

## Entwicklungspolitische Diskussionstage 2006

### **Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität**

Dokumentation der Veranstaltung vom 5. April 2006 in Berlin



## Entwicklungspolitische Diskussionstage 2006

### **Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität**

Dokumentation der Veranstaltung vom 5. April 2006 in Berlin

ReferentInnen:

Dr. Bernt Glatzer  
Dr. Conrad Schetter  
Marc Theuss  
Annette Wulf

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung  
Humboldt Universität zu Berlin

Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des  
44. Jahrgangs des Seminars für  
Ländliche Entwicklung (SLE)

## Vorwort

In der Woche vom 3. bis zum 6. April 2006 fanden mittlerweile zum sechsten Mal die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis haben jeweils halbtägig zu folgenden hochaktuellen Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts
- Katastrophenvorsorge – Eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit
- Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität
- Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 44. Jahrgangs des SLE vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die HBS stellte die Räumlichkeiten und finanzielle Mittel zur Verfügung.

Die vorliegende Dokumentation hält die Diskussionen der vier Tage fest und beinhaltet zu jedem Thema die Beiträge der Referentinnen und Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge und Kontroversen der Podiums- und Publikumsdiskussionen zusammengefasst. Wir hoffen, dass wir die vielen interessanten Anstöße und Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage brachten, somit an eine breite Fachöffentlichkeit weitergeben können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2006 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Ingrid Spiller (HBS)

### Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung) Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development

Herausgeber/  
Editors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin,  
Telefon: +49-(0)30-2093 6900  
Fax: +49-(0)30-2093 6904  
E-mail: [sle@agrar.hu-berlin.de](mailto:sle@agrar.hu-berlin.de)  
Internet: [www.berlinerseminar.de](http://www.berlinerseminar.de)

Redaktion/  
Managing Editor Silvia Martin Han  
SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

Vertrieb/  
Distributors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung  
E-mail: [sabine.doerr@agrar.hu-berlin.de](mailto:sabine.doerr@agrar.hu-berlin.de)

Copyright 2006 by SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

ISBN 3-936602-24-7 (c)

Nr. in SLE-Reihe S 220 c (Afghanistan)

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
Inhaltsverzeichnis .....	I
Abkürzungsverzeichnis .....	II
<b>1 Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität .....</b>	<b>1</b>
1.1 Inhaltliche Einführung .....	1
1.2 Zwischenbilanz Afghanistan ( <i>Dr. Bernd Glatzer</i> ) .....	4
1.3 Koordinierung, Methoden und Monitoring und Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan ( <i>Marc Theuss</i> ) .....	7
1.4 Die entwicklungspolitische Praxis in Afghanistan ( <i>Annette Wulf</i> ) .....	13
1.5 Entwicklungshemmnisse in Afghanistan ( <i>Dr. Conrad Schetter</i> ) .....	18
1.6 Zusammenfassung der Diskussion .....	21
<b>2 Kurzbiographien der ReferentInnen .....</b>	<b>27</b>
<b>3 Ausgewählte Literaturhinweise .....</b>	<b>28</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief
ADB	Asian Development Bank
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDC	Community Development Council
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECHO	European Community Humanitarian Office
EON	Entwicklungsorientierte Nothilfe
I-ANDS	nationale, vorläufige Entwicklungsstrategie Afghanistans
INRO	Internationale Nichtregierungsorganisation
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IOM	International Organization for Migration
I-PRSP	nationale, vorläufige Armutsminderungsstrategieprozesse
LRRD	Link between Relief, Rehabilitation and Development
M&E	Monitoring und Evaluierung
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
NSP	National Solidarity Programme
PRT	Provincial Reconstruction Team
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
VN	Vereinte Nationen
WIRAM	Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

# 1 Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität

**Vorbereitungs- und Moderationsteam:** *Henrica von der Behrens, Jaime A. Cossa, Susanne Gotthardt, Gesa Grundmann, Siddharth Prakash, Constanze Schaaff, Philipp Tepper*

## 1.1 Inhaltliche Einführung

Afghanistan gehört seit 2001 zu den zehn größten Empfängern internationaler Hilfsgelder. Auf der Geberkonferenz in London Anfang dieses Jahres wurden Afghanistan für die kommenden fünf Jahre 25 Milliarden Euro von der internationalen Gemeinschaft zugesichert. Derzeit wird fast der komplette afghanische Haushalt durch diese Mittel finanziert.

Als eines der wichtigsten Geberländer hat Deutschland allein in den Jahren 2002-2008 725 Mio. Euro für den Wiederaufbau in Afghanistan zur Verfügung gestellt. Dies schließt humanitäre Hilfe, Nothilfe und Sondermittel des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit ein. Hinzu kommt das Drei- bis Vierfache an Ausgaben für die Militärpräsenz sowie der Schuldenerlass von 34 Millionen Euro.

Angesichts dieser immensen Aufwendungen stellt sich die Frage, ob diese Hilfe tatsächlich zu einer langfristigen Friedenssicherung und Stabilisierung beiträgt. Hilft viel wirklich viel?

In Afghanistan fallen die Komplexität der Situation und die extremen Rahmenbedingungen auf:

Mit Beginn des Kabul-Prozesses soll die afghanische Regierung nun in der Lage sein, die staatlichen Institutionen und Strukturen selbstständig zu verwalten. Dies steht im Gegensatz zu der instabilen Situation im Land.

Das ehrgeizige Ziel, bis 2007 alle Milizen im Land entwaffnet zu haben, wird voraussichtlich nicht erreicht werden. Ganz im Gegenteil: In letzter Zeit nimmt die Gewalt auch in der Hauptstadt zu, was auch für die internationalen Hilfskräfte ein Risiko darstellt.

Durch eine teilweise Verflechtung von Milizen und Polizei sowie durch mangelhafte staatliche Institutionen und fehlende personelle Kapazitäten ist es für den ohnehin schwachen Staat schwierig, sein Gewaltmonopol auszuüben. Die Weltbank wirft der internationalen Gemeinschaft vor, durch die unausgewogene Unterstützung den Staat zusätzlich zu schwächen. Dreiviertel der finanziellen Hilfe fließen bisher an Nichtregierungsorganisationen und Privatunternehmen. Dies führte dazu, dass staatliche Institutionen nicht genutzt und von der Bevölkerung nicht wahrgenommen werden.

Die Menschenrechtssituation und die Situation der Frauen haben sich insbesondere in den Provinzen kaum verbessert.

Dort hat das Fehlen von staatlichen Strukturen verheerende Konsequenzen. Hier herrschen Kriegsfürsten mit Privatarmeen, und es hat sich eine Bürgerkriegsökonomie etabliert.

So machen Drogenanbau und -handel ca. 40 Prozent des afghanischen BIP aus, und diese Strukturen durchweben die gesamte Gesellschaft. Der internationalen Gemeinschaft wird vorgeworfen, dass es durch Kooperation teilweise zu einer Stärkung der Warlords im Schatten der Antiterrorbekämpfung und Projektarbeit kommt.

Auch stehen die kontroversen internationalen Interessen der Stabilisierung Afghanistans entgegen.

Angesichts dieser extremen Bedingungen und der hohen Dynamik von Veränderungen stellt sich die Frage, wie Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit aussehen müssen, wenn das Ziel Stabilisierung und Friedenssicherung gleichzeitig Voraussetzung einer langfristigen EZ in Afghanistan ist. Kann unter diesen Bedingungen von langfristiger EZ gesprochen werden?

Da wir uns heute über Ansprüche, Konzepte und Realität der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan austauschen wollen, sollen hier kurz die Leitlinien des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dargestellt werden.

Die staatlich geförderten Organisationen der deutsch-afghanischen Zusammenarbeit beziehen sich auf das 2003 entwickelte Afghanistan-Konzept der Bundesregierung. Kernpunkte des Programms sind:

- Aufbau politisch-administrativer Strukturen inkl. Unterstützung der Zivilgesellschaft und des vopolitischen Raums
- Verbesserung der Sicherheitslage durch Reform des Sicherheitssektors
- Wiederaufbau der ökonomischen und sozialen Infrastruktur, Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit und Stärkung der Rolle der Frauen und Verwirklichung ihrer Rechte

Wir sind also gespannt wie in der Praxis mit den schwierigen Rahmenbedingungen umgegangen wird und wie die jeweiligen Konzepte der Organisationen in Afghanistan umgesetzt werden können.

## 1.2 Zwischenbilanz Afghanistan

*Beitrag von Dr. Bernt Glatzer, InWEnt gGmbH*

### Der Bonn-Prozess

Von Anfang Dezember 2001 bis Ende Januar 2006 spricht man in Bezug auf Afghanistan vom Bonn-Prozess. Seit der konstituierenden Sitzung des afghanischen Parlaments und der „Afghan-Compact-Konferenz“ Ende Januar 2006 in London wird er vom Kabul-Prozess abgelöst.

Der Bonn-Prozess zielte auf einen neuen Staat und eine neue Politik für Afghanistan ab. Dies wurde von der afghanischen Elite, den Vereinten Nationen und vor allem den USA beschlossen. Infolgedessen wurde der Fokus auf Staatsbildung gelegt.



Dr. Bernt Glatzer

Der Mangel an Demokratie und an Frauenrechten im Taliban-Regime diente als offizielle Begründung für die militärische Intervention in Afghanistan. Um diesem Mangel entgegenzuwirken, war offensichtlich, dass dafür ein minimal funktionierender, ökonomischer Unterbau nötig sei.

Seit Ende 2001 wurde daher das Hauptaugenmerk afghanischer und internationaler Akteure auf Staatsbildung, innere Sicherheit sowie wirtschaftlichen Wiederaufbau und Entwicklung gelegt.

### Grenzen der Arbeit vor Ort

Auch die Bundesrepublik Deutschland schloss sich diesem Fokus an. Seit dem Jahr 2002 gibt das BMZ jährlich 100 Mio. Euro für Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan aus. Dazu addieren sich noch Beiträge anderer Bundesressorts wie des Verteidigungsministeriums.

100 Mio. Euro jährlich erscheinen auf den ersten Blick nicht viel Geld. Dabei sollte man jedoch beachten, dass die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit von deren Qualität und nicht vom Finanzvolumen abhängig ist.

So ist es schwierig, diese Summe für sorgfältig geplante Projekte auszugeben, die sich außerdem streng den Kriterien von Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit verschrieben haben. Zudem müssen sie in den vier Sektoren stattfinden, für die sich Deutschland verantwortlich zeigt (siehe unten). Dazu kommt, dass die personellen Ressourcen sowohl in Deutschland als auch in Afghanistan begrenzt sind.

Die Herausforderung ist nicht nur, diese Summe sinnvoll auszugeben, sondern auch die begrenzte Aufnahmefähigkeit des afghanischen Marktes – vor allem in den Gebieten, wo Hilfe am notwendigsten wäre. In diesem Fall kann zu viel Hilfe in zu kurzer Zeit mehr zerstören als nützen.

### Deutsche Schwerpunktsetzung

Das BMZ hat seine Förderaktivitäten auf vier Sektoren begrenzt:

1. Wirtschaftsreform (WIRAM)
2. erneuerbare Energien
3. städtische Trinkwasserversorgung
4. Grundbildung

Die Förderaktivitäten sollten nahtlos in ein größeres, alle Geber umfassendes Gesamtkonzept eingebunden werden. Die Realität zeigte jedoch, dass die Aufgaben unter den Geberstaaten zwar verteilt waren, dazwischen aber kaum Abstimmung stattfand und findet. So gehören beispielsweise Trinkwasser und Bewässerung unterschiedlichen Sektoren an und werden demnach von unterschiedlichen Ländern bedient. Aktivitäten in einem Bereich werden ohne Rücksicht auf den anderen Bereich vorgenommen, so dass sich die einzelnen Projekte teilweise buchstäblich „das Wasser abgraben“.

### Modernisierungskonzept

Die internationale Zusammenarbeit in Afghanistan findet unter dem Paradigma des „Freien Marktes“ statt. Dem liegt der Glaube an die Allmacht des Marktes zugrunde, der alles regle, auch wenn ein Staat kaum existiert. Mit diesem Kon-

zept rannte man in Afghanistan offene Türen ein: Die afghanische Wirtschaft ist schon seit Jahrhunderten marktorientiert. In Bezug auf den Drogenhandel ist Afghanistan sogar als ein Meister der globalisierten freien Marktwirtschaft anzusehen. Die Betätigungsfelder der Kriegsfürsten und Milizenkommandanten sind regelrechte „Gewaltmärkte“. Ihre Aktionen und Strategien können denn auch am Besten marktwirtschaftlich analysiert werden. Allerdings ist die freie Marktwirtschaft in Afghanistan durch eine sehr ungleiche Entwicklung gekennzeichnet – sowohl regional als auch sozial. Das erzeugt Gewinner und Verlierer, wobei Letztgenannte das gesamte System in Frage stellen. Dies kann verheerende Auswirkungen haben.

Die schwedische Soziologin Astrid Suhrke sieht darin ein fehlgeschlagenes Modernisierungskonzept. Die Mehrheit der Bevölkerung lehnt das Modernisierungskonzept ab, weil sie zum einen darin nicht vorkommt und es zum anderen nicht versteht. So wird es nur von den afghanischen Eliten mitgetragen.

Ein weiteres Ziel der Modernisierung ist die Etablierung demokratisch legitimierter Institutionen, die die Entwicklung selbst in die Hand nehmen. Die sichtbare Präsenz ausländischer Modernisierer untergräbt dieses Vorhaben. So werden eher sie mit Aktivitäten in Verbindung gebracht als der afghanische Staat. Seine Handlungsmöglichkeiten werden somit überhaupt nicht wahrgenommen. Zudem entsteht bei der Bevölkerung der Eindruck eines „modernen“ Kolonialismus. „Die Kuh, die ihre eigene Milch säuft“ ist noch ein recht freundliches Bild, mit der die Akteure der internationalen Zusammenarbeit betitelt werden.

### Am Tropf ausländischer Geldgeber

Bedenklicher dabei ist die Tendenz zu einem Rentierstaat. Das ist ein Staat, der von externer Finanzierung lebt. Er braucht zur Erwirtschaftung der von ihm benötigten Ressourcen seine eigene Bevölkerung nicht. Die Erfahrung zeigt, dass Rentierstaaten nur selten das Potenzial besitzen, auf eigene Füße zu kommen.

Diese Entwicklung ist umso gefährlicher, da davon auszugehen ist, dass sich die internationale Gemeinschaft früher oder später aus Afghanistan zurückziehen wird. Was geschieht dann?

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Kontrolle. Gemäß dem allgemeinen Grundsatz „wer zahlt kontrolliert“ wird das Parlament zu hübschem Dekor. Die Kontrolle obliegt jedoch den Gebern. Dies hat wiederum negative Auswirkungen auf den Demokratisierungsprozess.

### 1.3 Koordinierung, Methoden und Monitoring und Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan

*Beitrag von Marc Theuss, FU Berlin, ehemals Aga Khan Stiftung*

#### Bemühungen zur Förderung der Koordinierung

Seit dem 11. September 2001 wurde viel unternommen, um eine Koordinierung politisch und operationell zu fördern. So wurde vor kurzem der Prozess zur Formulierung der nationalen vorläufigen Entwicklungsstrategie Afghanistans (I-ANDS) abgeschlossen. Analog zu den vorläufigen Armutsreduzierungsstrategieprozessen (I-PRSPs) in anderen Entwicklungsländern versucht I-ANDS einen mittelfristigen, strategisch-politischen Fünf-Jahres-Entwicklungsrahmen und -plan zu entwerfen, um die Entwicklungsvorhaben des afghanischen Staates als Ganzes zu steuern.



Marc Theuss

Im Kern will I-ANDS, die Planung der afghanischen Regierung von leistungsorientierter Planung, autonomer Budgetplanung, Strategieentwicklung und Durchführung durch einzelne Ministerien und angebotsgesteuerter, wunschlistenähnlicher Programmgestaltung wegbewegen. Stattdessen soll indikatoren- und ergebnisorientierte Planung, holistische, themenbezogene und kohärente Planung (d.h. Beiträge verschiedener Ministerien zu themen- und sektorübergreifenden Ansätzen), nachfragegesteuerte Programmgestaltung, die auf den Bedürfnissen der Bürger aufbaut und Anreize zu selbständigem Handeln in der Bevölkerung schafft, Eingang in die Planung der afghanischen Regierung finden.

Man kann zwar noch nicht wissen, wie sich diese Bemühungen um Planungskoordination auswirken werden, aber man sollte dabei nicht übersehen, dass überhaupt Anstrengungen unternommen werden, die Strategien und Politik des

afghanischen Staates zu koordinieren, und dass die internationale Zusammenarbeit dies unterstützt.

In der Vergangenheit hat man bereits viele Mechanismen und Instrumente genutzt, um mehr Koordinierung in der EZ zu erreichen (z.B. Koordinierungsgremien, s. ACBAR, Strukturen von Beratungsgremien).

Trotz dieser Bemühungen ist Afghanistan in der Realität noch immer eine Koordinierungswüste. Die Anreizstrukturen und institutionellen Systeme, die den Entwicklungsvorhaben auf der Makroebene zu Grunde liegen, regen nicht gerade zu Koordinierung an.

Zum einen stellt der exponentielle Anstieg von INRO und NRO ein Problem dar. Während vor dem 11. September 2001 weniger als 50 INRO/NRO in Afghanistan tätig waren, engagierten sich bereits ein Jahr später mehr als 1000 INRO/NRO. Die vielen Durchführungsorganisationen und Vertragsnehmer konkurrierten daher um große und wachsende, aber letztlich doch begrenzte finanzielle Ressourcen und Verträge.

Zum anderen werden durch die Vermarktlichung vieler Aktivitäten internationaler Organisationen und INRO – insbesondere die Zunahme von kompetitiven Ausschreibungen und Zeitverträgen, dysfunktionale Ergebnisse erzielt.

Typischerweise führt Vermarktlichung zu kurzfristiger, überlebensorientierter Planung von INRO, Wettbewerb statt Kooperation zwischen INRO, mangelndem Informationsaustausch zwischen den Konkurrenten, mangelnder Transparenz und Offenheit gegenüber Gebern über gesammelte Erfahrungen, Schwierigkeiten usw. Dies beruht auf der begründeten Furcht, dass die Finanzierung versiegt und das institutionelle Überleben der INRO in Frage gestellt werden könnte.

Desweiteren wurde die Mehrzahl der direkt nach dem 11. September 2001 zur Verfügung gestellten Mittel, für sehr kurze Zeiträume bereitgestellt. Auch heute sind viele Geber noch immer nicht bereit, mehrjährige Unterstützung für Programme bereit zu stellen, die keinen konkreten und schnellen Erfolg versprechen. Eben diese Zurückhaltung und Kurzfristigkeit von Mitteln, beruht auf Sicherheitsdenken und politischer Zweckmäßigkeit und führt zur Verschlechterung der Koordinierung. Die INRO konzentrieren sich deshalb auf Umsetzung und Durchführung, statt sich auch der empirischen Beobachtung, dem Lernen und dem Erfahrungsaustausch zu widmen.

Die Zukunft von Koordinierung: Welche Chancen hat Koordinierung?

Die Koordinierung in der EZ wird sich verbessern. Es ist aber unwahrscheinlich, dass Entwicklungshilfe in Afghanistan mittelfristig auf effektive Weise koordiniert wird. So hält die Vermarktlichung der Internationalen Zusammenarbeit an. Weiterhin verursacht das „Outsourcen“ von Entwicklungshilfe an gewinnorientierte Organisationen Verzerrungen und eine dysfunktionale EZ-Landschaft. Zeitverträge mit Einrichtungen, deren Fortbestand von ebenjenseitigen Entwicklungshilfegeldern abhängt, fördern einen Fokus auf Auftragsbeschaffung statt nachfrageorientierter und gemeinschaftlicher Entwicklungsvorhaben.

NRO betrachten sich gegenseitig meist immer noch als Konkurrenten. Bedauerlicherweise haben Programme wie die I-ANDS einige Schwächen. Dies rührt von Mängeln der Beteiligung im Entstehungs- und Planungsprozess her. So wurden die meisten Ministerien nicht konsultiert und I-ANDS wird daher eher als ein Super-Ministerium verstanden. Darüber hinaus erfordert Koordinierung ein themen- und sektorübergreifendes Planungsverständnis. Entwicklung wird in Afghanistan jedoch immer noch als eine Aneinanderreihung von Wunschlisten ohne jegliche Abfolge und Priorisierung verstanden.

Andererseits gibt es bereits Verbesserungen, die Grund dafür geben optimistisch zu sein. So gewähren immer mehr Geber langfristige Unterstützung, die es den Durchführungsorganisationen erlaubt, in Projekt-Management-Zyklen zu planen, welche Monitoring und Evaluierung (M&E), und die darauf basierenden korrigierenden Maßnahmen miteinschließen. Ebenso ist die Anzahl der INRO auf ein rationales Maß geschrumpft und Planungsinstrumente auf der Makro-Ebene (durch I-ANDS usw.) erhöhen die Kohärenz des Staates und der Entwicklungsvorhaben.

Ist der klassische Werkzeugkasten der EZ in Afghanistan anwendbar? (Methoden etc.)

Der Ausdruck „klassischer Werkzeugkasten“ bezieht sich für den Autor auf die vorherrschenden, ideologisch bevorzugten Entwicklungsansätze und Methoden, wie beispielsweise den Sustainable Livelihoods-Ansatz. Es stellt sich die Frage, ob bzw. inwiefern sich diese „Werkzeuge“ in Afghanistan anwenden lassen.

Wie überall müssen sie gerade in Afghanistan, aufgrund der extremen Rahmenbedingungen gezielt, situationsangepasst und mit Vorsicht angewandt werden.

Die Volkswirtschaft Afghanistans ist von Machtasymetrien bestimmt. Märkte werden von Machtstrukturen geprägt. Wirtschaftliche Akteure (z.B. Landwirte) sind selten in der Lage, Entscheidungen aufgrund ihrer Wirtschaftlichkeit zu treffen.

Daher müssen alle EZ-Methoden die politisch-wirtschaftliche Realität, d.h. Machtstrukturen, die ausbeuterische Volkswirtschaft und politisierte Ausprägungen von Märkten, konzeptionell miteinbeziehen. Entpolitisierte „Werkzeuge“, die sich nach technokratischen Modellen richten, sind in einer Volkswirtschaft, die auf Machtasymetrien und Gewalt fußt, relativ irrelevant.

Zudem wird der Großteil der „Werkzeuge“ ohne Rücksicht auf die Fähigkeiten und den konzeptionellen/ideologischen Hintergrund der Regierungsbeamten und der Durchführenden/Planenden aus INRO/NRO angewandt. Stattdessen werden sie einfach auf den afghanischen Kontext übertragen. Das lässt sich an zwei Beispielen erläutern. Der Beamtenapparat des Ministeriums für Landwirtschaft und Tierhaltung wurde zu Sowjetzeiten in Planungsmethoden geschult. Die zugrunde liegende Methodik war der Fünfjahresplan, in dem der Staat eher die Versorgerrolle spielt, statt zu eigenem Handeln anzuregen oder sich als Dienstleister zu verstehen.

Die meisten Afghanen, die in NRO arbeiten, haben ihre Fähigkeiten und Erfahrungen in der Nothilfe, also einem angebotsorientierten und kurzfristigen Zusammenhang, erworben. Ansätze wie der Sustainable Livelihoods-Ansatz sind im westlich-normativen Verständnis eines zentralen, zu eigenem Handeln anregendem Staates - mit dem Ziel langfristiger Entwicklung - verankert. Während diese Prinzipien von westlichen Entwicklungsplanern bevorzugt werden, sind sie den Beamten und Entwicklungsfachkräften auf mittlerer Ebene in Ministerien und NROs in Afghanistan relativ fremd. Es ist also noch viel zu tun, um solche Ansätze Schritt für Schritt und pragmatisch zu integrieren.

Inwiefern müssen Monitoring- und Evaluierungsmethoden (M&E) angepasst werden, um sie in Afghanistan einzusetzen?

Jahrzehntelange kriegerische Auseinandersetzungen haben zu einem geringen Bildungsniveau geführt. Sozialwissenschaftliche Untersuchungsmethoden und Analyseverfahren wurden in Afghanistan einfach nicht unterrichtet. Nicht einmal



100 Afghanen, beherrschen den sozialwissenschaftlichen Methodenkanon, den man etwa von einem deutschen Hochschulabsolventen erwarten würde. M&E-Methoden müssen daher auf INRO und Staatsangestellte mit sehr geringen Methodenkenntnissen zugeschnitten werden und möglichst einfach gehalten werden.

Auch muss verstanden werden, dass M&E gerade in Afghanistan politisiert ist. Dies gilt insbesondere auch für Afghanistan. Internationale Nothilfe in Afghanistan wurde in den letzten Dekaden mit der unkontrollierten Verteilung von Gebrauchsgegenständen in Verbindung gebracht. Diese Art der Intervention wurde von der internationalen Gemeinschaft und afghanischen Entwicklungshelfern als zielgerichtet, und selbstverständlich auch für gut für passive Versorgungsempfänger erachtet. Eine recht unkontrollierte Verteilung von Gebrauchsgütern hat endemischen und hohen Korruptionsraten Vorschub geleistet. Einerseits sollten M&E-Systeme deswegen die kritische Reflexion und das Lernen aus empirischer, Zwischenergebnis-gestützter Beobachtung fördern, andererseits sollte M&E auch zu Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber allen Beteiligten beitragen (Gemeinschaft/Empfänger/Nutznieser/Geber/afghanischer Staat usw.).

Diese Ziele gründen im westlichen Verständnis auf kritischer Selbstreflexion. Sie soll helfen, systemische, strukturelle und institutionelle Verbesserungen zu erreichen. Im afghanischen Kontext, wird M&E auf lokaler Ebene jedoch oft als Mittel, persönliche Fehler aufzudecken, individuelle Überwachung und als Disziplinarmaßnahme verstanden. Daher müssen M&E-Systeme so beschaffen sein, dass sie Vertrauen schaffen.

Außerdem wird M&E häufig als funktionale Verantwortung einer bestimmten Abteilung oder Gruppe von Leuten innerhalb einer Organisationsstruktur verstanden. Dadurch entstand eine institutionelle Zweiteilung zwischen (1) den Ausführenden, die die Projekte umsetzen, und (2) auf der anderen Seite den Evaluatoren, die die Wirkungsweise, Eignung und Wirkung einer bestimmten Maßnahme/Methode kontrollieren und beurteilen. Das führt oft dazu, dass die Ausführenden, die Evaluatoren als bedeutungslos für den Projektalltag in schwierigen Projekten unter harten politischen, wirtschaftlichen und logistischen Bedingungen, und auch als Bedrohung für ihr berufliches Weiterkommen empfinden. Dies wiederum führt oft zu projektbegleitenden M&E-Systemen, bei denen kein institu-

tionelles Lernen, keine Reflexion und Rückkopplung in die Durchführung stattfindet. Daher ist es unerlässlich, dass alle Projektmitarbeiter M&E-Systeme als einen wichtigen Teil ihrer Aufgabenbereiche verstehen. M&E gibt uns nämlich die Möglichkeit, die Wirkung von Maßnahmen einzusehen, was ein Hauptanliegen aller Entwicklungshelfer sein sollte und nicht die Aufgabe einer kleinen losgelösten Abteilung von Sozialwissenschaftlern (die auf Geheiß der Führungsebene handeln, um die Geber zu befriedigen).

## 1.4 Die entwicklungspolitische Praxis in Afghanistan

Beitrag von Annette Wulf, Deutsche Welthungerhilfe (DWHH)



Annette Wulf

### Umgang mit lokalen / regionalen Machthabern

Mit den Parlamentswahlen und der Einbindung verschiedener Warlords in Parlament und Regierung haben einige Kriegsfürsten erneut offizielle Legitimität erlangt. Präsident Karsai kann sich nur langsam und unter großen politischen Gefahren mancher dieser Personen entledigen und sie absetzen.

Diese Realität kann man nicht ignorieren. Als Grundprinzip gilt für die DWHH: So wenig Kontakt und soviel Distanz wie möglich. In besonderen Fällen wird auf die durch die internationale Gemeinschaft mit einem Mandat ausgestatteten VN zurückgegriffen. Von offensichtlichen Menschenrechtsverletzungen sollten relevante Stellen (Menschenrechtskommission, VN, Polizei) Kenntnis erhalten.

In der Praxis wendet die DWHH den „Do-no-harm-Ansatz“ an, der gut dazu geeignet ist, die relevanten Akteure und ihre Beziehungen zueinander zu analysieren. Auch sollte vermieden werden, dass den Warlords durch wenig reflektierte Kooperation und durch Einbeziehung in die Projektaktivitäten eine Legitimität verliehen wird, die ihnen nicht zusteht. In den Dörfern arbeitet die DWHH mit den

lokal gewählten Dorfwahlräten (Community Development Council – CDC) im National Solidarity Programme (NSP), ansonsten mit Dorfshuras und Gemeindeforum zusammen. Um die Legitimation der neu geschaffenen und demokratisch legitimierten lokalen Strukturen zu untermauern, sollten die vor Ort arbeitenden nationalen und internationalen Organisationen stärker mit den Dorfwahlräten zusammenarbeiten und ihre Entwicklung nachhaltig fördern. Lokale Behörden sollten daher aktiv in die Projektplanungen einbezogen werden, so dass ihnen auch gegenüber der Bevölkerung weiteres Gewicht verliehen wird.

Versucht ein Kommandant Projektaktivitäten zu behindern, für sich zu usurpieren oder in einem Projektgebiet Gewalttätigkeiten zu schüren, sollten die Aktivitäten sofort eingestellt und die Gründe dafür für die Bevölkerung und die lokalen Behörden (MRRD, Gouverneur) transparent dargestellt werden. Erst nach deutlichen Selbstverpflichtungen aus der Gemeinde, weitere Gewalttätigkeiten nicht mehr zuzulassen, sollten die Aktivitäten wieder aufgenommen werden.

### Bild der Helferinnen und Helfer bei der Bevölkerung

Generell ist zu sagen, dass das Bild der Helferinnen und Helfer sich stark zwischen Stadt und Land unterscheidet. Zudem widerspricht die Mediendarstellung vielfach meinen eigenen Erfahrungen und Beobachtungen. Die Hinweise auf das Bild, das wir hinterlassen, sind eher indirekter Natur. Allerdings sind in unseren Verhaltensweisen enthaltene implizite Botschaften dazu geeignet, dass bestehende Vorurteile verstärkt oder geschürt werden. Mit einer oftmals negativen und vielfach undifferenzierten Darstellung des Umfangs und der Art der Umsetzung internationaler Hilfe, der Vielzahl der beteiligten Akteure und ihres Auftretens im Land werden unterschwellig – oder auch ganz offen – andere politische Ziele verfolgt. Nicht nur prominente Mitglieder des Parlamentes, sondern auch die afghanische Regierung bedienen sich dieser Vorurteile und lenken von den eigentlichen Problemen ab. Sie führen in der Öffentlichkeit eine Diskussion, die undifferenziert das Bild von NRO in der afghanischen und internationalen Öffentlichkeit herabsetzt, weil verschiedenste Akteure in einen Topf geworfen werden. So wird das Problem der Korruption häufig auf NRO abgewälzt. Die Bevölkerung folgt dieser Logik nicht unbedingt, da sie durchaus auch andere Erfahrungen gemacht hat. Manche Kritik ist sicher berechtigt. Dieser muss sich die internationale Hilfsgemeinschaft stellen, Potenziale und Grenzen ihrer jeweils unterschiedlichen Mandate und Arbeitsweisen erläutern und die Wirkungen ihrer Arbeit kritisch beobachten.

Für die NRO ist es – nicht nur zu ihrer eigenen Sicherheit – elementar, sich immer wieder der Akzeptanz von Zielgruppen und Öffentlichkeit zu versichern. Wenn die Arbeit der DWHH in einer Region von der Bevölkerung nicht (mehr) gewünscht wird, hat die Organisation jegliche Legitimation verloren.

Das Verhalten der Helferinnen und Helfer vor Ort ist bestimmend für das Maß an Akzeptanz. Kulturelle Rahmenbedingungen und Traditionen müssen respektiert werden. Helferinnen und Helfer müssen bestimmte Signale setzen, wie etwa:

- Neutralität
- Gewaltfreiheit
- Bedarfsorientierung
- ethnische Inklusivität

Verlässlichkeit, Kontinuität und Präsenz auch in den abgelegenen ländlichen Gebieten, wo es den Menschen oft am schlechtesten geht, sind für eine gute Beziehung zur Bevölkerung wichtig. Nicht zuletzt, weil die DWHH seit 1993 ununterbrochen in Afghanistan tätig ist und wegen der Qualität ihrer Arbeit bekannt ist, genießt sie einen guten Ruf.

Verlässlichkeit heißt aber auch, dass man sich qualitativ hochwertige Arbeit leisten muss. Dies bedeutet, die Freiheit zu haben, offensichtlich unrealistische Projekte oder Projekte, die nicht ins eigene Portfolio passen, nicht zu beginnen. Unter Umständen muss man darüber einen kritischen Dialog mit einem Zuschussgeber führen, auch wenn es nicht leicht fällt, eine Unterstützung für ein Projekt abzulehnen.

Konzepte der DWHH zu „Entwicklungsorientierter Nothilfe“ (EON) und „Linking Relief, Rehabilitation and Development“ (LRRD)

Die DWHH ist eine Organisation mit einem doppelten Mandat, d.h. sie ist damit betraut, sowohl Entwicklungszusammenarbeit als auch humanitäre Hilfe zu leisten. Dabei nimmt sie Nothilfemaßnahmen mit dem Anspruch auf, die betroffenen Zielgruppen über die akute Notlage hinaus beim Wiederaufbau und Ausbau ihrer Lebensgrundlagen zu unterstützen. Insofern müssen die Nothilfemaßnahmen bereits soweit wie möglich die Grundlagen für eine längerfristige Entwicklung legen.

Deshalb hat sich die DWHH an der Entwicklung des EON-Konzeptes beteiligt und begleitet seine Umsetzung kritisch weiter. Auch am VENRO Papier zu LRRD war die DWHH maßgeblich beteiligt. Durch die Zusammenlegung der Nothilfeabteilung mit den Länderreferaten zu Ländergruppen (heute Regionalgruppen) hat die DWHH organisatorisch die Voraussetzungen geschaffen, „Hilfe aus einer Hand“ zu leisten. Ein schnelles Nothilfeteam aus erfahrenen Entwicklungs- und Nothelfern steht den Regionalgruppen in akuten Katastrophenfällen zur Unterstützung zur Seite. Die Erfahrungen mit Wiederaufbau- und Rehabilitationsprojekten hat die DWHH im Fachkonzept Wiederaufbau und Rehabilitation zusammengefasst und dessen Angemessenheit kürzlich in einer Querschnittsevaluierung überprüfen lassen.

In Afghanistan hat die DWHH seit 2002 ihr damals noch stark durch Nothilfeelemente geprägtes Wiederaufbauprogramm beständig hin zur Entwicklungszusammenarbeit fortgeschrieben. Entwicklungsorientierte Ansätze wie die starke Förderung von lokalen Selbstverwaltungs Kräften (CDC, Wassermanagementsysteme), Ressourcenschutz und alternative Einkommensquellen zu Opium sind deutlich in den Vordergrund gerückt. Außerdem haben die Projektlaufzeiten im Durchschnitt zugenommen. Kurzläufige Projekte (weniger als 1 Jahr) gibt es kaum noch. Der Versuch, Rehabilitation mit Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden, spiegelt sich im Gesamtprogramm auch darin wieder, dass weniger mit klassischen Gebern der Nothilfe (Auswärtiges Amt, ECHO) zusammengearbeitet wird, sondern im Rahmen weiterer Diversifizierung Partnerschaften mit langfristigen Gebern eingegangen werden konnten (EU fortgesetzt, ADB, IOM). In Bezug auf das Nationale Solidaritätsprogramm (NSP) arbeitet die DWHH eng mit der afghanischen Regierung bei der Stärkung lokaler Selbstverwaltungsstrukturen und des ländlichen Wiederaufbaus zusammen (MRRD). So machen derzeit Finanzierungen durch das MRRD (dahinter Weltbank und andere Geber) ein Viertel des Gesamtportfolios der DWHH aus. Das derzeitige sektorale Portfolio zeigt, dass Wiederaufbauprojekte in Eigenregie weit durch Gemeindeentwicklungsansätze übertroffen werden, in denen die Gemeinden selbst ihre Wiederaufbauaktivitäten planen und durchführen und durch die DWHH lediglich beraten werden.

Allerdings muss sich die DWHH weiterhin die Option offen halten, im Bedarfsfall kurzfristig Nothilfe leisten zu können, und die Lebenssituation der Bevölkerung sorgfältig beobachten. Dies ist auch 2005 wieder geschehen, z.B. nach Überschwemmungen in Nordost- und Nordwestafghanistan. Die DWHH wird damit beständig daran erinnert, wie weit der Weg noch ist, bis die ländlichen Gemeinden wieder in der Lage sind, nach mehr als 25 Jahren Krieg und Vertreibung kurzfristigen externen Schocks aus eigener Kraft zu begegnen.

## 1.5 Entwicklungshemmnisse in Afghanistan

*Beitrag von Dr. Conrad Schetter, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)*



Dr. Conrad Schetter

### Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan

Ein Hauptkritikpunkt der Bevölkerung in Afghanistan an dem Wiederaufbau nach der Intervention 2001 besteht darin, dass er zu langsam und uneffektiv ist. Für ausländische Consultants, die überwiegend mit der Koordinierung von Wiederaufbaumaßnahmen betraut sind, werden etwa 40 Prozent der finanziellen Mittel aufgewendet. Die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind aber durch Ineffizienz und eine Verschwendung von Geldern gekennzeichnet, was unter anderem durch das Agieren einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit verschiedenen Interessen in Afghanistan zustande kommt.

Ein weiteres Problem für die Entwicklungszusammenarbeit entsteht dadurch, dass die internationale Gemeinschaft durch die Bevölkerung zunehmend als okkupant wahrgenommen wird, was seine Wurzeln wesentlich in der Vermischung des Kampfeinsatzes gegen die Taliban und der Erfüllung von Sicherheitsaufgaben hat.

## Westliche Werteimplementierung

Die Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan finden sich in der Petersbergkonferenz im Jahr 2001, wo der Wiederaufbau politisch vorgespurt wurde. Auf der Geberkonferenz in Tokio 2002 wurde er finanziell abgesegnet, was den Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit setzte. Diese Konferenzen stellten in gewisser Weise die Butterseite der militärischen Intervention dar. Die afghanische Bevölkerung sollte durch die versprochenen Hilfsmaßnahmen für die Intervention gewonnen werden. Eigentliches Ziel der Intervention war jedoch, dass Afghanistan ein Paradebeispiel dafür abgeben sollte, dass westliche Werte und Gesellschaftsmodelle durchaus mit dem Islam vereinbar sind und für islamische Kulturen eine Zukunft enthalten. Afghanistan ist in gewisser Weise ein exemplarischer Schauplatz des zivilisatorischen Kampfes zwischen Gut und Böse, wobei das Gute in Form einer demokratischen, Wohlstand und Sicherheit für alle versprechenden Gesellschaft siegen soll.

Somit handelt es sich um eine ideologisierte Entwicklungszusammenarbeit, welche ihre eigentlichen Absichten kaschiert. Diese Doppelmoral wird etwa daran deutlich, dass von „Afghan ownership“ und „Afghans in the driver seat“ (z.B. World Bank 2002) gesprochen wird, gleichzeitig findet man jedoch keinen afghanischen Minister, dessen Stift nicht durch westliche Staaten geführt wird.

## Konzeptlosigkeit

Da die westlichen Staaten in kurzer Zeit Erfolge vorweisen mussten, ist der Entwicklungsprozess in Afghanistan durch die überhastete Intervention und durch eine daraus resultierende Konzeptlosigkeit gekennzeichnet. Eine Diskussion über die „Benchmarks“ der Intervention fand genauso wenig statt wie über Exit-Strategien.

Konzepte, die in anderen Krisenregionen, wie z.B. Somalia oder Bosnien-Herzegowina, eingesetzt wurden, wurden einfach kopiert. Betrachtet man jedoch die Situation in Afghanistan, wird deutlich, dass diese eins-zu-eins Übertragung von Konzepten und Begriffen der internationalen Gemeinschaft auf Afghanistan nicht möglich ist, da man dort völlig andere Strukturen vorfindet.

Ein Beispiel dafür ist der Ansatz der „village-based communities“: Im National Solidarity Programme (NSP), mit welchem in der Projektarbeit in Afghanistan gearbeitet wird, werden Dörfer als ein Ausgangspunkt für die Entwicklungszusammenarbeit festgelegt. In Afghanistan ist dieser Ansatz jedoch nicht durchgehend anwendbar, da es häufig in unserem Sinne keine Dörfer gibt. Die vorhandenen, festgelegten Kategorien der Entwicklungszusammenarbeit greifen nicht in Afghanistan und somit können bisherige Konzepte nicht benutzt werden.

## Fazit

Überspitzt formuliert kann man sagen, dass die Situation in Afghanistan augenblicklich der eines „Umerziehungslagers“ gleicht. Von der Warte des Westens aus gesehen stimmt nichts in dieser Gesellschaft. Als Beispiel seien hier nur das Gender-Verhältnis, das Demokratieverständnis oder die Herrschaft der Warlords genannt. Dabei liegt das Hauptproblem wohl weniger bei den Afghanen selbst, als bei den westlichen Staaten. Es gibt kein afghanisches, sondern ein westliches Problem. Das Beispiel der Drogen verdeutlicht dies.

Was sind also Alternativen zu der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan?

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit sollte nicht bei der Veränderung der Gesellschaftsformen und Werte ansetzen.

In dem Fall von Afghanistan ist tatsächlich der modernisierungstheoretische Ansatz angemessen. Soll die Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich sein, muss sie hauptsächlich im „hard-ware“ Bereich tätig werden, was auch von der afghanischen Bevölkerung gefordert wird. Es muss also in die Infrastruktur, in Straßenbau, Errichtung von Krankenhäusern und Schulen etc. investiert werden. Parallel dazu ist Capacity building im afghanischen Staatsapparat ein wichtiger Grundpfeiler für die Verbesserung der Lage in Afghanistan.

Derzeit ist die Entwicklungszusammenarbeit durch ihre Konzeptlosigkeit geprägt. Konzepte müssen besser auf den Zustand des Landes zugeschnitten werden, wobei hier keine festen Blaupausen oder Paradigmen helfen. Eine langfristige Strategie und Veränderung in Afghanistan wird mit Sicherheit noch viele Generationen benötigen.

## 1.6 Zusammenfassung der Diskussion

An die vier Eingangsreferate schloss sich die **Podiums- und Publikumsdiskussion** an. Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionsbeiträge zusammengefasst.

National Solidarity Programme und EZ-Konzepte in Afghanistan

Frau Wulf stellte dar, dass die DWHH seit 2002 mit einer strategischen Programmplanung begonnen hat, die sich in einem Programmkonzept, welches bis 2008 geht, fortsetzt. Die DWHH arbeitet in Afghanistan im Rahmen des National Solidarity Programme (NSP) und Frau Wulf stellte einige der Ansätze dieses Programms näher dar. Durch das NSP werden zwei Dinge miteinander verbunden: Einerseits werden Infrastrukturmaßnahmen und Wiederaufbau fortgesetzt, andererseits wird stärker ein partizipativer Ansatz in den Projektalltag eingebracht. Das NSP ist ein prominentes Programm und gab den NRO zu Beginn viel Freiheit, ihre Vorstellungen und Projektideen mit einzubringen. Später jedoch gab es immer striktere Vorgaben, bis hin zu Negativlisten von Projekten, wodurch die Pluralität verloren ging. Anschließend ging Frau Wulf näher auf das NSP ein, insbesondere auf die Frage, wo das NSP ansetzt, da es in Afghanistan keine Dorfstrukturen im westlich-normativen Verständnis gibt. Die DWHH behalf sich beim Aufbau der vom NSP geforderten CDCs mit Dorfstrukturen wie Clustern. Hier ergibt sich aber die Frage, inwieweit sich die Beteiligten bzw. die Dorfgemeinschaften darin repräsentiert fühlen. Diese Frage wird vor dem Beginn der eigentlichen Arbeiten in einem Diskussionsprozess mit den Bewohnern der bestehenden Siedlungen nachgegangen. Insgesamt war die Einrichtung der Dorfräte in ihren Augen für die Gemeinden ein positiver Prozess, da die CDCs von der Regierung das erste Mal anerkannt und wahrgenommen wurden. Allerdings, so gab Frau Wulf zu bedenken, müssen sich die im NSP arbeitenden Helfer (national oder international) dessen bewusst sein, dass zu einem gewissen Grad social engineering betrieben wird. Gemeindeentwicklung ist ein langwieriger Prozess. Eine vorzeitige Beendigung des Programms könnte der Nachhaltigkeit abträglich sein, ggf. sogar schaden.

Für Herrn Schetter ist das NSP ein völlig verfehltes Programm, hinter dem westliche Ignoranz steht und das davon ausgeht, dass es in Afghanistan keine Institutionen gibt. Im Gegensatz dazu existieren durchaus legitimierte Institutionen, z.B. lokale, religiöse Machtträger. Das NSP kann teilweise Erfolge vorweisen. Diese sind aber von dem konstanten Geldfluss von außen abhängig.

Herr Glatzer merkte an, dass es nach einer geographischen Definition auch in Afghanistan Dörfer als Ansammlungen von Häusern gibt. Aber Gemeinden in unserem Sinne sind nicht vorzufinden. Soziale Strukturen gehen über Dorfgrenzen hinaus.

Aus dem Publikum wurde angemerkt, dass das NSP trotz der hier geübten Kritik dennoch ein relativ gutes Programm ist, da es versucht, Aktivitäten von hoher bis zur lokalen Ebene zu koordinieren und alle Ebenen mit einzubeziehen.

Auch Herr Theuss wies darauf hin, dass das NSP durchaus differenziert betrachtet werden muss: Je nach Region und implementierender NRO können die Effekte sehr unterschiedlich sein.



Publikumsdiskussion

### Missionarische Tätigkeiten von NRO

Frau Wulf sieht die missionarischen Ziele einiger NRO als sehr problematisch an, da sie auch Auswirkungen auf die Arbeit der anderen Organisationen haben. Sie betonte, dass die DWHH absolut bedarfsorientiert arbeitet. Herr Theuss stellte

als Vorteile der missionarischen Organisationen dar, dass sie im Gegensatz zu anderen über lange Zeiträume im Land bleiben, häufig die lokale Sprache erlernen und mit der Zielgruppe in direktem Kontakt stehen. Er betonte, dass jedoch die meisten NRO in irgendeiner Weise Interessen verfolgen. Dies bestätigte Herr Schetter, der Ideologien von Entwicklungshelfern als Zeitbomben und als eine Gefährdung für die Entwicklungszusammenarbeit sieht. Missionarische Organisationen spielen heute eine untergeordnete Rolle.

### Entwicklungsprojekte der 80er Jahre

Herr Glatzer stellte den Fortbestand von Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Staudämme) dar und betonte, dass in der Bevölkerung noch Erfahrungen mit Projekten, v.a. in der ländlichen Entwicklung, vorhanden sind, an die angeknüpft werden kann.

### Bedeutung der Wissenschaft für die Durchführungsorganisationen

Herr Schetter zeigte auf, dass die Wissenschaft schon 2002 für den Staatsaufbau plädiert hatte. Die Konzentration auf den Staatsaufbau ist von besonderer Wichtigkeit, da dadurch die Gelder durch den Staat verwaltet werden können, und es für die Bevölkerung deutlich wird, dass der Staat und nicht internationale Organisationen den Wiederaufbau leisten. Das ZEF begann daher eine deutsch-afghanische Kooperation im Rahmen des Capacity Building im Staatsapparat und auf Universitäts- und Schulebene. Dabei ist der „Brain-drain“ vom Staat zu VN und NRO ein großes Problem.

Herr Glatzer betonte, dass das Capacity Building ein Ausweg aus der Falle der Modernisierung und des Rentierstaates ist, und er unterstrich nochmals die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis. Die Wissenschaft kann oft objektive Daten liefern, auf denen die Praxis ihre Projekte aufbauen kann.

Herr Schetter verwies dabei auf die Kooperation von Wissenschaftlern in der DWHH mit dem ZEF, wodurch wissenschaftliche Ergebnisse in die Projektarbeit einfließen.

Auch Herr Theuss und Frau Wulf merkten an, dass für eine Kooperation von Wissenschaft und Praxis die Bereitschaft, voneinander zu lernen, sehr wichtig ist. Frau Wulf warb deshalb für eine Institutionalisierung des gegenseitigen Austausches. Für sie bedeutet die Zusammenarbeit konkret die Vorbereitung der eigenen Mitarbeiter durch InWEnt und die Schulung lokaler Mitarbeiter, aber auch die projektbezogene Kooperation mit der Wissenschaft, wie derzeit z.B. mit dem ZEF praktiziert.

### Auswirkungen der Militärpräsenz auf das Verhältnis von Gesellschaft und NRO/EZ

Herr Schetter betrachtet das PRT-Konzept als gescheitert. Eine militärisch-zivile Doppelspitze ist problematisch, da verschiedene Interessen miteinander verknüpft werden, die jedoch aufgrund unterschiedlicher Organisationskulturen nicht kombinierbar sind.

### Koordinierung der Geber in Afghanistan

Frau Wulf erläuterte die verschiedenen Koordinierungsmechanismen, in die die DWHH in der Praxis eingebunden ist. So stimmen sich die NRO vor Ort ab, auf Provinzebene finden Treffen mit Gouverneuren statt, und durch Berichtspflichten an Ministerien kann die Arbeit der NRO beobachtet werden. Die DWHH ist auch an sektoralen Koordinierungsmechanismen, z.B. mit den VN, beteiligt. Zudem ist sie seit mehreren Jahren in der Alliance2015 u.a. mit den Organisationen Concern (Irland) und PIN („People in Need“ tschechische Republik) verbunden, innerhalb der sie ihre jeweiligen Kompetenzen nutzen und Aktivitäten koordinieren. Kritisch muss bemerkt werden, dass manche in den verschiedenen Koordinationsmechanismen getroffenen Absprachen nicht immer von allen Akteuren eingehalten werden.

### Umgang mit Rechtspluralismus in Afghanistan

Frau Wulf antwortete, dass dies tatsächlich in der Praxis eine große Herausforderung sei. Sie warb für Sensibilität gegenüber den verschiedenen Rechtssystemen (Shura, die Autorität der Älteren in der Dorfgemeinschaft, Staat) und für eine bewusste Auseinandersetzung mit diesen, wobei die regionale Diversität zu berücksichtigen ist. Daran knüpft die Frage der Legitimität der Gemeindeentwicklungsräte, da diese Räte unter Umständen Parallelstrukturen zu gewachsenen Institutionen bilden.

### „Afghan ownership“ – Augenwischerei oder Wirklichkeit

Herr Theuss erklärte, dass momentan nicht von „Ownership“ gesprochen werden kann, da Ausländer oder Exilafghanen in Schlüsselpositionen sitzen. Als Beispiel nannte er das NSP-Konzept, das durch Ansprüche wie Transparenz und Partizipation der Bevölkerung fremd ist.

Zur Einbeziehung von lokalen Sichtweisen nannte er das Beispiel seiner Arbeit bei Aga Khan.

Zwar hat die Stiftung den Anspruch, mit lokalen Kräften zu arbeiten, doch arbeiten in der Praxis immer noch vorwiegend Ausländer. Eine Schwierigkeit ist die geringe Erfahrung der afghanischen Kräfte hinsichtlich der Einbringung ihrer Ideen und Kompetenz. Hier hat er eine positive Tendenz zu mehr Einbringungsmöglichkeiten festgestellt. Dem stimmte Frau Wulf zu und nannte als positive Beispiele die NSP-Foren der Gemeindeentwicklungsräte sowie den Zusammenschluss afghanischer NRO. Eine Chance, um die afghanische Stimme hörbar zu machen, sieht sie in der Ausweitung lokaler Medien.

### Schlussstatements: Afghanistan in 20 Jahren

Herr Theuss Vorstellung ist, dass die internationale Gemeinschaft das Interesse an Afghanistan verloren haben wird. Das könne sich durchaus positiv auf das Land auswirken. Generell ist es schwierig, 20 Jahre vorherzusehen. Zumindest in zehn Jahren wird in Afghanistan mehr Frieden herrschen, allerdings wird gleichzeitig die Diskrepanz zwischen Stadt und Land noch größer geworden sein.

Herr Glatzer sieht die Zukunft Afghanistans durchaus positiv. Man muss und kann Vertrauen in die Afghanen haben, dass sie ihre Geschicke selbstverantwortlich leiten und lenken. Dieses Vertrauen ist dagegen nicht bei der internationalen Gemeinschaft angebracht. Schließlich werden viele Konflikte erst von außen in das Land hineingetragen.

Frau Wulf hat in Afghanistan auf lokaler Ebene ein Zusammenwachsen beobachtet. Es ist großes Engagement da, Störendes auf die Seite zu drängen und sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, wie etwa den Bau einer Schule. Zudem sei bei vielen Dorfgemeinschaften der Wille erkennbar, sich nicht mehr von

machtpolitischen Ränkespielen instrumentalisieren zu lassen. Dies erlaubt einen einigermaßen optimistischen Blick in die Zukunft.

Herr Schetter schließt von der aktuellen Situation in Afghanistan auf eine dunkle Zukunft. Im Land hat eine kritische Zeitenwende stattgefunden; das Verhältnis zu den internationalen Organisationen hat sich abgekühlt. Der Süden des Landes ist faktisch weg gebrochen, dort herrscht Krieg: Die Neo-Taliban kämpfen gegen das internationale Militär. Um doch noch eine positive Wendung zu erlangen, muss man den Afghanen mehr Würde und Spielraum lassen.



## 2 Kurzbiographien der ReferentInnen

**Dr. Bernt Glatzer** ist Ethnologe, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Afghanistan und Projektleiter bei der „Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit“ von InWEnt in Bad Honnef. Er beschäftigt sich seit 1968 mit ländlicher Wirtschaft und Gesellschaft, Ethnizität und Tribalismus in Afghanistan. Im Fokus seiner Forschungen stehen die Ursachen und Folgen des fortgesetzten Afghanistankonflikts.

**Dr. Conrad Schetter** ist Hochschullehrer und derzeit Forschungsbeauftragter in der Abteilung „Politischer und kultureller Wandel“ am Zentrum für Entwicklungsforschung in Bonn. In seiner Dissertation beschäftigte er sich mit Ethnizität und ethnischen Konflikten in Afghanistan. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen ethnische Konflikte und Local Governance. Unter anderem ist er Vorstandsmitglied in der Arbeitsgemeinschaft Afghanistan und Mitglied der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Vorderer Orient.

**Marc Theuss** ist Entwicklungsethnologe mit Schwerpunkt auf die zentralasiatische Region. Zurzeit arbeitet er am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin und war als Consultant an der vorläufigen nationalen Entwicklungsstrategie für Afghanistan (I-ANDS) beteiligt. Von 2002 bis 2005 arbeitete er für die Aga Khan Stiftung in Afghanistan und war zuständig für die Implementierung einer Monitoring- und Evaluations-Einheit.

**Annette Wulf** ist Historikerin und hat sich in den Arbeitsfeldern Entwicklungszusammenarbeit und Medien spezialisiert. Zwischen 2002 und 2004 war sie als Fachkraft für Gemeindeentwicklung und Genderfragen der Deutschen Welthungerhilfe in Afghanistan und Bonn tätig. Zurzeit arbeitet sie bei der Deutschen Welthungerhilfe im Qualitätsmanagement für Fragen der Kofinanzierung mit öffentlichen Institutionen.

## 3 Ausgewählte Literaturhinweise

BARAKI, M. (2005): Das neue Afghanistan und die Menschenrechte. In: Entwicklungspolitik: 16-17-2005, pp 56-59.

GLATZER, B. (2005): Afghanistan - Saat im Umbruch. In: Entwicklung und Ländlicher Raum: 6/2005, pp. 11-13.

GLATZER, B. (2002): Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Gruppe Friedensentwicklung.

SCHETTER, C. (2005): Afghanistan. Zerbrechlicher Fortschritt. FES-Analyse. Hrsg.: Hans Mathieu, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse: Berlin.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2005): Afghanistan. A country on the move. UNDP: New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2004): Afghan Human Development Report. UNDP: New York.

WILKE, B. (2004): Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch. SWP-Studie. Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin.

### WebLinks

- <http://www.undp.org.af/> (2004)
- [http://www.undp.org.af/home/afg\\_on\\_the\\_move.pdf](http://www.undp.org.af/home/afg_on_the_move.pdf) (2004)
- <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/unhcr-lage.pdf> (07.2003)
- <http://web.amnesty.org/library/Index/engASA110232001> (2001)
- [http://www.rawa-germany.de/aktuell/aktuell\\_102.htm](http://www.rawa-germany.de/aktuell/aktuell_102.htm) (06.10.2003)