

"Afghanistans Nationale Entwicklungsstrategie“: Eine hohe Messlatte für die afghanische Regierung und die internationale Gebergemeinschaft

Inken Wiese, Oktober 2008 (im Auftrag der FES)

- Afghanistans Nationale Entwicklungsstrategie (ANDS) geht über das ursprüngliche Ziel eines Strategiepapiers im Rahmen der Entschuldungsinitiative von Weltbank und Internationalem Währungsfonds hinaus. Für die Umsetzung fehlt es jedoch noch an Strategien für die subnationale Ebene und an interministeriellen Strukturen.
- Die afghanische Regierung muss eine umfassendere „Afghan ownership“ bei der Erarbeitung von auf der ANDS basierenden Provinzstrategien gewährleisten.
- Als zentrale Forderung an die internationale Gemeinschaft formuliert die ANDS eine engere Koordinierung der Hilfe mit der afghanischen Regierung. Es wird die Unzufriedenheit auf beiden Seiten steigern, wenn diese Koordinierung mit der Begründung der mangelnden Kapazitäten afghanischer Ministerien weiter hinausgezögert wird.

Zahlreiche Strategiepapiere begleiten den Weg des Wiederaufbaus und der Stabilisierung Afghanistans seit dem Fall des Taliban-Regimes im Jahr 2001. Die internationalen Vereinbarungen und nationalen Konzepte begnügen sich dabei nicht mehr mit den bereits erzielten Erfolgen und Fortschritten wie zum Beispiel im humanitären Bereich und in der zivilen Infrastruktur, sondern betonen zunehmend die Verantwortung der afghanischen Regierung. So sah sich bereits der im Januar 2006 in London verabschiedete „Afghanistan Compact“ als „a political commitment of *both* Afghanistan and the international community“.¹ Das am 9. September 2008 vorgelegte aktualisierte Afghanistan-Konzept der Bundesregierung folgt dieser Linie und listet zahlreiche Erwartungen an die afghanische Regierung auf.²

Auf Seiten der afghanischen Regierung ist das Bewusstsein für die eigene Verant-

wortung nicht nur durchaus existent, sondern geht sogar einher mit dem expliziten Wunsch, von der internationalen Gebergemeinschaft in die Lage versetzt zu werden, entsprechend eigenverantwortlich und souverän handeln zu können. Aufschluss darüber gibt die am 21. April 2008 von Afghanistans Präsidenten Hamid Karzai verabschiedete Nationale Entwicklungsstrategie (Afghanistan National Development Strategy/ANDS). Sie stellte auf der „Pariser Konferenz zur Unterstützung des Wiederaufbaus Afghanistans“ am 12. Juni 2008 das zentrale Dokument dar, auf dem zukünftig die langfristige Selbstverpflichtung der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft basieren soll. I. An anderer Stelle ist deshalb auch von der „Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie“ die Rede. Was das bedeutet, interpretieren die jeweiligen Akteure jedoch sehr unterschiedlich.³

Im Folgenden soll dargestellt werden, welche Erwartungen die afghanische Regie-

¹ Die Betonung durch die kursive Schreibweise findet sich so in der [„Interim Afghanistan National Development Strategy - Summary Report“](#), S. 5.

² Siehe dazu [„Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung 2008“](#).

³ Citha D. Maaß: „Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie“, in: Peter Schmidt (Hrsg.): *Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategie, Perspektiven, Konsequenzen*, SWP-Studie, August 2008, Berlin, S. 13-28.

rung an die ANDS knüpft und welche Verpflichtungen sie damit einerseits gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft und andererseits gegenüber der eigenen Bevölkerung eingegangen ist. Die ANDS formuliert jedoch auch explizite Forderungen an die internationale Gebergemeinschaft, die hier dargestellt werden. Es kann argumentiert werden, dass durch die Bezugnahme der in Paris versammelten Staaten auf dieses Dokument beide Seiten weitgehende Selbstverpflichtungen eingegangen sind, an deren Umsetzung sie sich in Zukunft messen lassen müssen.

Zum Entstehungshintergrund der ANDS

Die ANDS ging aus der mehrjährigen Erarbeitung eines Strategiepapiers zur Armutsbekämpfung hervor. Solche „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) werden seit 1999 vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank als Instrument genutzt, damit Entwicklungsländer in Eigenverantwortung und unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppierungen für sich angemessene Stabilisierungs-, Struktur- und Sozialpolitiken entwerfen mit dem Ziel, Armut zu reduzieren und gesellschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Nach ihrer Genehmigung durch die Exekutivorgane von IWF und Weltbank stellen PRSPs die Voraussetzung für den weitgehenden Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative für stark verschuldete Staaten dar und sind somit ein zentrales operatives Instrument für die Politik von IWF und Weltbank sowie vieler bilateraler Geber gegenüber diesen Staaten.

Unter der Leitung von Prof. Ishaq Naderi, dem Chefberater von Präsident Karzai für Wirtschaftsangelegenheiten, und unterstützt durch zahlreiche afghanische und ausländische Experten erarbeitete ein Sekretariat Linien, entlang derer Wirtschaftswachstum mit einem kritischen Bewusstsein für soziale Fragen und besonders für Armut ermöglicht werden sollte. Früh wurde das Papier von der afghanischen Regierung in „Afghanistan National Development Strategy“ umgetauft. Der Titel des Dokuments sollte innen- wie außenpolitisch die afghanische Eigenverantwortung für den Stabilisierungsprozess

widerspiegeln und die gewachsene afghanische Souveränität signalisieren.

Das fast 200-seitige Papier ruht auf den drei Säulen „Sicherheit“, „Governance, Rechtsstaat, Menschenrechte“ sowie „Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung“. Als Querschnittsthemen sollen Geschlechtergleichheit, der Kampf gegen Drogenwirtschaft und Korruption, regionale Kooperation und der Umweltschutz in alle Politikfelder integriert werden, wodurch ein enger Bezug zum Afghanistan Compact von 2006 hergestellt ist.⁴ Gleichzeitig nennt die ANDS auch die Verpflichtung der afghanischen Regierung, bis 2020 die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu erreichen.⁵

Im Ergebnis geht die ANDS weit über die Anforderungen an ein PRSP hinaus. Dies liegt zum einen daran, dass man bemüht war, aus den Fehlern und Schwächen von PRS-Prozessen anderer Länder zu lernen. So wurden von Anfang an umfangreiche Anstrengungen unternommen, um den Aspekt des *Statebuilding* in den weiteren ANDS-Prozess zu integrieren, da Strategien der Armutsreduzierung in Ländern mit einem schwachen öffentlichen Sektor oder mit stark geber-dominierten Beziehungen nur sehr begrenzt Wirkung entfaltet haben. Zum anderen wurde im Prozess der Erstellung immer wieder der Sorge Ausdruck verliehen, dass der Fokus auf ein westlich-liberales Entwicklungskonzept eine Bedrohung für die afghanische kulturelle Identität bedeuten könnte.⁶ Die starke Betonung afghanischer staatlicher und kultureller Souveränität in der ANDS spiegelt diese spezifisch afghanische Sorge wider.

Bessere Geberkoordinierung gefordert

Vor allem aber sieht die afghanische Regierung in der ANDS ein Instrument, um den Umgang mit den internationalen Gebern in größerer Eigenverantwortung ge-

⁴ ACBAR Guide to ANDS, Kabul, 2007, S.

^{4.}
⁵ Siehe „[Afghanistan National Development Strategy](#)“, S. 5.

⁶ Hamish Nixon: International Assistance and Governance in Afghanistan. Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility Vol. 2, Heinrich Böll Stiftung, Juni 2007, Berlin, S. 27.

stalten zu können. Immer wieder wird daher in der ANDS betont, dass die in ihr aufgeführten Ziele nur in gemeinsamer Anstrengung und in Koordinierung mit der internationalen Gemeinschaft erreicht werden können. Dahinter steht auch der Wunsch der Regierung, einen immer größeren Anteil des Wiederaufbau-Budgets über den offiziellen Staatshaushalt abzuwickeln. Vor allem aber verleiht es der Unzufriedenheit der afghanischen Regierung über die bisherigen Entscheidungsmechanismen im Rahmen des Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) Ausdruck.

Das JCMB ist das Hauptgremium, in dem sich die am Wiederaufbau Afghanistans beteiligten internationalen Geber koordinieren sollen. In ihm sind neben verschiedenen afghanischen Ministerien die wichtigsten Geberländer, die relevanten internationalen Organisationen wie UNAMA sowie die direkten Nachbarstaaten Afghanistans vertreten. Dem JCMB obliegt auch die Kontrolle der Umsetzung des „Afghanistan Compact“. Da der „Afghanistan Compact“ neben der ANDS bestehen bleibt, verfügt die internationale Gemeinschaft über das JCMB weiterhin über ein Mittel, Druck auf die afghanische Regierung hinsichtlich der Erreichung der gemeinsam in London vereinbarten konkreten Mindestanforderungen (*benchmarks*) auszuüben.

Von der ANDS hingegen erhofft sich die afghanische Regierung, ihrerseits Druck auf die internationale Gebergemeinschaft zu entfalten. Sie kritisiert, dass die internationale Gemeinschaft nicht mit einer Stimme spricht. Die nationalen Agenden der Geber schwächen nicht nur die Vereinten Nationen und die potentielle Rolle von UNAMA, sondern verhindern auch mögliche Synergieeffekte, die bei der Umsetzung von Projekten gewonnen werden könnten und die die Effektivität der Hilfgelder im Ganzen steigern würde. In dieser Konstellation sieht sich die afghanische Regierung in ihren Möglichkeiten und ihrem Recht eingeschränkt, ihre legitimen eigenen Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Die ANDS soll ermöglichen, die Hilfe der internationalen Gebergemeinschaft auf die dort von afghani-

scher Seite formulierten Ziele hin zu koordinieren.

Man spekuliert darauf, dass eine engere Koordinierung auch die bisher häufig nur unzureichende Berichterstattung einiger internationaler Geber über umgesetzte Projekte korrigieren kann. Einzelne Geberländer scheinen sich zudem auf die medienwirksame In-Aussicht-Stellung von Mitteln („pledges“) auf internationalen Konferenzen zu beschränken, denen sie keine Taten („commitment“, „disbursement“) folgen lassen.⁷ Dies sowie die lückenhafte Berichterstattung verzerren das Verhältnis von zugesagten Finanzmitteln zu tatsächlichem Mittelabfluss, das von der NGO-Dachorganisation ACBAR (*Agency Coordinating Body for Afghan Relief*) angeprangert wurde und auch in der deutschen Presse ein großes Echo fand.⁸

Insbesondere Finanzminister Anwar-ul Haq Ahady hofft, durch die ANDS die mehrfach von ihm angemahnte „aid effectiveness“ zu steigern, mindestens jedoch zu einem Thema von größerer Prominenz auf der internationalen Afghanistan-Agenda zu machen. Das Finanzministerium kritisiert seit langem, dass die Geberländer nur einen Bruchteil ihrer finanziellen Hilfe über das staatliche Budget abwickeln und viele darüber hinausgehende Projekte gar nicht oder nur oberflächlich mit der afghanischen Regierung abgestimmt werden.

Weitere Kritik am ANDS-Prozess

Bevor auf die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung der ANDS verbunden sein werden, eingegangen wird, sei in diesem Zusammenhang kurz auf zwei weitere Kritikpunkte am Prozess der ANDS-Erstellung hingewiesen. Es wird unter anderem bemängelt, dass die ANDS nicht unter ausreichender Beteiligung der Be-

⁷ Erhellend ist in diesem Zusammenhang die vom afghanischen Finanzministerium für die Paris-Konferenz erstellte Übersicht über die in Aussicht gestellten, zugesagten und abgeflossenen finanziellen Mittel. Siehe „1387 Donors Financial Review“ - Table 18, Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance, Directorate-General Budget, Aid Coordination Unit, June 2008, Kabul, S. 25.

⁸ Stefan Schultz: „Studie enthüllt eklatante Mängel bei der Entwicklungshilfe“, in: [spiegel-online 25.3.2008](http://spiegel-online.25.3.2008).

völkerung entstanden sei und dass der Prozess die Erwartungen der Bevölkerung unrealistisch geschürt habe. Auch wenn diese beiden Kritikpunkte einander in gewisser Weise widersprechen, so weisen sie auf Schwächen im Prozess der Strategieentwicklung hin, die bei der Umsetzung der ANDS stärker beachtet werden sollten.

Keine "echte" Afghan Ownership

Die ANDS nimmt für sich in Anspruch, aus einem umfassenden partizipativen Ansatz entstanden zu sein, in den neben der Regierung auch Organisationen der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der internationalen Gemeinschaft eingebunden gewesen sein sollen. Gemeinsam sollten während der Arbeit an der ANDS Schlüsselprioritäten für Aktivitäten und Reformen identifiziert werden, von denen die weitreichendsten Impulse für Wachstum und Armutsreduzierung zu erwarten sein würden.⁹ Früh im Prozess wurde bemängelt, dass das Prinzip der „country ownership“ und damit die Beteiligung der Bevölkerung am Dokument wohl nicht so weit realisiert werden würde, wie es der Text der ANDS suggerieren möchte. So wurde das Dokument primär durch afghanische Eliten unter starker internationaler Beteiligung entworfen, während sich die Teilnahme von Gesellschaft und Bürgern auf rein formale Konsultationen beschränkte. Dies kann zwar als Form der Partizipation betrachtet werden, die Konsultationen selbst gingen jedoch nicht mit Entscheidungskompetenzen einher. In persönlichen Gesprächen mit NGOs und Provinzräten im Norden und Süden Afghanistans sowie in Kabul war die Frustration spürbar, dass zahlreiche geäußerte Wünsche und Bedürfnisse keinen Eingang in die ANDS gefunden hätten und die Konsultationen somit ohne Konsequenzen geblieben wären.

Dies mag zum einen an den von Vertretern der internationalen Gemeinschaft kritisierten „shopping lists“ ohne Prioritäten gelegen haben, die aus den Konsultationen und aus der Zuarbeit der Ministerien hervorgegangen seien und die nur schwer in eine landesweite Strategie inkorporiert

werden konnten. Zum anderen aber hätten die Konsultationen in den Provinzen erst stattgefunden, als die ANDS in ihrer Grundstruktur und Ausrichtung bereits feststand. Diese Vermutung wird dadurch gestützt, dass der Prozess der Ausformulierung der ANDS bis in die letzten Phasen hinein auf Englisch stattfand.

Überhöhte Erwartungen geschürt

Einige Experten bezweifeln zudem, wie angesichts der angespannten Sicherheitslage insbesondere im Süden und Osten überhaupt Konsultationen oder Jirgas durchgeführt werden konnten. Dies habe dazu geführt, dass die versammelten Vertreter der Stämme, Provinzräte, NGOs und Bürger nicht angemessen auf die Ziele und Inhalte der Konsultation vorbereitet gewesen seien.¹⁰ In zahlreichen Fällen haben die Konsultationen die Unzufriedenheit und Ungeduld der Bevölkerung geschürt, da scheinbar nur unzureichend kommuniziert wurde, dass die Umsetzung sich auf einen langfristigen Zeitraum bezieht.

Umsetzung der ANDS noch unklar

Zwar ist die ANDS neben dem „Afghanistan Compact“ seit der Paris-Konferenz für alle zivilen und militärischen Akteure die zentrale Bezugsgröße. Damit die ANDS umgesetzt werden und sie die oben genannten in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann, müssen folgende Probleme unverzüglich und umfassend angegangen werden.

1) Schaffung interministerieller Strukturen

Noch ist ungeklärt, wie die verschiedenen politischen Strategien der Gebergemeinschaft und der afghanischen Regierung mittelfristig durch entsprechende technische und personelle Strukturen mit der Agenda der ANDS übereingebracht werden können. So wurde beispielsweise bisher noch keine Einigung über die Besetzung der einzurichtenden interministeriellen Ausschüsse in der afghanischen Regierung zur Umsetzung der ANDS gefunden.

⁹ Siehe <http://www.ands.gov.af/ands/andsconts/consultation/front.asp>.

¹⁰ Maaß (August 2008), S. 25.

Um tatsächlich eine bessere Koordinierung der Geber mit der afghanischen Regierung zu ermöglichen, müssen die grundsätzlichen Kommunikationsstrukturen verändert werden. Bisher ist dafür die „Aid Coordination Unit“ im afghanischen Finanzministerium zuständig, was sich jedoch besonders im Fall solcher Länder als schwierig gestaltet, die nicht durch eine Botschaft in Kabul vertreten sind oder deren Behörden im Umgang mit Email in englischer Sprache ungeübt sind. Dass das afghanische Finanzministerium trotz umfangreicher finanzieller und personeller Unterstützung durch die Asiatische Entwicklungsbank und andere Organisationen immer noch unzureichende personelle und technische Kapazitäten insbesondere auf mittlerer Ebene aufweist, erleichtert das Unterfangen der Koordinierung nicht.

Ein nicht ganz neuer Vorschlag, der aber jüngst wieder von einigen Geberstaaten vertreten wird, ist daher, die afghanischen Ministerien mit Hilfe von ausländischen Expertenteams zu unterstützen, die sich wiederum von einer zentralen Instanz koordinieren lassen. Dies widerspricht jedoch nicht nur dem Selbstverständnis der afghanischen Regierung mit ihrer Forderung nach mehr Souveränität, sondern birgt auch Streit darüber, welche Institution die nötigen Kapazitäten und Kompetenzen für eine derartige Koordinierung zur Verfügung stellen könnte. UNAMA und ISAF sind nur zwei der in diesem Kontext genannten Möglichkeiten.

2) Mehr lokale Einbindung bei der Entwicklung von Provinzstrategien

Ein wichtiger nächster Schritt muss die Arbeit an Umsetzungsstrategien der ANDS für die Provinz- und Distriktebene sein. Von internationalen zivilen Kräften gerade im Süden Afghanistans wird in diesem Zusammenhang befürchtet, dass neben Zentralisierungstendenzen der Regierung auf Kabul auch die dortige Konzentration von einflussreichen Geberorganisationen für die Übersetzung der ANDS in die Realitäten in den Provinzen hinderlich sein könnte. Politische Entscheidungen in praktisches Handeln umzusetzen, kann angesichts der jenseits von Kabul nur schwach ausgebildeten Staatlichkeit jedoch ausgesprochen schwierig sein, wie

unter anderem ein Evaluierungsbericht des BMZ für Aktivitäten in Nordafghanistan zeigt.¹¹

Dies wäre auch eine Möglichkeit, um die oben dargestellte mangelnde Teilhabe der Bevölkerung an der ANDS zu korrigieren. Lokale Bedürfnisse müssen in die Umsetzung der Entwicklungsstrategie genauso einfließen wie die jeweiligen Rahmenbedingungen. Dass sogar afghanische Regierungsvertreter nicht zuletzt aufgrund der Sicherheitslage den Süden nur selten besuchen, erschwert die Aufgabe zusätzlich. Die Herausforderungen einer Umsetzung der ANDS auf der Provinzebene dürfen daher weder von der afghanischen Regierung noch von der internationalen Gemeinschaft unterschätzt werden und muss mit der nötigen Aufmerksamkeit verfolgt werden

3) Zu wenig Kompetenzen und Budgethoheit auf subnationaler Ebene

Bei der Umsetzung der ANDS in den Provinzen und Distrikten muss darauf geachtet werden, dass sich die dort bereits existierenden Institutionen nicht gegenseitig blockieren. Zahlreiche solcher Institutionen wurden in den vergangenen Jahren geschaffen, um eine Basis für eine demokratische Staatlichkeit zu legen, die in den Provinzen und Distrikten zum Teil historisch, zum Teil aufgrund von jahrzehntelanger Zerstörung völlig fehlten.¹² Auch sie verfolgen unter anderem Strategien zur Armutsreduzierung. Ihre Einbindung in die fiskalen und administrativen Strukturen des Staates ist aber alles andere als klar .

Zu nennen ist dabei zum einen die Vergabe von Geldern aus den Provincial Development Funds, über die lokale Autoritäten in Kooperation mit den Provincial Re-

¹¹ [BMZ-Evaluierungsbericht 031: „Friedensmission in Nordost Afghanistan – welche Wirkungen hat die Entwicklungszusammenarbeit. Zwischenbericht“, Bonn/Berlin, September 2007.](#)

¹² Intensiv beschäftigt sich Jochen Hippler mit den Folgen der mangelnden staatlichen Strukturen für das Projekt eines demokratischen Wiederaufbaus auseinander. Siehe Jochen Hippler: „Afghanistan: Kurskorrektur oder Rückzug? Die politischen Folgen aus der Gewalteskalation“, Policy Paper 29, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, September 2008, S. 6 ff.

construction Teams (PRTs) entscheiden. Daneben agiert das „Independent Directorate of Local Governance“ (IDLG) unter der Leitung des Karzai-Vertrauten Jailani Popal. Durch die Vergabe von Fördergeldern stellt es ein Instrument dar, mit dem Karzai im Vorfeld der für 2009 vorgesehenen Präsidentschaftswahlen bis tief in die Provinzen Einfluss ausüben wird.¹³ Ebenfalls in diesem Zusammenhang zu nennen sind die „Community Development Councils“ (CDC), die im Rahmen des Nationalen Solidaritätsfonds vom Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung aufgebaut wurden und ihr Budget aus dem „Afghanistan Reconstruction Trust Fund“ erhalten.¹⁴ Ihr Ansatz, gemeinsam mit Vertretern der dörflichen Basis Prioritäten zu identifizieren und entsprechende Projekte umzusetzen, wurde auch von Diplomaten in Kabul überwiegend als erfolgreich erachtet. Ob die CDCs angesichts von Karzais Interesse an einem Erfolg des IDLG ihre Arbeit ungehindert fortsetzen können, wird von Seiten der afghanischen Zivilgesellschaft und Vertretern der internationalen Gemeinschaft bezweifelt. Mittelfristig sollte darauf geachtet werden, dass neben den Gouverneuren vor allem die gewählten lokalen Gremien wie Provinzräte und noch zu wählenden Distriktsräte mit einer eigenen Budgethoheit ausgestattet werden, da sonst ihre politische Legitimität dauerhaft unterminiert bleibt bzw. wird.

Es gilt darauf zu achten, dass die Zentralisierung der Regierung in Kabul nicht die in der ANDS beschriebenen Reformziele für gute Regierungsführung auf subnationaler Ebene verhindert. Gleichzeitig dürfen durch die ANDS keine neuen Strukturen geschaffen werden, die durch den Kompetenzstreit von Institutionen zu einer weiteren Schwächung der subnationalen Ebene führen.

Ausblick

Trotz aller strukturellen Mängel und des schwierigen Prozesses seiner Entstehung belohnte die in Paris versammelte internationale Gemeinschaft die ANDS mit Finanzversprechen in Höhe von ca. 20 Milli-

arden US-Dollar für die kommenden Jahre. Wenn der Wiederaufbau von Afghanistan nachhaltig bleiben soll, muss die Forderung der ANDS nach einer besseren Koordinierung berücksichtigt werden. Denn ein nachhaltiger Wiederaufbau ist, wie an anderer Stelle richtig analysiert wurde, „ein sehr anspruchsvolles Vorhaben, das nur zusammen mit der lokalen Bevölkerung, nicht aber gegen sie gemeistert werden kann und dessen Erfolg keineswegs garantiert ist“.¹⁵

Die Frage nach dem geeigneten Konzept und den entsprechenden Strukturen für dieses Vorhaben ist über die „Mandatsverlängerungssaison“ hinaus aktuell. Dazu gehört aber nicht allein, mehr Druck auf die afghanische Regierung auszuüben, mehr Anstrengungen zur Erreichung der gemeinsam vereinbarten Ziele zu unternehmen. Die internationale Gemeinschaft ist selbst zu größeren Bemühungen angehalten, die vor allem im Bereich der Koordinierung liegen: mit der afghanischen Regierung, zwischen militärischen und zivilen Akteuren und mit den Gebern untereinander. Folgendes sollte dabei beachtet werden:

1) Mehr Mitspracherecht und Einbindung der afghanischen Seite

Nur wenige Länder bzw. nationale Ministerien nutzen wie das deutsche Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) offizielle Regierungsverhandlungen, um sich gemeinsam mit der afghanischen Regierung auf die Verwendung der zugesagten Hilfsgelder zu verständigen. Selbst das Auswärtige Amt betreibt bislang keine derart weitreichende und zeitintensive Einbindung der afghanischen Regierung. Die Stärkung afghanischer Staatlichkeit wird jedoch so lange keine Fortschritte machen, wie man der jungen Exekutive und ihrer Verwaltung nicht Mitspracherechte einräumt und sie ggf. auch von ihren eigenen Fehlern lernen lässt.

¹³ Citha D. Maaß: „Paradigmenwechsel in Afghanistan“, SWP-Aktuell 44, Mai 2008, S. 3.

¹⁴ Nixon, S. 21.

¹⁵ Frank Kupferschmidt: „Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wie viel ist genug?“, in: Peter Schmidt (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategie, Perspektiven, Konsequenzen, SWP-Studie, August 2008, Berlin, S. 73-83, 73.

2) Mehr zivile Koordinierung

Die militärische Stabilisierung und der zivile Wiederaufbau folgen unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Die Dauer und die Anstrengungen für die Schaffung von staatlichen Strukturen sind dabei unterschätzt worden, was besonders auf militärischer Seite zunehmend auf Ungeduld und Unverständnis stößt. Der oben genannte Wunsch nach einem koordinierten „Mentoring“ der afghanischen Ministerien wird daher verstärkt von militärischer Seite gefordert. Die Bundesregierung sollte darauf achten, den zivilen Aspekt in diesem Bereich zu betonen. Dazu gehört auch, auf ein einheitliches Auftreten der EU-Vertreter im JCMB zu drängen, um dadurch die Rolle von UNAMA konsequent zu stärken. Dies kann im Zweifelsfall bedeuten, nationale Agenden, die eine Konzentration von Hilfsgeldern in solchen Regionen verfolgen, in denen die eigenen Soldaten aktiv sind, zugunsten von landesweiten Ansätzen zurückzustellen.

3) Augenmerk auf Counter-Narcotics

Effektiver Druck auf die afghanische Regierung kann nur ausgeübt werden, wenn die internationalen Geber ihre Prioritäten geeint vertreten. Dies ist derzeit vor allem im Bereich der Drogenbekämpfung nicht der Fall. Zwar muss darauf geachtet werden, wie vor allem Deutschland betont, dass die afghanische Regierung hinter den Bemühungen steht. Doch wäre es kontraproduktiv, die Drogenbekämpfung aufzuschieben, bis die afghanische Polizei für dieses Unternehmen ausgebildet ist. Die Bundesregierung muss sich daher in diesem Kontext verstärkt um die Entwicklung entsprechender Strategien bemühen.

4) Die eigene Bevölkerung mitnehmen

Die Zustimmung zur Intervention in Afghanistan in der deutschen Bevölkerung sinkt massiv, da die Langfristigkeit des Vorhabens nicht angemessen erläutert wird. Es geht um den Wiederaufbau eines Landes, das 25 Jahre Bürgerkrieg erlebt hat, dessen Bevölkerung aber zu 68% jünger als 25 Jahre ist. Einer ganzen Generation erstmals Zugang zu Bildung zu ermöglichen und Zukunftsperspektiven auf dem Arbeitsmarkt aufzubauen und staatliche Strukturen zu entwickeln, die fernab von Kabul nie existiert haben, ist keine Aufga-

be, die sich binnen weniger Jahre bewerkstelligen lässt. Allein auf die Zeit des Taliban-Regimes als Referenzpunkt zu verweisen, wie es beispielsweise das Bundesministerium für Verteidigung in seinem aktualisierten Informationsmaterial tut, ist nicht dazu angetan, die eigentlichen Schwierigkeiten des Vorhabens deutlich und verständlich zu machen.¹⁶ Politik und Zivilgesellschaft sollten sich daher bemühen, trotz bzw. aufgrund der Auseinandersetzungen über das militärische Vorgehen und deren Dauer nicht das Ausmaß der Herausforderungen herunterzuspielen. Nur wenn dies deutlicher wird, kann auch die Unterstützung der Bevölkerung langfristig gewonnen werden, die den Erfolg des Wiederaufbaus und der Stabilisierung von Afghanistan sichert.

Inken Wiese ist Islamwissenschaftlerin und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag. Im Rahmen ihres Promotionsprojekts beschäftigt sie sich mit Fragen der internationalen Geberkoordination in Afghanistan. Die Ergebnisse dieses Artikels basieren auf Gesprächen, die die Autorin im August 2008 in verschiedenen Provinzen Afghanistans geführt hat. Die in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind die der Autorin und spiegeln nicht unbedingt die der FES wider.

¹⁶ Siehe dazu die DVD „Unsere Bundeswehr in Afghanistan: Für Sicherheit und Frieden“, Neufassung 2008, BMVG, Presse- und Informationsstab AB 2.

