

In der Eiszeit: Deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit seit 1978

Von Thomas Ruttig

Mit ihrer Kampagne 'Eine Blume für die Frauen von Kabul' erreichte es die EU-Kommissarin Emma Bonino, daß sich die Augen der Welt wieder einmal auf Afghanistan richteten. Mit der Kampagne soll auf die "Geschlechter-Apartheid" aufmerksam gemacht werden, die das ultra-islamistische Taliban-Regime über die Frauen Afghanistans verhängt hat. Solche Aktionen bleiben aber ein Strohhalm, solange sie nicht unterstützt werden, etwa durch entwicklungs-politische Maßnahmen. Die Bundesrepublik hält sich dabei jedoch über die Maßen zurück.

Seit Kaisers Zeiten ...

Afghanistan war bis 1978/79 eines der Schwerpunktländer bundesdeutscher Entwicklungszusammenarbeit. Das nach BMZ-Angaben finanziell zweitgrößte Projekt der technischen Zusammenarbeit (TZ), das die Bundesrepublik je in Angriff nahm, befand sich dort: die 'Regionalentwicklung der Provinz Paktia', an der afghanisch-pakistanischen Grenze. Vereinbart unter der Ägide des ersten Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel, im November 1964 in Kabul, war es ursprünglich auf zehn Jahre angelegt, endete aber erst 1979.

Sein inhaltlicher Umfang reichte von der Einführung neuer Gemüse- und Obstsorten zur Einkommenssteigerung bäuerlicher Familien über Bewässerungsmaßnahmen bis zu Forstprojekten inklusive eines holzverarbeitenden Betriebes. Eine deutsche Beratergruppe im afghanischen Planungsministerium wirkte dabei federführend und konnte auf hohe Politiker wie den damaligen - und jüngst verstorbenen - Premierminister Dr. Muhammad Yusuf bauen, die in der Bundesrepublik ausgebildet worden waren.

Die Bewertung des Projekts fällt im Rückblick allerdings negativ aus. Dr. Rudolf Fetzter, der seinerzeit das für Afghanistan zuständige BMZ-Regionalreferat leitete, sagte im November 1992 auf einem Afghanistan-Seminar in Herrnhut (Sachsen): "Diese Art von Projekten (...) ist einfach nicht lebensfähig", weil "zu hardware- und infrastruktur-lastig". Zu einer ähnlichen, aber in der Ursachenbeschreibung wesentlich deutlicheren Einschätzung kommen der in Marburg lebende Afghane Matin Baraki in seiner Dissertation 'Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der BR Deutschland 1945-1978' und der Hamburger Völkerrechtler Norman Paech, der in seinem Vorwort resümierte: Eine "Summe aus Konzeptionslosigkeit, Planungsfehlern, mangelnder Kooperation, Desinteresse, Verschwendung von Geldern und Korruption" sei für das Scheitern verantwortlich. Mitarbeiter des 'Deutschen Entwicklungsdienstes' (DED), die im Projekt arbeiteten, schätzen, daß zwei Drittel der Mittel in Personalkosten für die deutschen Experten geflossen seien. Außerdem be-

saß es wegen seines Umfangs offenbar die Tendenz zur "Perpetuierung": Wenn es nicht wegen des sowjetischen Einmarsches - also aus einem außenpolitischen Grund - eingestellt worden wäre, liefe es vielleicht noch heute.

Die Bundesrepublik als "Dritte Kraft"

Afghanistan war eines der wenigen Länder, in der die Bundesrepublik gleichrangig mit den Supermächten auftrat. Neben der Sowjetunion und den USA bekamen auch deutsche Experten von der Kabuler Regierung eine ganze Provinz als Entwicklungsprojekt zugewiesen. Die Ursache für diese hervorgehobene Behandlung lag in den, wie es in Bonn lange hieß, "traditionell engen" deutsch-afghanischen Beziehungen seit dem Kaiserreich. Daß sie von Anfang an militärisch geprägt waren (1903 Lieferung von 22 Geschützen), und die Tradition auch während der Nazi-Diktatur anhielt, wurde dabei oft vergessen. Bis heute können Deutsche von Afghanen die freundlich gemeinte Bemerkung hören, daß "wir doch alle Arier" seien - ein Andenken an das nachhaltige Wirken vor allem der 'Organisation Todt', aber auch anderer NSDAP-Ableger, die das Land während des 2. Weltkriegs in eine Aufmarschbasis gegen Britisch-Indien verwandeln wollten.

Bis der Einmarsch der Sowjets alle Sympathien überlagerte, galt bei vielen Afghanen die UdSSR als Sieger im Wettstreit um die innerafghanische Entwicklung. Die bis dahin wenig fruchtbare Ostprovinz Nangrahar hatten ihre Experten in eine blühende Agrarlandschaft verwandelt, während die USA ihr Projekt in Helmand buchstäblich in den Sand setzten. Aber auch die Deutschen erfuhren für ihre Bemühungen offiziell höchstes Lob.

Doch die Hochzeiten der deutsch-afghanischen Beziehungen im allgemeinen, und der Entwicklungszusammenarbeit im besonderen, sind lange passé. Der Krieg zerstörte in Paktia fast alle Spuren des deutschen Engagements.

103 "verschwundene" Millionen

Seit dem sowjetischen Einmarsch zu Weihnachten 1979 herrscht Eiszeit zwischen Bonn und Kabul. Noch kurz zu-



Taliban und ihre Politik gegenüber Frauen: nicht förderlich für deutsche Entwicklungshilfe (Photo: 'Frontline')

vor, im Oktober 1978, hatte die Bundesregierung bei Verhandlungen in Bonn der "sozialistischen" Regierung von Präsident Nur Muhammad Taraki per Abkommen nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von 25 Millionen Mark in Aussicht gestellt. (Artikel 6 sah vor, "daß sich bei den aus der Gewährung des Finanzierungsbeitrags ergebenden Lieferungen und Leistungen die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes Berlin bevorzugt genutzt werden" - ein klassischer Fall von Lieferbindung). Nach dem Einmarsch wies die afghanische Seite alle (west)deutschen Experten aus. Die 13 noch laufenden TZ-Projekte wurden eingestellt und, laut BMZ, ein Auszahlungsstopp für die Zuschüsse verfügt.

Noch im November 1992, auf dem Herrnhut-Seminar, erwähnte Fetzer die Existenz von etwa 103 Millionen "eingefrorenen" D-Mark von "vor der Aprilrevolution" (darunter dürfte auch die 1978er Zusage fallen). Da die Bundesregierung von 1976 bis 1978 nur insgesamt 70 Millionen Mark zusagte, deutet das darauf hin, daß seit mindestens 1975 keine Mittel der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mehr Kabul erreichten. Fetzer deutete noch an, das Geld könne "ganz schnell in Bewegung gesetzt" werden, denn die Zusagen seien "völkerrechtlich gültige Verträge". "Wir schließen Verträge ja nicht mit der Re-

gierung eines Landes, sondern mit dem Staat (...). Und wenn dann eben eine Regierung der Rechtsnachfolger der früheren Regierung ist, dann gilt das nach wie vor." An dieser Stelle gelangt man völkerrechtlich auf schlüpfriges Terrain. Nach Auffassung der Bundesregierung existieren heute in Afghanistan weder staatliche Strukturen noch eine international anerkannte Regierung. Allerdings nimmt die Regierung von "Interimspräsident" Burhanuddin Rabbani, die von den Taliban aus Kabul vertrieben wurde, weiterhin den afghanischen UN-Sitz ein. Zu wenig?

Das BMZ beantwortete eine Anfrage dieser Zeitschrift nach dem eingefrorenen Geld so: "Ob eventuell zugesagte Finanzzusagen einmal noch reaktiviert werden können, kann in einem solchen Fall nur nach Prüfung der haushaltsrechtlichen Lage beurteilt werden." Die prekäre Budgetlage in der Bundesrepublik hat nun auch Afghanistan eingeholt.

Bürgerkrieg verhindert - Wiederaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesrepublik hielt sich nach dem Abzug der sowjetischen Truppen im Februar 1979 in Afghanistan weiter bedeckt, solange in Kabul der von den Sowjets installierte Staatschef Najibullah regierte. Daß er nach sowjetischem Vor-

bild eine Art afghanischer Perestroika vornahm, änderte daran nichts. Diese Zurückhaltung beschränkte sich nicht auf Deutschland. An ihr scheiterte auch das grandiose UN-Wiederaufbauprogramm 'Operation Salam' (Frieden) unter Leitung von Prinz Sadruddin, dem Sohn des Aga Khan, das auf viereinhalb Jahre zwei Milliarden Dollar veranschlagte. Doch die meisten "Geber" beschränkten sich auf Sachlieferungen oder rechneten Fördermittel für Nichtregierungsorganisationen (NROs) ab. Die Hoffnung, daß die USA, die Golfstaaten und die UdSSR - die Milliarden in ihre jeweilige afghanische Klientel gepumpt hatten - diese Summen jetzt für Entwicklungsmaßnahmen bereitstellen würden, trog. Die 'Operation Salam' wurde still begraben.

Auch nach der Machtübernahme der Mujahedin, der ehemaligen Freiheitskämpfer, taute das Eis nur vorübergehend. Das wichtigste Zeichen dafür war das 'Fachkräfteprogramm Afghanistan' der 'Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit' (GTZ), das Afghanen für die Rückkehr und Teilnahme am Wiederaufbau vorbereiten sollte. Es wurde jedoch eingestellt, als die islamistischen Fraktionen den Krieg als Machtkampf untereinander fortsetzten, bevor sie im Herbst 1995 den Taliban nach der Einnahme Kabuls weichen mußten. Das BMZ faßt wie folgt

zusammen: "Bedingt durch die politische Lage in Afghanistan und die Sicherheits-situation ruht seit 1980 die staatliche Zusammenarbeit mit dem Land. Unter den gegebenen Bedingungen ist nicht damit zu rechnen, daß die Entwicklungshilfe wieder aufgenommen wird."

Deutsche Fördermittel gingen in diesem Zeitraum nur indirekt nach Afghanistan. Laut den letzten vorliegenden Angaben, einer Antwort auf eine Bundestagsanfrage der PDS von 1996, stellte das Auswärtige Amt von 1986 bis 1995 rund 71 Millionen Mark für "Hilfsmaßnahmen in Afghanistan und afghanische Flüchtlinge in Pakistan" zur Verfügung und beteiligte sich an multilateralen Bemühungen über die EU und internationale Hilfsorganisationen. 1996 kamen noch einmal - unterdurchschnittliche - 5,44 Millionen Mark hinzu.

BMZ-Sperre für deutsche Afghanistan-NROs

Diese Situation wirkte sich auch nachteilig auf die Tätigkeit von NROs aus. Zwei Fälle, in denen das BMZ deutschen Organisationen - der 'Afghanistan-Nothilfe' und 'CARE Deutschland' - Unregelmäßigkeiten in ihren Abrechnungen nachwies, belasteten deren Position weiter. Dr. Bohnet, damals Referatsleiter im BMZ, erklärte auf einer Tagung im März 1995 in Hamburg: "Die Erfahrungen mit der Förderung deutscher NROs in Afghanistan sind so, daß davon eine starke Gefährdung von Maßnahmen in Afghanistan ausgeht - so daß ich kaum die Möglichkeit sehe, daß Sie als NRO-Vertreter überhaupt noch ein Projekt durchbekommen." Nur "bewährte Trägerorganisationen" würden noch bezuschußt. Die in Hamburg vertretenen NROs protestierten massiv, aber vergebens gegen diese Pauschalisierung.

Auf diese Praxis angesprochen, äußerte Minister Carl-Dieter Spranger Mitte 1995: "Wir schließen die Unterstützung von NRO-Vorhaben in Afghanistan nicht völlig aus." Aber er "kenne derzeit keine NRO, die von uns die Förderung sinnvoller Projekte in Afghanistan erwarte." So hatte der ausschließlich ehrenamtlich tätige 'Freundeskreis Afghanistan' (FKA) zu diesem Zeitpunkt schon seit vier Jahren keine BMZ-Mittel mehr erhalten, obwohl er bereits etwa 15 Jahre unter schwierigsten Bedingungen in Afghanistan tätig war, unter anderem mit Schul- und Dorfentwicklungsprojekten. Der FKA hält es seither wie die meisten NROs und stellt seine Anträge bis heute nur noch bei anderen, meist kirchlichen Trägern - ohne Beanstandungen übrigen.

Ob die Afghanistan-Sperre, deren Existenz das BMZ zugibt, inzwischen auf-

gehoben wurde, bleibt unklar. Gegenwärtig werde im zuständigen Referat "ein NRO-Antrag" geprüft, heißt es dort. Daraus könne man folgern, daß sie nicht mehr existiere. Von einer Offenheit für Afghanistan-Projekte zeugt dies allerdings nicht.

Zudem stellte die Bundesregierung Ende 1997 das TZ-Projekt 'Nothilfe- und Sofortmaßnahmen' ein. Seit Anfang 1994 waren mit 9,1 Millionen Mark über das GTZ-Büro Peshawar (Pakistan) und "lokale Trägerstrukturen", die von afghanischen und internationalen NGOs unterstützt wurden, Einzelmaßnahmen in Afghanistan" (BMZ) gefördert worden. Schon zuvor waren dem Projekt für 1997 vorgesehene zusätzliche Mittel gestrichen worden. Auch dies deutet eher auf finanz- als entwicklungspolitische Gründe für diese Entscheidung hin.

Effektive afghanische NROs

Es gibt zahlreiche Beispiele, die Sprangers negative Bewertung der NRO-Tätigkeit fraglich erscheinen lassen. Afghanen in der Bundesrepublik - insgesamt leben hier etwa 58.000 - haben sich in mindestens 100 Initiativen zusammengeschlossen, von Frauen-, Ärzte- und Ingenieursvereinen mit Projekten in afghanischen Flüchtlingslagern in Pakistan und innerhalb Afghanistans bis zu Consultings, einem 'Rat für Demokratie in Afghanistan' und natürlich Flüchtlingsinitiativen. Dazu kommen zahlreiche afghanisch-deutsche oder vorrangig deutsche Vereine, wie der zuvor genannte FKA, die seit Jahren in Afghanistan tätig sind.

Ein Beispiel dafür, daß sinnvolle entwicklungspolitische Arbeit selbst in den Taliban-Gebieten möglich ist, ist das Krankenhausprojekt des 'Komitees zur Förderung humanitärer und medizinischer Hilfe Afghanistans e.V.' in Chak-e Wardak, südlich von Kabul. Dort bildet das Team von Karla Scheffer, trotz offiziellen Arbeitsverbots für Frauen, (nach deutschen Standards!) Krankenschwestern, Basisgesundheitsshelferinnen und Hebammen aus (vgl. 'Südasiens' 3/98). NRO-Berichte bestätigen zudem die Existenz zahlreicher Mädchen-, selbst koedukativer Schulen im Taliban-Einflußbereich.

Dazu kommen 266 afghanische NROs (1995), die ebenfalls meist von Pakistan aus arbeiten. Diese und internationale NROs sind in vier Dachorganisationen zusammengeschlossen: ACBAR, SWABAC, ANCB und ICC. Nancy Hatch Dupree, langjährige Afghanistan-Kennerin und Koordinatorin des NRO-Dachverbandes ACBAR, geht von 200 bis 700 afghanischen NROs aus, von denen immerhin "60 bis 70 wirklich effektiv" arbeiten. "Die afghanischen Minen-

HIMAL

THE SOUTH ASIAN MAGAZINE

More than one reason why
Himal makes essential reading.

Himal has a list of aims, modestly stated, which has to contend with paranoid politicians, hidebound bureaucrats and millions of miles of barbed wire. It has on its side the virtues of readability and the absence of dogma.

Ramachandra Guha
The Telegraph, Calcutta

A most daring magazine venture.
Khushwant Singh

Provides more emphasis on regional issues than any other international magazine.

The News, Lahore

A magazine with a South Asian bias to counter the petty-nationalism and narrow geopolitical considerations of the region.

The Pioneer, New Delhi

The magazine that looks at all of South Asia as its beat.
Sunday, Calcutta

A regional magazine with an international outlook.

The Economic Times, Bombay

A very different magazine by definition and content.

The Sunday Times Plus, Colombo

Himal is literate and readable.
Tsering Wangyal, Tibetan Review

A magazine that caters to a very interesting niche.
Indian Printer and Publisher

With its broad and humane vision, the magazine helps capture the unity as well as the diversity of this unique part of our planet.

Javed Jabbar, Karachi

Journalism Without Borders

Himal, GPO Box 7251, Kathmandu, Nepal.
Tel: +977-1-522113/523845/521013 (fax)
email: himalmag@mos.com.np
URL: www.himalmag.com

suchprogramme - die weltgrößten - werden direkt von lokalen afghanischen NROs durchgeführt, in Zusammenarbeit mit dem humanitären UN-Programm UNOCHA." Dirk Althaus, im kritischen Jahr 1994 Projektkoordinator der

'Deutschen Welthungerhilfe' in Taschkent (und auch für Nord-Afghanistan zuständig), befürwortet die Zusammenarbeit mit "örtlichen Strukturen" von der "Provinzverwaltung bis zu den Schuras, den Dorfältesten, die ja von den Betroffenen gewählt werden". Das widerspricht eindeutig dem Argument des BMZ, das NROs hierzulande immer wieder zu hören bekommen: in Afghanistan fehlten verlässliche Partnerstrukturen.

Weltfremd war allerdings auch der Grundsatz der GTZ, Mittel an NROs nur "wertfrei" zu vergeben, d.h. eine Einflußnahme der Mujahedin-"Parteien" auszuschließen. Wer Afghanistan kennt, weiß, daß nach fast 20 Jahren Krieg die Regel gilt: Wer die Kalaschnikow hat, hat auch das Sagen. Zudem konnte die GTZ bei ihrem 'Nothilfe- und Sofortmaßnahmen'-Projekt dieses Prinzip selbst nicht durchhalten.

Auch in anderer Hinsicht muß differenziert werden. "Nicht alle Warlords sind finstere Despoten", schreibt der Ethnologe Bernt Glatzer im "Überblick" 2/95. Einige haben sich zu "Friedensfürsten" gemausert, die die Waffen in ihren Einflußbereichen einsammeln ließen (wenn auch meist nur die ihrer Rivale) und auf eigene Faust Entwicklungsprojekte starteten. Beispiele dafür waren die 'Allparteien-Schura' (Rat) im ostafghanischen Jalalabad und Ismail Khan im westafghanischen Herat. Letzterer ließ sogar historische Bauten rekonstruieren, um den Tourismus wiederzubeleben. Allerdings wurden Ismail und die Schura mittlerweile von den Taliban vertrieben.

Afghanische Asylbewerber in Deutschland

Betrachtet man Entwicklungspolitik als kohärentes Feld, muß man die deutsche Asylpolitik in die Analyse einbeziehen. Auch hier lautet die Grundprämisse der Bundesregierung: keine staatlichen Strukturen - keine politische Verfolgung. Ergo: Afghanische Flüchtlinge erhalten in der Bundesrepublik "grundsätzlich" kein Asyl mehr. Dabei stützt sich Bonn auf ein Urteil des 'Bundesverwaltungsgerichts' (BVG) Berlin vom 4.11.1997. Damit kassierte es Urteile aus Hessen und Bayern, denen zufolge Verfolgung nicht an gesamtstaatliche Strukturen gebunden sein muß. In der Urteilsbegründung heißt es, nach deutschem Recht habe ein Bürgerkrieg für Asylverfahren "ähnliche Bedeutung wie eine große Naturkatastrophe".

Ein Afghane, der in Norddeutschland in der Flüchtlingsarbeit aktiv ist, befürchtet, dies könne eine Vorstufe für baldige Abschiebungen sein. Gescheitert sei das bisher nur an einem "technischen

Problem": "Es gibt keine direkte Flugverbindung." Doch seit 1995 existiert ein Rückübernahmeabkommen mit Pakistan, von wo aus Afghanen in angrenzende "sichere Gebiete" weitergeschoben werden könnten. Die Ausländerbehörde Rheingau-Taunus probierte das Anfang 1996 laut 'Frankfurter Rundschau' schon einmal aus. Ein Anwalt holte seinen Klienten im letzten Moment aus dem Flugzeug.

Resümee

Offizielles deutsches Engagement beschränkt sich gegenwärtig auf die Förderung einiger großer NROs sowie auf Zuschüsse für multilaterale Geber. Summa summarum gehört die Bundesrepublik in Afghanistan, trotz "traditionell guter" Beziehungen, heute zu den passivsten Staaten. Afghanistan hat seine Bedeutung mit dem Ende des kalten Krieges eingebüßt. Die Position Bonns scheint nur noch von haushaltspolitischen Erwägungen bestimmt. Die katastrophale innere Situation Afghanistans - die für die Notwendigkeit einer intensiven Entwicklungszusammenarbeit sprechen würde - dient als Vorwand dafür, sich herauszuhalten.

Die NROs können dieses Manko wegen mangelhafter Förderung nicht wettmachen. Auch hier stimmt die Einschätzung von Volker Hausmann, Generalsekretär der 'Deutschen Welthungerhilfe', bei der Vorstellung des Berichts 'Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe' im September 1997: "Die Entwicklungszusammenarbeit wird immer kurzfristiger und kurzsichtiger." Und: "Die Politik spart weiterhin auf Kosten der Zukunft" - von Millionen afghanischer Kriegsgespieler.

Wenn, wie in Afghanistan, immer mehr Staaten in sich zerfallen, verdeutlicht das hingegen, wie notwendig Überlegungen über Neuansätze in der Entwicklungszusammenarbeit sind. Gegenwärtig, heißt es beim FKA, fallen gerade jene Länder aus Regierungsprogrammen, "die es am nötigsten bräuchten". Deshalb dürfen sich Regierungen wie die deutsche nicht mit dem Argument aus der Affäre ziehen, es gebe dort keinen Partner für EZ-Abkommen. Was fehlt ist die klare politische Entscheidung, daß in solchen Fällen NROs einspringen und dafür auch hinreichend ausgestattet werden müssen. Das wiederum erfordert politischen Willen. Immerhin steht die bis heute nicht eingelöste Kanzler-Verpflichtung des 0,7-Prozent-Zieles bei der Entwicklungszusammenarbeit.

Daß dies "den Wählern" nicht zu vermitteln sei, liegt wohl nicht so sehr an den Gescholtene, sondern an den Politikern selbst. Das bekannte Zitat "Mein

Wahlkreis ist Hamburg, nicht Togo" könnten sie ja auch umkehren, indem sie dem Wähler vermitteln, warum "Hamburg" möglicherweise ohne "Togo" nicht leben kann.

Tagung:

Afghanistan in der "International Community".
12. Iserlohner Afghanistan Tagung,
18.-20. Dezember 1998.

Weitere Informationen und Anmeldung bei: Ev. Tagungsstätte Haus Ortlahn, Berliner Platz 12, 58638 Iserlohn, Tel. 02371-3520, Fax: 02371-352299.