

Was will Deutschland am Hindukusch?

2009



VENRO-Positionspapier 7/2009

Hilfsorganisationen fordern grundlegenden Kurswechsel
in der Afghanistan-Politik

*Was will Deutschland am Hindukusch? – Hilfsorganisationen fordern
grundlegenden Kurswechsel in der Afghanistan-Politik*

VENRO-Positionspapier 7/2009

Einleitung

Seit den Terroranschlägen von 2001 versucht der Westen in Afghanistan mit massivem militärischem Einsatz, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen und der Al Kaida die Basis zu entziehen. Gleichzeitig soll das Land befriedet, die demokratische Entwicklung gefördert und der wirtschaftliche und soziale Aufbau vorgetrieben werden. Parallel zum Einsatz umfangreicher ausländischer Truppenkontingente zielt das zivile Engagement als zusätzliches Mittel der Aufstandsbekämpfung auf den Aufbau und die Stärkung der afghanischen Regierungsinstitutionen einschließlich Polizei und Streitkräfte und auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes. Die bisherige militärische und politische Strategie hat ihre Ziele nicht erreicht und droht zu scheitern. Jüngste Ereignisse verdeutlichen, dass die militärische Auseinandersetzung eskaliert und die politische Entwicklung von drastischen Rückschritten gekennzeichnet ist. Nach den offenkundigen Manipulationen bei den Präsidentschaftswahlen hat die afghanische Regierung weiter an Legitimation verloren. Auch die Entwicklungsschritte sind in der Bilanz enttäuschend, die Substitution der Drogenökonomie und der Kampf gegen die Korruption werden nur halbherzig vorangetrieben.

Die Bundesregierung ist politisch und militärisch in besonderer Weise in Afghanistan engagiert. Mit der Ausrichtung der Petersberg-Konferenz 2001 hat sie eine besondere Verantwortung für das Gelingen der internationalen Afghanistan-Politik übernommen. Die Afghanistan-Konferenz in London Anfang 2006, die im sogenannten „Afghanistan Compact“¹ mündete, wurde maßgeblich von deutscher Seite mitgestaltet. Angesichts der zunehmenden Anschläge auch auf Soldaten der Bundeswehr und aufgrund der stärkeren Beteiligung deutscher Streitkräfte an Kampfhandlungen wird in Deutschland intensiv über die Frage der geeigneten Strategie für den Aufbau Afghanistans diskutiert. Die Bundesregierung beharrt bisher auf der Notwendigkeit des Militäreinsatzes, begründet ihn unter anderem mit der internationalen Terrorismusbedrohung und damit, dass Afghanistan nicht erneut ein Rückzugsort für Al Kaida werden dürfe. Zudem steht die Bundesregierung unter starkem internationalem Druck, weitere Truppen nach Afghanistan zu entsenden. Durch die vorherrschende Debatte um das militärische Engagement wird die Aufmerksamkeit für die zivilen Aufbauziele jedoch in den Hintergrund gedrängt.

In Afghanistan sind deutsche Hilfsorganisationen nicht erst seit September 2001, sondern teilweise seit über 30 Jahren tätig und konnten in enger Kooperation mit afghanischen Akteuren auch unter schwierigsten Bedingungen Hilfe leisten.² Das Agieren des Westens in Afghanistan bleibt nicht ohne Einfluss auf unsere Arbeit als unabhän-

gige Hilfsorganisationen. Wir bekommen gemeinsam mit unseren Partnern die Auswirkungen der politischen Fehlentscheidungen unmittelbar zu spüren. Die in Afghanistan vorherrschende politische Dauerkrise droht, weiter zu eskalieren, die afghanische Gesellschaft wird dadurch destabilisiert. Dies gefährdet die humanitären und entwicklungspolitischen Ziele unserer Arbeit. Deshalb sehen sich VENRO und seine in Afghanistan tätigen Mitgliedsorganisationen in der Pflicht, auf internationale Fehlentwicklungen hinzuweisen, zur Rolle der Bundesrepublik kritisch Stellung zu beziehen und auf Korrekturen zu drängen, weil die Entwicklung in Afghanistan mehr denn je Anlass zur Sorge gibt:

- Die Sicherheitslage verschlechtert sich weiter, mit der Konsequenz, dass die Arbeit von Hilfsorganisationen zunehmend erschwert wird,
- die militärischen Auseinandersetzungen und die dadurch verursachten zivilen Opfer nehmen zu,
- die Unzufriedenheit der Afghaninnen und Afghanen über das internationale Engagement wird größer, die Kritik lauter,
- der nach der Wahl Präsident Obamas erwartete Strategiewechsel der USA und der NATO für Afghanistan bleibt im Ungewissen,
- die bekannt gewordenen Manipulationen im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen sind ein herber Rückschritt in Sachen Demokratie und Menschenrechte,
- die Ausbildung der afghanischen Polizeikräfte ist weit hinter den gesteckten Zielen zurückgeblieben.

Die Lage in Afghanistan muss stärker als bisher im Zusammenhang mit der Situation in Pakistan gesehen werden, wo die Grenzregion zu Afghanistan bewaffneten Oppositionsgruppen als Nachschubbasis und Rückzugsgebiet dient und wo verstärkte militärische Angriffe durch NATO und USA in den letzten Monaten die Zivilbevölkerung erheblich in Mitleidenschaft gezogen haben.

1. Übereinkommen zwischen der islamischen Republik Afghanistan und der internationalen Staatengemeinschaft vom 31. Januar 2006 über die Zusammenarbeit beim Aufbau Afghanistans, welches konkrete Zielvorgaben für die Entwicklung des Landes festlegt, die beide Seiten bis März 2011 erfüllen sollen.
2. Folgende deutsche Hilfsorganisationen sind unter anderem in Afghanistan tätig: CARE Deutschland-Luxemburg, Caritas international, Johanniter Unfallhilfe, medica mondiale, medico international, Misereor, Oxfam Deutschland, Verein zur Unterstützung von Afghanistan-Schulen, Welthungerhilfe, World Vision Deutschland.

Fehlentwicklungen und Ursachen

Auch wenn nach dem Sturz der Taliban regional unterschiedlich starke Erfolge zu verzeichnen sind – zum Beispiel in den Bereichen Gesundheitsversorgung, politische Mitsprache von Minderheiten, Schul- und Berufsbildung –, fällt die Bilanz des internationalen Engagements aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen (NRO) negativ aus. Es kommt erschwerend hinzu, dass inzwischen ein großer Teil der afghanischen Bevölkerung den internationalen Akteuren wie auch der bisherigen afghanischen Regierung sehr kritisch bis ablehnend gegenübersteht. Es gibt besorgniserregende Fehlentwicklungen insbesondere im Hinblick auf die allgemeine Sicherheitslage, die Rolle des Militärs beim zivilen Aufbau, die Wirksamkeit der internationalen Hilfe, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, Menschen- und Frauenrechte, Drogenökonomie und Korruption.

Sicherheitslage

Die Sicherheitslage in Afghanistan hat sich trotz einer deutlichen Verstärkung ausländischer Truppenkontingente weiter verschlechtert. Im ersten Halbjahr 2009 stieg die Zahl der Angriffe von Aufständischen pro Monat von 387 im Januar auf 741 im Juni. Im Wahlmonat August ist das Gewaltniveau auf den bisherigen Spitzenwert von 1.092 Angriffen hochgeschneit.¹ Auch in Regionen, die früher als relativ sicher galten, zum Beispiel die nördlichen Provinzen Kunduz, Balkh und Baghlan, nehmen die Aktivitäten von Aufständischen sowie die kriminelle Gewalt zu. Dieser Mangel an Sicherheit macht sich in vielen gesellschaftlichen Bereichen als Entwicklungshemmnis und Einschränkung von Freiheitsrechten negativ bemerkbar.²

Die Verschlechterung der Sicherheitslage hat auch Auswirkungen auf die NRO: Die Arbeit unserer afghanischen Partnerorganisationen und der eigenen Mitarbeiter wird zunehmend schwieriger und gefährlicher, Bedürftige können schlechter erreicht werden. So verzeichnete das NRO-Sicherheitsbüro ANSO von Januar bis September 2009 114 Angriffe von Aufständischen und Kriminellen auf Hilfsorganisationen, bei denen 17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ums Leben kamen. Zunehmend wird auch das Personal von Krankenhäusern, Schulen und anderen öffentlichen Sozialeinrichtungen Ziel von Anschlägen. Frauen und Kinder haben deshalb besonders in Unruhegebieten immer schlechteren Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung.³ Aus besonders gefährdeten Gebieten müssen sich NRO zurückziehen, sie können ihren humanitären und entwicklungspolitischen Auftrag immer schlechter erfüllen. Große Gebiete sind für Hilfsorgani-

sationen und ihre afghanischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Sicherheitsgründen nicht mehr zugänglich.

Unverhältnismäßige Kriegsführung und hohe zivile Opferzahlen

Die militärischen Operationen von US- und sonstigen NATO-Streitkräften zeichnen sich häufig durch überzogenen Einsatz von Gewalt und mangelnde Unterscheidung zwischen militärischen Zielen und zivilen Personen und Einrichtungen (zum Beispiel Luftangriffe, Hausdurchsuchungen) aus. Dies gilt nicht nur für den „War on Terror“ durch die US-geführte „Operation Enduring Freedom“ (OEF), sondern zunehmend auch für den UN-mandatierten und von der NATO geführten Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF). Beide Einsätze sind unterschiedlich legitimiert und müssen klar voneinander getrennt sein. Diese Trennung wird jedoch in der Praxis und mit zunehmender Eskalation des Krieges immer unschärfer.

Laut United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) sind zwischen Januar und Juni 2009 1.013 afghanische Zivilisten von Aufständischen und alliierten Militärkräften getötet worden, das sind 24 Prozent mehr als im gleichen Zeitraum 2008 und 48 Prozent mehr als 2007. Für 59 Prozent der Opfer waren Aufständische, für 30,5 Prozent die Alliierten verantwortlich; die übrigen Opfer konnten keiner Seite zugeschrieben werden.⁴ Sowohl ISAF-Truppen als auch sonstige Militärkräfte vor allem der USA führen massive Luft- und Artillerieangriffe durch, bei denen nicht klar zwischen feindlichen Kämpfern und Zivilisten unterschieden werden kann. Dies stellt eine eindeutige Verletzung des humanitären Völkerrechts dar, die allerdings nicht ausschließlich der Kriegsführung der internationalen Interventionskräfte anzulasten ist, sondern auch dem gezielten Einsatz von Zivilisten als Schutzschilder durch die Aufständischen. Infolge der im Juli 2009 von ISAF-Kommandeur General Stanley McChrystal erlassenen neuen Einsatzrichtlinie, die Priorität auf den Schutz der Zivilbevölkerung legt, scheint die Zahl der zivi-

1. ANSO Quarterly Data Report, Q.3 2009, S. 9; siehe: www.afgnso.org/2008/ANSO%20Q.3%202009.pdf.
2. Der Angriff der Taliban auf ein Gästehaus der UNO Ende Oktober 2009, bei dem fünf UN-Mitarbeitende ihr Leben verloren, zeigt, dass die Taliban sehr präzise und gezielt selbst in der Hauptstadt zuschlagen können.
3. ANSO Quarterly Data Report, Q.3 2009, S. 3.
4. Siehe: Afghanistan Mid Year Bulletin on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2009, UNAMA, Juli 2009, S. 1, vgl. www.unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/09july31-UNAMA-HUMAN-RIGHTS-CIVILIAN-CASUALTIES-Mid-Year-2009-Bulletin.pdf.

len Opfer durch Kampfeinsätze von Pro-Regierungskräften zwar in letzter Zeit leicht zu sinken. Einige der jüngsten ISAF-Operationen, bei denen weiterhin zahlreiche Zivilisten getötet wurden, offenbaren jedoch, dass die neue Einsatzrichtlinie noch nicht greift.⁵ Die Zahl der NATO-Gefallenen hat ebenfalls ein sehr hohes Niveau erreicht. Das resultiert unter anderem aus der veränderten Militärstrategie, durch den verstärkten Einsatz von Bodentruppen Territorium von den aufständischen Kräften zurückzuerobern und zu halten. Verantwortlich ist jedoch auch die Tatsache, dass nach dem Sturz des Taliban-Regimes versäumt wurde, den illegalen, bewaffneten religiösen Milizen und Truppen von Warlords ihre Machtbasis zu entziehen und sie konsequent aufzulösen.

US-Militäreinheiten führen von ihren afghanischen Stellungen zunehmend Angriffe auf Zielgebiete in Pakistan durch, die wie in Afghanistan unverhältnismäßig viele zivile Opfer fordern. Dies trägt dazu bei, dass die gesamte Region in einen sich immer stärker ausweitenden Krieg gezogen wird. Im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet verbünden sich Aufständische, die bislang separat operiert haben, zu einer gemeinsamen Bewegung, die zunehmend von der dortigen Zivilbevölkerung unterstützt wird. Die stetige Eskalation und die regionale Ausbreitung der Kämpfe sowie der schwindende Rückhalt des NATO-Einsatzes in der Zivilbevölkerung sprechen dafür, dass der Afghanistan-Krieg militärisch nicht zu gewinnen ist. Auch innerhalb des Bündnisses mehren sich deshalb Stimmen für einen baldigen Truppenabzug.

Zivil-militärische Beziehungen

Der gängige Begriff der „zivil-militärischen Zusammenarbeit“ vermittelt fälschlicherweise den Eindruck, als stünde der zivile Aspekt im Vordergrund. In der Praxis ist meist das Gegenteil der Fall, die militärische Komponente hat besonders bei Interventionen in Krisenländern wie Afghanistan ein viel stärkeres Gewicht. Hilfsorganisationen warnen seit Langem vor den negativen Folgen der Vermischung von ziviler und militärischer Hilfe, wie sie in Afghanistan beispielsweise in Form der „Provincial Reconstruction Teams“ (PRT) praktiziert wird. Durch die unklare Grenzziehung zwischen dem humanitären Mandat von Hilfsorganisationen und dem politischen Mandat von Streitkräften wird die Unabhängigkeit der NRO infrage gestellt und damit auch ihre Sicherheit gefährdet. Deshalb lehnen die deutschen NRO das NATO-Konzept der PRT als eine institutionalisierte Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit ab.⁶

Die Bundeswehr betreibt zudem in fragwürdiger Weise selbst Hilfsprojekte, um die „Herzen und Köpfe“ der afghanischen Zivilbevölkerung für die internationale Intervention zu gewinnen und den Schutz insbesondere der eigenen Soldaten zu erhöhen. Im Rahmen ihrer Afghanistan-Strategie propagiert die Bundesregierung das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Form der PRT als

Erfolgsmodell, obwohl bis heute keine unabhängige Evaluation und Wirksamkeitsanalyse durchgeführt wurde. Sowohl der militärische als auch der entwicklungspolitische Nutzen dieses Instruments wird angesichts der realen Entwicklung in Afghanistan zunehmend fraglich.

Entwicklungshilfe als Instrument der Aufstandsbekämpfung

Das Konzept der „Vernetzten Sicherheit“ – im NATO-Jargon „Comprehensive Approach“ – bedeutet in der Konsequenz, dass die staatliche Entwicklungszusammenarbeit und Aufbauhilfe den militärischen Zielen im Sinne einer „Aufstandsbekämpfung“ untergeordnet ist. Dies zeigt sich zum Beispiel an der ungleichen regionalen Verteilung der internationalen staatlichen Hilfe, die sich nicht nach den humanitären und entwicklungspolitischen Bedürfnissen ausrichtet (ärmere Landesteile werden vernachlässigt), sondern an den strategischen Interessen der Geberländer. Wie bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit entsteht durch diese Vereinnahmung der Entwicklungshilfe durch das internationale Militär eine unselbige Vermischung von Interessen und Zielen, die der Sache der Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung abträglich ist.

Für die Hilfsorganisationen bedeuten die genannten Tendenzen zur zivil-militärischen Zusammenarbeit und zur Unterordnung der Entwicklungshilfe unter politisch-militärische Zielsetzungen eine deutlich Erschwerung und Einschränkung ihrer Arbeit. Sie schaden dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit der NRO als unabhängige und unparteiliche humanitäre Akteure. Im Extremfall führt dies dazu, dass Hilfsorganisationen von Teilen der Bevölkerung als Parteigänger des Militärs gesehen und von Aufständischen als vermeintlich legitime Angriffsziele eingestuft werden.

Regierungsführung, Demokratieentwicklung, Rechtsprechung und Menschenrechte

Der Schutz der Menschenrechte und die Durchsetzung von rechtsstaatlichen Prinzipien durch die afghanische

- Bei einem durch die Bundeswehr angeforderten Luftangriff auf zwei von Taliban entführte Tanklastzüge am 4. September 2009 in der Nähe von Kunduz wurden neben Aufständischen auch zahlreiche Zivilisten getötet. Medienberichten zufolge geht das deutsche Verteidigungsministerium unter Berufung auf die NATO-Untersuchung des Vorfalls von 17 bis 142 Toten und Verletzten aus, darunter 30 bis 40 Zivilisten, vgl. www.sueddeutsche.de/politik/365/492719/text
- Vgl. VENRO, Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus der Sicht der deutschen Hilfsorganisationen, VENRO-Positionspapier 1/2009, Januar 2009; VENRO, Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der Humanitären Hilfe, VENRO-Positionspapier, Mai 2003.

Regierung bleibt immer noch weit hinter den Erwartungen zurück. Vor allem Mädchen und Frauen sind erheblich in ihren Rechten eingeschränkt und zu wenig gegen Menschenrechtsverletzungen geschützt. Das Gesetz zum Schutz vor (sexualisierter) Gewalt gegen Frauen und Mädchen steht immer noch zur Verabschiedung an. Die starke Diskriminierung der weiblichen Bevölkerung ist mehr als nur ein Problem der Frauen: Mit der Entwicklung von Rechtssicherheit und -praxis für Frauen und Mädchen steht und fällt die Umsetzbarkeit von Stabilität, Entwicklung und nachhaltigem Frieden für die gesamte Bevölkerung.

Das Versagen der bisherigen afghanischen Regierung beim Staatsaufbau, die nach wie vor fehlende Rechtssicherheit, die Einbindung von Akteuren in die Regierung, die bezichtigt werden, in den 80er- und 90er-Jahren an schweren Menschenrechtsverbrechen beteiligt gewesen zu sein, und die weitverbreitete Korruption bis in höchste staatliche Instanzen hinein haben zum Ergebnis, dass sowohl die Afghaninnen und Afghanen als auch mögliche externe Investoren kein Vertrauen in die afghanische Regierung haben. Die schlechte Vorbereitung der jüngsten Präsidentschaftswahlen und die Manipulationen und Betrügereien bei der Durchführung haben das Ansehen der afghanischen Institutionen weiter geschwächt. Die umstrittene Entscheidung der afghanischen Wahlkommission Ende Oktober 2009, nach dem Rückzug seines Konkurrenten Abdullah Abdullah den amtierenden Präsidenten Hamid Karsai ohne Stichwahl zum Sieger zu erklären, stellt die demokratische Legitimation der neuen Regierung zusätzlich infrage. Diese für die Etablierung einer Demokratie in Afghanistan schädliche Entwicklung ist teilweise auch der dort engagierten Staatenallianz anzulasten, die aufgrund kurzfristiger pragmatischer Erwägungen oft genug ihre propagierten Grundsätze und Ziele zugunsten fragwürdiger Kompromisse aufgegeben hat.

Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Entwicklungshilfe

Afghanistan ist nach wie vor eines der ärmsten Länder der Welt und rangiert derzeit auf Platz 181 (von 182) des vom UN-Entwicklungsprogramm berechneten „Human Development Index“ (HDI). Trotz erheblicher Mittel für die Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit, die in den letzten Jahren nach Afghanistan geflossen sind, leidet das Land unter chronischen und strukturellen Entwicklungsdefiziten. Sowohl im Afghanistan Compact (London 2006) als auch in der Afghanistan National Development Strategy (ANDS, 2008) wurden konkrete Ziele festgelegt, die bis zu einem definierten Zeitpunkt erreicht sein sollen. Abgesehen davon, dass der Umfang der Mittel, die für den zivilen Aufbau in Afghanistan bereitgestellt werden, nur ein Bruchteil dessen ist, was von Deutschland für den militärischen Einsatz ausgegeben wird (im Verhältnis circa eins

zu vier), sind die bisher erzielten Entwicklungsfortschritte enttäuschend.

Aktuell leidet der Aufbau Afghanistans darunter, dass er sich zu wenig an den Bedürfnissen der afghanischen Bevölkerung orientiert und oft nicht an den landespezifischen Gegebenheiten ausgerichtet ist. Viel zu wenig wird beispielsweise der enormen Stadt-Land-Disparität Rechnung getragen. In Städten wie Kabul, Herat und Mazar wurde viel investiert, während in ländlichen Provinzen bislang zu wenig Hilfe angekommen ist. Der überwiegende Teil der durch die internationale Gemeinschaft geförderten Maßnahmen, beispielsweise zur Verbesserung von Bildung, Staatswesen, Gesundheitsversorgung, umfasst Bereiche, die bislang in Afghanistan entweder gar nicht oder nur rudimentär vorhanden waren. Dementsprechend wird in den meisten Entwicklungsmaßnahmen Neues aufgebaut oder Bestehendes weiterentwickelt. Bei aller Notwendigkeit, schnelle sichtbare Erfolge für Afghanistan zu erzielen, sollten Langfristigkeit und Prozessorientierung wesentliche Grundlage für das internationale Engagement sein. Nur so und mit enger Beteiligung der lokalen Bevölkerung ist sowohl auf politischer Ebene als auch in der Zivilgesellschaft eine trag- und zukunftsfähige Entwicklung denkbar. Dazu kommt, dass aufgrund massiver Sicherheitsprobleme immer weniger Landesteile durch zivile Hilfe erreicht werden können.

Zu den wesentlichen Ursachen für die geringe Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zählen die unzureichende Koordination der Geberstaaten, Missachtung kultureller Gegebenheiten und mangelnde Kapazitäten des afghanischen Staates zur Aufnahme und Umsetzung von Mitteln. Trotz zahlreicher internationaler Konferenzen – die nächste ist für Anfang 2010 geplant – ist festzustellen, dass die diversen internationalen Akteure (Interventionskräfte und Anrainerstaaten) statt mit einer kohärenten Strategie mit je eigenen Zielen und Absichten agieren.

Korruption und Drogenhandel

Die weitverbreitete Korruption und der Einfluss der Drogenökonomie gehören zu den wichtigsten Entwicklungshemmnissen. Afghanistan ist mit circa 90 Prozent Anteil der größte Opiumlieferant der Welt. Laut dem jüngsten UN-Bericht vom September 2009 ist der Mohnanbau im zweiten Jahr in Folge zurückgegangen, trotzdem bleiben Drogenanbau und -handel und die damit verbundene Gewaltkriminalität entscheidende Hindernisse für eine wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan, die den Bedürfnissen der Bevölkerung dient. Die Drogenökonomie bedroht aufgrund der Beteiligung auch hochrangiger Staatsvertreter den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Ein konsequentes und entschlossenes Vorgehen der afghanischen und internationalen Akteure gegen Korruption und Drogenhandel ist bisher nicht erkennbar.

Perspektiven für eine selbstbestimmte Entwicklung: Empfehlungen und Forderungen an die deutsche Bundesregierung und den Deutschen Bundestag

Schutz der Zivilbevölkerung

Unter allen Umständen ist die Sicherheit der afghanischen Bevölkerung zu gewährleisten. Das Humanitäre Völkerrecht, das den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten verbindlich regelt, darf nicht durch unverhältnismäßige Mittel und Formen der Kriegsführung ausgehöhlt werden. Um Aufbau und Entwicklung zu ermöglichen, muss die Spirale der Gewalt vielmehr deutlich zurückgedreht werden.

UN-Mandat überprüfen

Angesichts der Bilanz der bisherigen militärischen Engagements in Afghanistan sind die UN aufgefordert, bei der Erteilung eines neuen Mandats dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Um einer politischen Lösung unter Einbeziehung von Anrainerstaaten und anderen wichtigen Akteuren wie Russland oder China, vor allem aber der afghanischen Zivilgesellschaft – einschließlich der Vertreterinnen von Frauenorganisationen – selbst den Weg zu bereiten, darf das Mandat nicht länger der NATO übertragen bleiben. Im Rahmen einer (regionalen) Afghanistan-Konferenz sollte stattdessen ein neues Mandat erarbeitet werden, das dem Anspruch des Schutzes der Zivilbevölkerung sowie der Schaffung von Sicherheit gerecht werden kann. Die Bundesregierung ist gefordert, bei der UN, bei ihren Partnern und Verbündeten entsprechende Initiativen zu ergreifen.

Es ist dringend zu prüfen, wie die Vereinten Nationen aufgrund der Manipulationen bei den Präsidentenwahlen und den damit verbundenen schweren Versäumnissen von UNAMA – das UN-Mandat beinhaltet unter anderem die Stärkung der gewählten Regierung und die Förderung von guter Regierungsführung – die Glaubwürdigkeit der UN-Mission wiederherstellen können.

Schädliche Vermischung von militärischem und zivilem Engagement beenden

Die schädliche und irreführende Vermischung von zivilen und militärischen Aufgaben muss endlich beendet werden. Weder dürfen Streitkräfte selbst eigene zivile Hilfsprojekte durchführen, noch dürfen Hilfsorganisationen für militärische oder politische Ziele vereinnahmt und instrumentalisiert werden, weil dadurch die Unabhängigkeit und besonders die Unparteilichkeit der Hilfsorganisationen un-

terminiert und ihre lokalen und internationalen Mitarbeiter gefährdet werden. Der militärische Ansatz von „winning the hearts and minds“ respektive der Aufstandsbekämpfung durch Entwicklungshilfe ist in Afghanistan auch daran gescheitert, dass die Nutznießer ziviler Aufbaumaßnahmen durch Streitkräfte in vielen Fällen nicht die wirklich Bedürftigen sind, sondern einflussreiche und korrupte Eliten.¹

Die Forderung, die Unabhängigkeit der NRO zu respektieren und sie nicht in eine zivil-militärische Kooperation einzubinden, richtet sich sowohl an die Bundesregierung als auch an EU und NATO. Darüber hinaus sollten Aktivitäten der Civil Military Cooperation (CIMIC) und das PRT-Konzept einer kritischen Überprüfung und unabhängigen Evaluation unterzogen werden, insbesondere was deren entwicklungspolitischen Nutzen angeht.

Für eine Exitstrategie

Mittelfristiges Ziel muss sein, alle ausländischen Truppen aus Afghanistan abzuziehen und dem Selbstbestimmungsrecht des afghanischen Volkes wieder volle Geltung zu verschaffen. Deshalb muss der Diskussionsprozess über eine Exitstrategie, der auf politischer Ebene bereits begonnen hat, auch in Deutschland unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft intensiv geführt werden.

Entwicklungshilfe wirksamer und nachhaltiger gestalten

Nach wie vor besteht auch in Deutschland ein eklatantes Missverhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand für das militärische Engagement in Afghanistan und jenem für die zivile Not- und Aufbauhilfe. Die Mittel für Not- und Entwicklungshilfe müssen daher deutlich aufgestockt werden. Allerdings reicht eine nur quantitative Erhöhung nicht aus. Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich konsequent nach dem Bedarf ausrichten; die bestehende Unterordnung unter militärische und politische Prioritäten ist zu beenden.

Gleichzeitig muss die Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan

1. Vgl. A. Wilder: A 'weapons system' based on wishful thinking. In: Boston Globe vom 16. September 2009.

dringend verbessert werden. Die Geberstaaten sollten der nachhaltigen Armutsbekämpfung Priorität geben statt verstärkt „Quick Impact Projects“ mit kurzfristiger Zielsetzung durchzuführen. Zu einer nachhaltigen Strategie gehören insbesondere die Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung, Capacity Building, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verlagerung der Förderschwerpunkte von den Städten in ländliche Gebiete. Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sollen von dafür qualifizierten Organisationen und nicht durch Streitkräfte durchgeführt werden. Für eine nachhaltige Entwicklung sind der Einbezug und die Berücksichtigung aller Bevölkerungsteile unabdingbar. Dies bedingt eine gender- und kulturgerechte Ausgestaltung der Aufbau- und Entwicklungsinitiativen auf allen zivilen und politischen Ebenen. Bei Fragen der Zusammenarbeit muss einer Pauschalstigmatisierung entgegengewirkt werden, bei der konservative, religiöse und lokale afghanische Kritik generell unter Terror- und Taliban-Verdacht gestellt wird.

Für den nachhaltigen Aufbau Afghanistans ist es notwendig, humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit besser miteinander zu verknüpfen. Idealerweise sollte bei den Projekten der Soforthilfe von Beginn an ein konzeptioneller Grundstein für eine sich selbst tragende, nachhaltige Entwicklung gelegt werden. Entwicklungszusammenarbeit soll ihrerseits dazu beitragen, die Anfälligkeit für Katastrophen zu verringern, Katastrophenfolgen zu mildern und Menschen zur Selbsthilfe in Katastrophensituationen zu befähigen.

Demokratische Grundrechte und rechtsstaatliche Strukturen, Menschenrechte und Frauenrechte garantieren

Die demokratischen Grundrechte, insbesondere Frauenrechte und Pressefreiheit in Staat und Gesellschaft, müssen endlich durchgesetzt, die demokratische Teilhabe muss verbessert und das zivilgesellschaftliche Engagement zur Veränderung von politischen Strukturen stärker unterstützt und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Afghaninnen und Afghanen setzen sich verstärkt zur Wehr gegen Menschenrechtsverletzungen, politische Willkür und Korruption, gegen Ungerechtigkeiten und Rechtsverletzungen durch das Justizsystem und die frauenfeindliche

Gesetzgebung. Die Bundesregierung sollte sich in diesem Zusammenhang gegenüber der afghanischen Regierung entschieden dafür einsetzen, dass das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen endlich umgesetzt wird. Dies wäre ein Meilenstein, um Straflosigkeit für Verbrechen an Frauen und Mädchen zu beenden. Als konkrete Maßnahmen sind insbesondere zu nennen: Schulungen von Polizei- und Justizbeamten, Aufstockung der Polizei durch einen erhöhten Frauenanteil und der Aufbau von Polizeistationen, zu denen auch Frauen Zugang haben.

Für engagierte Mitglieder der Zivilgesellschaft in Afghanistan, die aufgrund ihres Einsatzes für Freiheits- und Menschenrechte bedroht werden, sind angemessene Schutzmechanismen zu entwickeln. Die Bundesregierung soll zudem auf die Rücknahme des Amnestiegesetzes drängen, mit dem sich ehemalige Kriegsverbrecher selbst jeder Strafverfolgung entzogen haben.

Flüchtlingen aus Afghanistan muss Asyl gewährt werden

Hier ist in erster Linie die Bundesregierung gefordert, aber auch die übrigen Länder der EU sind in der humanitären Pflicht, Flüchtlingen aus Afghanistan Asyl zu gewähren. Afghaninnen und Afghanen, die bereits in Deutschland oder der EU Zuflucht gefunden haben, ist ein Aufenthaltsrecht einzuräumen. Sie dürfen nicht – wie in der Vergangenheit beispielsweise in Hamburg passiert – abgeschoben werden.

Den Austausch zwischen NRO und der Politik institutionalisieren

Die in Afghanistan tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen können einen wichtigen Beitrag zum Dialog zwischen den gesellschaftlichen und politischen Kräften um die Zukunft Afghanistans leisten. Sie sind Mittler und Fürsprecher für Interessen und Belange der afghanischen Zivilgesellschaft, die in den gegenwärtigen Debatten um die Belange ihres Heimatlandes oft kein Gehör finden. Der begonnene sporadische Dialog zwischen Bundesregierung und NRO sollte daher fortgesetzt, intensiviert und institutionalisiert werden.

VENRO-Mitglieder (Stand: September 2009)

- action medeor
- ADRA Deutschland
- Ärzte der Welt
- Ärzte für die Dritte Welt
- Ärzte ohne Grenzen*
- africa action/Deutschland*
- Akademie Klausenhof
- Aktion Canchanabury
- Andheri-Hilfe Bonn
- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland
- Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl)
- Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland (aej)
- Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie
- Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH)
- ASW – Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt
- AT-Verband*
- AWO International
- Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit (bezev)*
- BONO-Direkthilfe
- Brot für die Welt
- Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein (BEI)
- Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ)
- Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung
- CARE Deutschland-Luxemburg
- Caritas International
- Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala
- ChildFund Deutschland
- Christliche Initiative Romero
- Christoffel-Blindenmission Deutschland
- Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB)
- Das Hunger Projekt
- Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen (DESWOS)
- Deutsche Kommission Justitia et Pax
- Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe (DAHW)
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Deutsches Blindenhilfswerk
- Deutsches Komitee für UNICEF*
- Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge*
- Deutsches Rotes Kreuz*
- DGB-Bildungswerk – Nord-Süd-Netz
- Difäm
- Dritte Welt JournalistInnen Netz
- Eine Welt Netz NRW
- Eine Welt Netzwerk Hamburg
- EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst
- Evangelische Akademien in Deutschland (EAD)
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
- FIAN-Deutschland
- Gemeinschaft Sant' Egidio
- Germanwatch
- Handicap International
- HelpAge Deutschland
- Hildesheimer Blindenmission*
- Hilfswerk der Deutschen Lions
- humedica
- Indienhilfe
- INKOTA-netzwerk
- Internationaler Hilfsfonds
- Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)
- Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer
- Islamic Relief Deutschland
- Johanniter-Auslandshilfe
- Jugend Dritte Welt (JDW)
- Kairos Europa
- Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
- KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung
- Kindernothilfe
- Lateinamerika-Zentrum
- Lichtbrücke
- Malteser International
- Marie-Schlei-Verein
- materra – Stiftung Frau und Gesundheit
- medica mondiale
- medico international
- MISEREOR
- Missionszentrale der Franziskaner*
- Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland
- NETZ Bangladesch
- Ökumenische Initiative Eine Welt
- OIKOS EINE WELT
- Opportunity International Deutschland
- ORT Deutschland
- Oxfam Deutschland
- Peter-Hesse-Stiftung
- Plan International Deutschland
- Rhein-Donau-Stiftung*
- Rotary Deutschland Gemeindienst*
- Salem International
- Samhathi – Hilfe für Indien*
- Save the Children Deutschland*
- Senegalhilfe-Verein
- Senior Experten Service (SES)
- Society for International Development (SID)
- SODI – Solidaritätsdienst-international
- Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes
- Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
- Stiftung Nord-Süd-Brücken
- SÜDWIND – Institut für Ökonomie und Ökumene
- Susila Dharma – Soziale Dienste
- Swisscontact Germany
- Terra Tech Förderprojekte
- terre des hommes Deutschland
- Tierärzte ohne Grenzen*
- TransFair
- Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN)
- Verbund Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs (VENROB)
- Weltfriedendienst
- Welthaus Bielefeld
- Welthungerhilfe
- Weltladen-Dachverband
- Weltnotwerk der KAB Deutschlands
- Werkhof
- Werkstatt Ökonomie
- World University Service Deutsches Komitee
- World Vision Deutschland
- W. P. Schmitz-Stiftung
- Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe bei der GLS Treuhand

* Gastmitglied

Herausgeber:

Verband Entwicklungspolitik
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Kaiserstr. 201
53113 Bonn
Tel: 0228 / 94677-0
Fax: 0228 / 94677-99
E-Mail: sekretariat@venro.org
Homepage: www.venro.org

Das vorliegende Positionspapier wurde im Rahmen der VENRO-Arbeitsgruppe Afghanistan erstellt.

Autoren: Selmin Caliskan (medica mondiale), Timo Christians (Welthungerhilfe), Thomas Gebauer (medico international), Jürgen Lieser (Caritas international/VENRO), Hermann Rupp (MISEREOR)

Redaktion: Peter Runge

Endredaktion: Kirsten Prestin

Titelfoto: medica mondiale / Lizette Potgieter

Satz & Layout: i-gelb GmbH, Köln, www.i-gelb.de

Druck: Druckerei Gebr. Molberg GmbH, Bonn

Auflage: 1.000 Stück

Bonn, November 2009

VENRO ist der Dachverband der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland. Der Verband wurde im Jahr 1995 gegründet, ihm gehören rund 120 Organisationen an. Sie kommen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Zu den VENRO-Mitgliedern gehören 16 Eine-Welt-Landesnetzwerke. Sie repräsentieren etwa 2000 lokale entwicklungspolitische Initiativen und NRO.

Das zentrale Ziel von VENRO ist die gerechte Gestaltung der Globalisierung, insbesondere die Überwindung der weltweiten Armut. Der Verband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ein.

VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen NRO gegenüber der Politik
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik
- vertritt die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen

VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

www.venro.org