

Nr. 4/ Oktober 2015

Wie kann Zivilgesellschaft in Afghanistan gefördert werden?

Erfahrungen deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Empfehlungen für die Zusammenarbeit in fragilen Staaten

In Afghanistan hat mit dem Abzug des Großteils der NATO-Truppen Ende 2014 eine neue Phase des internationalen Engagements begonnen. Die sogenannte Transformationsdekade 2015–2024 wird für das Afghanistan von morgen entscheidend sein. Vor dem Hintergrund der aktuellen Zunahme bewaffneter Auseinandersetzungen und dem schwierigen Start der neuen afghanischen Regierung steht diese vor großen Herausforderungen. Aus Sicht von VENRO werden die Rolle der Zivilgesellschaft und ihr Engagement für nachhaltige Entwicklung von großer Bedeutung sein.

Mitgliedsorganisationen von VENRO sind seit vielen Jahren in Afghanistan mit humanitären, menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Ansätzen tätig. Neben der Arbeit vor Ort betreiben sie in Deutschland Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit zu Afghanistan. Dabei standen in den vergangenen Jahren wiederholt der Schutz der Zivilbevölkerung, die Achtung der Menschen- und insbesondere der Frauenrechte sowie die Forderung nach einer systematischen und öffentlichen Bewertung des gesamten zivilen und militärischen Engagements Deutschlands in Afghanistan im Zentrum.

Das Umfeld in Afghanistan ist von Gewalt durch Militär und bewaffnete Oppositionsgruppen sowie von nur rudimentär vorhandenen staatlichen, rechtlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen geprägt. Staatliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch NRO müssen sich in diesem Kontext eines fragilen Staates in besonderer Weise der eigenen Wirkung und Rolle vergewissern.

In einem Lessons-Learned-Prozess haben daher die Mitgliedsorganisationen von VENRO ihr Engagement gemeinsam mit afghanischen Partnerorganisationen und ausgewählten externen Expertinnen und Experten reflektiert. Zentrale

Fragen dieses Prozesses lauteten: Wie kann die Arbeit der NRO mit ihren Partnerinnen und Partnern in Afghanistan wirksamer gestaltet und langfristig abgesichert werden? Wie kann durch diese Arbeit ein möglichst großer Beitrag zum Aufbau einer lokal verankerten unabhängigen, kritischen und aktiven afghanischen Zivilgesellschaft geleistet werden? Wie erfolgreich waren die deutschen Organisationen bei diesem Vorhaben? Welche Rolle haben dabei die Zusammenarbeit bzw. Konflikte mit der Bundesregierung gespielt und was könnte auf diesem Gebiet verbessert werden?

Mit der Veröffentlichung der Erkenntnisse aus diesem Prozess wollen wir Hinweise für die Arbeit von NRO in anderen fragilen Staaten geben. Darüber hinaus formulieren wir Empfehlungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, denn die staatlichen Akteure setzen die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung einer unabhängigen Zivilgesellschaft in Afghanistan.

Die Entwicklung in Afghanistan: Ist das Glas halb voll – oder halb leer?

Die Ergebnisse der militärischen Interventionen und des zivilen internationalen Engagements in Afghanistan in den letzten 14 Jahren werden heute sehr unterschiedlich eingeschätzt. Es bleibt abzuwarten, ob mit der neuen Regierung der nationalen Einheit dauerhafte Fortschritte zu einer größeren politischen Stabilität, zur Senkung der Armut sowie zu einem besseren Schutz der Menschenrechte erreicht werden können. Einerseits ist die Zahl der zivilen Opfer des andauernden bewaffneten Konfliktes im letzten Jahr wieder deutlich angestiegen. Die jüngsten Ereignisse zeigen, dass nationale Polizei und Militär noch nicht in der Lage sind, die Sicherheit in Afghanistan zu gewährleisten. Die Taliban und andere bewaffnete Gruppierungen haben weite Teile des Landes unter ihre Kontrolle gebracht. Auch ist ein belastbarer politischer Prozess für eine Friedensregelung nicht in Sicht. Insbesondere die Frauenrechte und die Rechte von

Minderheiten stehen trotz einiger Erfolge unter großem politischen und gesellschaftlichen Druck. Andererseits gibt es aber auch wichtige positive Ergebnisse: Die Zahlen bei der Einschulung sind gestiegen, die Gesundheitsversorgung hat sich verbessert, die Zivilgesellschaft entfaltet sich und es gibt eine relativ vielfältige Medienlandschaft. Um in den kommenden Jahren die politische, soziale und wirtschaftliche Lage in Afghanistan zu verbessern und bereits Erreichtes abzusichern, bedarf es eines nachhaltigen finanziellen, technischen und politischen Engagements der internationalen Gemeinschaft. Es ist allerdings zu befürchten, dass das öffentliche und politische Interesse an Afghanistan weiter abnimmt.

Das Engagement deutscher Nichtregierungsorganisationen in Afghanistan

15 Mitgliedsorganisationen von VENRO sind in Afghanistan tätig und unterstützen entwicklungs-politische, humanitäre oder menschenrechtliche Projekte in unterschiedlichen Regionen. Die Arbeitsgebiete umfassen Bildungsarbeit, ländliche Entwicklung, Gesundheitsversorgung, Ernährungs-sicherung, Katastrophenvorsorge so wie Menschen-rechtsarbeit. Einige Mitgliedsorganisationen verfü-gen über jahrzehntelange Erfahrung in Afghanistan und sind zum Teil seit den 70er-Jahren vor Ort aktiv, also bereits vor der internationalen militäri-schen Intervention im Jahr 2001.

Die konkrete Projektarbeit gestaltet sich entspre-chend den lokalen und regionalen Möglichkeiten und der Sicherheitssituation sehr unterschiedlich. Die Mehrheit der deutschen NRO implemen-tiert ihre Programme und Projekte gemeinsam mit afghanischen Organisationen, entweder als gleichberechtigte Partner oder im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags. Darüber hinaus verfü-gen einige über eigene Büros und Teams in Afghanistan und setzen ihre Vorhaben in direkter Zusammenarbeit mit dörflichen Gemeinderäten um. In allen Fällen wird mit afghanischen zivil-gesellschaftlichen, aber auch staatlichen Akteuren zusammengearbeitet. Obgleich nicht immer ex-plizites Ziel, haben die deutschen Organisationen direkt und indirekt zur Stärkung einer lebhaften und vielseitigen afghanischen Zivilgesellschaft bei-getragen. So wurden z. B. eine unabhängige NRO zum Thema Frauenrechte vor Ort aufgebaut und Gemeinderäte durch die Zusammenarbeit gestärkt.

Die Mitgliedsorganisationen von VENRO haben die politische Interessenvertretung ihrer afghani-schen Partnerinnen und Partnern gegenüber der afghanischen Regierung sowie gegenüber inter-nationalen Gebern gefördert. Ein Beispiel hierfür ist die internationale Afghanistan-Konferenz, die 2011 in Bonn stattfand. Hier hatte sich VENRO für die Beteiligung von afghanischen Netzwerken an dem Vorbereitungsprozess eingesetzt und ei-nen Workshop für afghanische und deutsche Journalistinnen und Journalisten sowie eine Veranstaltung zur Rolle Jugendlicher in der afgha-nischen Gesellschaft organisiert.

Erfahrungen und Lehren aus der Beglei-tung von Organisationen der afghani-schen Zivilgesellschaft

Bisher hat sich weder bei den Akteuren in Afghanistan noch international eine einheitliche Klassifizierung und Definition des Begriffs Zivilgesellschaft durchgesetzt. Das Spektrum zivil-gesellschaftlicher Akteure in Afghanistan ist breit. Es reicht von wenig formalisierten Akteuren wie religiösen Autoritäten oder Dorfältesten in Shuras¹ oder Dorfwirtschaftsräten bis hin zu einer institutionalisierten Zivilgesellschaft von un-abhängigen Organisationen und Vereinen. Berufsverbände oder Gewerkschaften wie in west-lichen Ländern gibt es nur wenige. Gerade die we-niger formalisierten Akteure spielen eine wichtige Rolle in der Durchführung entwicklungsorientier-ter Vorhaben. Darüber hinaus wächst langsam die Zahl an Initiativen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die den Anspruch verfolgen, Politik kritisch zu begleiten, mitzugestalten und Motor für Wandel und Entwicklung in Afghanistan zu sein.

Seit 2002 sind erhebliche öffentliche Mittel von internationalen Regierungen und den Vereinten Nationen, in sehr viel geringerem Maße auch pri-vate Spendenmittel, nach Afghanistan geflossen. Dabei wurde nicht immer darauf geachtet, ob lokale Institutionen diese auch sinnvoll aufnehmen kön-nen. Es wurden vor allem Implementierungspartner gesucht, die diese Mittel umsetzen sollten. Es ent-stand teilweise eine Konkurrenz um geeignete afgha-nische Partnerorganisationen vor Ort. In der Folge haben sich zunehmend lokale NRO herausgebildet, die finanziell von internationalen Geldgebern und deren Vorgaben abhängig und in der Bevölkerung wenig verwurzelt sind.

¹ In islamisch geprägten Ländern ist eine shura eine Versammlung der Gläubigen zur Konsultation über sie betreffende Fragen.

Sowohl internationale als auch lokale NRO stellen Dienstleistungen für die Bevölkerung in Bereichen zur Verfügung, die von der afghanischen Regierung nicht zufriedenstellend abgedeckt werden, z. B. für Bildung, Gesundheit und den Wiederaufbau einer ländlichen und sozialen Infrastruktur. Sie verfügen in diesen Gebieten über eine fachliche Expertise, z. B. beim Aufbau von Gesundheitsstationen und bei der Gestaltung von Schutzmaßnahmen für Frauen, die bisher in der öffentlichen Verwaltung nicht vorhanden ist. Wenn NRO die Grundversorgung übernehmen, stellt die Nachhaltigkeit bzw. die Übergabe an die afghanische Verwaltung z. B. von Gesundheitsstationen oder Schulen eine große Herausforderung dar.

Allgemein zeigt die Erfahrung der Mitgliedsorganisationen von VENRO, dass eine erfolgreiche Projektimplementierung sowohl über eine eigenständige lokale NRO erfolgen kann als auch über eigenimplementierte Vorhaben, in denen die Durchführung der Maßnahmen über zivilgesellschaftliche Akteure auf der Dorfebene (z. B. Gemeinderäte) erfolgt.

Hierbei stellte sich teilweise heraus, dass Akteure auf der Dorfebene die direkte Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bevorzugen. Aufgrund der kulturellen und ethnischen Vielfalt in Afghanistan kann es vorkommen, dass eine verlässliche und professionelle afghanische NRO in einer anderen Provinz nicht akzeptiert wird. Erst nachdem internationale NRO Vertrauen durch die direkte und neutrale Zusammenarbeit mit informellen traditionellen Strukturen aufgebaut hatten, konnten sukzessive und vorsichtig afghanische Partnerorganisationen in ihre Implementierungsstruktur auf der dörflichen Ebene eingeführt werden. Dieser Prozess beinhaltet unter anderem den systematischen Aufbau der Kapazitäten von afghanischen Organisationen für die Implementierung größerer Entwicklungsvorhaben auf partnerschaftlicher Ebene als auch die Reduzierung von eigenem Projektpersonal. Dieser Prozess kann Sicherheitsrisiken beinhalten und muss daher sorgfältig geplant werden. Finanzielle und personelle Ressourcen für eine nachhaltige Entwicklung von afghanischen Organisationen sind hierbei zentral.

Internationale NRO sollten die konstruktive Kooperation afghanischer Akteure befördern. Die Vernetzung von afghanischen Organisationen untereinander ist zentral für die nachhaltige Stärkung und gezielte Förderung einer bisher fragmentierten Zivilgesellschaft. Nur so kann diese eigenständig soziale und kulturelle Entwicklungshemmnisse überwinden.

Dialogpartner und Watchdogs statt Dienstleister

Deutsche NRO haben ein Interesse, die Ergebnisse ihrer Projektzusammenarbeit abzusichern und die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Afghanistan zu verbessern. Dafür brauchen sie Organisationen als Dialogpartner, die eine aktive Rolle in der Advocacy und Politikformulierung gegenüber der afghanischen Regierung übernehmen. Auch internationale Regierungen sollten ein eigenes Interesse an einer starken Kontrollinstanz gegenüber der afghanischen Regierung haben.

Aus diesem Grund sind die politische Unterstützung und der kritische Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken ebenso wichtig wie die erfolgreiche Umsetzung von Projekten. VENRO hat deshalb gemeinsam mit deutschen politischen Stiftungen und der Bundesregierung die Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern der afghanischen Zivilgesellschaft und unabhängiger Medien unterstützt, beispielsweise bei der zweiten Bonner Afghanistan-Konferenz 2011 und bei dem 2012 beschlossenen Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF)². Hier wurde eine aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten (und explizit bei der Verwirklichung von Frauenrechten) als Ziel für die afghanische und internationale Politik der nächsten Jahre verbindlich festgelegt. Dieser internationale Prozess hat durch die verstärkte zivilgesellschaftliche Einbeziehung an demokratischer Legitimation gewonnen. Die afghanische Regierung steht ebenso wie internationale Regierungen in den nächsten Jahren in der Pflicht, den verankerten Prinzipien in der Praxis verstärkt Geltung zu verschaffen.

² Der TMAF ist eine gemeinsame Vereinbarung zwischen der afghanischen Regierung und internationalen Geberregierungen. Die afghanische Seite verpflichtet sich zur Umsetzung konkreter Entwicklungsziele und konkreter Schritte guter Regierungsführung. Die internationalen Geber verpflichten sich, die finanzielle Unterstützung auf vergleichbarem Niveau aufrechtzuerhalten. Im Rahmen des TMAF wird außerdem ein Mechanismus zur regelmäßigen Überprüfung des gegenseitigen Fortschritts unter Beteiligung der Zivilgesellschaft vereinbart.

Förderung tragfähiger Strukturen

Eine Partnerschaft auf Augenhöhe ist Voraussetzung für eine eigenständige Rolle afghanischer Organisationen. Allerdings können Mitarbeitende afghanischer Organisationen stärker gefährdet sein, wenn sie mit westlichen Akteuren identifiziert werden. Daraus erwächst für internationale staatliche Geber und NRO eine große Verantwortung für die Sicherheit von lokalen Partnerorganisationen.

Für die institutionelle Nachhaltigkeit müssen sich Fortbildungsmaßnahmen auf Gebieten wie Organisationsentwicklung, Rechenschaftslegung, Advocacy sowie Projektplanung und -management konzentrieren. Wesentlicher Bestandteil einer Partnerschaft ist, dass afghanische Partnerinnen und Partner gegenüber staatlichen Gebern und internationalen NRO kommunizieren, welche Art der Unterstützung sie benötigen, anstatt auf Themen und Anliegen von außen zu reagieren.

Internationale staatliche Geber können diese Eigenständigkeit durch verlässliche und langfristige Unterstützung fördern. Ergänzend zur Projektorientierung sollte eine stärkere Orientierung an Partnerschaft auf Grundlage von Dialog und transparenten Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen stattfinden. Afghanische Netzwerke können durch politische Konsultationen und Einbindung ermutigt werden, Vertrauen untereinander aufzubauen und die Rolle einer organisierten Zivilgesellschaft zu reflektieren.

Auseinandersetzung mit dem Konzept der vernetzten Sicherheit

In den vergangenen Jahren haben die deutschen Organisationen in einem schwierigen Spannungsfeld von militärischem und zivilem Engagement staatlicher bzw. nicht staatlicher Akteure gearbeitet. Die von der Bundesregierung an unabhängige deutsche Hilfsorganisationen gerichtete Forderung, in Afghanistan verstärkt im Rahmen sicherheitspolitischer Konzepte zu arbeiten und sich bei der Projektumsetzung konkret mit der Bundeswehr abzustimmen („vernetzte Sicherheit“), wurde von VENRO abgelehnt. Ein solches Vorgehen hätte das Vertrauen und die Sicherheit der afghanischen Zielgruppen und Partner sowie die Sicherheit des eigenen Personals bedroht. Im April 2013 wurden als Ergebnis eines

Diskussionsprozesses zwischen VENRO und der Bundesregierung gemeinsame Empfehlungen für das Verhältnis von Nichtregierungsorganisationen und der Bundeswehr im Kontext der Arbeit in Krisensituationen bzw. -regionen wie z. B. in Afghanistan veröffentlicht.³ Darin wurden die zentralen Forderungen von VENRO aufgenommen. Demnach soll das Verhältnis auf gegenseitigem Respekt und notwendiger Distanz sowie der Akzeptanz der jeweils unterschiedlichen Ziele und Mandate basieren. Dies betrifft insbesondere das konkrete Verhalten im Projektgebiet und die öffentliche Kommunikation – so wird z. B. festgelegt, dass die Bundeswehr unabhängige NRO öffentlich nicht als „Partner“ oder „Kräftemultiplikatoren“ bezeichnen darf. Auch wird auf das Recht der NRO hingewiesen, bei etwaiger Kommunikation mit der Bundeswehr die Weitergabe von Informationen abzulehnen, die für die Sicherheit von Partnern und Zielgruppen relevant sind.

Diese Klärung war eine wichtige Voraussetzung für die Mitgliedsorganisationen von VENRO, um weiterhin als glaubwürdiger Partner gegenüber afghanischen Organisationen auftreten zu können.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Erfahrungen deutscher NRO in Afghanistan richtet VENRO folgende **Empfehlungen an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag**:

A. Politische Unterstützung einer unabhängigen afghanischen Zivilgesellschaft

1. In staatlichen Strategien der deutschen Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit muss die Rolle der Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz („Watchdog“) gestärkt und mit vergleichbarer Priorität wie staatliche Institutionen als Teil der Good Governance behandelt werden. Hier gilt es, die OECD-Richtlinien für das Engagement in fragilen Staaten und die EU-Richtlinien für den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern umzusetzen.

2. Im Rahmen des politischen Dialogs mit der afghanischen Regierung soll sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass zivilgesellschaftliche Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene angemessen an der Politikformulierung beteiligt werden und ihre fachliche Expertise einbezogen wird.

³„Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO-Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr“, April 2013: http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/2013_Handreichung_Interaktion_Bundeswehr.pdf

3. Die Unterstützung durch die Bundesregierung spielt für eine sich entwickelnde afghanische Zivilgesellschaft eine große Rolle. Der direkte Dialog der deutschen Botschaft mit nicht staatlichen afghanischen Akteuren, bevorzugt auch aus ländlichen Regionen, muss verstärkt werden. Deutsche NRO können hierbei eine unterstützende Rolle einnehmen. Im Rahmen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollten lokale Netzwerke und Dialogforen unterstützt werden.

4. Die Bundesregierung sollte die Entwicklung von afghanischen Fördermechanismen für afghanische NRO unterstützen. Dabei müssen von der afghanischen Regierung neben einer projektbezogenen Förderung auch Möglichkeiten institutioneller Entwicklung vorgesehen werden. Bürokratische Anforderungen, zum Beispiel für die staatliche Registrierung oder die Einrichtung von Bankkonten, müssen den vorhandenen zivilgesellschaftlichen Formen angepasst werden.

5. Die Visa- und Zugangsbedingungen im Schengen-Raum sind ein großes Hindernis für die Vernetzung afghanischer Organisationen mit der europäischen Zivilgesellschaft, weil dadurch die Teilnahme an Konferenzen, Fortbildungsmaßnahmen oder temporäre Studienaufenthalte in Europa erschwert werden. Sie schränken die Möglichkeit afghanischer Organisationen und

Netzwerke ein, international selbst die Stimme zu erheben. Deshalb sollten vereinfachte Verfahren für eine Visa-Zuteilung zu diesen Anlässen geschaffen werden.

B. Finanzielle Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen in Afghanistan durch die Bundesregierung

6. Ausreichende Mittel für die humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtsarbeit für zivilgesellschaftliche Akteure in Afghanistan müssen in der Transformationsdekade 2015–2024 im Sinne einer langfristigen Planung sichergestellt sein.

7. Förderrichtlinien, die auf eine NRO-Partnerschaft zwischen afghanischer NRO und internationaler NRO setzen, haben sich grundsätzlich bewährt. Die Förderung muss aber flexibel und langfristig angelegt sein.

8. In Zukunft müssen deutlich mehr Mittel für langfristiges Capacity Building und für die Organisationsentwicklung afghanischer Organisationen aufgewendet werden. Dies muss sich in den Förderrichtlinien verschiedener NRO-Titel in den Bereichen „Humanitäre Hilfe“, „Übergangshilfe“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ widerspiegeln.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
 Stresemannstraße 72
 10963 Berlin
 Tel.: 030/2 63 92 99-10
 E-Mail: sekretariat@venro.org
 Internet: www.venro.org

Autorinnen und Autoren

Eva Bitterlich (medico international), Jeannette Böhme (medica mondiale),
 Jasmin Koottummel (Deutsche Welthungerhilfe), Robert Lindner (Oxfam Deutschland)

Redaktion

Bodo von Borries

Endredaktion

Michael Katèrle

Berlin, Oktober 2015