

# Das *National Development Programme* und die *Community Development Councils*

Von Rainer Glassner

**“... Afghanistan’s flagship programme to provide resources through block grants for community managed small-scale reconstruction and development in rural areas, and to promote more participatory and inclusive decision making and governance at the village level. The target is to cover the country’s approximately 20,000 villages over a four year period. Implementation is currently in progress in 1,450 villages.”**

Das *National Development Framework* - die „Road Map“ der afghanischen Regierung für die Entwicklung und den Wiederaufbau in Afghanistan - wurde im April 2002 von der afghanischen Übergangsregierung präsentiert. Innerhalb dieses Rahmenplans existieren sechs *National Priority Programmes* (NPP), darunter das *National Solidarity Programme* (NSP).

Das NSP soll zur Institutionenbildung auf lokaler Ebene - den *Community Development Councils* (CDC) - beitragen und es den Kommunen ermöglichen, Wiederaufbauprojekte, die aus ihrer Sicht sinnvoll sind, zu verwirklichen. Durch die Möglichkeit, finanzielle Mittel direkt vom Staat zu erhalten sollen lokale Selbstverwaltungsfunktionen gestärkt und die Beziehung zum Staat verbessert werden.

Seit jeher bestand in Afghanistan - und besteht auch heute noch - ein Antagonismus zwischen Kabul und dem Rest des Landes. Kabul wurde von den Bewohnern der Provinzen als Instanz wahrge-

nommen, der Steuern gezahlt werden mussten und die die Wehrpflicht einforderte. Ferner fühlten sie sich in ihrer traditionellen Lebensweise durch Kabul, das scheinbar einer anderen Welt angehörte und immer wieder die Modernisierung Afghanistans betrieb, in ihrer traditionellen Lebensweise bedroht.

Schon 1960 attestierte CRESSEY: „*Kabul is the metropolis of Afghanistan, surprisingly cosmopolitan [...]*.“ Das weltläufige Kabul hat wenig Verständnis für Nomaden und Kleinbauern, die ihrerseits den Einwohnern Kabuls vorwerfen, sich von der Stammesgesellschaft entfernt zu haben und nach anderen Regeln zu leben.

Aus der Erkenntnis dieser Umstände resultierte das NSP, das der breiten Bevölkerung schnell und sichtbar durch den Staat einen Anteil an der Friedensdividende zukommen lassen soll. Dieses Programm wird auf nationaler Ebene federführend durch das Ministerium für ländliche Entwicklung und Wiederaufbau umgesetzt. Die finanziellen Mittel zur Durch-

führung des Programms werden von der Weltbank, den *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (UK, US, EU, und Kanada) sowie von Dänemark und Japan bereitgestellt.

## Vier Grundelemente prägen das NSP:

1. Etablierung inklusiver Institutionen
2. Entwicklungsprojekte, die durch gewählte CDCs geplant und umgesetzt werden, bekommen direkte Subventionen
3. Maßnahmen zum *capacity building* der Mitglieder der CDCs (Finanzmanagement, technische Fertigkeiten, Transparenz)
4. Vernetzung lokaler Institutionen mit Administration und Hilfsorganisationen durch die Bereitstellung von Hilfe,

Dienstleistungen sowie Ressourcen.

Auf Dorfebene soll die Etablierung inklusiver Institutionen herbeigeführt werden. Die Vertreter in den CDCs werden in geheimer Wahl bestimmt. Um ein Projekt durchzuführen, müssen gemeinsam Prioritäten in der Projektplanung festgelegt und ein Antrag erstellt werden. Dies geschieht in der Regel mit Hilfe von Unterstützern, *Facilitating Partners* (FP). In jeder Gemeinde, die an dem NSP teilnehmen will, muss ein CDC gebildet werden. Es ist ausdrücklich nicht möglich – um den inklusiven Charakter zu erhalten – diese Gremien in anderen Konstellationen (ethnische, verwandtschaftliche oder politische) zu bilden. Der Umfang der finanziellen Mittel, die bereitgestellt werden können, liegt bei maximal 200 US-Dollar pro Familie beziehungsweise maximal 60.000 US-Dollar für eine Gemeinde.

## Ziele

Das NSP versucht erstmals die in der Existenz Afghanistans immer zu beobachtende kritische Distanz zwischen dem Zentralstaat (im Grunde Kabul) und dem Rest des Landes zu überwinden. Vor allem das direkte Verhältnis von lokaler zu nationaler Ebene wird neu definiert. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten der finanziellen Förderung an enge Vorgaben geknüpft.

Als besonders problematisch – da mit traditionellen Strukturen im Konflikt – sind die Vorgaben zur Beteiligung von Frauen und deren damit in Verbindung stehende veränderte Rolle in der Gesellschaft und der Wahlprozess. Dieser basiert auf dem Prinzip „eine Person – eine Stimme“, wobei keine Unterschiede in Bezug auf Geschlecht und sozialen Stand gemacht werden. Dieses inklusive Vorgehen war zwar prinzipiell schon in der Verfassung von 1964 festgeschrieben, nichtsdestotrotz stellt die praktische Durchführung in den ländlichen Gebieten Afghanistans etwas Neues dar. In der Realität haben Frauen an formalen Entscheidungsprozessen in der Öffentlichkeit aufgrund ihrer traditionellen Rollenbeschreibung bisher so gut wie nicht teilgenommen. Diese gewählten Organe sollen in einem partizipativen Entscheidungs-

prozess Prioritäten für die Dorfentwicklung setzen, die entsprechenden Konzepte – mit Hilfe von sie unterstützenden Partnern – ausarbeiten und die ihnen zur Umsetzung bereitgestellten Mittel selbstständig verwalten. Die CDCs werden also zu demokratisch gewählten Entscheidungsgremien, die aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Geldmittel Macht besitzen.

## Szenarien

Zwei Szenarien sind für die Zukunft

zu erwarten:

1. Die CDCs werden instrumentalisiert, indirekt durch lokale Politiker oder andere einflussreiche Personen (*strongmen*) beherrscht und die Mittel entweder zu ihnen umgeleitet und zur Stärkung ihres Einflusses in der Region genutzt. Wiederholt wird vermutet, dass hinter jeder CDC ein lokaler Kommandeur stehe.

2. Es kommt zu Konflikten zwischen den CDCs und lokalen Kommandeuren.

Die durch das NSP eingeführten Institutionen stehen in vielen Bereichen in Konflikt mit traditionellen Werten und etablierten Vorgehensweisen in Afghanistan. Zudem stellt es die lokalen Macht-



Opium - ein ungelöstes Problem in Afghanistan. Foto: Jürgen Clemens

strukturen in Frage. Obwohl es sich hierbei um den Versuch handelt, Demokratie „von oben“ einzuführen, wird die lokale Ebene gestärkt und der partizipative Charakter des NSP, sowie die Vorteile, die eine Teilnahme an dem Programm mit sich bringt, könnte dazu führen, demokratische Verhaltensweisen auf der lokalen Ebene zu etablieren und fest zu verankern.

Laut Zakhilwal, Berater der Regierung in Kabul, soll das NSP die Macht lokaler Warlords neutralisieren und sowohl die politische als auch die ökonomische Entwicklung vorantreiben. Langfristig ist beabsichtigt, die Selbstverwaltung (*local governance*) durch die Etablierung gewählter Institutionen auf Dorfebene zu stärken. Über andere Programme wie das *National Area Based Development Programme* (NABDP) und das *Afghanistan Stabilisation Programme* (ASP) sollen diese lokalen Institutionen an die Distrikt- und Provinz-Ebene angebunden werden. Die lokale Bevölkerung ist nach Zakhilwal aufgrund des vollständigen Kollapses aller staatlichen Institutionen als Folge des Krieges und aufgrund der herrschenden Armut hilflos privaten Milizen und lokalen Kommandeuren ausgesetzt. Verschärft wird diese Situation durch das fehlende Humankapital und die de facto vorhandene Zersplitterung der prinzipiell für Ordnung in Frage kommenden aber miteinander in Konkurrenz stehenden Gruppen.

Neben der internen Konkurrenz auf lokaler Ebene steht diese lokale Ebene zusätzlich in Konkurrenz mit der zentralen Autorität in Kabul. Die Möglichkeiten der lokalen *strongmen* sind dabei wesentlich größer als die Kabuls. Zusätzlich zu der geographischen Distanz, die Kabul von der Provinz trennt, ist diese Distanz in den Köpfen der Bevölkerung vorhanden. Sie messen der Zentralregierung wenig Gestaltungsspielraum zu und spüren in ihrem täglichen Leben kaum Auswirkungen des Zentrums. Die von lokalen Kommandeuren eingenommenen Steuern oder sonstigen Geldmittel, werden von diesen autonom eingesetzt, um ihren Einfluss in der Region weiter zu stärken. Dies kann über das Erreichen ökonomischer Abhängigkeit durch die Vergabe hochverzinsender Darlehen, über die Aneignung von Land (entweder durch

Kauf oder durch gewaltsame Inbesitznahme und Vertreibung) oder aber - eher kurzfristig - durch den Unterhalt einer Miliz zur gewaltsamen Durchsetzung eigener Interessen, geschehen.

## Ausblick

Über das NSP sollen die Afghanen demgegenüber aber in den Wiederaufbau- und Entwicklungsprozess eingebunden werden. Ziel ist die Kluft zwischen modernem Staat und traditioneller Stammesgesellschaft zu überwinden. Direkte Ver-

inzwischen demokratisch legitimierten Staatsführung auch heute noch offene Frage, ob und wie die Kluft zwischen modernem Staat und Tradition, vor allem auf dem Land, überhaupt zu überwinden oder wenigstens zu überbrücken ist. Dass der eingeschlagene Weg zu diesem Ziel führen kann, zeigen die positiven Erfahrungen mit dem Seila Programm, das Mitte der 1990er Jahre erfolgreich in Kambodscha durchgeführt wurde. **D**



Traditionelle Beratung unter afghanischen Männern. Foto: Rainer Glassner

bindungen zwischen Staat und lokalen Institutionen sind durch das NSP intendiert und eine positivere Wahrnehmung des Staates wird angestrebt. Über die Gewährung von finanziellen Zuschüssen, *block grants*, ist der Staat zumindest auf dieser Ebene auch im Dorf vorhanden und erbringt eine Leistung für das Wohl der Allgemeinheit.

Offen ist weiterhin die Frage, in welcher Beziehung die neu gewählten CDC zu informellen Strukturen auf der subnationalen Ebene, wie zum Beispiel *Shuras*, *Jirgas* und anderen Stammesstrukturen, stehen. Dahinter steht die trotz der

► **Zum Autor:** Rainer Glassner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF, Duisburg) und arbeitet derzeit am Projekt der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) 'Staatszerfall und lokale Governance-Strukturen in Afghanistan und Somalia', das in einer Kooperation von INEF und dem Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF, Bonn) bearbeitet wird. Weitere Informationen unter: [www.state-failure.de](http://www.state-failure.de) oder [rainerglassner@web.de](mailto:rainerglassner@web.de)