

DEval Policy Brief 4/2015

DIE INTERNATIONALE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT IN DER WAHRNEHMUNG DER AFGHANISCHEN BEVÖLKERUNG

Resultate einer Langzeit-Wirkungsbeobachtung in Nordost-Afghanistan 2007–2013

Zusammenfassung

Wie nimmt die ländliche Bevölkerung in Afghanistan den Beitrag der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Konflikttransformation wahr? Antworten hierauf gibt eine Längsschnitt-Wirkungsanalyse in Nordost-Afghanistan, die der Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ der Freien Universität Berlin in Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 2007 bis 2013 durchführte. Die Studie dokumentiert das sich stetig wandelnde Umfeld der EZ und zeigt auf, wie die afghanische Bevölkerung die EZ wahrnimmt. Zudem beschreibt sie, wie EZ auf Faktoren wirkt, die zur Schaffung eines Stabilität und Sicherheit ermöglichenden Umfelds beitragen.

Die Ergebnisse der Studie legen vor allem zwei Entwicklungen offen: Erstens verschlechterte sich das Sicherheitsempfinden der Befragten als Reaktion auf die seit 2007 zunehmende Gewalt deutlich. 2013 fühlte sich die Mehrheit der Befragten von Gewaltakteuren bedroht, am meisten von kriminellen Gruppierungen, den Taliban und internationalen Sicherheitskräften. Parallel dazu nahm die allgemeine Skepsis gegenüber der Präsenz westlicher Akteure und gegenüber westlichen Werten zu.

Zweitens gab es eindeutige Entwicklungsfortschritte in der Region. So erreichte die EZ trotz der sich deutlich verschlechternden Sicherheitslage die Bevölkerung über den gesamten Beobachtungszeitraum. Die lokale Bevölkerung war dabei überwiegend der Ansicht, dass die EZ die Bereitstellung von wichtigen Dienstleistungen und Gütern verbesserte. Obwohl die Rahmenbedingungen schwieriger wurden, stärkte die EZ die Sichtbarkeit und Legitimität

des afghanischen Staates. Damit trug sie zu einem wichtigen Ziel der internationalen Mission in Afghanistan bei.

Hintergrund, Zweck und Relevanz der Studie

Afghanistan zählt mit jährlichen Zusagen von bis zu 250 Millionen Euro zu den wichtigsten Partnerländern des BMZ. Daher ist es naheliegend, danach zu fragen, was die EZ erreicht hat – auch wenn es in Konfliktländern logistisch und methodisch höchst anspruchsvoll ist, Wirkungsmessungen durchzuführen.

Die Studie sollte Aufschluss über die Wirkung der EZ in Afghanistan geben und damit auch dazu beitragen, die Methodik der Wirkungsmessung von EZ in Konfliktländern weiterzuentwickeln. Die Längsschnitt-Untersuchung beinhaltete unter anderem, zwischen 2007 und 2013 alle zwei Jahre Umfragedaten und qualitative Daten zu erheben. Dies ermöglichte es erstens, ein hochauflösendes Bild des sich stetig wandelnden Umfelds zu zeichnen, in welchem die EZ operieren musste. Zweitens konnten auf diesem Weg systematisch und über einen langen Zeitraum die Perzeptionen der Adressaten der EZ erfasst werden. Die Umfragedaten lieferten Antworten auf Fragen wie: Welches Maß an Akzeptanz erarbeiteten sich die Entwicklungsexpertinnen und -experten und die internationalen Sicherheitskräfte? Wie schätzte die afghanische Bevölkerung die Sicherheitslage ein? Wie beurteilte sie die Leistung der afghanischen Provinz- und Distriktverwaltungen? Wie bewertete sie die erhaltene EZ?

Drittens ermöglichten die Daten, mittels statistischer Methoden die Wirkung der EZ zu untersuchen. Das primäre Augenmerk galt dabei Wirkungen auf Faktoren, die wesentlich zur Schaffung eines Stabilität und Sicherheit ermöglichenden

Daten

2007, 2009, 2011 und 2013 wurden jeweils bis zu 3.000 Afghanen in bis zu 120 Dörfern befragt. Die Fragen bezogen sich unter anderem darauf, wie die Haushaltsvorstände die Abdeckung und Wirkung der EZ wahrnahmen, auf ihr Sicherheitsempfinden sowie auf ihre Einstellung gegenüber Akteuren der EZ, gegenüber den internationalen und afghanischen Sicherheitskräften und gegenüber der afghanischen subnationalen Verwaltung.

Die für die Befragung ausgewählten Dörfer liegen in den Distrikten Imam Sahib, Aliabad, Warsaj, Taloqan, Yaftal und Jurm in den Provinzen Kunduz, Takhar und Badakhshan. Die Hälfte der Dörfer wurde nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, die anderen anhand von fünf Kriterien. In jedem Dorf wurde eine für das Dorf repräsentative Stichprobe von Haushalten genommen. Qualitative Daten wurden unter anderem mittels 311 strukturierter Interviews erhoben. Diese Daten erlauben es, das sich wandelnde Umfeld für die EZ sowie die Wahrnehmung der Bevölkerung detailreich zu beschreiben.

Umfelds beitragen. Die Studie untersuchte daher die Wirkung von EZ auf das Sicherheits- und Bedrohungsempfinden der befragten Bevölkerung, auf die Legitimität des afghanischen Staates sowie auf die Akzeptanz internationaler ziviler und militärischer Akteure.

EZ in einem schwierigen und volatilen Umfeld 2007 – 2013

Verschlechterung der Sicherheitslage und des Sicherheitsempfindens

2007 konnte die EZ in einem relativ sicheren Umfeld arbeiten. Zwischen 2009 und 2011 verschlechterte sich die Sicherheitslage jedoch rapide. Das Wiedererstarken der Taliban und anderer regierungsfeindlicher Kräfte sowie die in Reaktion darauf intensivierte Aufstandsbekämpfung führten zu einer Gewalteskalation, welche erst ab 2011 allmählich wieder abflachte. Diese Situation schlug sich im Sicherheitsempfinden der befragten Haushalte nieder. Auf die Frage nach der Sicherheit in ihrem Dorf gaben 98,6% der Befragten im Jahr 2007 an, dass sich die Sicherheit etwas oder sehr verbessert habe. Dieser Wert sank 2009 auf 77,4% und

2011 auf 17,5%, bevor er 2013 wieder auf 58,6% stieg. Parallel zur wahrgenommenen Verschlechterung der Sicherheitslage nahm die Angst vor Gewaltakteuren zu. Während sich 2007 die überwältigende Mehrheit der Befragten (87,8%) von keinem Gewaltakteur bedroht fühlte, gaben 97,6% der Befragten 2013 an, dass sie sich durch kriminelle Gruppierungen sehr oder etwas und 76,1% durch die Taliban bedroht fühlten. Überdies empfanden 2013 auch 78,5% der Befragten eine Bedrohung durch internationale Streitkräfte. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die internationalen Truppen zunehmend als Kriegspartei und damit auch als Bedrohung für die zivile Bevölkerung eingeschätzt wurden.

EZ erreichte die Bevölkerung trotz der schwierigen Sicherheitslage

Trotz des sich deutlich verschlechternden Umfelds deuten die erhobenen Daten darauf hin, dass die EZ über den gesamten Beobachtungszeitraum die Bevölkerung erreichte. In jeder Umfragewelle wurde gefragt, ob EZ-Akteure im Verlauf der vorangegangenen zwei Jahre dazu beigetragen hätten, dass sich die Bereitstellung von Dienstleistungen und Gütern in bestimmten Sektoren verbessert habe. Im Jahr 2013 bejahten dies für den Sektor Schulbildung 72,3% der Befragten, 2007 waren es 40,1%. Die Einschätzungen für weitere Sektoren lauten (in Klammern

Wirkungsmessung

Kann EZ zur Schaffung eines stabileren Umfelds beitragen? Die erhobenen Daten ermöglichen es, die Wirkung von EZ auf folgende Bereiche zu identifizieren:

- (1) Akzeptanz internationaler ziviler und militärischer Akteure,
- (2) Legitimität der subnationalen Verwaltung und
- (3) Sicherheits- und Bedrohungsempfinden.

Dazu wurden unterschiedliche Verfahren der schließenden Statistik verwendet (OLS und Logit Regressionsmodelle). Um Scheinkorrelationen zu vermeiden, wurde darüber hinaus um weitere plausible Einflussfaktoren wie etwa Bildung, Ethnizität, relativer Wohlstand und Merkmale des Dorfes – sowie von 2009 bis 2013 auch für das jeweilige vorherige mittlere Niveau dieser Variablen – kontrolliert. Die EZ wurde zudem auf unterschiedliche Art operationalisiert: als Anzahl der Projekte, als wahrgenommene EZ auf Gemeindeebene und als wahrgenommene EZ für Haushalte.

jeweils der Wert des Jahres 2007): Landwirtschaft: 70,9% (15,9%), Erwerbstätigkeit/Schaffung von Arbeitsplätzen: 44,8% (2,6%), Stromversorgung: 24,4% (12,2%), Straßen und Brücken: 65,1% (61%), Gesundheitsversorgung: 60,4% (k.A.) und Trinkwasser: 53,4% (61.4%).

Diese Daten zeigen, dass in der Wahrnehmung der Befragten trotz eines schwierigen Umfelds über den gesamten Beobachtungszeitpunkt eine hohe Abdeckung erreicht wurde. Diesen Befund bestätigt eine weitere Datenquelle: In Interviews mit EZ-Organisationen und der Dorfbevölkerung wurde die Anzahl der Projekte erfasst, von denen Gemeinden Kenntnis hatten und profitierten. Die Daten zeigen, dass EZ-Outputs (gemessen an Projekten pro Gemeinde) über den Beobachtungszeitraum relativ stabil blieben, mit Ausnahme der Zeit zwischen 2009 und 2011, in der es aufgrund der schlechten Sicherheitslage zu einem kurzfristig starken Rückgang kam.¹

Zuwachs an Legitimität und Sichtbarkeit für den afghanischen Staat

Vertrauen in den neuen afghanischen Staat aufzubauen, gehört zu den wichtigsten Aufgaben der internationalen EZ in Afghanistan. Nach über drei Jahrzehnten Krieg zeigte der Staat im ländlichen Afghanistan 2007 kaum mehr Präsenz. Dementsprechend gering war das Vertrauen in die staatliche Verwaltung. Auf die Frage, ob sich die subnationale Verwaltung um die Belange der Bevölkerung kümmere, sagten 68,2% der Befragten, dass dies selten oder nie der Fall sei. 2013 sank dieser Wert auf 58,5%. Gleichzeitig waren 40,4% der Befragten 2013 der Meinung, dass sich die subnationale Verwaltung „manchmal“, „oft“ oder „immer“ um die Belange der Bevölkerung kümmere. 2007 lag dieser Wert noch bei lediglich 29,4%.

Diese Zahlen belegen, dass der afghanische Staat, ausgehend von einem sehr tiefen Niveau, langsam an Legitimität und Vertrauen gewann. Damit einher geht auch die Beobachtung, dass der Staat zunehmend sichtbarer grundlegende Infrastruktur und Dienstleistungen bereitstellte. Während 2007 Fortschritte fast ausschließlich der internationalen EZ zugeschrieben wurden, waren 2013 die meisten Befragten der Meinung, dass ihr Staat ähnlich viel zu den Entwicklungsfortschritten beigetragen habe wie die internationalen Akteure.

¹ Im Durchschnitt wurden in jeder Phase (eine Phase bezieht sich jeweils auf die zwei Jahre vor der Durchführung der Umfrage) 218 Projekte gezählt. Für den Zeitraum 2009 bis 2011 waren es lediglich 100 Projekte. Die Daten zeigen, dass es 2013 keine „weißen Flecken“ mehr gab. Alle Dörfer der Stichprobe berichteten, dass sie von EZ-Vorhaben profitiert hätten.

Die Wirkung der EZ in Afghanistan

Die erhobenen Daten ermöglichten es auch, Wirkungszusammenhänge statistisch zu ermitteln. Folgende vier Wirkungszusammenhänge wurden identifiziert:

- (1) Die internationale EZ stärkte die Legitimität der afghanischen subnationalen Verwaltung, erhöhte deren Leistungsfähigkeit und kam damit einem ihrer Kernanliegen nach. Mehr EZ korrelierte statistisch mit einer besseren Bewertung der subnationalen Verwaltung.
- (2) Die EZ konnte unter bestimmten Bedingungen die Akzeptanz der internationalen EZ-Akteure bei der afghanischen Bevölkerung steigern. 2007 und erneut im Jahr 2013 zeigte sich ein positiver Zusammenhang zwischen erhaltener EZ und der Akzeptanz für deren Akteure. 2009 und 2011 ließ sich unter erheblich schlechteren Sicherheitsbedingungen dieser Zusammenhang allerdings nicht nachweisen.
- (3) Die EZ hatte keinen Einfluss auf die Akzeptanz der internationalen Streitkräfte bei der afghanischen Bevölkerung. Mehr EZ führte demnach nicht dazu, dass „Köpfe und Herzen“ gewonnen werden konnten. Die Einstellung gegenüber den Streitkräften wurde vielmehr durch die Sicherheitslage bestimmt. Bei zunehmender Unsicherheit sank die Akzeptanz rapide. Außerdem wurde die Akzeptanz für die Streitkräfte auch von den Werten und Normen der Befragten beeinflusst, was sich weitestgehend der Einflussnahme durch die EZ entzieht.
- (4) In den Jahren 2011 und 2013 existierte ein positiver Zusammenhang zwischen EZ und wahrgenommener Sicherheit, nicht aber 2007 und 2009.² Eine mögliche Erklärung für den ab 2011 beobachtbaren Zusammenhang zwischen EZ und verbesserter wahrgenommener Sicherheit könnte sein, dass die kontinuierliche Zusammenarbeit mit den afghanischen Gemeinden ein langfristiges und verlässliches Engagement der EZ signalisierte, das über den 2011 erklärten Rückzug des Militärs hinausreicht.

² Sicherheit wurde auf Grundlage der Antworten auf die Frage „How would you rate the security of your household?“ („very secure“, „rather secure“, „rather insecure“, „not secure at all“, „don't know“) gemessen.

Schlussfolgerungen

Die Langzeit-Wirkungsbeobachtung liefert Erkenntnisse über die Wirkungen und die Grenzen von EZ in Konfliktregionen. Ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung ist, dass EZ auch in einem schwierigen Umfeld zur Sichtbarkeit und Legitimität des Staates beitragen kann. Die statistischen Analysen zeigen, dass mehr EZ zu einer besseren Bewertung der subnationalen Verwaltung führt. Ein akzeptierter und sichtbarer Staat ist die wichtigste Voraussetzung für eine Stabilisierung des Landes. In diesem Sinne hat die EZ in Afghanistan durchaus eine stabilisierende Wirkung. EZ-Vorhaben, welche die Sichtbarkeit und Leistungsfähigkeit der subnationalen Verwaltung erhöhen, sind deswegen eine lohnende Investition.

Die Untersuchung zeigt auch, dass EZ nur sehr begrenzt die Akzeptanz von internationalen Akteuren beeinflusst. Nur in einem relativ sicheren Umfeld führt mehr EZ dazu, dass die

Bevölkerung zivile Akteure mehr akzeptiert. In einem unsicheren Umfeld zeigt sich dieser Effekt nicht. Auf die Akzeptanz militärischer Akteure hat EZ keinerlei Einfluss. Die Idee, dass EZ „Köpfe und Herzen“ erobern könne, findet in den erhobenen Daten keine Bestätigung.

Diese lassen ferner nicht den Schluss zu, dass EZ in unsicheren Gebieten unmittelbar zu einer Verbesserung der Sicherheitsituation beitragen kann. Es erscheint daher sinnvoll, EZ auf Gebiete zu konzentrieren, welche bereits ein gewisses Maß an Sicherheit aufweisen. In solchen Gebieten kann EZ durchaus stabilisierend wirken. In Afghanistan – wie auch in anderen Konfliktregionen – ist davon auszugehen, dass sich die Sicherheitslage zwischen Provinzen und sogar Distrikten unterschiedlich darstellt. Eine zentrale Herausforderung für die EZ in Konfliktregionen wird künftig sein, diese regionalen Unterschiede systematischer zu erfassen und die EZ entsprechend kleinräumiger darauf auszurichten.

Literatur

Böhnke, J.R., J. Koehler und C. Zürcher (2014), *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2007-2013*, Final Report, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlin, www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/Afghanistan_Impact_Assessment_II_en.pdf.

Böhnke, J.R., J. Koehler und C. Zürcher (2013), „Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan: Approaches and Methods“, SFB 700 Working Paper 43, Berlin, www.sfb-governance.de/en/publikationen/working_papers/wp43/index.html.

Gastautoren



Jan Böhnke
University of York,
Vereinigtes Königreich



Jan Koehler
FU Berlin, Deutschland



Christoph Zürcher
University of Ottawa,
Kanada

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.