

Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktzonen

**Assessing the Impact
of Development Cooperation
in North East Afghanistan
2007 – 2013**

Deutsche Übersetzung der Zusammenfassung

Kofinanziert durch



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Zusammenfassung

Den folgenden Ergebnissen liegen vier groß angelegte Befragungen (von bis zu 3000 Haushalten) zugrunde, die 2007, 2009, 2011 und 2013 im Nordosten Afghanistans durchgeführt und durch qualitative Forschung ergänzt wurden.

Kausale Wirkung von Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit wirkt sich positiv darauf aus, wie die Befragten subnationale Regierungen und ihre Ausrichtung am Bedarf wahrnehmen. Wir sehen eine positive Korrelation zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und der Tatsache, dass subnationale Regierungen verstärkt als bedarfsorientiert wahrgenommen werden. Dies belegt, dass die Zusammenarbeit mit und durch subnationale Regierungsstrukturen ein vielversprechender Ansatz für Hilfsorganisationen ist, die sich in Afghanistan engagieren.

Entwicklungszusammenarbeit kann sich unter bestimmten Bedingungen positiv darauf auswirken, wie entwicklungspolitische Akteure wahrgenommen werden. Wir konnten 2007 und auch 2013, während die Lage in den Distrikten relativ friedlich und stabil war, einen positiven Zusammenhang zwischen verstärkter Zusammenarbeit und zunehmend positiver Wahrnehmung feststellen. Dieser Zusammenhang war jedoch 2009 und 2011, als die meisten Distrikte unter Gewaltausbrüchen und Aufstandsbekämpfung zu leiden hatten, nicht mehr gegeben.

Die Studien haben außerdem einige Belege dafür geliefert, dass Entwicklungszusammenarbeit sich auch positiv auf die Sicherheitslage auswirken kann. Wir konnten 2011 und 2013 einen positiven Zusammenhang zwischen EZ und Wahrnehmung der Sicherheitslage feststellen (jedoch nicht in den Jahren 2007 und 2009). Diese positiven Assoziationen könnten sich in den letzten drei Jahren aus der andauernden und verlässlichen Zusammenarbeit zwischen Dörfern und Entwicklungsakteuren heraus entwickelt haben. Die Befragten fühlen sich weniger bedroht, weil sie inzwischen davon ausgehen, dass die Entwicklungszusammenarbeit fortgesetzt wird. Eine weniger optimistische Interpretation wäre, dass der 2011 und 2013 zu beobachtende positive Zusammenhang darauf zurück zu führen ist, dass in erster Linie sichere Regionen von der Hilfe profitierten. Dies ist allerdings weniger wahrscheinlich, da einige groß angelegte Stabilisierungsprogramme der EZ auch weniger sichere Regionen mit einschlossen oder gar priorisierten.

Entwicklungszusammenarbeit scheint keine Auswirkung darauf zu haben, wie militärische Einsatzkräfte von den Befragten wahrgenommen werden. Ein Ausbau der EZ führt nicht zu einer positiveren Wahrnehmung der internationalen Streitkräfte. Die Haltung gegenüber ausländischen Militärkräften ist einerseits dadurch bedingt, wie erfolgreich diese für Sicherheit sorgen können, und andererseits durch normative Wertesysteme, die weder von Entwicklungszusammenarbeit abhängig sind noch von der Interaktion von internationalen Streitkräften mit der lokalen Bevölkerung. Insgesamt lässt sich nicht belegen, dass Mechanismen am Werk sind, mit denen sich die Menschen gewinnen lassen.

Besorgniserregend ist, dass die Paschtunen in den untersuchten Gebieten 2011 und 2013 den Entwicklungsakteuren unverändert skeptischer begegnen (wir stellen in allen Befragungswellen einen negativen Zusammenhang zwischen paschtunischer Abstammung und der Haltung gegenüber Entwicklungsakteuren fest) und sich weniger sicher fühlen als andere Gruppen.

Schließlich stellen wir fest, dass die Haltung gegenüber westlichen Akteuren und subnationalen Behörden weitgehend von der lokalen politischen Ökonomie abhängt. Unsere qualitative Beobachtung und unsere statistischen Modelle machen die Bedeutung von Politik auf Distriktebene sehr deutlich. Faktoren wie Führungsstärke der subnationalen Regierungen, Machtkonstellationen innerhalb eines

Distrikts, lokale Sicherheitsmaßnahmen, ethnische Siedlungsmuster und Beziehungen zwischen Volksgruppen wirken sich insgesamt darauf aus, wie westliche Akteure und subnationale Regierungen von den Befragten wahrgenommen werden. Dies hebt einmal mehr hervor, dass Entwicklungszusammenarbeit zwar ggf. eine Rolle bei der Stabilisierung von Konfliktregionen spielen muss, sie aber lediglich einer von vielen Faktoren ist. Die nationale Politik, die in Afghanistan oft stark lokal geprägt ist, spielt eine entscheidende Rolle.

Trends in der Wahrnehmung von Sicherheit und Bedrohungen 2007 – 2013

Für die Befragten hat sich die Sicherheitslage zwischen 2007 und 2011 verschlechtert. Die Sicherheit der Haushalte und Kommunen hat in der Wahrnehmung der Befragten zwischen 2007 und 2011 gelitten. Dieser negative Trend verstärkte sich zwischen 2009 und 2011 infolge der Zyklen aus Gewaltausbrüchen und Aufstandsbekämpfung in weiten Teilen des Nordostens.

Zwischen 2011 und 2013 ist allgemein eine deutliche Verbesserung der Wahrnehmung der Sicherheitslage zu beobachten. So bewerteten die Befragten 2013 die allgemeine Sicherheitslage in Afghanistan etwas weniger pessimistisch. Die Befragten waren auch der Ansicht, ihre Kommunen seien sicherer als noch 2011.

Dennoch nimmt das Gefühl der Bedrohung durch Gewaltakteure zu. 2007 fühlte sich ein Großteil der Befragten (87,8 %) nicht durch irgendwelche Akteure bedroht. 2013 schließlich fühlte sich die breite Mehrheit der Befragten durch Kriminelle, ausländische Streitkräfte, Milizen oder Aufständische bedroht. 2013 fühlten sich mehr Befragte als jemals zuvor durch die Taliban bedroht. 76,1 % der Befragten hatten "große Angst" oder "etwas Angst" (2011 waren es noch 48,6 %). Besorgniserregend ist auch, dass 78,5 % der Befragten "große Angst" oder "etwas Angst" vor ausländischen Streitkräften haben. Gleichzeitig ging der Anteil der Befragten, die der Ansicht waren, die internationalen Streitkräfte leisteten einen positiven Beitrag zur Sicherheitslage, zwischen 2007 und 2011 deutlich zurück; zwischen 2011 und 2013 erholte sich der Wert nur mäßig. Viele Befragte, die sich von der Taliban bedroht fühlen, empfinden auch die internationalen Streitkräfte als Bedrohung. Dies gilt nicht für die afghanischen Sicherheitskräfte: sie werden von den meisten Befragten nicht als bedrohlich wahrgenommen. Gleichzeitig und einheitlich in allen Befragungswellen ist die große Mehrheit der Befragten der Ansicht, die offiziellen afghanischen Sicherheitskräfte leisten einen positiven Beitrag zur lokalen Sicherheitslage.

Die Wahrnehmung der Sicherheit von Haushalten und Kommunen hängt eng mit konkreten Ereignissen und den lokalen Sicherheitsverhältnissen zusammen. Während sich die Wahrnehmung der Sicherheitslage im entlegenen Distrikt Warsaj im Lauf der Zeit gebessert hat, waren die Trends in anderen Distrikten variabler. In Aliabad, Imam Sahib und Taloqan verschlechterte sich die Wahrnehmung zwischen 2009 und 2011. In Aliabad und Imam Sahib besserte sie sich anschließend wieder, in Taloqan jedoch nicht. In Badakhshan hat sich die Wahrnehmung der Sicherheitslage seit 2011 verschlechtert. Während Badakhshan früher viel sicherer war als Kundus und Tachar, scheinen die Befragten die Sicherheitslage in allen drei Provinzen zunehmend gleich zu bewerten.

Trends bei Entwicklungszusammenarbeit und Grundversorgung, 2007 – 2013

Unsere Daten zeigen, dass die Entwicklungsleistungen die Zielgruppe im Erhebungszeitraum weiter erreichten. Eine größere Zahl von Kommunen konnte 2013 mit umfangreicheren Entwicklungsleistungen erreicht werden als in den Jahren zuvor. Offensichtlich kam die Hilfe selbst 2009 und 2011 noch an (als die Sicherheitslage ihren Tiefpunkt erreicht hatte), auch wenn weniger

Dörfer von einer geringeren Zahl von Projekten profitierten. Bis 2013 hatten sich die Mittelflüsse erholt und in etwa den Stand von 2009 erreicht.

Zwischen 2007 und 2013 hat sich die wirtschaftliche Lage der Haushalte etwas verbessert. Wir haben jedoch eine beträchtliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation zwischen 2007 und 2009 festgestellt; diese ist sehr wahrscheinlich auf schlechtes Wetter und die globalen Lebensmittelpreisentwicklungen zurückzuführen. Bis 2011 hatten sich die Haushalte von diesem Rückgang erholt. Dennoch macht der starke Einbruch der wirtschaftlichen Lage der Haushalte zwischen 2007 und 2009 sehr deutlich, dass Haushalte in ländlichen Regionen weiter gefährdet sind.

Seit 2007 führen die Befragten die bessere Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen unverändert auf Entwicklungszusammenarbeit zurück. Nach niedrigen Werten 2007 wird zunehmend auch der afghanischen Regierung zugutegehalten, einen Beitrag zur Entwicklung zu leisten. 2013 waren die Befragten der Ansicht, dass die Regierung einen Beitrag zu Fortschritten in Bereichen wie Zugang zu Trinkwasser, Schaffung von Arbeitsplätzen, Bildung, Einkommenschancen und Zugang zu Gesundheitsversorgung leistet, der dem von der Entwicklungszusammenarbeit Geleisteten vergleichbar sei. Sektoren, in denen Fortschritte in erster Linie mit Entwicklungszusammenarbeit in Verbindung gebracht werden, sind die Produktion in der Landwirtschaft, Straßenbau und -erhalt und Stromversorgung.

Einkommen außerhalb der Landwirtschaft und Lohnarbeit sind für ca. 75 % der Befragten wichtig. Für Haushalte, die bereits auf Einkommen außerhalb der Landwirtschaft angewiesen sind, wird diese Einkommensquelle mit der Zeit immer wichtiger. Dieser Trend scheint ganz besonders für ärmere Haushalte zu gelten.

Allgemeine Haltung gegenüber westlichen Entwicklungsakteuren und Militärkräften 2007 – 2013

Die Akzeptanz internationaler militärischer und ziviler Akteure, ihres Vorgehens und der Werte, für die sie stehen, ist mitbestimmend für den Erfolg externer Missionen zur Friedensbildung und zum Aufbau staatlicher Strukturen.

Bezüglich der Haltung der Befragten zu ausländischen Streitkräften fragten wir zwei Dimensionen ab: ob internationale Truppen als Bedrohung der physischen Sicherheit gesehen werden und ob sie generell als Bedrohung kultureller Werte wahrgenommen werden. Unsere Daten zeigen, dass internationale Militärkräfte zunehmend als Bedrohung wahrgenommen werden. Der Anteil der Befragten, die sagten sie haben "große" oder "etwas" Angst vor ausländischen Truppen, stieg von 4,8 % im Jahr 2007 auf 80,3 % im Jahr 2013. Die Befragten betrachteten ausländische Akteure auch als Bedrohung kultureller Werte. Wir fragten, ob die Befragten der Aussage zustimmen: *"die Präsenz ausländischer Streitkräfte ist eine Bedrohung für die lokalen Bräuche und islamischen Werte unserer Gemeinschaft."* 2007 stimmten 43,5 % "vorwiegend" oder "voll" zu; 2013 stieg dieser Anteil auf 86,6 %.

Bezüglich der Entwicklungsakteure fragten wir ebenfalls zwei Dimensionen ab. Zunächst fragten wir, ob Entwicklungszusammenarbeit allgemein als *grundsätzliche* Bedrohung kultureller Werte wahrgenommen werde. Die Zahl der Befragten, die Entwicklungszusammenarbeit als Bedrohung lokaler Werte ansah, stieg von 21,7 % im Jahr 2007 auf 72,4 % im Jahr 2013.

Wir haben auch nach einigen konkreten Werten gefragt, die die Entwicklungszusammenarbeit durch ihre Vorhaben fördern will. Wir haben insbesondere gefragt, ob die Befragten staatlich gestützte Schulbildung für Jungen *und* Mädchen und Arbeit außerhalb der Landwirtschaft für Männer *und*

Frauen unterstützen. Unsere Daten zeigen, dass die Unterstützung für staatlich gestützte Schulbildung für Mädchen und für Lohnarbeit von Frauen weiter sehr hoch ist – ein interessantes Ergebnis angesichts der konservativen patriarchalen Prägung afghanischer gesellschaftlicher Werte.

Diese Ergebnisse weisen auf eine recht komplexe und vielgestaltige Dynamik hin. Einerseits stellen wir einen deutlichen Trend zu größerer Skepsis gegenüber westlichen militärischen und zivilen Akteuren fest. Diese Bewertung *stützt sich auf allgemeine Werte und Normen*. Im Laufe der Zeit stieg die Wahrscheinlichkeit, dass die Befragten ausländische Akteure als kulturelle Bedrohung lokaler und islamischer Werte wahrnehmen würden.

Andererseits stellen wir fest, dass es immer noch recht viel Unterstützung für (vermeintlich) stärker umstrittene *Maßnahmen* der Entwicklungszusammenarbeit und der zugrunde liegenden Werte gibt – sei es die Förderung von Schulbildung für Mädchen oder von Lohnarbeit für Männer und Frauen.

Wir meinen, dass die zunehmende Wahrnehmung einer allgemeinen Bedrohung von Werten sehr wahrscheinlich mit einer abstrakten und allgemeinen Diskussion (westlicher) ausländischer Präsenz und Macht in einer Gesellschaft zusammenhängt, die sich selbst über moralische (islamische und afghanische) Traditionen definiert. Der Diskurs ist weder Ausdruck von spezifischen und konkreten Erfahrungen mit internationalen Akteuren, noch fällt er ein ausschließlich negatives Urteil über die Beiträge, die diese Akteure leisten. Die Befragten unterstützen das Vorgehen der internationalen Akteure weiterhin. Zwar scheinen die Afghanen westliche Werte und Motive zunehmend skeptisch zu betrachten, dennoch brauchen (und durchaus schätzen) sie die Versorgung mit Dienstleistungen durch die westlichen Akteure.

Diese Ergebnisse haben eine positive und eine negative Seite. Einerseits reichen die positiven Effekte, die die Afghanen der Entwicklungszusammenarbeit zugutehalten, nicht aus, um eine zunehmend skeptische Sicht auf westliche Präsenz und westliche Werte aufzuwiegen. Anders gesagt wird ein Ausbau der EZ alleine kaum ausreichen, um die Afghanen davon zu überzeugen, dass westliche Werte keine Bedrohung für die lokalen kulturellen Werte sind. Andererseits bedeutet die Tatsache, dass die Afghanen das Vorgehen der internationalen Zusammenarbeit weiterhin unterstützen und sich genau genommen eher mehr als weniger EZ wünschen, dass wir es mit einem Umfeld zu tun haben, in dem eine – umsichtig und respektvoll gestaltete – EZ nach wie vor möglich ist. Um den allgemeinen Trend zu größerer Skepsis gegenüber westlichen Werten und Absichten jedoch zu wenden, scheint ein größer angelegtes Bemühen um erfolgreiche Kommunikation und einen Austausch mit der afghanischen Gesellschaft erforderlich zu sein; die EZ kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Wahrnehmung subnationalen Regierungshandelns 2007 – 2013

Wir untersuchen drei Aspekte subnationaler Regierungsführung: Ausrichtung der subnationalen Regierung am lokalen Bedarf, die Distrikt-Polizei und Mechanismen zur Streitbeilegung in ländlichen Gebieten.

Wir stellen fest, dass die Befragten zunehmend der Meinung sind, die Verwaltung reagiere verstärkt bürgernah und bedarfsorientiert, auch wenn die Dinge hier nur langsam vorankamen und auf sehr niedrigem Niveau ihren Anfang nahmen. Trotz eines insgesamt positiven Trends, stellen wir fest, dass die Wahrnehmung zwischen den Distrikten variiert und wenig stabil ist. Auch wenn 2013 die Lage in allen Distrikten besser war als 2007, stellen wir fest, dass die Behörden in Taloqan, Warsaj und Jurm 2013 als weniger bedarfsorientiert wahrgenommen werden als noch 2011. Eine Erklärung dafür ist, dass in zwei der drei Distrikte bedarfsorientierte und kompetente Führungskräfte in der Verwaltung durch die Zentralregierung ausgetauscht wurden. Das deutet darauf hin, dass Bedarfsorientierung immer noch sehr stark von Einzelpersonen abhängt und nicht von Institutionen.

Wir stellen auch fest, dass eine klare Mehrheit der Befragten meint, die Distrikt-Polizei wirke sich positiv auf die lokale Sicherheitslage aus.

Streitbeilegung schließlich wird in erster Linie durch lokale Nicht-Regierungsinstitutionen übernommen. Offizielle Gerichte spielen nur eine geringe Rolle und diese Rolle hat im Laufe der Zeit nicht an Bedeutung gewonnen. Dorfbewohner in Afghanistan vertrauen gesellschaftlichen Institutionen wie den formell konstituierten dörflichen Entwicklungsräten oder den informelleren Ältestenräten und Dschirgas weitaus mehr als den offiziellen staatlichen Institutionen, wenn es um "gerechte" Streitbeilegung geht. Gleichzeitig haben sie das Gefühl, Streitbeilegung sei stark von Bestechung, Familienbanden oder Gewaltanwendung geprägt. Wir sehen keinen Trend zu größerem Vertrauen in offizielle Streitbeilegungsverfahren.