

Matin Baraki

Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945-1978

dargestellt anhand der wichtigsten entwicklungspolitischen Projekte der
Bundesrepublik in Afghanistan

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1996. XIX, 690 S., zahlr. Abb.
u. Tab.

Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft. Bd. 299

Vorwort von Prof. Dr. Norman Paech:

Afghanistan ist wieder aus dem Fadenkreuz der Medien verschwunden. Nur selten noch, bei spektakulären Kampfeignissen findet es die Aufmerksamkeit zurück, die es so plötzlich im April 1978 mit dem Sturz der Regierung Daud erhalten hatte. Seit diesem Ereignis und verstärkt noch seit dem Einmarsch sowjetischer Truppen zur Jahreswende 1979/80 galt das öffentliche Interesse der Restauration der alten Ordnung. Es wurden von den westlichen Staaten nicht nur die Entwicklungshilfe und die ökonomischen Beziehungen eingefroren, um dem sozial-revolutionären Ansatz der Reformen der neuen Regierung keine Unterstützung zu bieten. Es wurde zudem der afghanische Widerstand, der sich im benachbarten Pakistan unter den Flüchtlingen organisierte, aktiv unterstützt, um den „Geländegewinn“ der Sowjets rückgängig zu machen. Afghanistan spielte nach der Beseitigung des traditionell westorientierten Schah-Regimes im Iran eine jetzt wichtigere geostrategische Rolle an der Südgrenze der Sowjetunion.

Das Interesse des Westens an diesem entlegenen Land ist nie über seine strategische Rolle im Ost-West-Konflikt hinausgegangen. Seit dem gescheiterten Versuch Großbritanniens, Afghanistan seinem indischen Kolonialimperium anzugliedern, war es seiner Unwegsamkeit zwischen den rivalisierenden Mächten überlassen worden. Bis weit in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts verstanden es die wechselnden Regierungen der Monarchie in diesem toten Winkel der Weltpolitik eine selbständige Politik zu führen, die unabhängig von den Blockbildungen blieb. Die Vorteile lagen vor allem bei der Monarchie und ihrer agrarischen Klientel, den Großgrundbesitzern, die sich bis in die siebziger Jahre einer nahezu ungestörten Herrschaft über das Land erfreuen konnten. Reformversuche, sei es in den 20er Jahren unter König Amanullah oder in den 60er Jahren unter den Regierungen Daud und Jossuf, wurden entweder mit dem Sturz des Königs beendet oder mit der Abberufung der Regierungschefs entschärft. Die Nachteile lagen bei der zu 90% auf dem Lande lebenden Bevölkerung, die die Stabilität der Monarchie mit außerordentlicher sozialer und wirtschaftlicher Rückständigkeit und feudaler Abhängigkeit von den Landlords bezahlen mußte. Die Friedlichkeit dieser Stabilität war nur scheinbar. Die verschiedenen Formen feudaler Herrschaft und Abhängigkeit waren hier nicht weniger gewaltsam als die in Europa aus der Geschichte bekannten Feudalverhältnisse. Als sich Anfang der fünfziger Jahre die ersten Oppositionskräfte regten und die soziale Frage auf die Tagesordnung setzen wollten sowie ihre politischen Rechte einforderten, wurden sie rigoros ohne Gerichtsverfahren hinter Gitter gebracht und für lange Jahre in die Illegalität verbannt. Die Krise der afghanischen Gesellschaft, die selbst in der Abgeschiedenheit zwischen Amu Darja, Hindukusch und Belutschistan nicht mehr übersehen werden konnte, wurde lange Zeit mit den Mitteln der Polizei und der Armee vor dem Umschlagen in soziale Revolten bewahrt. Als sie dann mit der Saur-Revolution von 1978

dennoch ausbrach, war die allgemeine Überraschung und das Erstaunen darüber im Westen letztlich nur der Beweis für das mangelnde Interesse an diesem Land und an seinem sozialen und ökonomischen Fortschritt. Denn die offensichtliche Unkenntnis der gesellschaftlichen Probleme ist letztlich nur aus der Gleichgültigkeit gegenüber den realen Entwicklungsmöglichkeiten und -perspektiven zu erklären. Die Tatsache, daß sich die westlichen Regierungen sofort und ganz eindeutig nach dem Sturz der Regierung Daud auf die Seite der Opposition geschlagen haben, widerlegt das mangelnde Interesse an dem Land nicht, sondern zeigt nur, daß Afghanistan allenfalls in der west-östlichen Machtkonfrontation eine Rolle gespielt hat.

Die Unkenntnis der Sowjetunion über die gesellschaftliche Realität bei ihrem südlichen Nachbarn war offensichtlich nicht geringer, was ihr Versuch dokumentiert, mittels militärischer Intervention den mangelnden Rückhalt der neuen sozial-reformerischen Kräfte zu sichern. Ihr Interesse an dem Schicksal Afghanistans war zweifellos größer. Es bezog sich nicht nur auf die strategische Lage Afghanistans an der langen Grenze im Süden, sondern auch auf die gesellschaftlichen Reformen, die in ihrer Zielsetzung ganz den eigenen Reformvorstellungen entsprachen. Die Sowjetunion hatte trotz so ganz unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Entwürfe ein gutes und unproblematisches Verhältnis zu Afghanistan gehabt. Die Entwicklungshilfe war vorwiegend auf den Norden konzentriert, wohlweislich getrennt von der der USA, die im Süden des Landes (z.B. das große Hilmand-Valley-Projekt) angesiedelt war.

Auch Deutschland hatte traditionell gute und freundschaftliche Beziehungen zu Afghanistan, die bis auf die Reformzeit des Königs Amanullah zurückgingen. Der Freundschaftsvertrag von 1926 war nur die völkerrechtliche Bestätigung der bereits 1923 mit der Gründung der „Deutsch-Orientalischen Handelsgesellschaft“ (seit 1925 Deutsch-Afghanische Compagnie AG) angebahnten Wirtschaftsbeziehungen. Das Interesse des um seine Kolonien gebrachten Deutschland lag vor allem in den Rohstoffen des asiatischen Landes, ohne daß sie allerdings die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen konnten. Die Auseinandersetzungen Afghanistans mit England begünstigten den Einstieg Deutschlands, dessen Einfluß und Engagement auch nicht mit dem Sturz Amanullahs Ende 1928 geschmälert wurde. Es verstärkte sich vielmehr in den dreißiger Jahren, als Afghanistan ein fester Bestandteil in der militärischen Konzeption des faschistischen Deutschland wurde.

Schon bald nach dem 2. Weltkrieg Anfang der fünfziger Jahre konnte die BRD das Erbe des Deutschen Reiches antreten und wieder Beziehungen zu Afghanistan auf wirtschaftlicher und politischer Ebene anknüpfen. Seitdem wurde die BRD neben der UdSSR und den USA zu einem der wichtigsten Partner Afghanistans. Wie gesagt das Interesse des Westens und auch der Bundesrepublik war vor allem auf die strategische Position gegenüber der Sowjetunion und dem Kommunismus gerichtet. Afghanistan war in diesem Zusammenhang durchaus ein geostrategischer Eckpunkt im Kalten Krieg. Unter dem Gesichtspunkt effektiv ausbeutbarer Rohstoffe oder eines aufnahmefähigen Marktes spielte dieses Land niemals eine nennenswerte Rolle.

Vor diesem historischen Hintergrund, den Matin Baraki im ersten Drittel seines Buches darlegt, ist das Trauerspiel - man kann es auch Desaster nennen - der deutschen Entwicklungshilfe zu betrachten. Der Autor zerlegt es detailliert in all seine Kooperations- und Projektteile. Keine lustvolle aber notwendige Lektüre. Die Archäologie der entwicklungspolitischen Aktivitäten bringt wie im richtigen Leben der Ausgrabungen nur noch Schutt und Ruinen zum Vorschein. Diese Trümmer rühren nicht etwa daher, daß die Katastrophe der Finanzierungseinstellung und des Abzugs aller Experten bis 1979 wie ein Vulkanausbruch über die Entwicklungshilfe hereingebrochen wäre. Wer etwas über die inneren Gründe des Scheiterns von Entwicklungshilfe lernen möchte, sollte diese Analysen von 9 der wichtigsten deutsche Entwicklungsprojekte in Afghanistan lesen. Die Summe aus Konzeptionslosigkeit, Planungsfehlern, mangelnder Kooperation, Desinteresse,

Verschwendung von Geldern und Korruption verdichtet sich in hunderten von dokumentarischen Nachweisen und persönlichen Interviews mit Projektbeteiligten und Repräsentanten der westdeutschen Entwicklungspolitik zu einem äußerst nüchternen, aber zwingenden Verriß der Entwicklungshilfe. Dies ist keine Denunziation, die Fülle der Fakten macht eine derartige Kritik überflüssig. Es ist schlicht eine Exekution, die nur von einem wirklich unabhängigen Wissenschaftler geleistet werden konnte, der weder in das institutionelle und finanzielle Netz der zwischen Auswärtigem Amt (AA), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und Deutschem Entwicklungsdienst (DED) aufgehängten „Entwicklungsländerforschung“ verwoben ist, noch dem verbreiteten Syndrom entwicklungshelfenden Einverständnisses verpflichtet ist. Martin Baraki kommt dabei zweifellos zugute, daß er in dem Land geboren ist, welches Opfer dieser Politik wurde. Nicht nur die an Afghanistan Interessierten sollten dieses Buch lesen, wichtiger noch ist es für die Akteure der Entwicklungshilfe, die hier einen Spiegel ihres Scheiterns vorgehalten bekommen.

Hamburg, den 26. Juni 1995
Norman Paech

Vorbemerkung des Verfassers:

Noch Anfang des 20. Jahrhunderts waren die Kenntnisse in Deutschland was Afghanistan betraf so ungenau, daß für das Herder Konversationslexikon "Afghanistan, der nordöstliche Teil Irans" bildete. Diese Informationslücke hatte ihre Ursachen darin, daß Afghanistan bis dahin weder in ökonomischer noch in militärisch-strategischer Hinsicht für Deutschland von großer Bedeutung gewesen war. Dies änderte sich dann rasch, als durch den Ersten Weltkrieg deutscherseits das Interesse an Afghanistan zu wachsen begann. Wegen seiner geostrategischen Lage, vor allem zu Britisch-Indien, wurde Afghanistan fester Bestandteil der Außen- und Militärpolitik des deutschen Imperialismus. Mit der Hentig/Niedermayer-Expedition 1914/15 nach Afghanistan, deren Ziel es war, Afghanistan auf Seiten Deutschlands gegen Britisch-Indien in den Ersten Weltkrieg einzubeziehen, wurden Bedingungen für die weiteren Beziehungen zwischen Afghanistan und Deutschland geschaffen. Diese wurden dann kontinuierlich über beide Weltkriege und Faschismus hinaus zu einer „Liebesbeziehung“ wie man in der BRD so zu sagen pflegte, um den Afghanen zu schmeicheln und bis 1978 ständig fortentwickelt. Allerdings: "Die Geschichte der deutsch-afghanischen Beziehungen harret noch ihrer Beschreibung", wie Prof. Jentsch feststellte. Bemerkenswert ist, daß weder von bundesdeutscher noch von afghanischer Seite bis heute jemand es gewagt hat, diese über 60jährige „Liebesbeziehung“ wissenschaftlich zu untersuchen. Das liegt m.E. daran, daß die bundesdeutsche Seite, die im Besitz des gesamten Materials war, kein Interesse an der Offenlegung dieser Beziehungen hatte und eventuell interessierte Afghanen keinen Zugang zu den relevanten Quellen bekamen. Während selbst Wissenschaftler wie Prof. Albrecht (Univ. Hohenheim) sowie Dr. W. Küpper (GTZ) es kategorisch ablehnten, dem Verfasser dieser Untersuchung Materialien zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen, machten Dr. Bürger (Afghanistanreferat im AA) und J. Kiefer (Otto-Benecke-Stiftung) es zur Bedingung, über die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zu schreiben bzw. die Gliederung der Arbeit vorzulegen und die Änderungsvorschläge J. Kiefers zu berücksichtigen, um zensiertes Material zu erhalten. Der DAAD hielt es nicht einmal für nötig, auf meine spätere Anfrage überhaupt zu antworten, obwohl man mir vorher schriftlich zugesagt hatte, Statistiken über afghanische Studenten, die vom DAAD gefördert worden waren, zur Verfügung zu stellen. Die bis heute zum Thema vorgelegten Arbeiten gehen nicht über den Rahmen einer

allgemeinen behutsamen Beschreibung hinaus, oder sind nur auf Teilaspekte bestimmter Projekte beschränkt.

Die vorliegende Arbeit stellt den ersten Versuch dar, die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland anhand von neun verschiedenen Entwicklungsprojekten der Bundesrepublik unter Einbeziehung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu untersuchen.

Der erste Teil der Arbeit ist den deutsch-afghanischen Beziehungen vom Beginn des Ersten bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges gewidmet. Die Untersuchung wird dann von 1945 bis 1978 fortgesetzt, so wurde ganz bewußt der Titel der Arbeit formuliert, ungeachtet der Tatsache, daß 1945 die Gründung der BRD noch bevorstand, um die nahtlose Kontinuität der Afghanistanpolitik des deutschen Imperialismus von 1914 bis 1978 aufzuzeigen.

Der Hauptteil der Arbeit handelt ausschließlich von der Entwicklungshilfe der BRD in Afghanistan. Ob diese eine „tödliche Hilfe“ (Brigitte Erler) gewesen ist, sollen die Leserinnen und Leser selbst beurteilen. In diesem Teil der Arbeit ist auf die Vergangenheit der Akteure, die die Außen- und - Entwicklungspolitik - auch bezüglich Afghanistan - Bundesrepublik - entscheidend mitbestimmt haben, mehrfach Bezug genommen worden. Damit soll auch die personelle Kontinuität in der Afghanistanpolitik des deutschen Imperialismus dokumentiert werden.

Resümee:

Die Untersuchung der Beziehungen Afghanistan-BRD erfolgte im Rahmen einer ganzheitlichen theoretischen Sichtweise, d.h. das Beziehungsgeflecht wurde unter politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten und vor dem Hintergrund der internationalen Rahmenbedingungen betrachtet. Die Herausbildung und Ausgestaltung bundesdeutscher Entwicklungshilfe generell wie am Beispiel Afghanistans wurde nachgezeichnet und anhand unterschiedlicher Varianten von Entwicklungsprojekten, von Regionalprogrammen bis hin zu lokalen Infrastrukturprojekten, überprüft. Dabei stellte sich heraus, daß die staatlich-ordnungspolitischen Vorgaben der Verantwortlichen des Auswärtigen Amtes und/oder Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) die Entwicklungsrichtung bzw. den Grad des Wandels in den afghanisch-bundesdeutschen Beziehungen bestimmten. Sie determinierten den Handlungsspielraum der Akteure in soziokulturellen und wirtschaftlichen Bereich.

Es wurde gezeigt, daß sich die afghanisch-bundesdeutschen Beziehungen im Zeitraum 1945-78 insgesamt verhältnismäßig gleichförmig entwickelten abgesehen von zwei Einschränkungen. Zu einer zeitweiligen Intensivierung des BRD-Engagements in Afghanistan kam es zur Zeit der Monarchie mit dem Amtsantritt der Regierung Dr. M. Jossif im Jahre 1963. Eine Abkühlung des bilateralen Verhältnisses erfolgte seit Beginn der Republik 1973, als nationalreformerische Kräfte zunehmend an Einfluß gewannen.

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Afghanistan-BRD gestaltete sich, ungeachtet der internen Veränderungen der kooperierenden Regierungen, Ministerien, bzw. Funktionsträger, vergleichsweise stabil. Dies lag zum einen darin begründet, daß die meisten bilateralen Projekte eine Laufzeit über Jahrzehnte hinweg hatten. Zum anderen trug dazu der entwicklungspolitische Konsens zwischen den etablierten Bonner Parteien bei, der durch die große Koalition (1966-1969) gefestigt wurde und auch unter den sozialdemokratischen Entwicklungshilfeministern, trotz aller Akzentverschiebungen, fort dauerte.

Die Bonner Entscheidungsträger des Auswärtigen Amtes und des 1961 gegründeten BMZ räumten Asien die Spitzenposition unter den Empfängerregionen der BRD-Entwicklungshilfe und insbesondere Afghanistan einen Stellenwert ein, der die reale wirtschaftliche und regionalpolitische Bedeutung dieses extrem unterentwickelten, an attraktiven Ressourcen armen zentralasiatischen Binnenlandes weit überstieg. Von den bis 1977 für asiatische

Entwicklungsländer, die den Schwerpunkt der BRD-Entwicklungshilfe bildeten, insgesamt vergebenen 17,2 Mrd. DM an Entwicklungshilfe (mehr als ein Drittel ging alleine an die Vormacht Indien) entfielen auf Afghanistan nominell 456,1 Mio DM, womit es einen der größten Einzelposten in der Region darstellte. Umgerechnet pro Kopf der Bevölkerung erhielt Israel 408,4, Jordanien 116,2, Afghanistan 26,8, Sri Lanka 23,7, Pakistan 21,8, Republik Korea 11,1, Indonesien 8,7, Bangladesch 8,5, und Indien 5,6 Mio. DM Entwicklungshilfe aus der BRD.

Wie in keinem anderen Land des Halbkontinents, ausgenommen die Türkei, hatte die Bundesrepublik in Afghanistan eine nahezu gleichgewichtige Position neben den USA und der UdSSR inne. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Konzeption und Praxis der bundesdeutschen Entwicklungspolitik betrachtet, ergaben sich für das BRD-Engagement im Entwicklungsland Afghanistan folgende spezifische Leitlinien:

- Der Ost-West-Blockgegensatz war für die bundesdeutsche Afghanistanpolitik durchgängig der dominante Faktor. Bonn blieb darauf bedacht, mit dem Einsatz der eigenen Entwicklungshilfe dem südlichen Anrainerstaat der sozialistischen Weltmacht UdSSR zu einem möglichst ausgedehnten politischen Handlungsspielraum gegenüber den RGW-Staaten zu verhelfen und eine Stärkung der westlichen Position in Mittel/Südasiens zu bewirken. Dieser politischen Option sind einige Projekte im engeren Sinne zuzuordnen, voran die sicherheitspolitisch geprägte Polizeiausbildung. Kulturelle und Infrastruktur-Projekte wurden davon nur indirekt tangiert, so daß hier die objektiven Spielräume größer ausfielen. Den Annäherungsprozeß der republikanischen Regierung Afghanistans seit 1973 an die UdSSR konterkarierte Bonn folgerichtig mit einer Distanzierungspolitik, obgleich der afghanische Reformwille der von der nunmehr SPD-geführten Entwicklungspolitik eigentlich zu begrüßen gewesen wäre und honoriert hätte werden müssen.

- Zugleich ging es den offiziellen bundesdeutschen Entwicklungsträgern beim Afghanistan-Engagement darum, damit - in Abgrenzung zur DDR - die außenpolitische Reputation und Einflußnahme sowie die - vor allem langfristigen - wirtschaftlichen Interessen der BRD zu wahren.

- Die bundesdeutschen Projekte waren großteils als Präinvestition für künftige größere Kapitalinvestitionen in einem Land, das sich noch in der industriellen Entwicklungsphase befand mit dann zu erwartenden lukrativen Geschäften bzw. Gewinntransfers angelegt, wofür allerdings erst einmal im Berichtszeitraum eine infrastrukturelle Grundlage geschaffen werden mußte. Die geringe wirtschaftliche Attraktivität des Landes für private deutsche Investoren erklärt den hohen Anteil der öffentlichen Kreditvergaben, die teilweise bis über 90 % projektgebunden und BRD-liefergebunden waren. Neben der antisozialistischen Instrumentalisierung dürfte die vergleichsweise geringe Profitabilität des Afghanistangeschäfts ein zweiter maßgeblicher Ursachenfaktor für die geringe Effizienz der BRD-Entwicklungshilfeprojekte in Afghanistan sein, ergänzt durch eine verbreitete eurozentristische Befangenheit oder Arroganz deutscher Experten vor Ort gegenüber den einheimischen Partnern.

Dies zusammengenommen führte dazu, daß das Gros der bundesdeutschen Entwicklungsprojekte scheiterte, sei es im Bildungswesen, in der Produktion oder im Sicherheitsbereich. Schon die Bilanzierung des regionalen Entwicklungsprogramms Paktia oder von lokalen Projekten wie der Wasserkraftanlage Mahipar zeigt an, daß dabei Schäden in Millionenhöhe verursacht bzw. ansehnliche bundesdeutsche und afghanische Mittel, erstere überwiegend als Kredite, verschleudert wurden. Die geschätzte Schadenssumme allein für die untersuchten Projekte betrug ca. 300 Mio DM.

Der Fall Afghanistan ist allerdings keine Ausnahmeerscheinung bzw. „Betriebsunfall“ bundesdeutscher Nord-Süd- und Entwicklungspolitik. Vielmehr stehen die Beziehungen Afghanistan-BRD als ein Beispiel unter vielen, als Ausdruck eines generellen großen Defizits bundesdeutscher Entwicklungshilfe. Darauf haben u.a. die Kritiken von

entwicklungspolitischen Insidern wie Brigitte Erler (Tödliche Hilfe : Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg i.Br. 1985) oder Paul Alexander (Heimat oder Asyl? Ein Beitrag zur Entwicklungspolitik, Ulm 1992) eindringlich hingewiesen. Auch in anderen Dritte-Welt-Ländern wurden reihenweise Pleiten von Entwicklungsprojekten registriert, die die entwicklungspolitische Grundkonzeption damit in Frage gestellt haben. Die Untersuchung der afghanisch-bundesdeutschen Beziehungen fügt dem ein weiteres signifikantes Beispiel hinzu. Eine Revision der gängigen Entwicklungspolitik erscheint daher unumgänglich. Der Verfasser hofft, mit seinen Analysen der strukturellen Defizite der westdeutschen Entwicklungspolitik - am Beispiel Afghanistan - einen kleinen Beitrag zur Neubestimmung der Nord-Süd-Perspektive in der bundesdeutschen Außenpolitik beigetragen zu haben.