

Für verlässliches Engagement

Positionspapier zur Hilfe in Afghanistan unter komplexen Voraussetzungen



Berlin, 30. März 2022 – Im August 2021 haben die Taliban nach dem Abzug der Nato-Kräfte die Macht in Afghanistan erneut übernommen und seitdem ihr Regime etabliert. Die Lage in Afghanistan ist auch mehr als sechs Monate später weiterhin besorgniserregend. Mehr als die Hälfte der Afghan:innen ist dringend auf Hilfe angewiesen, um eine Hungersnot zu verhindern. Grundlegende Versorgungsstrukturen sind zusammengebrochen, die medizinische Versorgung ist mangelhaft und die Infrastruktur in katastrophalem Zustand. Viele Afghan:innen waren gezwungen zu fliehen und sind nun im Exil, andere harren unter gefährlichen Bedingungen im Land aus und wollen das Land verlassen. Insgesamt bleibt die Lage sehr angespannt und fragil. Wie sich die Situation weiterentwickelt, ist derzeit ungewiss. Die erneute Schließung aller

Sekundärschulen für Mädchen zeigt, dass die Rechte der Frauen weiterhin von der neuen Führung nicht anerkannt werden.

Der Kontext, in dem Hilfsorganisationen agieren, war und bleibt äußerst komplex, auch durch die Rolle des Westens und der Nato-Intervention einschließlich des Bundeswehreinsetzes. Der abrupte Rückzug der verbleibenden Nato-Kräfte nach 20 Jahren Intervention hat viel Vertrauen gekostet. Seit der Machtübernahme führen die Bündnismitglieder ihr Engagement vor Ort so gut es geht fort, sind darin aber in zweierlei Hinsicht gefordert: Auf der einen Seite stehen sie bei der Fortführung der humanitären Hilfe vor massiven operativen Herausforderungen während der Bedarf an Hilfe weiter ansteigt. Auf der anderen Seite erfordert die

Hilfe im Land ständige Absprachen mit den jeweils vor Ort zuständigen Taliban-Vertretern, die regionale Unterschiede bedeuten und vor dem Hintergrund der politischen Bedingungen schwierig sind. Die folgenden Ausführungen schauen in einem ersten Teil daher zunächst auf das Engagement der

Bündnis-Mitglieder nach der Machtübernahme und erläutern praktische Herausforderungen. In einem zweiten Teil werden die Dilemmata des Engagements und politische Implikationen aufgezeigt. Beide Teile enden jeweils mit Forderungen an die Bundesregierung.

Fakten

- + 22,8 Mio. Menschen in Afghanistan leiden unter akutem Hunger.
- + Mehr als 24,4 Mio. Menschen (über 50% der Bevölkerung) sind derzeit auf humanitäre Hilfe angewiesen, darunter mehr als 12,9 Millionen Kinder.
- + 2021 sind mehr als 700.000 Menschen aufgrund von Konflikten innerhalb der Landesgrenzen vertrieben worden. Das entspricht etwa 110.000 Familien.
- + Insgesamt sind etwa 3,4 Mio. Menschen in Afghanistan aufgrund von Konflikten intern vertrieben.

Quelle: UN OCHA März 2022

Teil 1: Engagement der Bündnis-Mitglieder in Afghanistan nach der Machtübernahme und operative Herausforderungen

Die Bündnis-Mitglieder DAHW Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe, Kindernothilfe, Misereor, terre des hommes und Welthungerhilfe sind auch in der derzeitigen Situation nach der Machtübernahme der Taliban weiterhin in verschiedenen Regionen aktiv und leisten vor allem humanitäre Hilfe. Nachdem zwischenzeitlich eine kurze Einstellung der Projektaktivitäten aufgrund der massiven Unsicherheit notwendig war, werden inzwischen wieder Projekte durchgeführt. Humanitäre Hilfsmaßnahmen vor allem im Bereich Ernährungssicherung und Gesundheit können fortgeführt werden und werden von den Taliban akzeptiert. Schwieriger gestaltet es sich mit längerfristigen Projekten insbesondere mit Fokus auf Menschenrechte und Frauenförderung. In den einzelnen Regionen Afghanistans ist die Situation abhängig von den jeweiligen Taliban und den noch existierenden Verwaltungsstrukturen. Je nach Region sind unterschiedliche Projektaktivitäten möglich, und sowohl der Gestaltungsspielraum als auch die Aushandlungsprozesse für die Bündnis-Mitglieder und ihre lokalen Partner variieren. So gibt es Regionen, in denen die Situation im Vergleich zu anderen Orten weniger problematisch und eine modifizierte Weiterarbeit in den Projekten möglich ist, weil die Projektverantwortlichen mit den örtlichen Taliban Vereinbarungen treffen konnten. Mädchen können an einigen Orten im Nordwesten des Landes zur

Schule, Frauen zur Arbeit und zum Einkaufen auf Märkte auch ohne männliche Begleitung gehen. Der Schulunterricht kann nach Verhandlungen mit den Taliban mit lokalen Einschränkungen (keine männlichen Lehrer für Schülerinnen) zum Teil fortgesetzt werden. Die Sekundarschulen für Mädchen wurden jedoch gerade erst im März erneut geschlossen. In Kabul sieht die Situation nach Berichten der Partner anders aus. Hier ist die Angst vor der Unberechenbarkeit der Taliban groß. Insgesamt sind von den Bündnis-Mitgliedern und ihren Partnern vor Ort in der Umsetzung der Projekte viel Flexibilität und kurzfristige Anpassungen gefordert. Bei der Fortführung der Hilfe für die Menschen in Afghanistan stehen die Bündnis-Mitglieder und ihre lokalen Partner vor immensen praktischen Herausforderungen. Die internationalen Sanktionen haben dazu geführt, dass kaum Geld ins Land kommt und die wirtschaftliche Situation sich weiter dramatisch verschlechtert hat. Das Bankensystem ist quasi komplett zusammengebrochen, sodass Geldtransfers wie Abhebungen oder Überweisungen erschwert, reduziert oder nicht mehr möglich sind. Auch Überweisungen aus Deutschland nach Afghanistan sind nur sehr eingeschränkt möglich. Alle Geldtransfers sind mit hohen Transaktionskosten verbunden. Geldreserven sind kaum mehr vorhanden, und für die Bündnis-Mitglieder und ihre lokalen Partner wird es schwer, laufende Projekt-

kosten sowie Gehälter zu bezahlen. Das gefährdet die Weiterführung der Projektarbeit und stellt insbesondere für kleinere lokale Organisationen eine immense Hürde dar, da ihnen durch den Stopp von Geldzahlungen aus dem Ausland oft ihre gesamte Finanzierung weggebrochen ist. Die Einfuhr von Hilfsgütern ist bereits mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, es mangelt zunehmend an bezahlbarer Nahrung, Medikamenten, Brennstoff zum Heizen und Benzin. In Folge der steigenden Nahrungsmittelpreise werden Brot und andere Grundnahrungsmittel für viele Familien sehr teuer, weshalb Mahlzeiten wegfallen. Lieferanten zu finden und Rechnungen dann auch bezahlen zu können, ist derzeit schwierig. Zudem mangelt es an qualifiziertem lokalem Personal, das entweder aus Sicherheitsgründen das Land verlassen musste oder nicht mehr arbeiten darf. Auch die Bündnis-Mitglieder und lokale Partner stehen vor der Herausforderung, in kurzer Zeit qualifizierte Mitarbeiter:innen zu ersetzen, die über jahrelange Erfahrungen verfügen und Strukturen mitaufgebaut haben. Neue Mitarbeiter:innen zu finden und einzuarbeiten erfordert Finanzmittel und vor allem Zeit. Der Mangel besteht einerseits durch den *Braindrain* in Folge von Flucht oder Evakuierung und andererseits auch durch die unklare Arbeitssituation für weibliche Mitarbeitende.

Dazu belastet und erschwert die andauernde Unsicherheit für das Personal und ihre Familien jegliche Projekte. Sicherheit ist für viele Menschen nicht gewährleistet. Es kommt zu gewaltvollen Übergriffen durch bewaffnete Gruppierungen. Besonders bedrohlich ist die Lage für Frauen und ethnische Minderheiten, sie werden systematisch eingeschüchtert und bedroht und in mehreren Fällen auch tatsächlich festgenommen, geprügelt, gefoltert oder getötet. Dies gilt insbesondere für Angehörige der Sicherheitskräfte der früheren Regierung und ehemalige Affilierte der Nato-Kräfte. Zudem verschärft sich die Lage durch die massive ökonomische Krise und weit verbreitete Armut. Die Alltagskriminalität und Überfälle haben zugenommen.

Auch die Gefahr von Entführungen internationaler Mitarbeiter:innen in Kabul steigt. Eine zusätzliche Sicherheitsgefahr sind die bestehenden ISIS-Gruppen in Afghanistan, die gegen die Taliban, aber auch gegen NGOs vorgehen.

Zu diesen Herausforderungen kommen unklare Vorgaben der Taliban-Herrschaft für zivilgesellschaftliche Organisationen bzw. Hilfsorganisationen, die den Bündnis-Mitgliedern und ihren Partnerorganisationen die Planung sowie Durchführung erschweren. Es gibt nur wenig gesetzte Rahmenbedingungen der Taliban, sodass keine einheitlichen Regeln bestehen, welche Arten von Projekten durchführbar sind. Darüber hinaus können sich Vorgaben ständig ändern, und Verantwortung sowie Zuständigkeiten sind nicht klar geregelt und erkennbar. So werden für Frauen und Mädchen immer neue Regeln und Einschränkungen für Bewegungsfreiheit und Teilnahme am öffentlichen Leben und Arbeitsmarkt erlassen, z. B. Reiseverbot ohne Begleitung durch ein männliches Familienmitglied und eine maximale Entfernungsgrenze von 72 km vom Wohnort. Es bleibt fraglich, ob und wie an Frauen gerichtete Maßnahmen umzusetzen sind – ob unter bestimmten Bedingungen, zu bestimmten Themen, nur in bestimmten Regionen oder gar nicht.

Um eine weitere Verschärfung der humanitären Situation vor Ort zu verhindern, ist die Unterstützung der Bundesregierung dringend erforderlich. Die Sanktionen mit dem verständlichen Ziel der Nichtanerkennung der Taliban tragen zur Verschlechterung der humanitären und sozioökonomischen Situation bei und treffen die Zivilbevölkerung offensichtlich mehr als die Taliban selbst. Zudem konterkarieren sie die Hilfsmaßnahmen im Hinblick auf die erschwerten Geldzahlungen. Hier ist ein Umdenken dringend erforderlich. Es braucht jetzt unmittelbar entschlossene und praktische Schritte und eine Unterstützung des Engagements der Hilfsorganisationen. Die Bündnis-Mitglieder fordern daher:

Die Bundesregierung sollte angesichts der dramatischen Lage vor Ort größere Flexibilität hinsichtlich ihrer Förderungskriterien gelten lassen. Hierzu zählen flexiblere Anpassungsmöglichkeiten bei geförderten Projekten und eine Verwendung der Projektmittel ohne langwierige Änderungs-/Zustimmungsprozesse sowie der Abbau bürokratischer Hürden. Praktikable Lösungen, die schnelle Nothilfe für die Menschen in Afghanistan ermöglichen, sollten im Mittelpunkt stehen.

Die Bundesregierung sollte die langfristige Fortführung der finanziellen Unterstützung für die betroffenen Menschen zusichern. Dazu gehören neben der Bereitstellung von finanziellen Mitteln auch die Unterstützung des Geldtransfers nach und in Afghanistan unter anderem durch die Zulassung alternativer Transfersysteme wie Hawala. Die Bundesregierung darf dabei weder die erhöhten Kosten noch die Risiken allein auf die Hilfsorganisationen übertragen. Die geplante UN Humanitarian Exchange Facility ist zudem keine für alle Hilfsorganisationen nutzbare und dauerhafte Alternative.

Die Bundesregierung sollte einheitliche Regeln für alle deutschen Hilfsorganisationen in Afghanistan setzen und eine klare Kommunikation vorantreiben. Derzeit gibt es viele unterschiedliche Auskünfte, Bescheide und Regeln gegenüber Hilfsorganisationen, was die Arbeit zusätzlich erschwert.

Die Bundesregierung sollte sich unmittelbar für umfassende Ausnahmeregelungen bei den Sanktionsregimen für humanitäre Hilfsmaßnahmen in Afghanistan einsetzen.

Teil 2: Dilemmata im Engagement und politische Implikationen

Die Fortführung der Hilfe unter der Duldung der Taliban bleibt eine Gratwanderung. Die Bündnis-Mitglieder müssen sich kontinuierlich fragen, zu welchen Kompromissen sie bereit sind, um die Arbeit vor Ort fortzusetzen. Das Engagement in Afghanistan stellt nicht nur ein hohes Sicherheitsrisiko dar, sondern erfordert die kontinuierliche Abwägung der Grundprinzipien. Auf der einen Seite erfordert die verheerende humanitäre Situation im Land die Nothilfe für die Menschen aus einer humanitären Verantwortung heraus. Auf der anderen Seite stehen Absprachen mit den Taliban und damit einhergehend das Risiko einer indirekten Akzeptanz derer sowie die Fortführung der Hilfe unter einer Herrschaft, die den Grundwerten der Bündnis-Mitglieder und ihrer Partnerorganisationen widerspricht.

Die modifizierte Weiterarbeit in den Projekten in einigen Regionen ist nur möglich, weil mit den örtlichen Taliban Vereinbarungen getroffen werden konnten. Hierbei ist handlungsleitend, möglichst umfangreiche Hilfsmaßnahmen für die Menschen vor Ort zu leisten. Trotzdem darf nicht verkannt werden, dass hier mit den Taliban verhandelt wird und die politischen Verhältnisse in den Hintergrund geraten. Allein durch die Vereinbarungen besteht die Gefahr, die Taliban in ihrer fundamentalistischen Politik aufzuwerten und sie in ihrer Funktion zu legitimieren. Auch wenn bisher keine größeren Gewaltexzesse durch die Taliban bekannt sind und lokale Unterschiede zu beobachten sind, so bauen die Taliban ein System basierend auf ih-

ren Grundwerten auf und verletzen systematisch Menschenrechte. Frauenrechte ebenso wie die Rechte von ethnischen Minderheiten wurden bereits massiv eingeschränkt, und die Durchsetzung wird auch mit gewaltsamen Mittel vorangetrieben. Die Einbindung von Frauen in die Hilfsmaßnahmen obliegt schon jetzt der Willkür der lokalen Taliban-Vertreter und schafft eine gewisse Abhängigkeit gegenüber ihnen. Gleichzeitig gilt es für die Bündnis-Mitglieder abzuwägen, inwiefern sie Konditionen an die Weiterführung der Hilfe knüpfen können, um politisch Druck auf die Taliban auszuüben und eine menschenrechts-geleitete Hilfe zu ermöglichen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass humanitäre Hilfe nur eine vorübergehende Lösung sein kann und auf Dauer keine langfristigen staatlichen Versorgungsstrukturen ersetzen kann. So wird die Not nicht nachhaltig bekämpft, sondern nur vorübergehend gelindert. Für nachhaltige Verbesserungen wäre ein langfristiger Ausbau der Gesundheitsversorgung, der Landwirtschaft, des Bildungssystems und der Infrastruktur inklusive der Wasser- und Stromversorgung notwendig, an dem alle Bevölkerungsgruppen teilhaben können. In der jetzigen Situation ist offen, wie eine mögliche Unterstützung dabei und entsprechende längerfristige Projektarbeit seitens der Hilfsorganisationen aussehen kann, und das führt zurück zum Dilemma.

Neben allgemeinen menschenrechtlichen Aspekten steht bei den Aushandlungen für die Bündnis-Mitglieder besonders die Zusammenarbeit mit

lokalen Organisationen im Fokus. Sie bildet ein Grundprinzip ihrer Arbeit weltweit. Für die lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Afghanistan und Partner der Bündnis-Mitglieder ist die Situation katastrophal. Viele Mitarbeiter:innen und Engagierte mussten ihre Arbeit komplett einstellen und das Land verlassen. Spielräume und Strukturen für die Zivilgesellschaft sind in Folge der Machtübernahme durch die bedrohte Sicherheit und die erzwungene Flucht ins Exil zerbrochen, massiv geschwächt und/oder eingeschüchtert. Für die Partner, die noch vor Ort sind, ist die Situation gefährlich, und es bleibt unberechenbar, ob und wie sie unter der Taliban-Herrschaft weiterarbeiten können. Aktivist:innen, die sich weiterhin für Menschenrechte engagieren und gegen die Taliban-Herrschaft protestieren, riskieren ihr Leben. Sie haben uneingeschränkt Anspruch auf Solidarität und verdienen eine eindeutige Positionierung gegen die Taliban-Herrschaft.

Es bleibt ein ständiger Abwägungsprozess, bis zu welchem Punkt die Rahmenbedingungen der

Taliban im Sinne einer Hilfeleistung für die Menschen vor Ort akzeptiert werden müssen und welche Linien nicht überschritten werden dürfen. Es ist ein Prozess, den Hilfsorganisationen nicht allein übernehmen können und sollten. Die Nato-Kräfte, darunter auch Deutschland, tragen nach ihrer gescheiterten Intervention eine Verantwortung für die jetzige Situation, die eine weitere Unterstützung der Menschen unerlässlich macht. Bisher präsentiert sich die Bundesregierung zurückhaltend und überlässt die oben genannten Dilemmata und Spannungsfelder überwiegend den Hilfsorganisationen. Hinsichtlich der Versprechungen, die gescheiterte Intervention und den desaströsen Abzug aufzuarbeiten und Lehren zu sammeln, ist bisher noch wenig passiert. Auch mit Blick auf andere Krisen und das Engagement Deutschlands ist dies unbedingt erforderlich. Im Sinne einer Unterstützung der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft in Afghanistan und eines kohärenten (deutschen) Engagements mit klaren Positionen stellen die Bündnis-Mitglieder folgende Forderungen:

- Die Bundesregierung sollte stärker die Förderung der lokalen Zivilgesellschaft in den Blick nehmen. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen unmittelbar unterstützt werden, um die verbleibenden Strukturen zu sichern und ihre Beteiligung und Einflussnahme, so weit wie für sie unter der Taliban-Herrschaft möglich, zu stärken.
- Die Bundesregierung sollte Konditionen definieren, um die langfristige Projektarbeit mit lokalen Partnerorganisationen in sensiblen Bereichen wie Mädchen-/Frauenförderung und Menschenrechten ebenso wie die Fortführung/Förderung friedenspolitischer Bemühungen zu ermöglichen.
- Die Bundesregierung muss eine perspektivisch langfristige Finanzierung unabhängig von Haushaltsjahren und über Mittel für humanitäre Hilfsmaßnahmen hinaus zusichern. Die Planung für die Finanzierung sollte in Abstimmung mit den derzeitigen deutschen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe in Afghanistan erfolgen.
- Die Bundesregierung sollte die Verhandlungen mit den Taliban auf verschiedenen Ebenen weiterführen, um Einfluss auszuüben und Zugeständnisse einzufordern.
- Die Bundesregierung sollte ihren Aussagen im Koalitionsvertrag folgen und den Truppenabzug, die Evakuierung und die gesamte Intervention gründlich aufarbeiten und Lehren für weitere Interventionen ziehen. Dazu ist es notwendig, auch den Vertrauensbruch innerhalb der afghanischen Bevölkerung gegenüber internationalen Akteuren gründlich zu analysieren.

Bündnis Entwicklung Hilft ist der Zusammenschluss der Hilfswerke Brot für die Welt, Christoffel-Blindenmission, DAHW, Kindernothilfe, medico international, Misereor, Plan International, terre des hommes und Welthungerhilfe sowie der assoziierten Mitglieder German Doctors und Oxfam. In Katastrophen- und Krisengebieten leisten die Bündnis-Mitglieder sowohl akute Nothilfe als auch langfristige Unterstützung, um Not nachhaltig zu überwinden und neuen Krisen vorzubeugen.

Herausgeber

Bündnis Entwicklung Hilft
Schöneberger Ufer 61
10785 Berlin
Tel. 030 - 278 77 390
kontakt@entwicklung-hilft.de
www.entwicklung-hilft.de

Berlin, März 2022

Verantwortlich

Peter Mucke

Redaktion / Gestaltung

Lotte Kirch

Titelfoto: Zwei Frauen bei der Hilfsgüterverteilung in Kabul, Afghanistan. © Welthungerhilfe/Parwiz Sabawoon