



Sachstand

Zum Einsatz ziviler Hilfskräfte in Afghanistan



Zum Einsatz ziviler Hilfskräfte in Afghanistan

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 008/10
Abschluss der Arbeit: 14. Januar 2010
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Aktuell wird die zivile Aufbauhilfe von einer Reihe ziviler Hilfsorganisationen geleistet, zum Teil unterstützt durch das Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

1. Unterstützung ziviler Hilfsorganisationen durch das BMZ

Einer aktuellen Information des BMZ zufolge sind derzeit neben drei BMZ-Vertretern in den Provinzhauptstädten Feizabad, Kunduz (mit Taloqan) und Mazar-e-Sharif landesweit rund 180 deutsche und internationale Experten und Expertinnen und über 1100 lokale Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rahmen der vom BMZ finanzierten Programme tätig. Hier sind Fachleute der staatlichen Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Deutscher Entwicklungsdienst (DED) und Ziviler Friedensdienst in Afghanistan vertreten. Das BMZ finanziert auch Vorhaben deutscher Nichtregierungsorganisationen wie Deutsche Welthungerhilfe, Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklung (AGEF) und Caritas.

1.1. Deutscher Entwicklungsdienst (ded)/ Ziviler Friedensdienst (Konsortium ZFD)

Aktuell sind zwei hauptamtliche Mitarbeiter und 30 Entwicklungshelfer/innen beim ded in Afghanistan tätig, davon 20 im sogenannten Stammprogramm der Organisation sowie 10 aus dem ZFD-Programm (13 Frauen/17 Männer).

Drei Entwicklungshelfer und zwei Friedensfachkräfte wurden von den Projektstandorten Kunduz, Imam Sahib und Talogan¹ zeitweise abgezogen und arbeiten im Moment von Mazar, Faizabad oder Kabul aus mit ihren afghanischen Partnerorganisationen in den genannten Standorten zusammen. Dies sei mit dem BMZ auf Basis der aktuellen Einschätzung der Lage durch das gemeinsame Risk Management Office der deutschen staatlichen EZ abgestimmt. Das ZFD-Programm soll ausgebaut werden.

Es gab aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage und dem jeweiligen subjektiven Sicherheitsempfinden vier vorzeitige Vertragsauflösungen (vor allem im ZFD²). Neues Personal kann infolge geringer Bewerberzahlen nur noch eingeschränkt rekrutiert werden.

¹ oder Taloqan

² Der Zivile Friedensdienst ist ein staatliches Gemeinschaftswerk, in dem staatliche Träger und nichtstaatliche Träger Fachkräfte im Rahmen des Entwicklungshelfergesetzes entsenden. Diese arbeiten in Partnerorganisationen im Bereich Konfliktbearbeitung, Krisenprävention, Versöhnungsarbeit etc. weltweit. Träger sind zum einen die anerkannten Entwicklungsdienste und zum anderen die Friedensdienste, die Mitgliedsorganisationen der AGDF sind. Derzeit gibt es nach Auskunft des ZFD in Afghanistan nur Fachkräfte, die vom DED entsandt sind. Alle anderen Träger des ZFD sind derzeit dort nicht aktiv².

Eine Einordnung der Situation in Afghanistan als nicht-internationaler bewaffneter Konflikt hat nach Einschätzung des ded aus gegenwärtiger Sicht keine Auswirkungen auf den zivilen Einsatz von Entwicklungshelfern/-innen, weder versicherungstechnisch noch völkerrechtlich³.

1.2. GTZ

Die GTZ beschäftigt in Afghanistan aktuell insgesamt 1034 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: 118 entsandtes (deutsches + internationales) Personal - davon 85 im Rahmen von Aufträgen der Bundesregierung (GTZ-GnB – gemeinnütziger Bereich) und 20 im Rahmen von Aufträgen anderer Auftraggeber (International Services, z.B. EU, Weltbank, niederländische Regierung) sowie 13 vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)⁴.

Das einheimische engagierte Personal umfasst 916 Mitarbeiter, davon werden 779 im Rahmen von Aufträgen der Bundesregierung und 137 für andere Auftraggeber tätig.

1.3. Welthungerhilfe

Derzeit sind 8 internationale Mitarbeiter der Welthungerhilfe in Afghanistan tätig. Zwei weitere internationale Mitarbeiter betreuen Projekte in Afghanistan logistisch und administrativ von Tadschikistan aus. In Afghanistan helfen darüber hinaus etwa 400 lokale Mitarbeiter.

Die Welthungerhilfe ist seit 1992 in Afghanistan tätig. Die Auswahl der Standorte, an denen Projekte gefördert werden, hängt von vielen Faktoren wie z.B. Bedürftigkeit der Bevölkerung, Zugang zu den ländlichen Gebieten und auch immer stärker von der Sicherheitslage ab. In den letzten Jahren wurden zwei Standorte geschlossen: Kunduz und mit Ende Februar Talogan. Die Projekte wurden nach schweren Sicherheitsvorfällen ausgesetzt und liefen aus bzw. wurden an andere Organisationen, wenn möglich, übergeben.

Eine neue Einordnung der völkerrechtlichen Situation in Afghanistan hat für eine Nichtregierungsorganisation wie die Welthungerhilfe keine Auswirkung. Die Arbeit der Welthungerhilfe bleibt davon unberührt.

³ Nach Angaben eines Vertreters des ded wird diese Frage von der GTZ, CIM und KfW ähnlich beantwortet.

⁴ CIM ist eine Arbeitsgemeinschaft der GTZ und der Bundesagentur für Arbeit. In Abstimmung mit der GTZ und weiteren Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich CIM in Afghanistan auf die entwicklungspolitischen Schwerpunkte, die zwischen Afghanistan und Deutschland vereinbart wurden. Diese sind: Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Städtische Wasserversorgung, Energie und Grundbildung. Eine Vertiefung der Zusammenarbeit strebt die CIM in Zukunft in allen vier Schwerpunkten an. <http://www.cimonline.de> (abgerufen am 13. Januar 2010).

2. Zivile Hilfe von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Sonstigen Trägern in Afghanistan

Nach Auskunft des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) sind derzeit eine Reihe von Hilfsorganisationen an der zivilen Aufbauhilfe in Afghanistan beteiligt⁵.

2.1. Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklung (AGEF)

Zurzeit sind 85 zivile Hilfskräfte im Auftrag des AGEF am zivilen Aufbau in Afghanistan beteiligt; fünf davon sind Deutsche. Das Projekt wurde bisher nicht abgebrochen, aber zeitweilig wegen Gefahren durch Beschuss eingestellt. Monitoring ist nur eingeschränkt möglich. Zunächst ist kein vorzeitiger Projektabbruch, jedoch ggf. eine Verstärkung der Sicherheitsvorkehrungen durch die Organisation geplant.

2.2. Ärzte ohne Grenzen (Médecins sans Frontières – MSF)

Die Organisation ist seit Oktober 2009 wieder in Afghanistan tätig, nachdem sie nach der Ermordung von fünf Mitarbeitern in Badghis 2004 ihre langjährigen Projekte eingestellt hat. Zu diesem Zeitpunkt schien die Sicherheitslage zu ungewiss, um weiter tätig sein zu können. Diese Entscheidung basierte auch auf der infolge andauernder Beobachtung der Sicherheitslage gewonnenen Erkenntnis, dass die humanitäre Situation in vielen Bereichen zunehmend schlechter geworden sei. Nach sorgfältiger Evaluation wurde MSF erneut in Helmand und Kabul tätig, um den Zugang zu medizinischer Versorgung für die Zivilbevölkerung zu verbessern⁶. Zurzeit hat MSF nach eigenen Angaben 7 ausländische Mitarbeiter vor Ort, bei denen es sich überwiegend um medizinisches Personal handelt. Eine Aufstockung ist in den nächsten Monaten geplant. Der weit größere Teil der Angestellten von MSF sind Afghanen, die in den beiden Krankenhäusern, die die Organisation unterstützt, für Ärzte ohne Grenzen arbeiten.

Nach Auskunft von MSF sind die humanitären Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit für MSF von fundamentaler Bedeutung, da die Organisation nur so die gebotene Akzeptanz erreichen kann, die es möglich macht, ohne militärischen Schutz in Konfliktgebieten tätig zu sein.

2.3. Care

CARE arbeitet seit 1961 mit Unterbrechungen in Afghanistan⁷. CARE ist in den zentralen, südlichen und südöstlichen Provinzen des Landes tätig und hat fast 900 Mitarbeiter, von denen 99%

⁵ Die Angaben über aktuelle Aufbauhilfe wurden bei den einzelnen Hilfsorganisationen erfragt. Die Organisationen werden in alphabetischer Reihenfolge genannt.

⁶ <http://www.msf.fr/2009/12/21/1607/afghanistan-des-civils-sans-assistance-humanitaire/>.

⁷ Die Arbeit musste lt. Auskunft von Care vom 13. Januar 2010 während der Sowjet-Invasion und des Bürgerkriegs zwischen 1980 und 1989 eingestellt werden

einheimisch sind. Das CARE Programm in Afghanistan umfasst „Advocacy, Relief and Development“. CARE unterstützt die lokale Regierung in den Bereichen Regierungsführung, Sicherheit und soziale und ökonomische Entwicklung. Zusammen mit anderen NRO und Akteuren aus der Zivilgesellschaft entwickelt CARE Plattformen und Mechanismen, die gewährleisten sollen, dass die Zivilgesellschaft in den Prozess mit einbezogen wird. Des Weiteren leistet CARE durch Partnerorganisationen direkte Nothilfe im Katastrophenfall. Ziel ist einerseits, schnelle und effektive Nothilfe für besonders gefährdete Menschen zu leisten, andererseits soll Katastrophenschutz durchgeführt werden.

Im Bereich Entwicklung führt CARE mehrere langfristige Programme durch. Durch diese Programme wird die Entwicklung der Zivilgesellschaft, Bildung, Infrastruktur, Geschlechtergleichheit, Einkommen schaffende Maßnahmen und verantwortungsbewusste Regierungsführung gefördert. Dazu gehört die Unterstützung von 10.000 Haushalten durch Wasser- und Hygieneprojekte, Training und Unterstützung von Gemeindeprojekten in schwer zugänglichen, ländlichen Gebieten, Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts für Witwen, Förderung von Frauenspargruppen und die Verbesserung des afghanischen Schulsystems. Durch die Hilfe von CARE können 55.000 Mädchen und Jungen in abgelegenen ländlichen Gebieten Gemeindeschulen besuchen, 55.000 Haushalte werden mit Trinkwasser versorgt, 10.000 Witwen in Kabul erhalten Hilfe im Bereich Ernährung und Erlernen von Fertigkeiten, die zur Sicherung des Lebensunterhalts betragen, ehemalige Soldaten erhalten eine berufliche Weiterbildung oder Schulungen im Bereich Landwirtschaft, um sie bei der Wiedereingliederung ins zivile Leben zu unterstützen. Einkommen schaffende Maßnahmen werden sowohl zur Stärkung der Infrastruktur durchgeführt, als auch um besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen einen Lebensunterhalt zu gewährleisten.

Trotz der schwierigen Sicherheitslage führt CARE weiterhin Projekte in Afghanistan durch.

2.4. Caritas International (CI)

Caritas international hat derzeit drei Fachkräfte nach Afghanistan entsandt, neben diesen sind dort noch 9 weitere lokale Mitarbeiter beschäftigt. CI implementiert sämtliche Projektaktivitäten in Partnerschaft mit lokalen afghanischen NRO. Bislang wurden keine Projekte aufgrund der veränderten Sicherheitslage gestoppt.

Nach Auskunft eines Vertreters der Organisation ist derzeit schlecht abzuschätzen, ob eine Einordnung der Situation als nicht-internationaler bewaffneter Konflikt eine deutliche sicherheitsrelevante Veränderung mit sich bringen würde. Eine neue Beurteilung der gestärkten lokalen, ethnischen Machkonstellationen erscheint dem Vertreter zumindest nicht unwahrscheinlich. CI werde seine Arbeit in Afghanistan jedoch nicht an eine bestimmte Einordnung der militärischen Intervention koppeln und sei grundsätzlich den Prinzipien der Humanitären Hilfe und der Charta der Menschenrechte verpflichtet.

2.5. Johanniter Unfallhilfe (JUH)

Derzeit sind nach Auskunft der JUH ca. 10 zivile Mitarbeiter im Auftrag der Organisation in Afghanistan beteiligt.

Bislang wurden keine Projekte aufgrund der Sicherheitslage beendet, die Mitarbeiter sind weiterhin in Afghanistan tätig. Allerdings treten Helfer infolge der veränderten Sicherheitslage mög-

lichst nicht mehr offen in Erscheinung. Das hat erhebliche Bewegungseinschränkungen zur Folge.

Die Johanniter verpflichten sich dem Humanitären Imperativ einerseits und der Sicherheit ihrer Mitarbeiter als höchster Priorität andererseits. Projekte werden suspendiert, wenn die Sicherheitslage es erfordert.

2.6. Malteser International

Malteser International war von 2001 bis 2007 in Afghanistan engagiert. Im Gesamtzeitraum waren dort pro Jahr 10 internationale Mitarbeiter und 200 nationale Mitarbeiter tätig (in bis zu 4 Büros in Kabul, West-Afghanistan und Zentral-Afghanistan).

Im Dezember 2007 wurde das Landesbüro in Kabul geschlossen. Im Gesamtzeitraum wurden drei lokale Mitarbeiter ermordet. Das zunehmend schwer durchzuführende Projektmonitoring sei für die Schließung des Büros ausschlaggebend gewesen, da nur noch angekündigte Projektbesuche nach vorheriger Sicherung durch Stammesführer und lokale Autoritäten möglich gewesen seien. Dies widerspreche üblichen Monitoring-Abläufen, nach denen unangekündigte Besuche und Kontrollen eine bessere Überprüfung der Projektimplementierung ermöglichen.

2008 und 2009 wurde eine Klinik von Projektpartnern in Kabul weiter mit Spenden unterstützt, für das Jahr 2010 wird gegenwärtig die Durchführbarkeit von Hilfsmaßnahmen geprüft.

Bezüglich der möglicherweise geänderten Einordnung des Konflikts bezeichnet eine Vertreterin der Organisation die gegenwärtige Diskussion als nicht hilfreich: Die Mitarbeiter seien bereits in den vergangenen Jahren den Folgen direkter kriegerischer Auseinandersetzungen ausgesetzt, sowohl die Entsendeorganisationen als auch die Fachkräfte seien sich des Risikos bewusst gewesen. Projekte mussten beendet oder modifiziert werden, wenn sich im lokalen Kontext Schwierigkeiten ergaben, dies habe aber nicht in Zusammenhang mit politischen Einordnungsdiskussionen gestanden.

2.7. medica mondiale

Nach Einschätzung von medica mondiale ist die Organisation in Afghanistan zum einen von der allgemeinen Gefährdungslage betroffen und zum anderen aber von dem seit einiger Zeit zu beobachtenden Wiedererstarken ultrakonservativer und damit extrem frauenfeindlicher Strömungen in der afghanischen Gesellschaft. Dies sei sowohl in der Zivilgesellschaft, als auch in der afghanischen Regierung und Administration, speziell im Justizsektor, zu bemerken. Die Arbeit von medica mondiale in Kandahar (Rechtsberatung, Mediation und Strafverteidigung von Frauen) durch eine afghanische Anwältin und einen afghanischen Anwalt musste Ende 2008 eingestellt werden, da es für Frauen zu gefährlich geworden sei, in diesem „zunehmend massiv frauenfeindlichen Kontext“ zu arbeiten (Im Oktober 2008 wurde eine Mitarbeiterin, Malalai Kakar, ermordet).

Die Situation in Herat habe sich seit Ende 2008 / Anfang 2009 sowohl in Bezug auf die allgemeine Sicherheitssituation als auch in Bezug auf Frauenrechte zugespitzt. Seit August sind Mitarbeiter von medica mondiale nur noch innerhalb der Stadtgrenzen von Kabul, Herat und Mazar tätig, nicht mehr wie zuvor auch außerhalb der Städte. Ebenfalls seit August sind Hausbesuche oder

der Empfang von Klientinnen in den Büroräumen von medica mondiale nicht mehr möglich. Sie werden in öffentlichen Räumen (Women's Garden, mediation centre etc) beraten, der Kontakt erfolgt per Telefon.

Zwei schwere Sicherheitsvorfälle in Kabul und Herat und die erhöhte Gefährdung während der Wahlen führten 2009 zu Büroschließungen von 10 Tagen (Kabul, Mazar) und 2 Monaten (Herat). Die erhöhte Gefährdung habe zu erheblichen Mehrausgaben in den Bereichen Investitionen (zum Zwecke besserer Absicherung von Büros und Unterkünften für Besucher) und Sicherheitstraining für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie Personal (zusätzliche Wächter) geführt.

Die Organisation medica mondiale plant, ihr Programm in eine afghanische NGO zu überführen, die zunehmend selbständig und unabhängig von internationalem Personal die Arbeit weiterführen wird. Diese NGO, Medica Afghanistan, wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2010 gegründet. medica mondiale untersucht zurzeit, welche Teile der Arbeit unter welchen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen von den afghanischen Mitarbeiterinnen fortgeführt werden können.

2.8. Medico International

Im Auftrag von Medico International sind in Afghanistan 1 fest angestellter Mitarbeiter sowie 2 bis 4 Fachangestellte mit zeitlicher Begrenzung angestellt. Darüber hinaus arbeitet Medico International in Partnerschaft mit den Organisationen MDC (Mine Detection and Dog Center) und OMAR (Organisation for Mine Clearance and Afghan Rehabilitation) zusammen, deren Projekte derzeit von Medico International finanziert werden. Bei MDC sind aktuell 559 Mitarbeiter angestellt, bei OMAR 2 Mitarbeiter.

2.9. Oxfam Deutschland

Oxfam Deutschland führt nach eigenen Angaben derzeit keine eigenen Hilfsprojekte in Afghanistan durch und entsendet auch keine eigenen Mitarbeiter dorthin. Oxfam Deutschland fördert benachbarte Oxfam-Organisationen (z.B. Oxfam Novib / Niederlande), die in Afghanistan tätig sind, finanziell. Die Einschätzung und Reaktion auf Sicherheitsrisiken für ihre Mitarbeiter/-innen liegt in deren Verantwortung. Insofern spielen die völkerrechtliche Einschätzung der Konfliktsituation in Afghanistan durch die Bundesregierung für Oxfam Deutschland keine herausragende Rolle.

2.10. Technisches Hilfswerk (THW)

Das THW hat ein Projekt in Afghanistan abgeschlossen und unterhält nach (inoffizieller) Aussage zurzeit keine Projekte in Afghanistan⁸.

⁸ Auskünfte hierzu bei der Fachaufsicht im BMI, Referat KM3. Eine Stellungnahme konnte in der Kürze der Auftragszeit nicht eingeholt werden und erschien mangels aktueller Tätigkeit in Afghanistan auch nicht erforderlich.

2.11. World Vision Afghanistan

World Vision Afghanistan beschäftigt im Moment rund 280 Mitarbeiter in Afghanistan und zwar in den drei westlichen Provinzen Herat, Badghis und Ghor. Der Großteil der Mitarbeiter sind Afghanen. Die Organisation arbeitet in den genannten Provinzen und setzt vor allem Projekte im Bereich Ernährungssicherung, Gesundheit und Bildung um. Die Tätigkeit von World Vision Afghanistan wird seit längerer Zeit vom Auswärtigen Amt unterstützt - momentan in einem Katastrophenvorsorgeprojekt in der Provinz Badghis. Das Büro in Afghanistan erhält zudem von anderen öffentlichen Geldgebern finanzielle Zuschüsse, z.B. von der US-Regierung.

Die sich verschlechternde Sicherheitslage hat nach Angaben einer Vertreterin von World Vision Deutschland Auswirkungen auf die Projektarbeit der Organisation. Beispielsweise konnte ein Projekt, das im vergangenen Jahr mit Unterstützung der US-Regierung für die Provinzen Herat und Badghis geplant war, aus Sicherheitsgründen dann ausschließlich in Badghis durchgeführt werden. Zudem waren Straßen nicht befahrbar etc. In dieser Zeit wurden auch Mitarbeiter aus Badghis nach Herat umgesetzt.

Eine Vertreterin von World Vision Deutschland erklärt, dass die Klassifizierung des Konfliktes in Afghanistan als nicht-internationaler bewaffneter Konflikt keine direkte Auswirkung auf die Arbeit von World Vision in Afghanistan zur Folge habe, soweit sich das zu diesem Zeitpunkt einschätzen lasse, da die Organisation Projekte im Bereich der Nothilfe umsetze. Diese werde eben auch im Fall bewaffneter Konflikte gegeben. Allerdings wird die Frage gestellt, welche Konsequenzen eine solche Bezeichnung für die strategische Ausrichtung von Geldgebern für Humanitäre Hilfe/Nothilfe in Afghanistan (also z.B. AA) haben wird. Dies könnte dann auch die Arbeit von World Vision in Afghanistan beeinflussen, da die Organisation dort Nothilfeprojekte nur mit Unterstützung von öffentlichen Geldgebern umsetzen könne.

