfried: „Jüngste Informationen + Einschätzungen zum Tornado-Streit“, 13.03.2007

Nachtwei, Winfried: „Mehr Polizei statt Armee“, Interview ZEIT online, 22.05.2007.

Nawa, Fariba: A Corpwatch Investigative Report, (Afghanistan Incfin,) 25.04.2006.

Nixon, Hamish: „Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan“, AREU, April 2007.

Pounds, Nick: „Where Does the Money Go? – A Study on the flow of aid to NGOs in Afghanistan“, Mai 2006.

Ruttig, Thomas: „Die Taleban nach Mulla Dadullah“, SWP-Aktuell, Juni 2007.

Ruttig, Thomas: „Musa-Qala-Protokoll am Ende. Afghanistan: Ansatz lokaler nichtmilitärischer Konfliktlösung zum Scheitern gebracht“, SWP-Aktuell, Februar 2007.

Schetter, Conrad: „Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan“, Berlin, 2003.

Schetter, Conrad: „Willkommen im Mittelalter. Weshalb der Wiederaufbau Afghanistans in einer Sackgasse steckt“, Südasien 02-03/2006.

Sedra, Mark: „Civil-Military Relation in Afghanistan: The PRT Debate“, 2005.

The Afghanistan Compact: London 2006.

UNDP: „DDR: Reintegration has been completed in time and within cost“, 01.07.2006.

UNIFEM, Fact Sheet 2007, Progress for women is progress for all, Mai 2007.

United Nations: World Drug Report 2007, Genf 2007.

Vendrell, Francesc (EU-Sondergesandter für Afghanistan): „In Afghanistan haben wir Fehler

gemacht“, Tagesspiegel, Berlin, 18.06.2007.

Waldman, Dr. Ronald / Strong, Lesley / Wali, Dr. Abdul: “Afghanistan’s Health System Since 2001: Condition improved, Prognosis Cautiously Optimistic”, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Dezember 2006.

Weltbank: The World Bank in Afghanistan, Country update, Juli 2007.

Womenkind: Taking Stock Update: Afghan Women and Girls Five years on, Oktober 2006.

ANNEX 3: Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank/Asiatische Entwicklungsbank
AFG	Afghanistan
ANA	Afghan National Army/Afghanische Nationalarmee
ANBP	Afghanistan's New Beginnings Programme
ANP	Afghan National Police/Afghanische Polizei
ADF	Afghan Development Forum
AISA	Afghanistan Investment Support Agency/Afghanische Investitionsförderagentur
ANDS	Afghan National Development Strategy
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
ARTF	Afghan Reconstruction Trust Fund/Afghanischer Wiederaufbau Treuhandfonds
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DIAG	Disband Illegally Armed Groups
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EC	European Commission/Europäische Kommission
EL	Entwicklungsländer
EON	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
EPO	Entwicklungspolitik Online/Webportal www.epo.de
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUPOL	European Union Police Mission to Afghanistan/Europäische Polizeimission
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations/Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FES	Friedrich Ebert Stiftung

FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries/Hochverschuldete arme Länder
HSS	Hans Seidel Stiftung
I-ANDS	Interim Afghanistan National Development Strategy/Afghanische Nationale Strategie zur Armutsbekämpfung und Entwicklung
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
ISAF	International Security Assistance Force
JICA	Japan International Cooperation Agency
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board/Gremium zur Überwachung des Afghanistan Compact
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
NGO	Non-governmental Organization/Nichtregierungsorganisation (NRO)
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSP	National Solidarity Program
OEF	Operation Enduring Freedom
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
UNDP	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen