

"Afghanistans Nationale Entwicklungsstrategie: Perspektiven für Stabilisierung und Wiederaufbau"

Von Inken Wiese, August 2008

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

Zahlreiche Strategiepapiere begleiten den Weg des Wiederaufbaus und der Stabilisierung Afghanistans seit dem Fall des Taliban-Regimes im Jahr 2001. Auch wenn die Fortschritte nicht mit den hohen Erwartungen mithalten, sind viele Erfolgserlebnisse im humanitären Bereich und in der zivilen Infrastruktur zu verzeichnen. Hinter den wachsenden Herausforderungen und regionalen Verschlechterungen im Sicherheitsbereich treten sie jedoch in den Hintergrund. Nicht nur nationale Konzepte werden kontinuierlich fortgeschrieben und – wie das zuletzt am 5. September 2007 wieder aufgelegte Afghanistan-Konzept der Bundesregierung – an die Gegebenheiten in Afghanistan angepasst.¹ Auch internationale Vereinbarungen, die seit der am 2. Dezember 2001 auf dem Petersberg unterzeichneten Bonner Vereinbarung² getroffen wurden, setzen sich mit der sich zuspitzenden Sicherheitssituation auseinander und betonen zunehmend die Verantwortung der afghanischen Regierung

bei der Aufgabenteilung. Während die Bonner Vereinbarung in den Worten der afghanischen Regierung noch „a pact among Afghans to be monitored and assisted by the United Nations“ gewesen sei, sei der im Januar 2006 in London verabschiedete Afghanistan Compact „a political commitment of *both* Afghanistan and the international community to work towards 5-year high-level benchmarks“.³

Ebenfalls seit 2006 war die afghanische Regierung mit der Erarbeitung eines Strategiepapiers zur Armutsbekämpfung befasst. Solche „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) werden seit 1999 vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank als Instrument genutzt, damit Entwicklungsländer in Eigenverantwortung und unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen für sich angemessene Stabilisierungs-, Struktur- und Sozialpolitiken mit dem Ziel entwerfen, Armut zu reduzieren und gesellschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Genehmigt durch die Exekuti-

¹ Siehe dazu [„Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung 2007“](#).

² Siehe dazu das [Petersberger Schlussdokument](#) von 2002.

³ Die Betonung durch kursive Schreibweise findet sich so in der [„Interim Afghanistan National Development Strategy - Summary Report“](#), S. 5.

vorgane von IWF und Weltbank, stellen PRSPs die Voraussetzung für den weitgehenden Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative für stark verschuldete Staaten dar und sind somit ein zentrales operatives Instrument für die Politik von IWF und Weltbank sowie vieler bilateraler Geber.

Unter dem von der afghanischen Regierung gewünschten Titel „Afghanistan National Development Strategy“ (ANDS) wurde das afghanische PRSP von Afghanistans Präsident Hamid Karzai am 21. April 2008 verabschiedet. Es stellte auf der „Pariser Konferenz zur Unterstützung des Wiederaufbaus Afghanistan“ am 12. Juni 2008 das zentrale Dokument dar, auf dessen Basis zukünftig die langfristige Selbstverpflichtung der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft gestellt werden soll. Der Titel des Dokuments soll innen- wie außenpolitisch die gestiegene afghanische Eigenverantwortung für den Stabilisierungsprozess widerspiegeln, weshalb auch von der „Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie“ die Rede ist.⁴

Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, welche Erwartungen die afghanische Regierung an das Papier knüpft und welche Verpflichtungen sie damit einerseits gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft und andererseits gegenüber der eigenen Bevölkerung eingegangen ist. Durch die Bezugnahme der in Paris versammelten Staaten auf dieses Dokument ist jedoch auch die internationale Gemeinschaft die Verpflichtung zu einem besser koordinierten Vorgehen eingegangen. Somit setzt die ANDS trotz aller an ihr geäußerten und im Folgenden dargestellten Kritik auch die Messlatte für die Geberstaaten höher als bisher.

Inhalt und Zielrichtung der ANDS

Entstanden ist die Nationale Entwicklungsstrategie in mehrjähriger Vorarbeit durch ein Sekretariat unter der Leitung von Prof. Ishaq Naderi, dem Chefberater von Präsident Karzai für Wirtschaftsangelegenheiten.

⁴ Citha D. Maaß: „Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie“, in: Peter Schmidt (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategie, Perspektiven, Konsequenzen, SWP-Studie, August 2008, Berlin, S. 13-28.

Unterstützt durch zahlreiche afghanische und ausländische Experten im Sekretariat sowie in den Ministerien bemühte man sich, Linien zu entwickeln, entlang derer Wirtschaftswachstum mit einem kritischen Bewusstsein für soziale Fragen und besonders für Armut ermöglicht werden kann.

Frühere Erfahrungen mit PRSPs haben gezeigt, dass die entwickelten Konzepte oft nur begrenzten positiven Einfluss in Ländern mit einem schwachen öffentlichen Sektor oder mit stark Geber-dominierten Beziehungen ausüben konnten. In Afghanistan wurden daher von Anfang an umfangreiche Bemühungen unternommen, um den Aspekt des *Statebuilding* in den weiteren ANDS-Prozess zu integrieren. Die ebenfalls dem Ansatz der PRSPs inhärente Verbindung zwischen Entwicklung und *Peacebuilding* haben jedoch auf afghanischer Seite auch Anlass zur Sorge gegeben, dass westlich-liberale politische Werte auf Kosten vornehmlich humanitärer und auch kultureller Belange befördert werden.⁵ Sorgen wie diese haben sich in der ANDS niedergeschlagen und das Papier in einigen Bereichen über die Anforderungen an ein PRSP hinausgehen lassen. Das fast 200-seitige Papier ruht nun auf den drei sogenannten Säulen „Sicherheit“, „Governance, Rechtsstaat, Menschenrechte“ und „Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung“; als Querschnittsthemen sollen Geschlechtergleichheit, der Kampf gegen Drogenwirtschaft und Korruption, regionale Kooperation und der Umweltschutz in alle Politikfelder integriert werden.⁶ Gleichzeitig soll die ANDS auch die Verpflichtung der afghanischen Regierung widerspiegeln, bis 2020 die Millennium Development Goals zu erreichen.⁷

Auch der Afghanistan Compact von 2006 und die darin enthaltenen Benchmarks gehören zum Bezugsrahmen der ANDS.

⁵ Hamish Nixon: International Assistance and Governance in Afghanistan. Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility Vol. 2, Heinrich Böll Stiftung, Juni 2007, Berlin, S. 27.

⁶ ACBAR Guide to ANDS, Kabul, 2007, S. 4. Diese Themen können auch als Referenz an den Londoner Afghanistan Compact gesehen werden.

⁷ Siehe [„Afghanistan National Development Strategy“](#), S. 5.

Nicht zuletzt aufgrund des Drucks der internationalen Gemeinschaft befindet sich die ANDS explizit im Einklang mit dem Afghanistan Compact. Die Umsetzung des Afghanistan Compact unterliegt jedoch der Kontrolle des halbjährlich tagenden Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), in dem neben den wichtigsten Geberländern und relevanten internationalen Organisationen auch die direkten Nachbarstaaten Afghanistans vertreten sind. Die Geber-Gemeinschaft behält sich über das JCMB ein Mittel vor, Druck auf die afghanische Regierung hinsichtlich der Erreichung der gemeinsam in London vereinbarten Benchmarks auszuüben. Die ANDS hingegen ist für die afghanische Regierung ein Instrument, um den Umgang mit den Gebern zu gestalten. Immer wieder wird daher in der ANDS betont, dass die in ihr aufgeführten Ziele nur in gemeinsamer Anstrengung und vor allem in Koordination mit der internationalen Gemeinschaft erreicht werden können.

Kritik an der ANDS

1) Echte Afghan Ownership kam zu kurz:

Die ANDS nimmt für sich in Anspruch, aus einem umfassenden partizipativen Ansatz entstanden zu sein, in den neben der Regierung auch Organisationen der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der internationalen Gemeinschaft eingebunden gewesen sein sollen. Gemeinsam sollten während der Arbeit an der ANDS Schlüsselprioritäten für Aktivitäten und Reformen identifiziert werden, von denen die weitreichendsten Impulse für Wachstum und Armutssenkung zu erwarten sind.⁸ Früh wurde jedoch bemängelt, dass das Prinzip des „country ownership“ und damit die Beteiligung der Bevölkerung am Dokument wohl nicht so weit realisiert werden würde, wie es das Dokument der ANDS selbst suggerieren möchte. So wurde das Dokument zum einen primär durch afghanische Eliten unter starker internationaler Beteiligung entworfen, während sich die Teilnahme von Gesellschaft und Bürgern auf rein formale Konsultationen beschränkte. Einige Experten bezweifeln zum anderen, wie angesichts der angespannten Sicherheitslage insbesondere im Süden und Osten

⁸ Siehe <http://www.ands.gov.af/ands/andsconts/consultation/front.asp>.

überhaupt Konsultationen oder Jirgas umgesetzt werden konnten. Ebenfalls berechtigt ist die Frage, ob die versammelten Vertreter der Stämme, Provinzräte, NGOs und Bürger angemessen auf die Ziele und Inhalte der Konsultation vorbereitet waren.⁹

2) Konsultationen ohne Konsequenzen im Ergebnis

Der öffentlich stark propagierte Prozess der Konsultationen an sich führte im Ergebnis zu hohen Erwartungen von Seiten der Bevölkerung. Er kann zwar als Form der Partizipation betrachtet werden, die Konsultationen selbst gingen jedoch nicht mit Entscheidungskompetenzen einher. So war in persönlichen Gesprächen mit NGOs und Provinzräten im Norden und Süden Afghanistans sowie in Kabul die Frustration spürbar, dass zahlreiche Wünsche und Bedürfnisse keinen Eingang in die ANDS gefunden hätten und die Konsultationen somit ohne Konsequenzen geblieben wären. Dies mag zum einen an den von den Vertretern der internationalen Gemeinschaft mindestens belächelten, oft eher bemängelten „shopping lists“ gelegen haben, die sowohl aus den Konsultationen als auch aus der Zuarbeit der Ministerien hervorgegangen seien und die nur schwer in eine landesweite Strategie inkorporiert werden konnten. Zum anderen aber hätten zahlreiche Konsultationen in den Provinzen erst stattgefunden, als die ANDS in ihrer Grundstruktur und Ausrichtung bereits festgestanden haben soll. Ein Argument für diese Behauptung ist, dass der Prozess der Ausformulierung der ANDS bis in die letzten Phasen hinein auf Englisch stattfand. Darüber hinaus haben die Konsultationen die Ungeduld der Bevölkerung geschürt, da scheinbar nur unzureichend kommuniziert wurde, dass die Umsetzung sich auf einen langfristigen Zeitraum bis 2020 bezieht.

3) Mangelnde Kompetenz- und Budgethoheit auf subnationaler Ebene

Die Frustration in den Provinzen über eine lediglich deklaratorische „Afghan Ownership“ wird zusätzlich dadurch gesteigert, dass in den letzten Jahren diverse Körperschaften auf subnationaler Ebene geschaffen wurden, die ebenfalls Strategien

⁹ Maaß (August 2008), S. 25.

für Armutsreduzierung verfolgen, deren Einbindung in die fiskalen und administrativen Strukturen des Staates aber alles andere als klar ist. Dazu gehört zum einen die Vergabe von Geldern aus den Provincial Development Funds, über die lokale Autoritäten in Kooperation mit den Provincial Reconstruction Teams (PRTs) entscheiden. Daneben agiert das „Independent Directorate of Local Governance“ (IDLG) unter der Leitung des Karzai-Vertrauten Jailani Popal. Durch die Vergabe von Fördergeldern stellt es ein Instrument dar, mit dem Karzai im Vorfeld der für 2009 vorgesehenen Präsidentschaftswahlen bis tief in die Provinzen Einfluss ausüben wird.¹⁰ Ebenfalls in diesem Zusammenhang zu nennen sind schließlich die „Community Development Councils“ (CDC), die im Rahmen des Nationalen Solidaritätsfonds vom Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung aufgebaut wurden und ihr Budget aus dem „Afghanistan Reconstruction Trust Fund“ erhalten.¹¹ Ihr Ansatz, gemeinsam mit Vertretern der dörflichen Basis Prioritäten zu identifizieren und entsprechende Projekte umzusetzen, wurde auch von internationalen Diplomaten in Kabul überwiegend als erfolgreich erachtet. Ob die CDCs angesichts von Karzais Interesse an einem Erfolg des IDLG ihre Arbeit ungehindert fortsetzen können, wird von Seiten der afghanischen Zivilgesellschaft und Vertretern der internationalen Gemeinschaft bezweifelt. Mittelfristig sollte darauf geachtet werden, dass vor allem die gewählten lokalen Körperschaften wie der Provinzräte, Gouverneure und noch zu wählenden Kommunalräte mit einer eigenen Budgethoheit ausgestattet werden, da sonst ihre politische Legitimität dauerhaft unterminiert wird.

4) Keine Klarheit über Strukturen der Umsetzung

Noch ist ungeklärt, wie die verschiedenen politischen Strategien der Gebergemeinschaft und der afghanischen Regierung mittelfristig durch entsprechende technische und personelle Strukturen mit der Agenda der ANDS übereingebracht werden können. So wurde bisher noch keine

Einigung über die Besetzung der einzurichtenden interministeriellen Ausschüsse zur Umsetzung der ANDS gefunden. Auch die in der ANDS avisierten Reformen im Bereich guter Regierungsführung werden angesichts der zunehmenden Zentralisierung der Regierung in Kabul schwerer denn je zu implementieren sein. Wie bereits oben ausgeführt, dürfen die neuen Strukturen der ANDS nicht zu einer weiteren Schwächung der subnationalen Ebene führen.

Widersprüchliche Erwartungen an die ANDS

Trotz aller strukturellen Mängel und des mit Zweifeln behafteten Prozesses seiner Entstehung belohnte die in Paris versammelte internationale Gemeinschaft die ANDS mit Finanzversprechen in Höhe von ca. 20 Milliarden US-Dollar für die kommenden Jahre. Afghanische Regierungsvertreter äußerten darüber hinaus die Hoffnung, mit der ANDS über ein starkes Instrument zu verfügen, um die Geberländer zukünftig zu mehr Koordination zu bewegen. Man spekuliert, dass eine engere Koordination ein Korrektiv zur bisher häufig nur unzureichenden Berichterstattung einiger internationaler Geber über umgesetzte Projekte darstellen kann. Da viele Geberstaaten nicht durch eine Botschaft in Kabul vertreten sind, gestaltet sich die Kommunikation zwischen der zuständigen „Aid Coordination Unit“ im afghanischen Finanzministerium mit den Ministerien der Geberländer bzw. den multinationalen Hilfsorganisationen häufig schwierig. Dass das afghanische Finanzministerium trotz umfangreicher finanzieller und personeller Unterstützung durch die Asiatische Entwicklungsbank und andere Organisationen immer noch unzureichende humane und technische Kapazitäten insbesondere auf mittlerer Ebene aufweist, erleichtert das Unterfangen der Koordinierung nicht. Der von der afghanischen Organisation ACBAR angeprangerte angeblich mangelnde Mittelabfluss, der auch in der deutschen Presse ein großes Echo fand¹², liegt auch in der Schwäche von Berichterstattung und Koordinierung. Einzelne Geberländer scheinen sich zudem auf die medienwirk-

¹⁰ Citha D. Maaß: „Paradigmenwechsel in Afghanistan“, SWP-Aktuell 44, Mai 2008, S. 3.

¹¹ Nixon, S. 21.

¹² Stefan Schultz: „Studie enthüllt eklatante Mängel bei der Entwicklungshilfe“, in: spiegel-online.25.3.2008.

same In-Aussicht-Stellung von Mitteln („pledges“) auf internationalen Konferenzen zu beschränken, denen sie keine Taten („commitment“, „disbursement“) folgen lassen.¹³

Insbesondere Finanzminister Anwar-ul Haqq Ahady hofft, durch die ANDS die schon oft von ihm angemahnte „aid effectiveness“ zu steigern, mindestens jedoch zu einem Thema von größerer Prominenz auf der internationalen Afghanistan-Agenda zu machen. Das Finanzministerium kritisiert seit langem, dass die Geberländer nur einen Bruchteil ihrer finanziellen Hilfe über das staatliche Budget abwickeln und viele darüber hinausgehende Projekte gar nicht oder nur oberflächlich mit der afghanischen Regierung abgestimmt werden. Nur wenige Länder bzw. nationale Ministerien nutzen wie das deutsche Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) offizielle Regierungskonsultationen, um sich gemeinsam mit der afghanischen Regierung auf die Verwendung der zugesagten Hilfgelder zu verständigen. Selbst das Auswärtige Amt scheut bisher eine derart weitreichende und zeitintensive Einbindung der afghanischen Regierung.

Doch auch die Regierung in Kabul muss für die Umsetzung der ANDS noch viel leisten. So gilt es, in einem nächsten Schritt die Nationale Entwicklungsstrategie auf die Provinzebene herunterzubrechen. Von internationalen zivilen Kräften im Süden Afghanistans wird in diesem Zusammenhang befürchtet, dass neben den Zentralisierungstendenzen auch die Konzentration von einflussreichen Geberorganisationen in Kabul für die Übersetzung der ANDS in die Realitäten in den Provinzen hinderlich sein könnte. Dass sich afghanische Regierungsvertreter nicht zuletzt aufgrund der Sicherheitslage nur selten im Süden blicken lassen, erschwert die Aufgabe zusätzlich. Das die Herausarbeitung von Grundlagen strategischer politischer

¹³ Erhellend ist in diesem Zusammenhang die vom afghanischen Finanzministerium für die Paris-Konferenz erstellte Übersicht über die in Aussicht gestellten, zugesagten und abgeflossenen finanziellen Mittel. Siehe „1387 Donors Financial Review“ - Table 18, Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance, Directorate-General Budget, Aid Co-ordination Unit, June 2008, Kabul, S. 25.

Entscheidungen, welche Entwicklungszusammenarbeit erst effektiv machen, in der Praxis ausgesprochen schwierig sein kann, zeigt unter anderem ein Evaluierungsbericht des BMZ für Aktivitäten in Nordafghanistan.¹⁴ Die Herausforderungen einer Umsetzung der ANDS auf der Provinzebene darf daher weder von der afghanischen Regierung noch von der internationalen Gemeinschaft unterschätzt werden und muss daher mit der nötigen Aufmerksamkeit verfolgt werden.

Ausblick

Viele Geberländer konzentrieren ihre Hilfgelder in Regionen jenseits von Kabul, in denen die eigenen Soldaten aktiv sind. So befindet sich auch der Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Norden bzw. Nordosten Afghanistans, für den Deutschland das regionale Oberkommando im Rahmen des ISAF-Einsatzes innehat. Angesichts des guten Rufs, den Deutschland und deutsche Organisationen im paschtunisch dominierten Süden und Osten des Landes genießen, werden im Rahmen der ANDS-Umsetzung die Forderungen an Deutschland mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmen, sich auch hier verstärkt zu engagieren. Bisher werden durch Deutschland zum Beispiel Projekte im Bereich der technischen Berufsbildung in Kandahar, der entwicklungsorientierten Nothilfe oder neuerdings der Aktivitäten von „gtz international services“ unter anderem in Uruzgan gefördert. Von afghanischer Seite wird dies als vielversprechender, wenn auch verspäteter guter Anfang betrachtet, der ausgeweitet werden sollte. Die Beauftragung von „gtz international services“ durch andere Staaten kann hierfür ein sinnvolles Instrument sein, solange kompetentes Personal in ausreichendem Umfang akquiriert werden kann.

Einigkeit besteht, dass sich die internationale Gemeinschaft mehr Möglichkeiten schaffen muss, die afghanische Regierung bei mangelndem Einsatz für die Erreichung der gemeinsam vereinbarten Benchmarks zur Rechenschaft zu ziehen. Die ANDS sieht hier kein Instrumentarium

¹⁴ BMZ-Evaluierungsbericht 031: „Friedensmission in Nordost Afghanistan – welche Wirkungen hat die Entwicklungszusammenarbeit. Zwischenbericht“, Bonn/Berlin, September 2007.

vor. In der Zwischenzeit ist aber die internationale Gemeinschaft selbst angehalten, sich in doppelter Weise um verbesserte Koordination zu bemühen: sowohl mit der afghanischen Regierung als auch in Bezug auf ihre militärischen und zivilen Aktivitäten. Angesichts der in Deutschland anstehenden Debatte vor der ISAF-Mandatsverlängerung im Oktober und der Forderungen nach einer Anpassung oder gar Neuausrichtung der Afghanistan-Strategie ist es eine legitime Frage, wie die Effektivität der milliardenschweren Unterstützung für Afghanistan nachhaltig gewährleistet werden kann. Wie an anderer Stelle richtig analysiert wurde, ist dies jedoch „ein sehr anspruchsvolles Vorhaben, das nur zusammen mit der lokalen Bevölkerung, nicht aber gegen sie gemeistert werden kann und dessen Erfolg keineswegs garantiert ist“.¹⁵ Die afghanische

Regierung bei der Umsetzung der ANDS zu unterstützen und dabei auf eine entsprechende Berücksichtigung gesellschaftlicher Organisationen und politischer Repräsentanten jenseits von Kabul zu achten, weist dafür einen gangbaren Weg.

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

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

