

Susanne Schultz

Anti-zivil-militärisch? Politik von deutschen entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen in und zu Afghanistan

„Nicht-staatliche Hilfsorganisationen arbeiten unabhängig
und unparteilich.“ (VENRO 2010b: 2)

„Die Weigerung der NRO, ihre politische Rolle in Afghanistan anzuerkennen,
hat zweifellos dazu beigetragen, dass sie darin gescheitert sind, militärischen
Perspektiven klar entgegenzutreten.“ (Howell & Lind 2009: 731)*

Welches Selbstverständnis, welche politischen Haltungen von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) zeichnen sich in der aktuellen Debatte um internationale Kriegseinsätze ab? In internationalen Organisationen, Regierungen, aber auch sicherheits- und entwicklungspolitischen *Think Tanks* boomt derzeit die Wissensproduktion zu Konzepten zivil-militärischer Kooperation. NRO sehen sich darin mit einer als konsensual vorausgesetzten Prämisse konfrontiert, die den Fokus nicht mehr auf die Analyse geopolitischer oder ökonomischer Interessen des Kriegseinsatzes richtet, sondern auf apolitische, eher technokratisch-institutionelle Fragen der Koordination, Kooperation und des Informationsaustausches (beispielhaft Werther-Pietsch & Roithner 2010). In diesem Diskussionsbeitrag sollen Grenzen und offene Fragen der NRO-Politik zu zivil-militärischer Kooperation im Kontext des Afghanistankrieges ausgelotet werden.

2010 war für deutsche NRO ein Jahr lebhafter Auseinandersetzungen. Auslöser war insbesondere die Afghanistan-Fazilität von 10 Millionen Euro, die das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) unter Minister Dirk Niebel zur Beantragung von NRO-Projekten in Afghanistan ausgeschrieben hatte. Niebel verlangte erstmals von den sich für diese Gelder bewerbenden NRO, sich der Afghanistan-Politik der Bundesregierung und dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ anzupassen – und versprach

* Die Übersetzung dieses und aller weiteren fremdsprachigen Zitate stammt von der Autorin des vorliegenden Beitrags.

Projektbewilligungen vorrangig in den Gebieten, in denen die Bundeswehr stationiert ist (bengo 2010).

Von einem Großteil der deutschen NRO als Affront verstanden, bot diese Politik die Grundlage, sich gemeinsam zu positionieren und sich – vertreten durch den Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) als Sprachrohr – von der Indienstnahme ihrer Projekte für militärische Aufstandsbekämpfungsstrategien abzugrenzen. Allerdings bröckelte die Front relativ schnell; es ging schließlich um Geld. Etliche NRO, so auch die in VENRO profiliert mitdiskutierende Deutsche Welthungerhilfe, entschieden sich mittlerweile zur Beantragung von Mitteln aus der Fazilität. Dennoch: Niebels Vorpreschen wirkte als Katalysator dafür, dass sich die NRO-Szene öffentlich gegen Anforderungen zur Kooperation mit der Bundeswehr in Afghanistan positionierte. Thomas Gebauer, Geschäftsführer von *medico international*, spricht in diesem Zusammenhang von einer vorsichtigen „Repolitisierung“ der NRO-Debatte zur Frage des Afghanistankrieges (Interview, 12. 1. 2011). Das BMZ signalisierte mittlerweile, die Konditionen für die Bewilligung der Afghanistan-Fazilität in der Praxis nicht so rigide zu handhaben wie befürchtet; weder eine direkte Kooperation mit der Bundeswehr noch eine strikte Beschränkung der Projekte auf die Einsatzgebiete der Bundeswehr sei noch Bedingung (Interview mit Schrade, 7. 1. 2011; Post 2010). Schließlich, so erklärte Minister Niebel, bedeute das Konzept der vernetzten Sicherheit „keine Militarisierung der Entwicklungspolitik, keine *embedded* Entwicklungshelfer, keine Soldaten neben Brunnenlöchern“, wohl aber „die bessere Abstimmung im Sinne des gemeinsamen politischen Ziels“ (Niebel 2011).

Dieses Zitat macht bereits deutlich, dass es bei der Versicherheitlichung der deutschen Entwicklungspolitik um weit mehr geht als um die direkte Kooperation von Entwicklungshilfeprojekten mit der Bundeswehr vor Ort, also um mehr als zivil-militärische Kooperation im engeren Sinne. Damit meine ich die Beteiligung von NRO an so genannter *Civil-Military Cooperation* (kurz: CIMIC), also kurzfristigen Hilfs- und Wiederaufbau-Projekten unter der direkten Ägide der Bundeswehr, oder an den zwei unter deutscher Führung stehenden zivilmilitärischen Koordinationsstellen, den *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Diese Aktivitäten machen nur einen geringen Anteil der deutschen entwicklungspolitischen Investitionen in Afghanistan aus und werden vorrangig von staatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) umgesetzt (VENRO 2009a; BMZ 2011). Damit unterscheidet sich die deutsche Situation etwa von der US-amerikanischen NRO, die mit einem massiveren Druck konfrontiert sind, sich direkt in die Aufstandsbekämpfungsstrategien der US-Armee einbinden zu lassen – und

wo enorme Summen von Hilfsgeldern in den Südprovinzen im Rahmen der 12 US-geleiteten PRTs investiert werden (vgl. ActionAid u.a. 2009).

Mit dem Konzept der vernetzten Sicherheit verbinden die Interventionsstrategen jedoch – weit über diese Kooperation vor Ort hinaus – die Einbindung von NRO in die Gesamtkonzeption und langfristigen Zielsetzungen des Militäreinsatzes in Afghanistan (vgl. BMVg 2006). Ein wesentliches Element davon ist das Projekt eines von außen induzierten Staatsaufbaus nach westlichem Vorbild und unter neoliberalen Prinzipien (vgl. Wagner 2008; 2009). In dieses Projekt sind die (steigenden) Investitionen der EZ allgemein und auch spezifisch die internationalen NRO als Dienstleistungsagenturen ebenso wie als „capacity builder“ involviert. Eine klare politische Positionierung der NRO-Szene zur internationalen Interventionspolitik in Afghanistan müsste, so der Ausgangspunkt dieses Artikels, die Rolle der internationalen NRO-Gemeinschaft in diesem Projekt reflektieren.

Der Beitrag basiert u.a. auf Interviews mit Vertretern von VENRO als größtem entwicklungspolitischen NRO-Verband in Deutschland, der ein heterogenes Spektrum von kirchlichen, linken internationalistischen, eher karitativen und auch staatsnahen Organisationen vertritt. VENRO repräsentiert insofern, nach Citha Maas' Unterscheidung prinzipiell kritische, pragmatische und solidaritätsorientierte NRO, nicht aber Organisationen, die aus dem Umfeld der Bundeswehr kommen und/oder direkte zivil-militärische Kooperation offensiv befürworten (Maas 2010: 220). Der Beitrag beginnt mit der Reflexion der Hauptargumente gegen die Anforderungen zivil-militärischer Kooperation. Im zweiten Teil steht die zivil-militärische Kooperation im weiteren Sinne – insbesondere bezogen auf Dilemmata von NRO im Verhältnis zum afghanischen Staatsaufbau – im Zentrum. Anliegen des Schlussteils ist es, blinde Flecken, Ambivalenzen und Dilemmata der öffentlichen NRO-Positionen zu benennen.

Enthaltung und Repolitisierung: Ambivalente NRO-Interventionen

In den öffentlichen Erklärungen von VENRO stehen zunächst zwei Argumente gegen zivil-militärische Kooperation im Vordergrund: das der Gefährdung der NRO-MitarbeiterInnen durch die Nähe zu den Kriegsparteien und das der Neutralität und Unparteilichkeit humanitärer Hilfe. Dies sind Argumente, die auch im internationalen Rahmen Standardpositionen vieler großer NRO und ihrer Netzwerke sind.

Das erste Argument besagt, NRO-MitarbeiterInnen würden durch die „militärische Anbindung der zivilen Hilfsprojekte“ in Misskredit bei der

afghanischen lokalen Bevölkerung geraten und zu „legitimen Angriffszielen“ aufständischer Kräfte werden (VENRO 2010b: 3).

Es handelt sich hier sozusagen um ein spiegelbildliches Argument zur Logik der *Counterinsurgency*: Während Militärs sich gerade durch zivil-militärische Kooperation schützen wollen, gilt für die NRO die Distanz vom Militär als „force protection“.

Tatsächlich registrierte das eigens für die NRO-Gemeinschaft eingerichtete *Afghan NGO Security Office* im Jahr 2010 insgesamt 126 Übergriffe auf NRO; 28 MitarbeiterInnen kamen zu Tode (ANSO 2011). Es bleibt allerdings weitgehend Spekulation, ob und inwiefern NRO von aufständischen Kräften tatsächlich so genau beobachtet werden, dass diese zwischen einer engen, distanzierteren oder verweigernden Kooperation mit den internationalen Kriegsparteien, bzw. Streitkräften des Herkunftslandes genau differenzieren. Näher liegt eine andere Interpretation, die VENRO auch nennt, nämlich dass internationale NRO insbesondere aus den Ländern der Kriegsparteien „in den Sog des allgemeinen Vertrauensverlustes der afghanischen Bevölkerung“ geraten (VENRO 2009a: 6). Dies zeigt etwa das Beispiel der Welt hungerhilfe in Kunduz, die sich öffentlich kritisch gegenüber einer engen zivil-militärischen Kooperation positioniert hatte (vgl. Preuß 2008). Der Afghanistan-Verantwortliche Alexander Schrade dazu:

„Anfang Februar 2010 haben wir unser Projektbüro in der Provinz Takhar (Stadt Taloqan) geschlossen, nachdem sich die Sicherheitslage in den Provinzen Kunduz und Takhar erheblich verschlechtert hatte und im Juli 2009 ein Projektfahrzeug in der Nähe von Taloqan auf eine Sprengfalle gefahren war. Der Bombenabwurf auf die entführten Tanklaster im September 2009 hat sehr viele zivile Opfer gefordert, wodurch die Bundeswehr an Sympathie und Ansehen verloren hat. Unsere humanitären und zivilgesellschaftlichen Interventionen verschwammen in der Wahrnehmung der Bevölkerung mit dem gesamten deutschen Engagement – wir wurden nicht mehr als von der Bundeswehr getrennte internationale Organisation wahrgenommen.“ (Interview, 7. 1. 2011)

Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die internationalen NRO als Zielscheibe diffus als Teil der internationalen Militär-Intervention interpretiert werden – und sie eine Ablehnung von „Civil-Military Cooperation“ davor nicht bewahrt. Zunächst einmal können ihre Projekte auch ohne ihr Zutun von den Strategen der Aufstandsbekämpfung jederzeit rhetorisch in Dienst genommen werden. Gebauer von medico international etwa problematisiert, dass ein von ihnen finanziertes Minenräum-Projekt plötzlich in den Ruch kam, Teil von Aufstandsbekämpfung zu sein, als das US-State Department begann, Minenräum-Projekte als *Counterinsurgency*-Maßnahmen anzupreisen (Interview, 12. 1. 2011).

Es ist aber auch darüber hinaus ganz allgemein unvermeidlich für das „Image“ internationaler oder international finanzierter NRO in Afghanistan, dass sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Kriegspolitik der USA und der ISAF-Staaten (International Security Assistance Force) gesehen werden. Die Zahl der in Afghanistan registrierten NRO stieg nach 2001 rapide von 46 registrierten NRO im Jahr 1999 auf über 1.650 Anfang 2011 an (USIG 2011; Howell & Lind 2009: 725). Auch wenn sich hinter der großen Zahl sehr unterschiedliche Organisationen verbergen, muss sich die NRO-Gemeinschaft damit auseinandersetzen, dass sie im Kontext des Agierens in Afghanistan als Teil des Kriegsgeschehens wahrgenommen wird. Zwei grundsätzliche Probleme tauchen hier auf. Zum einen ist es offensichtlich, dass das Gros der westlichen NRO prinzipiell auf der Seite bestimmter propagierter, wenn auch nicht unbedingt tatsächlich im Vordergrund stehender Ziele der militärischen Intervention agieren – nämlich dem Aufbau einer „modernen“, westlich geprägten, sekulären Staatlichkeit sowie an entwicklungspolitischen Indikatoren orientierten Zielen sozioökonomischer Veränderung – und schon insofern nicht „neutral“ zum Kriegsgeschehen stehen. So Róisín Shannon in einer Studie zu NRO in Afghanistan:

„Die Rolle von NRO als neutrale Akteure wurde unterminiert, nicht zuletzt durch die NRO selbst. Nachdem sie die Intervention zum Regimewandel legitimiert haben, sehen sie sich nun daran gehindert, Verhandlungsspielräume mit all denjenigen Gruppen zu gewinnen, die nicht von den Architekten der neuen politischen Ordnung anerkannt werden.“ (Shannon 2009: 15)

Gebauer erklärt darüber hinaus, dass NRO – selbst wenn sie sich, wie *medico international*, von Anfang an gegen die Militärintervention gestellt haben –, angegriffen würden, wenn sie „zu einer Normalisierung von Lebensumständen“ beitragen. Schließlich würde „jedes Anzeichen von sozialer Entwicklung und selbst nur funktionierende Nothilfebemühungen die Konfliktdynamik zugunsten der Regierung und die sie unterstützenden Truppen beeinflussen“ (Interview, 12. 1. 2010: 5).

Die innerafghanische Kritik an internationalen NRO beschränkt sich aber nicht nur auf GegnerInnen des Regimewandels oder der Regierung. Mit der Eskalation des Krieges und dem Ausbleiben vieler Versprechungen der internationalen Intervention verstärkt sich – so viele BeobachterInnen – in Afghanistan eine generelle NRO-Kritik, die zudem von Politikern und Medien auch gezielt gefördert wird. Im Vordergrund steht der Vorwurf, die Hilfen erreichten nicht die Bevölkerung und damit einhergehend Vorwürfe der Selbstbereicherung und Korruption, die Kritik an den starken Lohndifferenzen zwischen internationalen und lokalen MitarbeiterInnen sowie an

dem luxuriösen und westlichen Lebensstil der Internationalen (Howell & Lind 2009: 726f; Shannon 2009: 27; Parkinson 2010: 24).

Jenseits der Außenwahrnehmung stellt sich die Frage der politischen Neutralität aber auch für das eigene Selbstverständnis der NRO. Denn das Postulat der Neutralität und Unparteilichkeit ist das zweite wichtige Element in den NRO-Positionspapieren, um ihre Ablehnung zivil-militärischer Kooperation zu begründen (VENRO 2010b: 2; 2009a; 2009b). Die NRO greifen dabei meist auf internationale Richtlinien zurück, die die Prinzipien humanitärer Hilfseinsätze festlegen, mit den wichtigen Säulen Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Bedarfsorientierung nichtstaatlicher humanitärer Hilfe. Die starke Bezugnahme auf humanitäre Prinzipien von Verbänden wie VENRO verwundert insofern, als der Großteil der Projekte, die NRO in Afghanistan derzeit durchführen, keine klassischen Projekte der humanitären Hilfe – also der kurzfristigen Notversorgung von Hungernden, Kranken oder Flüchtlingen sind – sondern eher der klassischen „Entwicklungszusammenarbeit“ zugeordnet werden, also auf längerfristige, „nachhaltige“ sozioökonomische, psychosoziale oder politische Veränderungen ausgerichtet sind.

In den Interviews gestanden die NRO-VertreterInnen auch zu, dass eine unparteiliche Haltung aus vielen Gründen nicht möglich ist. Gebauer generell dazu: „Hilfe soll ja nachhaltig angelegt werden. Wer das tut, mischt sich ein; man ist nie ganz neutral. Es wäre falsch, das Gebot der Neutralität mit einer unpolitischen Haltung zu verwechseln.“ (Interview, 12. 1. 2011) VENRO-Vorstand Ulrich Post und VENRO-Vizevorstandsvorsitzender Jürgen Lieser beziehen das Prinzip der Neutralität vor allem auf das der Unabhängigkeit von Regierungen und internationalen Gebern (Interview, 4. 1. 2011; Post 2010). Schrade von der Welthungerhilfe betont zwar generell, dass die Welthungerhilfe in Afghanistan als „politisch neutrale Organisation“ auftrete und „keine politischen Forderungen stellt“. Andererseits befürworte die Welthungerhilfe aber „alle Regierungsmaßnahmen, die dem Ziel verpflichtet sind, regionale Wirtschaftskreisläufe zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen oder das Bildungssystem zu verbessern“ (Interview, 7. 1. 2011).

Letztere Aussage macht die Ambivalenz der NRO-Szene zwischen Neutralität und politischer Einmischung deutlich, wenn es um klassisch entwicklungspolitische Ziele geht. VENRO-VertreterInnen kritisieren generell, dass die Intervention und begleitende EZ- und Wiederaufbaumaßnahmen zwar zu einigen Verbesserungen im afghanischen Bildungswesen und der Gesundheitsversorgung geführt hat, generell die sozioökonomische Lage nach zehn Jahren Krieg aber als dramatisch beschrieben werden muss (vgl. Preuß 2008). Sie weisen darauf hin, dass Afghanistan derzeit auf dem vorletzten Platz des

Human Development Index der UNDP geführt wird (Post 2010). Dennoch erklärt Lieser zur Frage der Wirtschaftspolitik in Afghanistan:

„Direkt zu den wirtschaftspolitischen Modellen in Afghanistan gibt es keine explizite VENRO-Position. Aber ich denke, die VENRO-Publikationen zu entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Entwicklungsmodellen, zu Armutsbekämpfung und den Millennium Development Goals könnte man natürlich im weitesten Sinne als Grundlage dafür nehmen, wie man zu dem aktuellen wirtschaftspolitischen Modell in Afghanistan steht.“ (Interview, 4. 1. 2011)

Der Bezug auf quantitative entwicklungspolitische Indikatoren und Ziele krankt jedoch daran, dass er ungeeignet ist, um sich mit gesellschaftlicher Machtstrukturen und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen in der internationalen Afghanistanpolitik auseinanderzusetzen – ganz abgesehen davon, dass hier nebenbei die eigene Expertise auf einer Meso- und Mikroebene von Programmen und Projekten zum Dreh- und Angelpunkt von Lösungsansätzen wird (vgl. Ziai 2010: 401). So verbergen sich in der VENRO-Gemeinschaft hinter dem Minimalkonsens entwicklungspolitischer Programmatik in Afghanistan sehr unterschiedliche wirtschaftspolitische Positionen, ein Konflikt, der aber nicht offen ausgetragen wird. Z.B. erklärt der Vertreter der Welthungerhilfe Schrade, nicht „gegen das westliche Wirtschaftsmodell“ eingestellt zu sein, „ein auf Einkommen basierendes Gesellschaftssystem“ zu vertreten und stellt die Korruption als wirtschaftspolitisches Problem ins Zentrum (Interview, 7. 1. 2011). Dagegen richtet sich Gebauer von medico international offen und direkt gegen das extrem marktoffene neoliberale Modell, das in Afghanistan nach 2001 auf internationalen Druck etabliert wurde und fordert protektionistische Maßnahmen (Interview, 12. 1. 2011). Das Modell ist in der afghanischen Verfassung festgeschrieben, basiert auf bilateralen „Investitionsschutzabkommen“, durchzieht auch die entwicklungspolitischen Rahmenpläne (vgl. Parkinson 2010) und privilegiert hochgradig ausländische Investoren und Importeure, während sich die afghanische Ökonomie jenseits des Opiumanbaus kaum entwickeln kann (Wagner 2009).

Mag der Rückzug auf tendenziell entpolitisierende entwicklungspolitische Paradigmen noch nebensächlich erscheinen, wenn es um NRO-Positionen zu zivil-militärischer Kooperation geht, so berührt die Frage, wie NRO sich denn grundsätzlich zur kriegesischen Intervention in Afghanistan stellen, den Kern der Problematik. Auch hier weisen die Erklärungen bisher auf einen Spagat zwischen Enthaltung und Positionierung hin. Zur Frage der Truppenpräsenz in Afghanistan ziehen sich NRO-Vertreter auf der einen Seite auf die Forderung einer klareren „Arbeitsteilung“ zwischen Militärs und zivilen Hilfsorganisationen zurück, was nahe legt, dass sie sich der Bewertung des

Militäreinsatzes enthalten. So fordert VENRO: Streitkräfte sollten sich „ausschließlich auf ihre Kernaufgabe, die militärische Friedenssicherung konzentrieren“ (VENRO 2009a: 6). Auch Schrade von der Welthungerhilfe bezieht sich auf das Motto „Arbeitsteilung“:

„Die Ziele unseres Engagements und die des Bundeswehreininsatzes in Afghanistan sind prinzipiell ähnlich: der Aufbau eines auf Menschenrechten basierten Staatswesens, im sicherheitspolitischen Bereich Ordnung und Stabilität und eine Verbesserung der Lebensbedingungen. Aber man muss die Aufgaben klar trennen. Wenn jeder seine Aufgaben pflichtbewusst durchführt, dann kann es auch gut gelingen.“ (Interview, 7. 1. 2011)

Auf der anderen Seite werden die VENRO-Erklärungen zum Kriegseinsatz aber auch, je weiter der Krieg eskaliert, deutlicher – und es gibt zunehmend Bedarf, sich politisch zu positionieren. Für einen Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan plädieren die VENRO-Organisationen aber generell nicht. Sehr vorsichtig formuliert ist die Forderung nach einem „Strategiewechsel in Afghanistan, der dem zivilen Aufbau Vorrang vor dem Einsatz militärischer Mittel“ einräumt (vgl. VENRO 2010a: 2). VENRO-Vize Lieser:

„Wir haben uns zum Truppenabzug relativ unpräzise geäußert, weil es in der Tat unterschiedliche Meinungen in der Mitgliedschaft gibt. Wir nehmen keine radikalpazifistische Position ein, wie sie von der Linkspartei und Organisationen der Friedensbewegung vertreten wird. Wir sagen aber auch: Afghanistan darf nicht auf längere Sicht von ausländischen Truppen besetzt sein und es muss Abzugspläne geben; wir haben uns aber nicht auf einen Zeitpunkt festgelegt.“ (Interview, 4. 1. 2011)

Wiederum profiliert sich hier nur Gebauer von medico international mit einer klaren politischen Forderung, die allerdings ebenfalls nicht den Truppenabzug, sondern die Übertragung des Einsatzes von der NATO auf unparteiliche Truppenkontingente unter UN-Führung beinhaltet (VENRO 2010a: 5). Er weist aber auch darauf hin, dass die NRO-Szene innerhalb von VENRO inzwischen eine klarere Kritik am internationalen Militäreinsatz entwickelt habe als anfangs. Weitgehend Konsens sei inzwischen: „So, wie der Militäreinsatz geführt wird, gefährdet er alles andere. Unsere Kritik geht weit über die Kritik an der Verschmelzung von Zivilem und Militärischen hinaus“ (Interview, 12. 1. 2011). Als interner Politisierungs- und Bildungsraum scheint VENRO derzeit in Bewegung zu sein. Mitte Februar 2011 organisierte VENRO in Hannover einen Austausch zwischen entwicklungspolitischen NRO und Organisationen aus der Friedensbewegung, um sich über verschiedene Strategien für ein Ende des Krieges in Afghanistan auszutauschen. Nach außen bleiben Stellungnahmen der NRO-

Gemeinschaft zwischen dem Plädoyer für zivil-militärische Arbeitsteilung und „Kurswechsel“ aber eher blass.

Zwischen staatsmännischem Habitus und Distanz zum Staatsaufbau

Die politischen Ambivalenzen der NRO-Gemeinschaft erschweren auch eine klare Haltung zu zivil-militärischer Kooperation im weiteren Sinne, wenn es allgemein um das internationale „Engagement“ in Afghanistan geht. NRO sind inzwischen mit einer Fülle technokratischer Kooperationskonzepte konfrontiert, die derzeit in Militärkreisen, Regierungsbehörden, internationalen Organisationen und sicherheitspolitischen *Think Tanks* entstehen – von der vernetzten Sicherheit der Bundeswehr und dem „comprehensive approach“ der NATO bis zu Konzepten, die expliziter die NRO-Gemeinschaft einbeziehen, wie etwa der in Genf und Wien diskutierte 3C-Ansatz – 3C meint koordiniert, komplementär und kohärent (vgl. Werther-Pietsch & Roithner 2010). Einen Eindruck über aktuelle Gesprächskulturen dazu gab ein Seminar der renommierten evangelischen Akademie Loccum Anfang Dezember 2010, auf dem sicherheitspolitische *Think Tanks* und hochrangige Bundeswehrvertreter Seite an Seite mit friedenspolitischen LobbyistInnen und Vertretern des VENRO-Spektrum dazu aufgerufen waren zu diskutieren, wie die zivil-militärische Kooperation auf der internationalen Planungsebene am besten ausgestaltet werden könne. Die anwesenden NRO-Vertreter positionierten sich zwar prinzipiell skeptisch bis ablehnend gegenüber ihrer Beteiligung an aktuellen Ansätzen der Koordination und kritisierten das Konzept der vernetzten Sicherheit mit der Gefahr der Instrumentalisierung von NRO-Arbeit für militärische Ziele. Dennoch zeigte sich auch die Bereitschaft zu einer gemeinsamen Gesprächskultur rund um die Frage der Koordination, und es kam nicht zu einer grundsätzlichen Konfrontation, sondern eher zu einem skeptischen Nachfragen, was denn hier eigentlich wofür koordiniert werden solle. Ein gewisser staatsmännischer Habitus scheint hier in NRO-Expertenkreisen auf, innerhalb dessen doch gerne gemeinsam spekuliert wird, wie „wir“ denn besser hätten intervenieren können.

Während sich die NRO-Gemeinschaft auf der internationalen Ebene also nicht ganz so eindeutig von zivil-militärischer Kooperation im weiteren Sinne distanziert, äußert sie sich zu einem weiteren Element des „Institution Building“ im Rahmen des internationalen Militäreinsatzes, nämlich zum Aufbau eines afghanischen Staates, klarer distanziert. Hier gilt eher die Devise, man habe als auf die afghanische Zivilgesellschaft und auf Entwicklungsprozesse bezogene Akteure nicht direkt etwas mit Staatsaufbau zu

tun – und wenn, dann allerhöchstens auf der Ebene des Lokalen. Begründet wird diese Staatsferne mit dem Argument, der Staatsaufbau sei nicht die eigentliche Expertise, die „Kernkompetenz“ von NRO, mit der Idee der afghanischen „ownership“, also dem Postulat, sich nicht in innerafghanische Angelegenheiten einmischen zu wollen oder mit der Kritik daran, wie sich der Prozess des Staatsaufbaus in Afghanistan tatsächlich entwickelt hat. Die Einbeziehung der alten *Warlords* in die Regierung, der Aufbau eines extrem zentralisierten Staatsapparates, die Entstehung von Systemen der persönlichen Patronage und der Korruption, sowie die Akzeptanz der Regierung Karsai trotz massiver Wahlfälschung gilt allgemein als Fehlentwicklung. Offen bleibt in den Aussagen der NRO allerdings die Frage, welche Gesellschaftlichkeit und Staatlichkeit als Alternative denn stattdessen unterstützt werden sollte. Die Kritik verbleibt letztendlich implizit oder explizit eher in einer Gegenüberstellung des aktuellen Machtapparates mit dem Ideal eines bürokratischen, auf entpersonalisierten Beziehungen aufbauenden, formaldemokratischen bürgerlichen Staates nach westlichem Vorbild. Vor allem aber – und dies sei der Fokus der folgenden Anmerkungen – bestärken die NRO mit ihrer positiven Bezugnahme auf die afghanische „Zivilgesellschaft“ als klar getrennt vom afghanischen Staat ein Verständnis, das ihn auf ein Set formaler Institutionen reduziert. Damit drängen sie die Frage in den Hintergrund, inwiefern sie selbst Teil des spezifischen Aufbaus von Staatlichkeit sind, wie sie derzeit in Afghanistan unter massivem Einsatz internationaler Gelder geschieht.

Wie gezeigt, fordern NRO in ihrer Kritik an zivil-militärischer Kooperation eine Verlagerung internationaler Investitionen vom Militärischen ins Zivile, was ein Plädoyer für eine Ausweitung aktueller EZ- und Wiederaufbau-Investitionen impliziert, um verschiedene soziale und öffentliche Funktionen einzurichten oder zu garantieren, die der afghanische Staat nicht leistet (Post 2010; VENRO 2010a: 4; Gebauer 2010: 5). Diese Forderung ist insofern nicht ganz uneigennützig, als sie implizit die Bedeutung der eigenen Rolle in Afghanistan bestätigen. Nach Schätzungen einer Studie des NRO-Netzwerkes *Agency Coordinating Body for Afghan Relief* (ACBAR) wickeln internationale NRO etwa 10-15 Prozent der internationalen Hilfgelder für Afghanistan ab (Waldman 2008: 11). Die Investitionen der internationalen Gebergemeinschaft in nicht-militärische Hilfe stiegen nach dem *Bonn Agreement* von 2001 gegenüber der Vorinterventionszeit drastisch an – und nahmen seitdem (mit einem gewissen Einbruch nach der Irak-Intervention 2003) kontinuierlich zu (Nixon 2007; OECD 2008; Parkinson 2010: 16). Nach der Studie von ACBAR machen die internationalen EZ-Investitionen über 90 Prozent „öffentlicher Ausgaben“ in Afghanistan aus

(Waldman 2008: 6). Das Land im Krieg wird damit fast vollständig von den internationalen Gebern „gemanagt“. Zwischen 60 und 80 Prozent der internationalen EZ-Investitionen werden dabei „off budget“ am afghanischen Staat vorbeigeleitet (Parkinson 2010: 16; Waldman 2008: 3). Diese Situation ist allerdings je nach Ministerium und dessen Beziehungen zu den Geberorganisationen unterschiedlich; der Trend geht in Richtung mehr Kontrolle und Koordination der EZ- und NRO-Aktivitäten durch den afghanischen Staat (vgl. Parkinson 2010; Nixon 2007).

Manche Analysen problematisieren diese Konstellation als „Staatsbildungsparadox“. Die enormen internationalen Investitionen in das Projekt eines von außen induzierten Staatsaufbaus etablierte Macht- und Abhängigkeitsstrukturen, die dazu führten, dass eine Übernahme der Verantwortung durch inländische politische und Verwaltungsstrukturen blockiert wird (Nixon 2007: 1). Sie fordern deswegen eine stärkere Kontrolle der internationalen Gelder durch die afghanischen Ministerien. Die These eines „schwachen Staates“ führt hier allerdings – wie auch andernorts – eher in die Irre (vgl. Hauck 2004) und berücksichtigt nicht die spezifische zentralistische Struktur des aktuellen repressiven Staatsapparates und die – von den Interventionskräften geförderten – alten/neuen Machtpositionen der Nordallianz-Kriegsherren sowie die von diesen via Staat kontrollierten Wirtschaftskreisläufe. So problematisieren andere Analysen eher umgekehrt, dass auch die unabhängig vom Staat etablierten internationalen Hilfs- und Dienstleistungsökonomien den Aufbau eines repressiven Staatsapparates – ebenso wie die Präsenz der internationalen Streitkräfte zu dessen Unterstützung – generell legitimieren (vgl. Howell & Lind 2009: 727).

Zum „Staatsbildungsparadox“ interviewte deutsche NRO-Vertreter plädieren dafür, weitgehend außerhalb des (Zentral-)Staates zu operieren, und sich allenfalls selektiv mit bestimmten Ministerien oder auf lokaler Ebene mit staatlichen Strukturen zu koordinieren. Sie problematisieren aber auch, dass der afghanische Staat ihnen vor allem die Funktion als öffentliche Dienstleistungsagenturen zuweise – und sich NRO somit nicht von der Dynamik des Staatsaufbaus im weiteren Sinne entziehen können, so Timo Christians, ebenfalls von der Welthungerhilfe, in Loccum (Vortrag, 4. 12. 2010). Generell perpetuiert die nicht unter demokratischer Kontrolle stehende und unkoordinierte, sich willkürlich entwickelnde NRO-Landschaft eine Situation, in denen öffentliche Dienstleistungen von einem Flickenteppich vielfältiger EinzelakteurInnen mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten und Gewichtungen geleistet werden. Besonders ist die regionale Heterogenität der NRO-Aktivitäten herauszustellen. Mit Abstand die meisten Organisationen gehören den riesigen internationalen Konglomeraten in Kabul und auch Herat an,

während NRO in vielen ländlichen Regionen nur schwach vertreten sind (Schetter 2006). Je nach Intensität des Kriegsgeschehens sind zudem viele Gebiete *no-go-Areas* für NRO, bzw. werden nur von denjenigen abgedeckt, die bereit sind, sich von Militärkonvois geschützt in gepanzerten Fahrzeugen zu bewegen (ActionAid u.a. 2009).

Jenseits der staatlich geförderten Funktion von NRO als soziale Dienstleisterinnen, heben VENRO-Vertreter ihren Anspruch heraus, den Aufbau oder die Unterstützung einer afghanischen „Zivilgesellschaft“ als kritische Gegenöffentlichkeit zu betreiben. So etwa Lieser:

„Wir versuchen, zivilgesellschaftliche Strukturen zu unterstützen, weil wir glauben, dass Zivilgesellschaft ein wichtiges demokratisches Kontrollinstrument ist. Starke zivilgesellschaftliche Strukturen führen in der Regel dazu, dass staatliche Instanzen mit Kritik und Widerstand rechnen müssen.“ (Interview, 4. 1. 2011)

Allerdings, so gesteht etwa Gebauer ein, entspricht diese Funktion von Zivilgesellschaft kaum der Realität der aktuellen EZ-Politik in Afghanistan, in der etwa die Förderung kritischer Medien kaum berücksichtigt werde (Interview, 12. 1. 2011).

Grundsätzlicher steht aber auch in Frage, inwiefern die Politikform der Projektförderung mit der Tendenz, NRO-ähnlichen Strukturen in der Umsetzung den Vorrang zu geben, in Afghanistan überhaupt angemessen sind, um eine kritische Öffentlichkeit zu stärken. Schließlich gilt diese Art von „Zivilgesellschaft“ in einer fragmentierten, weitgehend ländlich lokal strukturierten und von Jahrzehnten des Krieges geprägten Gesellschaft eher als schwach entwickelt (Schetter 2006: 13; 2007; Howell & Lind 2009). Andere Organisationsformen werden ignoriert. Jude Howell und Jeremy Lind kritisieren:

„Von einer Welle von Hilfgeldern getragen, haben diese neuen NRO-Akteure den Entwicklungs- und Wiederaufbauprozess dominiert, nicht zuletzt weil sie derjenige Teil der Zivilgesellschaft waren, der für die Geldgeber am sichtbarsten und verwaltungstechnisch am einfachsten zu handhaben waren. Der mögliche Beitrag schon existierender Institutionen wie die shuras, jirgas, khans, maliks, ulema, die Dorfältesten und Moscheen wurde in den Schatten gestellt.“ (Howell & Lind 2009: 725)

„Zivilgesellschaft“ wird zudem in dem Kontext einer Arbeitslosigkeit von 50-70 Prozent und der entsprechenden ökonomischen Abhängigkeiten von Projektförderung zu „just another programme“ erklärt Gebauer (Interview, 12. 1. 2011). Der Afghanistan-Forscher Conrad Schetter hat einmal provokativ Afghanistan als gigantisches „westliches Umerziehungslager“

beschrieben (Süddeutsche, 1. 6. 2006). Ein nicht geringer Anteil der NRO-Arbeit geht, so problematisiert wiederum Gebauer, im Rahmen des vielfältigen „capacity building“ in die Ausbildung technischer Fähigkeiten des Projektmanagements (Interview, 12. 1. 2011).

Diese Eindrücke bestätigen die Analyse, dass in Afghanistan durch die starke Abhängigkeit insbesondere einer urbanen Mittelschicht von diesem Arbeitsmarkt eine „Rentiers-Zivilgesellschaft“ entstanden ist, die es „schwer hat, eigene Ziele, Prioritäten und Rollenverständnisse zu erhalten“ (Howell & Lind 2009: 727; vgl. Schetter 2006: 17f).

Extreme Gehaltsdifferenzen zwischen den internationalen Organisationen und den mit prekären Mitteln ausgestatteten staatlichen Behörden bewirken, dass die ausgebildete Mittelschicht generell dem Projekt des Staatsaufbaus nicht zur Verfügung steht (vgl. Interview mit Schrade, 7. 1. 2011; VENRO 2010a: 6). Gleichzeitig weist Sarah Parkinson in einer Studie zum Staatsaufbau aber darauf hin, dass die in der Projektwelt ausgebildeten neuen Eliten eine Schlüsselrolle innerhalb der afghanischen Ministerien einnehmen, die erfolgreicher als andere internationale Gelder über den Staatsapparat kanalisieren. Sie problematisiert insbesondere den Einfluss von „blueprints“ und „best practices from elsewhere“ (Parkinson 2010: 10). Eine neue entwicklungspolitisch geschulte Elite nehme – mit den internationalen Gebern im Rücken – großen Einfluss auf die afghanische Politik; dabei würden wichtige politische Fragen entpolitisiert, indem sie als technische erschienen (ebd.: 47). Das Schicksal ganzer Ministerien hänge davon ab, ob es persönliche Vertrauensbeziehungen zwischen der – oftmals auch innerhalb von Ministerien besser bezahlten – Elite und den Geldgebern gebe – mit dem Effekt, dass ein „nach oben schauender“, „passiver politischer Wille“ vorherrsche (ebd.: 19, 30). Demnach könnten sich Regierungspolitiken als erfolgreich durchsetzen, bei denen die ministeriale Führungsschicht „ideologisch und kulturell mit den Gebern verbündet ist und sich schon vorher in der Umgebung internationaler EZ und NRO bewegt hat“ (Parkinson 2010: 33).

Anders als auf der zentralstaatlichen Ebene, bei der die NRO-Vertreter eher die Staatsferne ihrer Aktivitäten in Afghanistan betonen, konzipieren sie ihre Rolle auf lokaler, ländlicher Ebene: Hier sehen sie internationale NRO eher dazu aufgefordert, mit lokalen Behörden zu kooperieren und am Aufbau staatlicher Strukturen mitzuarbeiten (Interview mit Lieser, 4. 1. 2011; Interview mit Schrade, 7. 1. 2011; Interview mit Gebauer, 12. 1. 2011). Sie beziehen sich insofern positiv auf die Fragestellung, ob dem bisher vor allem auf Kabul konzentrierten Staatsapparat zu nationaler Ausdehnung verholfen

werden solle (vgl. Schetter 2006: 16). Auch Gebauer bezieht sich auf dieser Ebene positiv auf „Staatlichkeit“:

„Wenn auf lokaler oder regionaler Ebene alle relevanten Akteure zusammenkommen und gemeinsam über regionale Entwicklungsprogramme diskutieren – da können ja lokale Machthaber und religiöse Führer hinzukommen –, können Prozesse in Gang kommen, aus denen sich am Ende eine ganz andere Staatlichkeit herausbilden kann: eine, die viel näher an den Bedürfnissen der Menschen ist.“ (Interview, 12. 1. 2011)

In Afghanistan gilt insbesondere das vom Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung über internationale NRO abgewickelte Nationale Solidaritätsprogramm als positives Beispiel einer solchen Strategie. Im Auftrag des Ministeriums organisierte die Welthungerhilfe in über 400 Dörfern im Norden und Osten Afghanistans den Aufbau von kommunalen Entwicklungsräten (*Community Development Councils* – CDCs) – gewählte Gremien, die über Kleinprojekte aus dem Fonds des Ministeriums entscheiden. Kritische Analysen problematisieren allerdings, dass die Mitarbeit in diesem Regierungsprogramm „ernsthafte Konsequenzen für die Wahrnehmung von NRO als unabhängig und neutral“ habe (Shannon 2009: 26; vgl. Howell & Lind 2009: 722). Das Konzept der kommunalen Entwicklungsräte zielt über partizipative Projektentscheidungen hinaus auf den langfristigen Aufbau neuer demokratischer politischer Strukturen auf lokaler Ebene ab. Der Einfluss internationaler NRO auf die Konstituierung dieser Gremien lässt die Frage einer afghanischen „ownership“ besonders virulent werden – insbesondere angesichts der Tatsache, dass die afghanische Verfassung zwar die Wahl von regulären Räten auf Distrikt-, Stadt- und Dorfebene vorschreibt, diese Wahlen aber bisher nicht abgehalten wurden, so dass den CDCs eine besondere Bedeutung für lokale politische Strukturen zukommt (Parkinson 2010: 15). Adam Pain und Sayed Shah kamen in einer Untersuchung der kommunalen Entwicklungsräte zu dem Ergebnis, dass das Ziel, damit demokratische Prozesse und eine Transformation von Machtstrukturen auf lokaler Ebene anzuregen, oftmals nicht geglückt sei. Je nach Region hätten oft alte Eliten und Machthaber auch in den gewählten Strukturen wieder Einzug gehalten (Pain & Shah 2009: 11; vgl. Schetter 2006; 2007).

Inwiefern sind internationale NRO nicht nur befugt, lokale staatliche Verwaltungsstrukturen in Afghanistan aufzubauen, sondern auch in der Lage, die lokale gesellschaftliche Gemengelage in Kriegszeiten überhaupt überschauen zu können – und damit auch einzuschätzen, ob sie und welche Kriegsparteien sie mit ihren Programmen fördern? Einiges steht dem oft verkündeten Anspruch auf Nähe zur lokalen Bevölkerung entgegen. So führen Sicherheitsprotokolle, wie sie die internationalen NRO angesichts der

Bedrohung durch Anschläge entwickeln, zu größerer Distanz (vgl. Shannon 2009: 24). Sowieso ist die stark lokal organisierte Gesellschaftsformation im ländlichen Raum Afghanistans für sie schwer überschaubar (Schetter 2007; Mielke & Schetter 2007). Dies fängt schon damit an, dass – so zeigen Katja Mielke und Conrad Schetter – das „Dorf“ in Afghanistan nicht bereits als einheitliche Verwaltungseinheit vorausgesetzt werden kann, sondern sich verschiedene soziale Organisationsstrukturen überlagern. Ohne dieses komplexe Gewebe zu berücksichtigen, sei mit den kommunalen Entwicklungsräten versucht worden, neue Verwaltungseinheiten als „zukünftige administrativ-territoriale Counterparts“ für die Regierung zu etablieren. Internationale NRO sind hier also in die Situation versetzt, ohne Wissen über diese komplexe Gemengelage via schematischem „Organisationshandbuch“ neue Verwaltungsstrukturen von oben und außen zu implementieren (Mielke & Schetter 2007: 84).

Als grundsätzliches Problem für den Zugang zu Wissen in Kriegszeiten nennen NRO-VertreterInnen zudem das kurze „institutionelle Gedächtnis“. Dies gilt besonders für die NRO, die mit internationalem Personal vor Ort arbeiten. Sie könnten in vielen Fällen nur junge und unerfahrene MitarbeiterInnen anwerben, die zudem oft nur wenige Jahre vor Ort blieben (vgl. Parkinson 2010: 9). Zwar betonen die Afghanistan-Programmmanager der Welthungerhilfe die zentrale Bedeutung langfristig in ihren Strukturen aktiver afghanischer MitarbeiterInnen, gestehen aber zu, dass auf der politischen und Entscheidungsebene eben doch internationale KoordinatorInnen das Geschehen lenken. Wissensmanagement sei deswegen ein gravierendes Problem für NRO in Afghanistan. Schließlich hänge das Vertrauensverhältnis zur Bevölkerung sehr stark von persönlichen Kontakten ab, bei deren Abbruch oftmals ein „routiniertes Durchwurschteln mit Adhocerie“ die Folge sei, wie es Christians formuliert. Die Frage, welche lokalen *Governance*-Strukturen internationale NRO auf lokaler Ebene fördern, berührt auch ein grundsätzlicheres Problem ihres Einsatzes. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie sich westliche NRO zu einer Gesellschaft verhalten, innerhalb derer „andere“ Bezüge, Organisationskulturen und Debatten das Politische beeinflussen, als sie kennen oder auch anstreben. Ein Problem davon ist sicherlich ihre Ferne zu innerislamischen Perspektiven und Auseinandersetzungen (vgl. Parkinson 2010: 3, 35ff).

Was heißt dies für NRO-Arbeit in Afghanistan? Auf der einen Seite reduzieren etwa Lieser und Schrade die Problematik auf den Anspruch von kultureller Sensibilität im alltäglichen Austausch. Es gehe selbstverständlich nicht darum, westliche Wertvorstellungen überzustülpen, sondern das zu unterstützen, „was traditionell gewachsen ist“ (Interview, 4. 1. 2011). Im

Spannungsverhältnis dazu steht aber der Anspruch – wie im Rahmen des Nationalen Solidaritätsprogramms – in das lokale Gefüge einzugreifen, etwa wenn Frauen in die Entwicklungsräte einbezogen werden, um mit über die Projekte zu entscheiden. Die Erfahrungen, dass Frauenrechte nicht technokratisch von außen implementiert werden können, wie es Renate Kreile als Problematik der Geschlechterpolitik im Rahmen des afghanischen Staatsaufbaus aufzeigt, treffen hier auch auf die Erfahrungen von NRO zu (Kreile 2010: 206). Gleichzeitig beobachten einige in der Geber-Gemeinschaft derzeit den Trend, sich wieder stärker auf traditionelle lokale Institutionen und Autoritätsstrukturen einzulassen, weil sie in vieler Hinsicht ihr Scheitern im Institutionenaufbau von außen diagnostiziert haben (Howell & Lind 2009: 731; Schetter 2007).

All diese Fragen sind auf jeden Fall zentrale Aspekte für eine NRO-Debatte um zivil-militärische Kooperation im weiteren Sinne. Sie betreffen sowohl die Analyse und Gewichtung heterogener und oftmals auch widersprüchlicher Ansprüche wie: Staatsaufbau von unten zu betreiben, eine kritische, widerständige Zivilgesellschaft aufzubauen, soziale und Geschlechtergerechtigkeit zu fördern, partizipative Entscheidungen zu gewährleisten und „traditionelle“ Strukturen zu respektieren. Sie berühren auch die Analyse und politische Bewertung unterschiedlicher Beschränkungen: die Reduktion der Arbeit auf „capacity building“, die Willkürlichkeit eines Flickenteppichs prekärer sozialer Dienstleistungen und deren Indienstnahme durch den Staat, die Notwendigkeit von „Adhocerie“, ein in Kriegszeiten oftmals mangelnder Zugang zu Informationen und die Bedeutung von Sicherheitsprotokollen.

Dilemmata und offene Fragen

Welche Abgrenzungen zeigen die NRO-Verlautbarungen zu zivil-militärischer Kooperation – und welche Fragen bleiben offen? Es wurde deutlich, dass zwischen zivil-militärischer Kooperation im engeren und weiteren Sinne unterschieden werden muss. Während sich die untersuchte NRO-Gemeinschaft klar gegen die Versicherheitlichung von Entwicklungspolitik im Sinne einer direkten Kooperation mit der Bundeswehr vor Ort positioniert hat, mangelt es in den öffentlichen Erklärungen eher an Selbstreflexion, inwiefern sie in die Strategien der internationalen Intervention und in das Projekt des Staatsaufbaus von außen eingebunden ist.

Die Hauptargumente gegen zivil-militärische Kooperation machen eine ambivalente Haltung zwischen politischer Enthaltung und Positionierung deutlich. Sie changieren zwischen dem Rekurs auf zivil-militärische Arbeitsteilung und Neutralität der NRO-Arbeit zur eigenen „force protection“ und

dem Bedürfnis, sich politisch zu den dramatischen sozioökonomischen ebenso wie konflikteskalierenden Folgen der internationalen Interventionspolitik zu äußern. Da die VENRO-Gemeinschaft ein heterogenes Spektrum politischer Herkunft und Positionen umfasst, scheint letzteres eher in einen Prozess der Politisierung nach innen zu münden, während nach außen vertretene gemeinsame Positionen blass bleiben.

Um sich politisch klarer zu profilieren und Differenzen offenzulegen, stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, gemeinsam als „NRO-Gemeinschaft“ zu sprechen oder sich nicht eher klarer politisch artikulierte SprecherInnen-Positionen und auf dieser Grundlage explizite Allianzen mit bestimmten afghanischen Organisationen anbieten. Gleichzeitig ist aber eine Selbstreflexion der eigenen Rolle – jenseits sehr unterschiedlicher Projekte und Arbeitsformen der verschiedenen Organisationen – als Teil der großen „NRO-Gemeinschaft“ in Afghanistan durchaus sinnvoll und notwendig. Einige Punkte seien hier noch einmal zusammengefasst: Die Arbeit internationaler NRO wird angesichts eines repressiven Staates und der Kriegssituation vor allem auf die Funktion von sozialen Dienstleistungsagenturen eingeschränkt. Dies verschafft dem afghanischen Staat ebenso wie den Besatzungstruppen einerseits Legitimität, lässt aber andererseits die NRO-Arbeit im Zuge der Diskreditierung der Karsai-Regierung und im Zuge der Diskreditierung der behaupteten humanitären sowie demokratiefördernden Ziele der Intervention derzeit in Misskredit geraten. Viel Energie geht in diesem Kontext in die entwicklungstechnokratische Ausbildung einer von internationalen NRO abhängigen afghanischen Mittelschicht, die sich weniger als demokratische „Zivilgesellschaft“, denn als sich professionalisierende, meist urbane Elite konstituiert. Dieser Arbeitsmarkt entwickelt sich einerseits in Konkurrenz zum prekär bezahlenden Staatsapparat und fördert somit willkürliche Parallelstrukturen jenseits des afghanischen Verwaltungsapparates. Andererseits hat er aber auch insofern Rückwirkungen auf den Staatsaufbau, als die afghanischen Ministerien mehr oder weniger erfolgreich bemüht sind, die NRO-Tätigkeiten zunehmend zu koordinieren und zu kontrollieren. Zudem ermöglicht die Förderung entwicklungstechnokratisch geschulter Eliten, sie in den Ministerien als Brückenkopf für den politischen Einfluss von Geberorganisationen einzusetzen. Die Tendenz von NRO-VertreterInnen, sich auf eine kritische „Zivilgesellschaft“ zu beziehen und die Staatsferne ihrer Arbeit zu betonen, mag in Einzelfällen sicherlich zutreffen, ignoriert aber die Effekte ihrer Präsenz als Ganze.

Reflexionen einer staatstheoretisch angeleiteten Forschung, die das Phänomen NRO nicht im liberalen Rekurs auf „Zivilgesellschaft“ als Gegensatz zum Staat, sondern eher als Effekt einer Veränderung von Staatlichkeit

sehen, sowie als Ausdruck eines Mangels an Repräsentation und einer prekären Form der Interessensartikulation, sind hier für eine Analyse und kritische Reflektion sicherlich angemessen (vgl. Brand 2000; Schultz 2010). An eine solche Reflektion könnte sich eine Debatte anschließen, ob und wenn ja wie sich NRO als komplementäre Dienstleistungsagenturen zu dem Projekt des afghanischen Staatsaufbaus einbinden lassen sollten, und wie sie zu dem entwicklungstechnokratisch angeleiteten Förderung einer „Rentiers-Zivilgesellschaft“ stehen. Ein Rückzug darauf, nur im Lokalen mit dem Staatsaufbau zu tun haben zu wollen, löst diese Problematik nicht; schließlich tun sich auch beim Mitmischen in der Unübersichtlichkeit lokaler ländlicher Machtverhältnisse in Kriegszeiten und bei dem Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen durch international NRO ähnliche Fragen auf.

Die Diskussion zivil-militärischer Kooperation im weiteren Sinne fordert zudem zu einer kritischen Reflexion der eigenen Rolle als „Internationale“ heraus, die für politikökonomische ebenso wie postkoloniale Fragestellungen relevant sind: Die internationalen Projektkoordinatoren und/oder Geldgeber sind gerade angesichts der enormen Abhängigkeit der afghanischen Gesellschaft von EZ-Geldern in einer Machtposition – und sie kommen zudem nicht umhin, als mit den Kriegsparteien verbunden wahrgenommen zu werden. Sie bringen ihre Organisationskulturen der Projektabwicklung mit, stärken die spezifische Organisationsform „NRO“ gegenüber anderen und können mit ihren Mitteln entscheiden, welche lokalen oder überregionalen Interessensgruppen und Positionen sie stärken. Zudem bringen sie notwendigerweise ihre kontextbezogenen europäischen Vorstellungen von gesellschaftlicher „Entwicklung“ und positiv besetzter Staatlichkeit mit, die in Kriegszeiten, in einer auf den Islam bezogenen Debatte um das Politische und in agrarisch geprägten Formen von Gesellschaftlichkeit ganz besonders wenig auf kooperative, demokratische Weise anschlussfähig zu sein scheinen. Hier braucht die NRO-Debatte eine – möglicherweise von postkolonialen Ansätzen inspirierte – Reflexion ihrer Projektionen auf die „Anderen“, ihrer machtvollen Einflussnahme auf „Entwicklungs-“ und auch „Staatsdiskurse“. Zudem sollten NRO auch beobachten, wie die von ihnen finanzierten Projektmodelle und Organisationsstrukturen wiederum von AfghanInnen uminterpretiert, angeeignet und möglicherweise instrumentalisiert werden. Ein bloßer Rekurs darauf, als internationale Akteure hier Prozesse einer globalen politischen Öffentlichkeit stärken zu wollen und sich damit problemlos als Teil einer afghanischen Gegenöffentlichkeit zu verstehen, reicht für die Reflexion nicht aus.

All diese offenen Fragen sollen nicht als Appell, sich nicht mehr einzumischen und grundsätzlich keine Projekte und Bewegungen in Afghanistan

mehr zu unterstützen, verstanden werden; dieser Diskussionsbeitrag soll auch nicht das Verdienst insbesondere von VENRO schmälern, sich gegen die zivil-militärische Kooperation im engeren Sinne zur Wehr gesetzt zu haben. Der Appell, auch die zivil-militärische Kooperation im weiteren Sinne zu reflektieren, meint eher, den Politisierungsprozess expliziter und weiter zu fassen und sich dementsprechend auch zu diesen Dimensionen der Indienstnahme von NRO (selbst-)kritisch zu verhalten.

Eine solche Debatte würde unter Umständen unüberwindbare Konflikte innerhalb der NRO-Gemeinschaft deutlich machen. Sie könnte sich nicht diffus an „der afghanischen Zivilgesellschaft“ orientieren, sondern würde eine klarere Positionierung erfordern, ob und inwiefern sich NRO als Teil des „internationalen Engagements“ und damit als Bündnispartner der internationalen Kriegsparteien verstehen, oder ob sie dem Aufruf zu zivil-militärischer Kooperation auch im weiteren Sinne eine klare Absage erteilen. Dies würde allerdings auch den Verzicht darauf mit sich bringen, staatsmännisch mitdiskutieren zu können, wie „wir“ denn besser in Afghanistan hätten intervenieren können. Stattdessen würde eine solche Debatte vermutlich eher partikuläre Positionen stärken, die sich politisch parteiisch für bestimmte politische oder soziale Gruppierungen und Organisationsformen in Afghanistan einsetzen, diese Allianzen auch beim Namen nennen und die eigenen Einflüsse in dieser partikularen Politik der Unterstützung gleichzeitig offensiv reflektieren.

Literatur

- ActionAid; Afghanaid; CARE; Christian Aid; Cordaid; DACAAR; icco; International Rescue Committee; Marie Stopes International; Oxfam & Save the Children – UK (2009): *Caught in the Conflict. Civilians and the International Security Strategy in Afghanistan*. A briefing paper by eleven NGOs operating in Afghanistan for the NATO Heads of State and Government Summit. <http://reliefweb.int/node/303325>, letzter Aufruf: 13. 5. 2011.
- ANSO – The Afghanistan NGO Safety Office (2011): *ANSO Quarterly Data Report Q4 2010*. http://www.afgnsso.org/index_files/Page595.htm, letzter Aufruf: 28. 2. 2011.
- bengo – Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit (2010): *NRO-Fazilität Afghanistan*. Sonderausgabe Rundbrief Mai 2010, Bonn.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2006): *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): *Afghanistan, Länderüberblick*. <http://www.bmz.de/>, letzter Aufruf: 9. 1. 2011.
- Brand, Ulrich (2000): *Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung*. Münster.
- Gebauer, Thomas (2010): „Zivil, selbstbestimmt und politisch Handeln. NRO im Kontext der Militarisierung des Humanitären“. In: *Wissenschaft und Frieden*, Nr. 3, <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1637>, letzter Aufruf: 25. 10. 2010.

- Hauck, Gerhard (2004): „Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungspolitischen Kategorie“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 96, S. 411-427.
- Howell, Jude, & Jeremy Lind (2009): „Manufacturing Civil Society and the Limits of Legitimacy: Aid Security and Civil Society after 9/11 in Afghanistan“. In: *European Journal of Development Research*, Bd. 21, Nr. 5, S. 718-736.
- Kreile, Renate (2010): „Zwischen Purdah, Bollywood und Politik – Geschlechterverhältnisse und Transformationsprozesse in Afghanistan“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 118/119, S. 188-210.
- Maas, Citha D. 2010: „Peace-building and COIN in Afghanistan: The view of NGOs“. In: *Sicherheit und Frieden*, Bd. 28, Nr. 4, S. 217-222.
- Mielke, Katja, & Conrad Schetter (2007): „Where is the Village? Local Perceptions and Development Approaches in Kunduz Province“. In: *Asien*, Nr. 104, S. 71-87.
- Niebel, Dirk (2011): *Regierungserklärung zum Aufbau in Afghanistan, Redebeitrag am 21. 1. 2011 im Bundestag*. 85. Sitzung, TOP 21, <http://webtv.bundestag.de/iptv/player/macros/bttv/list.html?contributionId=71977>, letzter Aufruf: 23. 1. 2011.
- Nixon, Hamish (2007): *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper Series, Kabul.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Afghanistan*. www.oecd.org/dataoecd/26/15/42094533.pdf, letzter Aufruf: 25. 5. 2011.
- Pain, Adam, & Sayed Mohammed Shah (2009): *Policymaking in Agricultural and Rural Development*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul.
- Parkinson, Sarah (2010): *Means to what End? Policymaking and State-Building in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Synthesis Paper Series, Kabul.
- Post, Ulrich (2010): *Statement von Ulrich Post, Vorstandsvorsitzender VENRO*. Afghanistan-Konferenz der SPD am 14. 12. 2010, http://www.spd.de/scalableImageBlob/6902/data/20101214_afgh_konf_rede_post-data.pdf, letzter Aufruf: 14. 5. 2011.
- Pruß, Hans-Joachim (2008): „Zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz“. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*. Nr. 1, S. 26-35.
- Schetter, Conrad (2006): „The Dilemma of Reconstruction in Afghanistan. International Intervention between the State, Civil Society and Traditional Elites“. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Afghanistan*. Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility, Berlin, S. 9-21.
- Schetter, Conrad (2007): „Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 39, S. 3-10.
- Schultz, Susanne (2010): „NRO und die Transformation internationaler Staatlichkeit: Theoretische und methodische Überlegungen“. In: Ataç, Ilker; Albert Kraler & Aram Ziai (Hg.): *Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 225-242.
- Shannon, Róisín (2009): „Playing with Principles in an Era of Securitized Aid: Negotiating Humanitarian Space in Post 9/11 Afghanistan“. In: *Progress in Development Studies*, Bd. 9, Nr. 1, S. 15-36.
- USIG – United States International Grandmaking Council (2011): *Afghanistan Country Information*. <http://www.usig.org/countryinfo/PDF/Afghanistan.pdf>, letzter Aufruf: 25. 5. 2011.
- VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2009a): *5 Jahre PRT in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz aus Sicht der deutschen Hilfsorganisationen*. VENRO-Positionspapier 1/2009, http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Afghanistan-Positionspapier_PRT.pdf, letzter Aufruf: 14. 5. 2011.
- VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2009b): *Was will Deutschland am Hindukusch? Hilfsorganisationen fordern grundlegenden Kurswechsel in der Afghanistan-Politik*. VENRO-Positionspapier 7/2009, <http://www.venro.org/fileadmin/Presse-Downloads/2009/>

- November_2009/091112_VENRO_Afghanistan-Positionspapier_Vorschau.pdf, letzter Aufruf: 14. 5. 2011.
- VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2010a): *Mission impossible am Hindukusch? Zwischenbilanz der neuen internationalen Afghanistan-Politik*. Ergebnisse der Afghanistan-Konferenz am 24. 11. 2009 in Berlin, http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Home/100120_Webansicht_Vorschau_Venro_AfghanistanDoku_i-gelb.pdf, letzter Aufruf: 14. 5. 2011.
- VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2010b): *Stellungnahme zur Ausschreibung des BMZ zur NRO-Fazilität Afghanistan im Rahmen des Titels „Förderung privater deutscher Träger“*, 30. 6. 2010. http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Home/Juli_2010/VENRO-Stellungnahm_r_AFG-Fazilitaet_final.pdf, letzter Aufruf: 14. 5. 2011.
- Wagner, Jürgen (2008): *Mit Sicherheit keine Entwicklung! Die Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit*. Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE, Berlin.
- Wagner, Jürgen (2009): „Afghanistan. Neoliberaler Kolonialismus als Rezept für das Desaster“. In: *Hintergrund*, Nr 2, <http://www.hintergrund.de/20090622411/globales/kriege/afghanistan-neoliberaler-kolonialismus-als-rezept-fuers-desaster.html>, letzter Aufruf: 14. 5. 2011.
- Waldman, Matt (2008): *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*. ACBAR Advocacy Series, Kabul.
- Werther-Pietsch, Ursula, & Anna-Katharina Roithner (2010): *Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten. NRO zwischen Peacebuilding und State-building*. INEF Policy Brief, 6/2010, Duisburg/Essen.
- Ziai, Aram (2010): „Postkoloniale Perspektiven auf ‘Entwicklung’“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 120, S. 399-426.

Anschrift der Autorin:

Susanne Schultz

susanneschultz@snafu.de