

Blick zurück nach vorn

Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan

DIETER WEISS

Auf der zweiten Afghanistankonferenz am 31.3. bis 1.4.2004 in Berlin erhielt die Regierung in Kabul Finanzausgaben in Höhe von 8,2 Mrd. US-\$ für den Zeitraum 2004 bis 2006¹. Ferner sicherten die Delegationen im Schlusscommuniqué die Präsenz von NATO-Streitkräften im Rahmen des ISAF-Mandats der UN zur Sicherung des Wiederaufbaus und der Stabilisierung Afghanistans bis zu dem Zeitpunkt, an dem die afghanische Armee selbst für die Sicherheit sorgen könne.² Teil der so genannten "Berliner Erklärung" ist ein Arbeitsplan für die afghanische Regierung, der alle gesellschaftlichen Bereiche abdeckt (bis hin zur Demobilisierung der Milizen, zu gleichen Rechten und Beschäftigungschancen für Frauen im Öffentlichen Dienst, der Eindämmung des Drogenhandels und der Gründung eines Verfassungsgerichts).

Der US-Sonderbeauftragte für Afghanistan, William B. Taylor erklärte vorab in einem Interview: "Afghanistan bietet die Chance, zu beweisen, dass die internationale Gemeinschaft den Aufbau einer demokratischen und marktorientierten Regierung in einem islamischen Land unterstützen kann"³ Als Teil des – in der neokonservativen amerikanischen Terminologie – "Greater Middle East" wurde das Land als erstes nach dem 11. September 2001 Zielobjekt geopolitischer Ordnungsmaßnahmen.

¹ Davon entfallen 2,9 Mrd. auf die USA, 569 Mill. US-\$ auf Großbritannien, 400 Mill. US-\$ auf Japan, 320 Mill. US-\$ auf Deutschland, 900 Mill. US-\$ auf die Weltbank, 774 Mill. US-\$ auf die EU und 590 Mill. US-\$ auf die Asiatische Entwicklungsbank. Nur ein kleiner Teil fließt in den Haushalt der Kabuler Regierung. Die meisten Mittel gehen in internationale Hilfsfonds wie diejenigen der UNO oder dienen der Finanzierung bilateraler Hilfsmaßnahmen. Nicht enthalten in diesen Beträgen sind die militärischen Aufwendungen für die ISAF-Truppen; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 2.4.2004, Der Tagesspiegel vom 31.3.2004.

² Derzeitig stellen mehr als 30 Nationen insgesamt 5500 Soldaten. Zum Schutz der Wahlen im September 2004 haben die USA die Entsendung von 2000 Marines angekündigt.

³ Der Tagesspiegel v. 29.2.2004.

Dabei setzen die USA vorrangig auf den von außen und ggfs. unter Einsatz militärischer Mittel beförderten Regimewechsel, während Europa vor dem Hintergrund seiner geschichtlichen Erfahrungen und seiner beschränkten Interventionspotentiale eher versucht, reformoffene gesellschaftliche Gruppen innerhalb der Partnerländer zu unterstützen, also anstelle einer "forward strategy of freedom" (George W. Bush) diese Länder durch (ggfs. auch "kritische") politische Dialoge, Entwicklungszusammenarbeit und dosierte Konditionalität auf einen Reformweg zu bringen, "der die Veränderungspotentiale der betreffenden Gesellschaften nutzt, ihre Würde wahrt und die enge Verbindung zwischen politischer und sozialer Unterentwicklung ... nicht ignoriert".⁴

In Afghanistan wird man sich auf sehr lange Zeiträume einstellen müssen, die die Planungshorizonte westlicher Legislaturperioden um ein Vielfaches überschreiten werden. 23 Jahre Krieg haben die bescheidenen früheren Modernisierungsansätze zerstört, die physische Infrastruktur in Schutt und Asche gelegt, weite Landesteile in mittelalterliche Verhältnisse zurückgeworfen und vor allem das Humankapital eliminiert oder außer Landes getrieben. Eine ganze Generation ist ohne Schulen aufgewachsen, insbesondere Frauen und Mädchen, und somit fehlen auch die Lehrkräfte auf der ganzen Bandbreite des primären, sekundären und tertiären Bildungswesens, ganz zu schweigen von den in der globalisierten Weltwirtschaft unabdingbaren Kapazitäten für Forschung und Entwicklung (F&E).

Als Teil der NATO-Mission im Rahmen des ISAF-Mandats der UN ist die Bundesrepublik Deutschland mit 2.000 Soldaten präsent, davon 1.800 in Kabul und 200 in einem Wiederaufbauteam in Kunduz. Lernprozesse bleiben nicht aus. Dazu Bundesverteidigungsminister Struck: "Diese Einsätze wie in Bosnien oder auch in Afghanistan erfordern viel Geduld. Unsere Vorstellung, dass sich sehr schnell wieder Normalität einstellt, sobald man durch einen Militäreinsatz einigermaßen Ruhe geschaffen hat, wird durch die Realität widerlegt. Es dauert alles sehr viel länger."⁵ Und Außenminister Fischer in seiner Münchener Rede zur Sicherheitspolitik: "Unsere gemeinsamen Anstrengungen für Frieden und Sicherheit sind zum Scheitern verurteilt, wenn wir meinen, nur Sicherheitsfragen wären relevant – sie sind es ganz gewiss! Aber Sicherheit definiert sich in diesem Kampf gegen den Terrorismus wesentlich weiter: Soziale und kulturelle Modernisierungsfragen

⁴ Volker Perthes, Europa und Amerikas "Greater Middle East", Stichpunkte für den transatlantischen Dialog, in: SWP-Aktuell Nr. 5, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Februar 2004, S. 2.

⁵ Bundesminister Struck in einem Interview, Der Tagesspiegel v. 29.2.2004.

sind, genauso wie die Fragen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Frauenrechten und guter Regierungsführung von fast noch größerer Relevanz.⁶

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist die Bundesrepublik bislang mit rd. 320 Mill. Euro engagiert. Die deutsche Technische Zusammenarbeit hat u. a. eine Führungsrolle beim Wiederaufbau ziviler Polizeistrukturen – einem Feld, auf dem sie schon in den 1960er und 1970er Jahren aktiv war. Indessen wirft insbesondere die Drogenökonomie ein Schlaglicht auf die Probleme des Wiederaufbaus. 20 km nördlich von Kunduz liegt das Hauptanbaugebiet für Opium. Nach UN-Schätzungen flossen den afghanischen Händlern im Jahre 2003 2,3 Mrd. US\$ aus dem Opiumhandel zu, die in keiner amtlichen Statistik auftauchen und bei keinem internationalen Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen berücksichtigt werden. In großem Stil begann der Anbau in den 1980er Jahren. Der Drogenhandel finanzierte den Widerstandskampf gegen die Rote Armee, später den Krieg der Warlords der Nordallianz gegen die Taliban. Ein Dekret von Präsident Karsai verbietet den Opiumanbau, doch die ehemaligen Warlords, heute eingebunden als Gouverneure und Polizeichefs, verdienen weiterhin mit. Der Sonderbeauftragte Taylor: "Die Behörden bekommen auch Unterstützung durch die US-Truppen. Im Frühjahr planen wir eine Offensive gegen den Drogenanbau, dann werden unsere Soldaten Mohnfelder zerstören".⁷ Die Bundesregierung hat es aus guten Gründen abgelehnt, die deutschen Soldaten in Kunduz in der Drogenbekämpfung einzusetzen.

Paradoxerweise ist der Drogensektor der einzige, über den Afghanistan in die globalisierte Weltwirtschaft integriert ist. Es wird mindestens zwei Generationen dauern, bis Afghanistan hoffen kann, im modernen ökonomischen Schlüsselbereich der Bildung die kriegsbedingten Verwüstungen zu überwinden, F&E-Kapazitäten aufzubauen und Anschluss an die internationale Wissensgesellschaft⁸ zu finden.

"Regime change" erweist sich als ein langwieriges Unterfangen, das auch nicht durch umfangreiche finanzielle Zusagen in seinen strukturellen Basis-komponenten wesentlich zu beschleunigen ist, ganz zu schweigen von der zu erwartenden Mittelabflussproblematik ("project gap"), die es unrealistisch erscheinen lässt, dass 8,2 Mrd. US-\$ innerhalb von drei Jahren in sinnvolle Projekte und Programme umgesetzt werden können. Entwicklungspo-

⁶ Rede von Bundesaußenminister Fischer auf der 40. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, München, 7.2.2004, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/pressearchiv>, S. 3.

⁷ Der Tagesspiegel, 29.2.2003.

⁸ Vgl. dazu insb. Arab Human Development Report 2003, Building a Knowledge Society, United Nations Development Programme/Arab Fund for Economic and Social Development (Eds.), New York 2003, S. 1 f.

litiker haben solche Lektionen schon früh lernen müssen. Die nachfolgenden einschlägigen Betrachtungen sind vor fast drei Dekaden niedergeschrieben worden in dem Versuch, das Partnerland zu verstehen, gerade auch angesichts der hohen beiderseitigen Wertschätzung und der besonderen historischen Qualität der deutsch-afghanischen politischen Beziehungen. Die Lernprozesse ähneln sich. Der Blick auf die Vergangenheit mag hilfreich dabei sein, Gelassenheit und einen langen Atem einzuüben, der über die vier- bis fünfjährigen Wahlperioden des westlichen Politikbetriebes hinausreicht.

BE: Dr. Weiss

5.8.1976

Betr.: Zukünftige Hilfe an Afghanistan

hier: Ergebnisbericht einer Arbeitstagung vom 22.–24.7.1976

1. Die generelle Problematik der deutschen Hilfsbemühungen gegenüber Afghanistan ist seit langem bekannt. Stichwortartig umrissen: a) äußerst begrenzte Entwicklungschancen (Qualifikation und Motivation des menschlichen Faktors, feudal geprägtes gesellschaftlich-politisches System, landlocked, enger Inlandsmarkt, kaum Exportchancen), b) eine schwieriger werdende Wettbewerbsposition in ökonomischer, teilweise auch politischer Hinsicht relativ zu konkurrierenden, erfolgreicherem Entwicklungsländern, c) eine sich gegenüber den meisten bilateralen und multilateralen Gebern extrem schwierig und kooperationsunwillig gebende Nehmerverwaltung.
2. Die afghanische Performance bleibt unverständlich und Quelle permanenter Frustrationen auf der Geberseite, sofern man sie an Kategorien zu messen und zu verstehen sucht, die von außen angelegt werden und aus fremden Wertvorstellungen abgeleitet sind. Sie wird verständlicher, wenn man sie aus afghanischer Sicht zu betrachten und anhand afghanischer Kategorien zu erfassen sucht.
3. Die drei Thesen, die letzteres erleichtern sollen, lauten: a) Die afghanische Kultur ist nicht auf Kooperation angelegt. b) Eine nationale afghanische Wirtschafts- und Entwicklungspolitik ist weder existent noch beabsichtigt. c) Eine entwicklungspolitische Bedürftigkeit existiert nur in begrenztem Maße. Die drei Thesen werden im Folgenden erläutert.
4. Geographische und ethnische Zerklüftung, letztere mitbedingt durch die Geschichte desjenigen Raumes, der das heutige afghanische Staatsgebiet ausmacht, haben ein durchgängiges Charakteristikum der afghanischen

Gesellschaft nach innen und nach außen geformt: das wesentlich nicht auf Kooperation angelegte Verhaltensmuster. Dies gilt für das gegenseitige Misstrauen innerhalb der sozialen Gruppen – symbolisiert durch die Schießscharten in den Bauernburgen der Dörfer – ebenso wie das bei bilateralen und multilateralen Gebern gleichermaßen bekannte kooperationsunwillige Verhaltensmuster der für die Außenkontakte zuständigen Institutionen und ihrer exponierten Vertreter. Dieses tief verwurzelte, über lange historische Prozesse gewachsene soziale Merkmal stellt in der heutigen arbeitsteiligen, auf interne und internationale Kooperation angewiesenen Umwelt ein besonderes Handicap dar, insbesondere in der Konkurrenz zu den fortgeschritteneren Entwicklungsländern wie z. B. den ausgesprochen kooperationsfreundlichen Ländern Südost- und Ostasiens wie typischerweise Malaysia, Singapur oder Taiwan.

5. Eine nationale afghanische Wirtschafts- und Entwicklungspolitik existiert im Wesentlichen nur in den Vorstellungen bzw. Forderungen westlicher und multilateraler Geber, abgeleitet aus deren als "selbstverständlich" genommenen Wert- und Zielvorstellungen bezüglich der Notwendigkeit einer nationalen Entwicklung. Die gesellschaftliche Realität in Afghanistan erweist sich demgegenüber als eine personen- und sippengebundene Politik, primär mit dem Ziel der Machterhaltung des herrschenden Clans. Aus dieser Perspektive werden wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Verstaatlichungen (trotz offenkundiger Produktivitätseinbußen) oder die Einengung verschiedener ökonomischer Aktivitäten (und damit wirtschaftlicher Machtbasen konkurrierender Sippen) zu rationalen Entscheidungen im Sinne der Machterhaltung. Rational in diesem Sinne wird ebenso die Handhabung der Landreform-Aktivitäten (als latent schwebende, aber nicht realisierte Bedrohung der großen Landbesitzenden Familien, als vage Hoffnung für die potentiellen Nutznießer), die generelle Vernachlässigung bis völlige Unterlassung von landwirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen für abgelegene Gebiete mit nicht-paschtunischen Stämmen (Hazaras, Usbeken, Turkmenen), die begrenzte Neigung zu Maßnahmen in den sozialen Sektoren (Erziehung, Gesundheit) und das Desinteresse an einer Industrialisierung außerhalb des staatlichen bzw. staatlich kontrollierten Sektors. Aufmerksamkeit hingegen wird in diesem Bezugssystem allen Aktivitäten gewidmet, die der Machterhaltung dienen könnten, wie z. B. der Errichtung von Rundfunksendern in anderweitig schwer zugänglichen und beeinflussbaren abgelegenen Landesteilen.
6. Eine entwicklungspolitische Bedürftigkeit aus der Sicht der unmittelbar betroffenen Bevölkerung existiert nur in begrenztem Maße. Die Landwirtschaft mit dem überwiegenden Bevölkerungsanteil ist durch Eigenver-

sorgung gekennzeichnet, die im Wesentlichen zu funktionieren scheint – was durch den augenscheinlich befriedigenden Ernährungszustand und die nahezu überall verfügbaren, bislang ungenutzten Landreserven bestätigt wird.⁹ Der größere Teil des verbleibenden urbanen Bevölkerungsanteils ist in dem hervorragend organisierten "Bazar" integriert. Der inter-regionale Handel ist – ebenfalls offenbar befriedigend funktionierend – zu weiten Teilen in den Händen der Nomaden. In physischen Kategorien dürfte das Versorgungsniveau wesentlich höher als dasjenige etwa Pakistans, Indiens oder Nepals liegen. Aus der Sicht der Betroffenen scheint es einigermaßen befriedigend zu sein, dies gilt insbesondere für die Ernährung und wohl auch für den Bereich Wohnungswesen.¹⁰ Verlässliche Statistiken existieren bekanntlich nicht.

Eine Einordnung Afghanistans in die Reihe der Least Developed Countries ergibt sich u. a. aus dem Pro-Kopf-Einkommen, das indessen statistisch bislang ebenfalls nicht feststellbar ist. In Kabul ansässige Angehörige der UN-Organisation schätzen, dass die Bevölkerungszahl eher in der früher genannten Größenordnung von 8 Mio. als in der von der afghanischen Regierung heute genannten Größenordnung von 18 Mio. Einwohnern liege. Der Unterschied hätte Folgen für das Pro-Kopf-Einkommen, also eine wesentliche Voraussetzung für den Verbleib Afghanistans in der Gruppe der Least Developed Countries und den Genuss der entsprechenden Sonderkonditionen für die Entwicklungshilfe. Weder die eine noch die andere Zahl ist indessen statistisch gesichert.

7. Wenn die Kooperations-Neigung schwach ausgeprägt ist, die entwicklungspolitische Bedürftigkeit in physischen Versorgungskategorien relativ zu manchen anderen Entwicklungsländern eher geringer ist, und das nach außen präsentierte Zielsystem Afghanistans primär ein sippen- und clan-spezifisches Zielsystem ist, so stellt sich angesichts der vielfältigen dornigen Erfahrungen bilateraler und multilateraler Geber für die Bundesrepublik Deutschland die Frage nach der beiderseitigen Geschäftsgrundlage, d. h. der Überprüfung des deutschen Interessensfeldes gegenüber Afghanistan und der Identifizierung kongruenter bzw. divergierender Interessenbereiche im Bereich der auswärtigen Beziehungen (im weitesten Sinne) beider Länder.
8. Ein von beiden Seiten zitiertes Element stellen in diesem Kontext die langjährigen guten Beziehungen dar, die "traditionelle deutsch-afghani-

⁹ Aus diesem Grunde wäre u. a. auch jede nennenswerte landwirtschaftliche Produktionssteigerung im Paktia-Projekt unsinnig gewesen.

¹⁰ Die Sterblichkeit indessen ist sehr hoch (extrem raues Klima und mangelnde ärztliche Versorgung).

sche Freundschaft", die sich u. a. in einer ungewöhnlich wirksamen deutschen auswärtigen Kulturpolitik, insb. der Pflege der deutschen Sprache in Afghanistan manifestiert. Wichtig für das Verständnis, für die positive und realistische Würdigung und für die konstruktive Weiterentwicklung dieser in der Tat seit dem 1. Weltkrieg geknüpften stabilen Beziehungen ist der Hinweis auf den fundamental realpolitischen Gehalt dieser Beziehungen seit ihrem Beginn und aus der Sicht beider Seiten. Stichworte dieser sehr realen Basis sind die militärpolitisch initiierte Mission Leutnant v. Hentigs mit Blick auf die Grenzen Britisch-Indiens und die klug hinhaltende Reaktion der afghanischen Seite, der Beitrag des Besuches König Amanullahs zur Überwindung der außenpolitischen Isolierung des Deutschen Reiches nach dem 1. Weltkrieg und dessen Honorierung, weiterhin die Hilfe deutscher Militärberater unter Nadir Shah in der zweiten Hälfte der 30er Jahre bei der Auseinandersetzung mit unbotmäßigen Stämmen, das frühe deutsche Hilfe-Engagement nach dem 2. Weltkrieg wiederum in einer Phase der Neuetablierung der deutschen auswärtigen Politik mit der Komponente der DDR-Nichtanerkennungspolitik, parallel zu der US-Eindämmungspolitik rund um den kommunistischen Block (mit starkem Engagement gerade in Afghanistan), schließlich das Schrumpfen des amerikanischen wie des deutschen Hilfevolumens im Zuge der Entspannungspolitik, wobei die Ausbalancierung des nunmehr dominierenden sowjetischen Einflusses partiell vom Iran versucht wird.

9. Als Anmerkung zu diesem Prozess könnte man die These formulieren, dass die während des US-Engagements ausgebildeten neuen Eliten Afghanistans wohl eine nationale Wirtschafts-, Entwicklungs- und Außenpolitik Afghanistans wollten, und dass diese Phase auch personalpolitisch mit Beginn der Ära Daud beendet worden ist. Vielleicht etwas überspitzt mit den Worten eines langjährigen Afganistan-Kenners: Die sog. Revolution Dauds ist die Rückkehr zum alten Afghanistan, die Republik ist die Rückkehr zum "Emir von Kabul", m. a. W. zum clanbezogenen Denken und politischen Handeln. Machterhaltung für den Clan – von Amanullah über Nadir Shah, Zahir Shah bis Daud trotz verschiedener Seitenlinien immer noch der gleiche – heißt außenpolitisch Aufrechterhaltung eines erträglichen Verhältnisses zur dominierenden UdSSR und ihrem massiven ökonomischen und personellen Engagement vor allem im Norden des Landes, sowie der Versuch einer partiellen Ausbalancierung dieses Einflusses durch westliche Geber und Drittstaaten, wobei bei letzteren nur der Iran als relativer Machtfaktor erkennbar ist, sicherlich aber nicht Länder wie etwa Pakistan oder die arabischen Golfstaaten¹¹.

¹¹ Hieran ändern sicherlich deren erhebliche Hilfszusagen nichts, wobei übrigens ein Abfluss der Mittel wegen der fehlenden afghanischen Projekte einerseits und der relativ harten

10. Innenpolitisch dürfte die Position der regierenden Familie nach wie vor stabil sein. Konflikte innerhalb des Clans werden offenbar durch die gemeinsamen Interessen überdeckt, was durch die personellen Konstellationen deutlich wird (Naim, Wali Khan). Kennzeichnend für die innenpolitische Szene ist, dass keiner der Geber den Durchblick für die wirklichen Konstellationen zu haben scheint; dies gilt offenbar für alle westlichen Geber aus deren eigener Einschätzung.
11. Versucht man vor diesem Hintergrund, die Ansatzmöglichkeiten für deutsche Hilfe in sektoraler Hinsicht neu zu überprüfen, so zeichnen sich folgende Grundlinien ab:

a) Landwirtschaft

Die Organisationsform ist feudal. Der Stellenwert der Landreform wurde in Ziffer 5 umrissen. Ökonomische Ziele bezüglich der Landwirtschaft sind, wie dort ausgeführt, für die afghanische Führung nur in sehr begrenztem Maße relevant. Gleiches gilt z. T. für die Verpächter: bei den Paschtunen ist eine große Zahl von Pächtern ein staturerhöhendes Element abhängiger Krieger, über die der Verpächter z. B. bei den immer noch üblichen Fehden gebieten kann. Demgegenüber treten Überlegungen der Ertragssteigerung, etwa durch Eigenbewirtschaftung unter Verzicht auf Pächter, in den Hintergrund – so beispielsweise in der Provinz Paktia immer wieder beobachtet. Die Landwirtschaft produziert genügend für den Eigenbedarf¹², sie würde andernfalls auf ungenutztes Land zurückgreifen. Sie produziert als Überschuss soviel, wie der Markt aufnehmen kann. Eine "Beratung" von außen kann – so die Erfahrung auch in Afghanistan – die nahezu optimale Anpassung der Bauern an die spezifischen Bedingungen praktisch nicht verbessern. Faktisch erfolgt deshalb in der Landwirtschaft entwicklungspolitisch auch nichts. Staatsführung, Stammeschef und lokale Machttäger wirken gemeinsam in Richtung auf Machterhaltung qua Stabilität des Systems. Ansässige Beobachter weisen auf die größere Entwicklungsdisposition der nördlichen nichtpaschtunischen Gebiete (Turkmenen) hin; hier aber liegt die Nehmerbeschränkung des generellen Desinteresses der afghanischen Führung (vgl. Ziffer 5) und die Nichtfreigabe der nördlichen Landesteile für nichtsovjetsche Aktivitäten vor.

Prüfungskriterien von Kuwait Fund, Saudi Fund etc. andererseits bislang nicht zustande gekommen ist und künftig zu afghanischen Ermüchterungen führen dürfte.

¹² Unabhängig davon besteht das Problem gelegentlicher Missernten (Trockenheit) und der unzureichenden Lagerhaltung, das sich jedoch aus verschiedenen Gründen der Einflussnahme von Ausländern entzieht (siehe einschlägige Weltbankberichte).

b) Industrie

Die Verstaatlichung aller größeren Betriebe beinhaltet zugleich den Entzug der Machtbasis für rivalisierende Gruppen. Begrenzte Industrialisierungsansätze werden in staatlichen Bereichen wie der Textil- und Düngemittelindustrie unternommen. Generell scheinen im industriellen Bereich sowjetische ideologische Elemente mehr oder weniger reflektiert in die Gedankenwelt afghanischer Planer eingedrungen zu sein, wahrscheinlich bedingt durch die Ausbildungsaufenthalte einer großen Zahl von afghanischen Beamten in der UdSSR. Hier dürfte die Quelle für die begonnenen "Industriekombinate" liegen, die sich einigermaßen fremd im afghanischen Milieu ausnehmen. Für alle Industrialisierungsbemühungen stellt sich die Beschränkung des engen Inlandsmarktes und der faktisch nicht existierenden Wettbewerbsfähigkeit auf den Auslandsmärkten, insbesondere auch in Konkurrenz zu anderen Entwicklungsländern. Exportchancen politisch beeinflusster Natur zeichnen sich bezüglich des Iran ab, der seine Bereitschaft erkennen lässt, Betriebe im Bereich der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte in den an den Iran angrenzenden afghanischen Provinzen aufzubauen und eine gewisse Abnehmergarantie für den iranischen Bedarf zu übernehmen – primär Ausfluss des politischen Interesses des Irans an einer partiellen Ausbalancierung des sowjetischen Einflusses auf Afghanistan.

c) Materielle Infrastruktur

Das Straßensystem ist immer noch rudimentär trotz der erheblichen Investitionen aller Geber in den 60er Jahren. Ökonomisch wäre der Ausbau bestimmter Strecken weiterhin gerechtfertigt im Sinne der Erschließung ökonomisch sinnvoller Aktivitäten (Bergbau) bzw. der Senkung extrem hoher Transportkosten bei bestehenden Aktivitäten (z. B. Asphaltierung der Passstrasse nach Paktia). Die Sinnhaftigkeit eines Eisenbahnsystems ist z. Zt. Gegenstand einer französischen Consulting-Studie; die Realisierung wird mit Sicherheit unter politischen Gesichtspunkten (sowohl Afghanistans wie des evtl. interessierten Iran) entschieden werden¹³. Auf die primär innenpolitisch motivierte Interessenlage an Rundfunksendern wurde bereits hingewiesen. Ähnliches gilt für das Fernmeldewesen, wo insbesondere im Bereich der Überlandverbindungen ein starkes afghanisches Interesse fortbestehen dürfte. Staudämme werden z. Zt. nicht diskutiert, wären angesichts der bestehenden land-

¹³ Es ist wenig bekannt, dass ein unter Amanullah begonnenes Eisenbahnprojekt unter dem Druck des Mullahs wieder eingestellt wurde; Lokomotive und Waggons sind in Kabul noch zu besichtigen.

wirtschaftlichen Produktionsreserven auch ökonomisch nicht sinnvoll und innenpolitisch eine unwillkommene Quelle der Unruhe (Landrechte, Umsiedlung, Streit über Wasserverteilung). Brunnenbohrprogramme haben sich immer wieder mit der spezifischen afghanischen Kooperationsunwilligkeit auseinandersetzen müssen, hier insbesondere mit der Entschlossenheit, eher auf gemeinsame Vorteile einer dörflichen Gruppe zu verzichten als Wasserrechte und Wassernutzung zu teilen – bedingt durch das über lange historische Perioden gewachsene gegenseitige Misstrauen und die Härte des Kampfes um das Überleben. Ein Bedarf nach einem Kraftwerksprogramm besteht bis auf weiteres nicht.

d) Soziale Sektoren

Das Interesse an Bildungs- und Gesundheitsprogrammen ist gering (s. Ziffer 5), dasjenige am Wohnungswesen faktisch gleich Null (auch die sog. Stadtplanungsaktivitäten der UdSSR werden von afghanischer Seite nicht ernst genommen – nach der Performance der UdSSR von dieser offenbar in fachlicher Hinsicht auch nicht).

e) Handel und sonstige kommerzielle Dienstleistungen

Der Handel im weitesten Sinne liegt in den Händen des hervorragend organisierten und außerordentlich leistungsfähigen Bazars; das Warenangebot (nicht zuletzt bedingt durch die Organisation des Schmuggels) und die Qualität der Dienstleistungen (einschl. privater Bankgeschäfte) gehören zu den besten Zentral- und Südasiens.

12. Diese stark geraffte Bestandsaufnahme verdeutlicht die Gründe für die in den Berichten bilateraler und multilateraler Geber regelmäßig zitierte "Projektlücke" und zugleich die Gründe, warum ihr weder von bilateralen noch von multilateralen Gebern beizukommen ist.

Eine Reihe von Gebern ist deshalb auf Projekte ausgewichen, die unter ökonomischen Kategorien zweifelhaft sind (Eisenbahnprojekte, Flughäfen etc.). Die Frustration der bilateralen und multilateralen Geberinstitutionen ist durchgängig und nahezu identisch.

13. Es stellt sich die Frage, ob die Entwicklungspolitik gegenüber Afghanistan auf eine realistischere Grundlage gestellt werden muss, die die Fakten nüchtern anerkennt, die Umweltbedingungen realistisch zur Kenntnis nimmt, den Handlungsspielraum realistisch abschätzt, die wirklichen Zielfelder des Nehmerlandes anerkennt und gemeinsame Interessenbereiche zwischen diesen wirklichen Nehmerzielen (wie sie sich unter der gegebenen Machtkonstellation in Afghanistan darstellen) und den Geberzielen identifiziert. Bei den Geberzielen geht es offensichtlich um die Einengung auf den Teilbereich der realistischerweise

erreichbaren Geberziele (also der realen Zielerreichungsmöglichkeiten), nicht um die Verwirklichung einer generellen, nichtländerspezifischen, idealtypischen Konzeption.

14. Entwicklungspolitik bewegt sich als grenzüberschreitende Politik offenbar im Kontext der Auswärtigen Politik i. w. S., ihre Teilziele sind notwendigerweise Bestandteile des Zielfeldes der deutschen Gesamtpolitik gegenüber Afghanistan¹⁴. In fortgeschritteneren Entwicklungsländern reicht dieses Zielfeld von der Außenpolitik "pure" über die Auswärtige Kulturpolitik, die Außenhandelspolitik, die Technisch-Industrielle Kooperationspolitik, die Wissenschaftliche Kooperationspolitik bis zu den Bereichen wie der Gastarbeiterpolitik oder der EG-Assoziierungspolitik. In Afghanistan ist das Aktionsfeld und damit auch das Zielfeld entsprechend eingeengt. Es stellen sich die Fragen:
 - Wie sind die Ziele der deutschen Gesamtpolitik gegenüber Afghanistan zu formulieren?
 - Welcher Stellenwert kommt dem spezifischen entwicklungspolitischen Instrumentarium bei der Erreichung dieser gesamtpolitischen Ziele zu angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Erreichung der entwicklungspolitischen Teilziele?
15. Im instrumentalen Bereich der deutschen Entwicklungspolitik gegenüber Afghanistan stellen sich entsprechende Fragen. Einige der wesentlichen scheinen zu sein:
 - Wie verhindert man, dass deutsche Projekte zu einer permanenten Belastung der deutsch-afghanischen Gesamtbeziehungen werden (Beispiel Paktia)?
 - Sollte man die Hilfe überhaupt einfrieren (in der Sichtweise eines befreundeten westlichen Landes: "Gute Beziehungen zu Afghanistan, deshalb keine Hilfe")?
 - Sollte man bei Fortführung der Hilfe mit einem sehr begrenzten Hilfsvolumen operieren?
 - Sollte man im Technischen-Hilfe-Bereich überwiegend klar abgrenzbare Dienstleistungen (z. B. geologische Missionen, Kartierungen) anbieten?

¹⁴ Vgl. dazu auch: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Stellungnahme zur Entwicklungspolitik, in: *Entwicklungspolitik Materialien* Nr. 52, Bonn Dez. 1975, S. 18 f.

- Sollte man sich auf technologisch und organisatorisch einfachste Projekttypen zurückziehen ("nichts was sich bewegt")?
- Sollte man überwiegend auf Warenhilfe umschalten und diese unter Hinweis auf die spezifischen Bedingungen unserer Beziehungen zu Afghanistan begründen und durchsetzen?