

Wissenschaftliches Gutachten

zum Thema

**„Korruption, Patronage und Klientelismus
am Beispiel von Afghanistan sowie Gegenmaßnahmen
in künftigen Kriseneinsätzen“**

Conrad Schetter
Susanne Schmeidl
Timor Sharan
Rodrigo Bolaños Suárez
Boubacar Haidara

mit Gesa Himmelstoß und Constantino Vendra

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen.....	1
Zusammenfassung.....	3
Vorwort	6
1 Einleitung.....	7
1.1 Methodologie.....	9
1.2 Gliederung.....	11
2 Definition von KKP	13
2.1 Korruption	13
2.2 Patronage.....	13
2.3 Klientelismus.....	14
2.4 Ressourceneffizienz.....	14
2.5 KKP als ein System.....	15
3 Kontextualisierung von KKP in Afghanistan	16
4 Struktur- und Förderfaktoren von KKP im Kriseneinsatz in Afghanistan (2001 bis 2022).....	19
4.1 Beginn der Militärintervention und Bonn-Konferenz (2001).....	19
4.2 Politisches System.....	20
4.2.1 Wahlen	21
4.2.2 Staatssystem	22
4.2.3 Gewaltökonomie	23
4.3 Der Wiederaufbau Afghanistans	25
a) Fehlende Absorptionsfähigkeit.....	28
b) Intensivierung des Rentierstaats	28
c) Priorisierung schneller Erfolge.....	28
d) Light Footprint-Ansatz	29
e) Lead-Nation-Ansatz.....	30
f) Aufbau von Parallelstrukturen.....	30
g) Unkontrollierte Interventionsindustrie.....	30
h) Anti-KKP Maßnahmen wurden zu spät ergriffen.....	31
i) Fehlen einer langfristigen Strategie.....	31
4.4 Fazit.....	32

5	Die Bedeutung von KKP im afghanischen Wiederaufbau.....	34
5.1	Sicherheit und Stabilisierung.....	34
5.1.1	Operation Enduring Freedom	34
5.1.2	ISAF und PRTs	35
5.1.3	Aufbau von Militär und Polizei.....	37
5.1.4	Fazit.....	39
5.2	Staatsaufbau und Governance	39
5.2.1	Die Logik von KKP im afghanischen Staat nach 2001	40
5.2.2	Internationaler Umgang mit KKP im afghanischen Staatswesen.....	44
a)	LOTFA.....	45
b)	NATO ANA Trust Fund (NATF)	46
c)	ARTF	46
d)	EQUIP.....	47
5.2.3	Fazit.....	48
5.3	Entwicklung und Zivilgesellschaft	48
5.3.1	NRO und KKP.....	48
5.3.2	Entwicklungszusammenarbeit und Patronage in Nordafghanistan	50
5.3.3	Fazit.....	52
6	Messung und Bewertung von KKP.....	53
6.1	Quantitative Einschätzung von KKP in Afghanistan	54
6.2	Qualitatives Verständnis von KKP in Afghanistan	56
a)	Traditionelle und Islamische Werte.....	57
b)	Selbstbereicherung	57
c)	Fehlende Rechenschaftspflicht.....	58
d)	Doppelstandards	58
e)	Wertedifferenz.....	60
7	Gegenmaßnahmen.....	61
7.1	Afghanische Kontrollmechanismen.....	61
7.2	Internationale Kontrollmechanismen.....	64
7.3	Kontrollmechanismen der deutschen Organisationen	65
7.3.1	Patronage.....	66
7.3.2	„Große Korruption“.....	66
7.3.3	„Kleine Korruption“	66
7.3.3.1	Einfallstore und begünstigende Faktoren für KKP	67
7.3.3.2	Aufklärung und Sanktionen	71
7.3.4	Mitigationsstrategien	72
7.4	Fazit.....	73

8	Größenordnung von KKP	75
8.1	Patronage und Klientelnetzwerke	75
8.2	Korruption	75
8.3	Ressourcenineffizienz	78
8.3.1	Schlecht geplante und durchgeführte Vorhaben	78
8.3.2	Unterauftragsvergaben	79
8.3.3	Überhöhte Preise	81
8.4	Fazit	82
9	Vergleichsstudie Mali	84
9.1	Strukturelle Faktoren, die KKP in Mali begünstigen	84
9.2	KKP während des internationalen Kriseneinsatzes in Mali	86
9.2.1	KKP: Sicherheit und Stabilisierung	88
a)	MINUSMA	89
b)	EUTM/EUCAP	89
c)	EEF	90
9.2.2	KKP: Statebuilding and Governance	91
9.2.3	KKP: Entwicklung	92
9.3	Fazit	93
10	Ergebnisse und Empfehlungen	94
10.1	Ergebnisse	94
10.2	Empfehlungen	98
11	Abkürzungsverzeichnis	106
12	Glossar	109
13	Tabellenverzeichnis	114
14	Boxenverzeichnis	114
15	Literaturverzeichnis	115
16	Abbildungsverzeichnis	133
	Anhang I: Liste der Interviewpartner:innen	134
	Anhang II: Kurzbiographien der Autor:innen	136

Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen

(ausführlich in Kap. 10)

Zentrale Ergebnisse

- Korruption, Klientelismus und Patronage (KKP) treten in allen gesellschaftlichen und politischen Systemen weltweit auf. Wie wir am Beispiel Afghanistan verdeutlichen, dominieren KKP-Logiken in fragilen Staaten, die durch (Bürger-)Kriege, konfliktive, ethno-religiöse Identitäten, einen nicht-vorhandenen Staatsbezug in der Bevölkerung sowie das Fehlen verlässlicher staatlicher Institutionen (v.a. Rechtstaatlichkeit) geprägt sind. Politische Eliten kontrollieren über KKP Ressourcen und sichern hierüber ihre Macht. Gleichzeitig untergräbt KKP das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und führt zu weiterer Instabilität.
- Korruption, Klientelismus und Patronage (KKP) stellen in Afghanistan miteinander eng verwobene und sich gegenseitig bedingende Handlungslogiken dar, die die gesamte Gesellschaft und Staatlichkeit auf allen Ebenen durchziehen. Daher handelt es sich bei KKP um ein System, das nicht durch einzelne Reformen oder den Austausch von politischen Entscheidungsträger:innen in den Griff zu bekommen ist, sondern das einer gesamtgesellschaftlichen Transformation bedarf.
- Der Kriseneinsatz in Afghanistan vermochte es nicht, den Spielregeln von KKP andere Spielregeln (v.a. Gute Regierungsführung) entgegenzusetzen. Gegenmaßnahmen vermochten zwar, den Einfluss von KKP auf internationale Organisationen zu begrenzen, aber kaum nachhaltige Verhaltensänderungen im afghanischen Staats- und Verwaltungsapparat zu erwirken. Dennoch war das hohe Maß an KKP eher Symptom als Ursache für das Scheitern des Kriseneinsatzes.
- Die meisten Organisationen (deutsche wie internationale) trugen mit ihren – teilweise in sich widersprüchlichen – Ansätzen oft indirekt und implizit zur Aufrechterhaltung von KKP bei. Innerhalb der Bundesregierung verfolgten die vier beteiligten Ressorts unterschiedliche Politiken, die von Ausblendung der Problematik bis hin zu einer ambivalenten Politik reichten.
- Alle deutschen Organisationen (inkl. Bundeswehr) förderten bestimmte Patronagesysteme in Afghanistan. Dies verstärkte die soziökonomische Ungleichheit zwischen den Profiteuren der Intervention und der restlichen Gesellschaft.
- Die Bereitstellung von zu vielen finanziellen Ressourcen bei zu wenig vorhandenen Absorptionskapazitäten auf afghanischer Seite bedingte die Zunahme „großer Korruption“ (grand corruption), die vor allem in den Treuhandfonds auftrat. Die größten finanziellen Verluste entstanden allerdings durch Ressourceneffizienz (u.a. schlecht geplante oder schlecht durchgeführte Projekte, Ketten von Unterauftragsvergaben, überhöhte Preise sowie Geldrückflüsse in die Geberländer).
- Die deutschen Durchführungsorganisationen (DO) verfügten über standardisierte Monitoring- und Kontrollsysteme, die die „kleine Korruption“ in Grenzen hielten. Aufgrund des Umsetzungsdrucks nahmen internationale wie deutsche DO zur Zielerreichung „kleine Korruption“, sofern diese die herrschenden Kontrollsysteme unterlief, zu einem gewissen Grad in Kauf.

Zentrale Empfehlungen für zukünftige Kriseneinsätze

- In zukünftigen Kriseneinsätzen sollten die involvierten Ressorts KKP als zentrale Herausforderung adressieren und als Querschnittsthema behandeln. Zudem sollte es ein kohärentes, zwischen den Ressorts abgestimmtes Verständnis im Umgang mit KKP geben. Dies setzt eine klare Positionierung aller Ressorts zwischen Stabilisierungs- und Transformationspolitik voraus, die einer ständigen Überprüfung bedarf. Bei einer Stabilisierungspolitik, wie sie das Auswärtige Amt versteht, werden über gezielte Anreize ausgewählte politische Prozesse oder Akteure beeinflusst, was auch die Aufrechterhaltung von KKP umfassen kann. Entscheidet sich die Bundesregierung dagegen für eine Transformationspolitik, muss die Überwindung von KKP frühzeitig zur Querschnittsaufgabe erhoben werden.
- In Kriseneinsätzen ist bereits die erste getroffene Weichenstellung entscheidend und kann nur durch hohe finanzielle und politische Kosten revidiert werden. Daher müssen sich die beteiligten Interventionsakteure *vor* dem Einsatz darüber einig sein, wie sie KKP einordnen und wie sie sich positionieren. Besonders wichtig ist hier die Klärung, wie mit Patronage und Klientelismus umgegangen und welches Maß an „kleiner Korruption“ geduldet wird.
- Die Bundesregierung sollte ihre Position zu KKP mit den internationalen Partnern abstimmen und darauf hinwirken, eine gemeinsame Strategie zu verfolgen, die sich in einem kohärenten internationalen Institutionensetting niederschlagen sollte.
- Es bedarf der Einrichtung einer eigenständigen Aufsichtsbehörde, die unabhängig von der Bundesregierung und den internationalen Gebbern über ein klares Mandat zur Prüfung und Untersuchung aller Vorhaben berechtigt ist und Empfehlungen an die Ressorts aussprechen kann.
- Der Ansatz, Kriseneinsätze über *off-budget* und Treuhandfonds zu organisieren, hat große Korruption nicht verhindert, aber schlimmste Auswüchse eindämmen können. Der Nachteil ist, dass der betreffende Staat schwach gehalten wird und keine Rechenschaftspflicht übernimmt. Es gilt daher, ein mehrstufiges Verfahren zu entwickeln, welches vorsieht, dass staatliche Sektoren bei Erfüllung gewisser Kriterien für ein *on-budget* pilotiert werden. Treuhandfonds, bei denen es zu massiven Korruptionsfällen kommt, sollten einer strikten Konditionalisierung (Einfrieren der Gelder) unterliegen.

Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten behandelt die Rolle, die Korruption, Klientelismus und Patronage (KKP) während des 20-jährigen Kriseneinsatzes (2001-2021) in Afghanistan aus deutscher Sicht spielte. Für eine Analyse definierten wir zunächst die zentralen Begrifflichkeiten und setzten dies in einen gemeinsamen Kontext (Kap. 2). Zur Erweiterung bzw. Abgrenzung des Korruptionsbegriffes führten wir zudem den Begriff der Ressourcenineffizienz ein. Anschließend (Kap. 3) stellten wir kurz die Ausgangslage vor 2001 dar und welche Rolle KKP in Afghanistan spielte. Eine zentrale Aussage ist, dass Afghanistan durch eine lange Geschichte der Rentierwirtschaft geprägt ist. Im Verlaufe des seit 1979 anhaltenden Krieges verfestigten sich zudem Strukturen der KKP aufgrund politischer Fragmentierung, Mobilisierung ethno-religiöser Identitäten und einer dominierenden Gewaltwirtschaft. Eine „große Korruption“ setzte allerdings erst mit der internationalen Intervention 2001 ein.

Die Bedeutung von KKP untersuchten wir im Zeitraum des Kriseneinsatzes in verschiedenen Schritten: In einem ersten Schritt (Kap. 4) analysierten wir, inwiefern sich die politischen Prozesse und das strategische Vorgehen der internationalen Gemeinschaft im Wiederaufbau auf KKP auswirkten. Im Falle Afghanistans wurden dem „Krieg gegen den Terror“ alle anderen Ziele wie etwa Staatsaufbau, Schaffung von Sicherheit, Friedenskonsolidierung, Armutsbekämpfung etc. untergeordnet. Bewusst setzten die USA als Führungsnation auf die Aufrechterhaltung und Unterstützung der Patronagesysteme ehemaliger Kriegsparteien. Es zeigte sich, dass mit der ersten Weichenstellung (Einsatz der Nordallianz gegen die Taliban) Prozesse in Gang gesetzt wurden, die nur schwer umkehrbar waren und zu einer Pfadabhängigkeit des internationalen Kriseneinsatzes in Afghanistan führten. So etablierten die USA in den ersten Jahren politische Strukturen, die KKP auf allen Ebenen beförderten. Dies war deutlich in den politischen Prozessen, in denen die USA wie die VN selbst Patronagepolitik betrieben und Wahlmanipulationen in hohem Ausmaß tolerierten. Auch war dies im Wiederaufbau sichtbar. So etablierten sich viele Einfallstore für die Manifestierung und die Zunahmen von KKP. Zu nennen sind etwa:

- Die Bereitstellung von zu vielen finanziellen Ressourcen bei zu wenig vorhandenen Absorptionskapazitäten, die Stärkung eines Rentierstaats sowie die Priorisierung schneller Erfolge zu Lasten langwieriger staatlicher Aufbauarbeiten bedingten die Zunahme der „kleinen“ wie der „großen“ Korruption.
- Der *Light Footprint*-Ansatz und der *Lead Nations*-Ansatz verhinderten eine Koordinierung und öffneten damit KKP Tür und Tor.
- Die Entstehung einer unkontrollierten Wiederaufbauindustrie und von Parallelstrukturen trugen zu einer enormen Ressourcenineffizienz bei.
- Das weitgehende Fehlen von KKP-Kontrollmechanismen und das Fehlen einer langfristigen Strategie verhinderten ein Umdenken der Ausrichtung des Kriseneinsatzes.

Je weiter der politische und zivile Wiederaufbau ausgerollt wurden, je stärker manifestierte sich KKP in verschiedenen Prozessen. Der Kriseneinsatz in Afghanistan vermochte es nicht, den Spielregeln von KKP schnell genug andere Spielregeln (v.a. Gute Regierungsführung) entgegenzusetzen. Eine Bekämpfung von KKP konnte unter diesen Umständen nicht stattfinden; allenfalls war eine Einhegung möglich. Gleichzeitig bedingte KKP nicht das Scheitern der Intervention, sondern stellte eher das Symptom für einen Kriseneinsatz dar, der nicht auf gesellschaftliche und politische Transformation, sondern darauf ausgerichtet war, über gezielte Anreize ausgewählte politische Prozesse oder Akteure zu beeinflussen.

In einem weiteren Schritt (Kap. 5) betrachteten wir die drei zentralen Felder des Wiederaufbaus:

- Sicherheit und Stabilisierung (Kap. 5.1),
- Staatsaufbau und Governance (Kap. 5.2) und
- Entwicklung und Zivilgesellschaft (Kap. 5.3).

Wir untersuchten zum einen, wie sich KKP in afghanischen Prozessen und Institutionen niederschlug, zum anderen wie die internationale Gemeinschaft und die deutschen Organisationen mit KKP umgingen. Als grundlegende Regel stellten wir fest, dass internationale und deutsche Institutionen umso stärker Korruption ausgesetzt waren, je mehr Interaktionen sie mit der afghanischen Gesellschaft und dem afghanischen Staatswesen hatten. An dem einen Ende stand daher die Bundeswehr, die in ihren weitgehend isolierten Provincial Reconstruction Teams (PRTs) kaum mit der Bevölkerung im Austausch stand. Auf der anderen Seite standen die Durchführungsorganisationen (DO), in denen Afghan:innen das Gros der Belegschaft stellten und die täglich mit Korruption konfrontiert waren. Anders verhält es sich bei Patronage und Klientelismus. Denn damit waren die Bundeswehr wie die DO gleichermaßen konfrontiert. Nach unseren Ergebnissen bespielten

und förderten alle deutschen Organisationen gewisse Patronagesysteme. So war das Prinzip des deutschen Kriseneinsatzes, über die Zusammenarbeit mit den dominierenden Patronen die Sicherheit der deutschen Bundeswehrsoldat:innen zu gewährleisten.

In einem nächsten Schritt (Kap. 6) bauten wir in diesem Gutachten als reflektiven Moment ein, welche Bedeutung die Afghan:innen selbst KKP einräumten. So wird ersichtlich, dass das afghanische Verständnis von KKP ein anderes war als das der internationalen Gemeinschaft und durch eine weit ausgelegte, moralische Bewertung geprägt war. Vor allem die Doppelstandards, die die internationale Gemeinschaft im Wiederaufbau an den Tag legte, empfanden viele Afghan:innen als korrupt und bedingten den rapiden Vertrauensverlust zwischen afghanischer Bevölkerung, dem afghanischen Staatswesen und der internationalen Gemeinschaft.

Schließlich analysierten wir, wie die afghanische Regierung, die internationale Gemeinschaft und die deutschen Organisationen mit KKP umgingen (Kap. 7). Die internationale Gemeinschaft entschied sich für den Weg, dem afghanischen Staat keine direkte Budgethilfe zu gewähren, sondern über Treuhandfonds und über *off-budgeting* den Wiederaufbau zu gestalten. Alle Treuhandfonds zeigten sich für Korruption anfällig (u.a. Gehälter für Geistersoldat:innen), weshalb immer wieder neue Kontroll- und Monitoringinstrumente eingeführt wurden, um Korruption einzuschränken. Auf Drängen der internationalen Geber gründete zudem die afghanische Regierung seit 2006 sukzessive eine Reihe von Behörden und Regelwerke, um KKP einzuhegen; allerdings fehlte auf afghanischer und internationaler Seite der politische Wille. Auch war der afghanische Justizapparat durch Ineffizienz geprägt und nicht in der Lage, eine ernsthafte Strafverfolgung von KKP auf die Bahn zu setzen. Daher konnte im afghanischen Staats- und Verwaltungsapparat kaum eine Verhaltensänderung erwirkt werden. Die deutschen DO setzten ihre standardisierten Monitoring- und Kontrollmechanismen vor allem zur Bekämpfung der „kleinen Korruption“ ein, wodurch diese in Grenzen gehalten werden konnte. Gleichwohl identifizierte dieses Gutachten viele Einfallstore, durch die in der Alltagspraxis Korruption ein ständiges Thema blieb. Aufgrund der politischen Rahmung (hohen Zeitdruck; Mittelabflussdruck) duldeten viele internationale und deutsche DO die „kleine Korruption“, sofern diese die herrschenden Kontrollsysteme unterlief. So gab es eine gewisse Toleranzschwelle von KKP, die zum unausgesprochenen Wissensbestand deutscher, aber auch internationaler DO gehört, die auch in anderen Weltgegenden Anwendung findet. Vergleichsweise selten kam es zur Anzeige von Korruption oder zu Sanktionen, da dies einen unkalulierbaren Mehraufwand verursacht hätte. An dieser Stelle setzten die DO zu wenig Anreize für eine Aufklärung. Im Umgang mit KKP verfügten die Ressorts über keine gemeinsame Linie, sondern variierten zwischen Ausblenden der Thematik (BMI; BMVg) und Inkonsistenz im Umgang mit KKP (Auswärtiges Amt; BMZ).

In einem letzten Schritt (Kap. 8) nahmen wir eine großenbezogene Einordnung von KKP vor. So gut wie jedes deutsche Vorhaben war mit Patronagenetzwerken konfrontiert und bediente diese – oftmals mit bestem Wissen. Alle DO konnten die „kleine Korruption“ in einem gewissen Rahmen halten, während die „große Korruption“ an ehesten in den Treuhandfonds auftrat, in die auch die Bundesregierung einzahlt. Die weitaus größten Verluste sind jedoch im Bereich der Ressourceneffizienz der Projekte zu verzeichnen. Hier tut sich eine Grauzone auf, in der es schwierig zu ermitteln ist, welche Ausgaben gerechtfertigt sind und welche nicht, was noch legal ist und was bereits Korruption darstellt. Ein wesentliches Problem im Kriseneinsatz in Afghanistan bestand darin, dass die Höhe der Mittel an die Fähigkeit, sie auszugeben, gekoppelt war, nicht aber notwendigerweise an das Preis-Leistungs-Verhältnis oder lokale Erwartungen etc. So verschlangen Verwaltungs-, Sicherheits- und Implementierungskosten einen erheblichen Teil der Finanzmittel. Vor allem schlecht geplante oder schlecht durchgeföhrte Projekte, Ketten von Unterauftragsvergaben, das Zahlen von überhöhten Preisen sowie Geldrückflüsse in die Geberländer bedingten eine systemische Ressourceneffizienz. Die Ressourceneffizienz wirkte sich weit stärker auf die für den Wiederaufbau zur Verfügung stehenden Finanzen aus als etwa die „kleine Korruption“. Legt man die Berechnungen von dem US Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) zu Grunde und überträgt diese analog auf die Beträge, die die Bundesregierung für den Kriseneinsatz Afghanistans aufwendete, kommt man zum Ergebnis, dass durch Korruption etwa 77 Millionen bis 123 Millionen Euro verloren gingen, durch Ressourceneffizienz 768 Millionen bis 1,2 Milliarden Euro.

Schließlich überprüften wir am Ende des Gutachtens am Beispiel des Kriseneinsatzes in Mali (Kap. 9), inwiefern die strukturellen Bedingungen und der Umgang mit KKP in Afghanistan einen Einzelfall darstellt oder sich übertragen lässt. Diesbezüglich lässt sich feststellen, dass auch der Kriseneinsatz in Mali mit ähnlichen KKP-Strukturen in Staat und Gesellschaft konfrontiert war wie in Afghanistan. Wie der Vergleich der Studien zu Afghanistan und Mali zeigt, stellt KKP eine Herausforderung in Ländern dar, die keinen abgeschlossenen Staatsbildungsprozess durchlaufen haben und die von Bürgerkriegen zerrüttet wurden. In

solchen Gesellschaften stellen Patronage- und Klientelstrukturen dominierende Überlebensstrategien dar, die mehr Vertrauen genießen als abstrakte staatliche Institutionen. Rentenökonomien, die sich aus internationalen Zuschüssen und/ oder einer Schattenwirtschaft speisen, dominieren die politische Ökonomie. Der Staat selbst avanciert zu einem „Selbstbedienungsladen“ oder wird von den herrschenden Eliten als „Pfründe“ betrachtet. Korruption ist in solchen Systemen endemisch, da sie das „Schmiermittel“ für die Aufrechterhaltung von Klientelstrukturen bildet. Es handelt sich um miteinander eng verflochtene und sich gegenseitig bedingende Handlungslogiken, die die gesamte Gesellschaft und Staatlichkeit durchziehen und die tief in den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen eingebrannt sind. Daher stellt KKP eine systemische Herausforderung dar, die nicht allein durch einzelne Reformen, Kontroll- und Monitoringmechanismen oder den Austausch von politischen Entscheidungsträgern in den Griff zu bekommen ist, sondern die einer langfristig ausgerichteten gesamtgesellschaftlichen Transformation bedarf. Daher muss in einem internationalen Krisenmanagement (IKM) gleich zu Beginn die Frage gestellt werden: Will man diese Transformation angehen oder nicht, welche Risiken sind mit einem nicht-transformativen Ansatz verbunden und welche Alternativen gibt es?

Im letzten Kapitel fassen wir die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie zusammen und geben – basierend auf unserer Analyse – Empfehlungen für zukünftige Kriseneinsätze der Bundesregierung. Diese unterteilen wir in a) Empfehlungen für die politisch-strategische Ebene der Bundesrepublik; b) Empfehlungen für die politisch-strategische internationale Ebene und c) Empfehlungen für die operativ-strategische Ebene. Auf diesen drei genannten Ebenen machen wir allerdings noch keine direkten Empfehlungen, wie KKP überwunden werden kann, da die Priorisierung von KKP eine strategisch-politische Entscheidung ist. So mag es gute Gründe für einen Stabilisierungseinsatz geben, der KKP nicht berücksichtigt. Im Falle, dass KKP überwunden werden soll, definieren wir schließlich d) konkrete Empfehlungen zur Überwindung von KKP im Sinne eines transformativen Ansatzes.

Vorwort

Bei dem Wort „Korruption“ schrillen bei allen deutschen Politiker:innen, staatlichen Angestellten und Beamten:innen und allen Entwicklungshelfer:innen sämtliche Alarmglocken. Es ist eines der kontroversen Themen, die auf möglichst großer Distanz gehalten werden, da bereits der Verdachtsfall rufschädigend ist und sich im schlimmsten Fall negativ auf die eigene Karriere und das Image der Organisation auswirken kann. Wie aus unzähligen Fällen bekannt, wird der Korruptionsvorwurf aber auch laut, sobald in einem politischen System, das durch fehlende Rechtsstaatlichkeit geprägt ist, eine in Ungnade gefallene Person entmachtet oder verurteilt wird. So wird schnell jemandem ein korruptes Verhalten vorgeworfen, wenngleich ein Nachweis – gerade aufgrund von dessen Informalität – schwierig ist. Korruption – und die damit verbundenen Begriffe Patronage und Klientelismus – beschreiben somit ein hoch politisiertes und sensibles Thema, das aufgrund politischer, kultureller oder sozialer Empfindlichkeiten oft schwierig anzusprechen und wirksam zu bekämpfen ist.

Vor diesem Hintergrund war es für uns eine gewisse Herausforderung, Interviews mit afghanischen wie mit deutschen und internationalen politischen Entscheidungsträger:innen und Praktiker:innen zu dieser Thematik zu führen. An dieser Stelle möchten wir uns daher ganz herzlich bei all unseren Interviewpartner:innen bedanken. Wir wissen es sehr zu schätzen, dass Sie sich für ein Interview zu diesem heiklen Thema bereit erklärt haben.

Auch gilt unser Dank dem Sekretariat der Enquete-Kommission und hier vor allem Michael Hilger und Christiane Kahlert, die uns in der Erstellung des Gutachtens unermüdlich und mit Rat und Tat zur Seite standen. Auch möchten wir uns bei Matthias Düwell vom Auswärtigen Amt und Florian Karner vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie bei Benjamin Busshoff von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bedanken, die uns in der Detailarbeit beim Aufspüren von Dokumenten im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützten.

Schließlich gilt unser Dank den Kolleg:innen am bicc, die uns mit viel Liebe zum Detail bei der Übersetzung, Redaktion, Literaturrecherche, Korrekturlesen und Erstellung von Abbildungen etc. unterstützt haben. Zu nennen sind vor allem Nele Kerndt, Merle Müller, Tim Müller, Heike Webb und Susanne Zacharias.

1

Einleitung

Im Juli 2010 erschütterte ein finanzielles Erdbeben Afghanistan. Bei der privaten Kabul Bank wurde ein Betrugsfall in Höhe von fast einer Milliarde US-Dollar bekannt. Das spektakuläre Beispiel der Kabul Bank verdeutlicht exemplarisch, wie Korruption und politische Patronage Hand in Hand gingen und zur Veruntreuung internationaler Hilfsgelder führten (siehe Box 1). Spätestens seit diesem Vorfall konnte die internationale Gemeinschaft an dem Thema Korruption nicht mehr vorbeischauen und gewann dieses – neben der sich zunehmend verschlechternden Sicherheitslage – an Bedeutung. Seitdem berichteten Medien immer wieder über Korruptionsvorfälle in Afghanistan und wurden Fälle bekannt, in denen afghanische Politiker kofferweise US-Dollar im Handgepäck aus Afghanistan ausflogen – ohne dass ihnen rechtliche Konsequenzen drohten. Korruption schien in Afghanistan auszufern und keine Grenzen mehr zu kennen. Der hohe Grad an Korruption brachte auch in der Bundesrepublik Deutschland den Wiederaufbau in Afghanistan in Verruf und ließ die Akzeptanz für den deutschen Kriseneinsatz schwinden.

Box 1: Der Korruptionsfall Kabul Bank (2010)

Im Juli 2010 begannen sich die Anzeichen für eine Krise um die Kabul Bank zu verdichten. Sherkhan Farnood war Vorstandsvorsitzender der Kabul Bank, der damals größten Privatbank Afghanistans, die zudem den Präsidentschaftswahlkampf von Hamid Karzai förderte. Innerhalb der Bank kämpften zwei rivalisierende Fraktionen um die Kontrolle: Farnood führte die eine Fraktion an, der Vorstandsvorsitzende Khalilullah Ferozi die andere. Mahmoud Karzai, der ältere Bruder von Präsident Karzai, und Haseen Fahim, der Bruder von Vizepräsident Fahim, stellten sich auf die Seite von Ferozi. Um sich einen Vorteil gegenüber der rivalisierenden Gruppe zu verschaffen, schaltete Farnood US-Behörden ein und offenbarte, dass die Kabul Bank wie ein riesiges Schneeballsystem funktionierte: Sie verlieh hunderte Millionen US-Dollar an fiktive Unternehmen politisch einflussreicher Patronagenetzwerke, ohne dass diese jemals einen Kredit zurückzahlten. Gleichzeitig flossen regelmäßig Gelder der US-Regierung für die Gehälter der afghanischen Streitkräfte und der Polizei über die Bank und wurden für diese Kredite abgezweigt. Diese Praxis verschleierte, dass die Reserven der Bank ständig abnahmen, während die Einlagen der einfachen afghanischen Bürger und die US-Überweisungen zur Finanzierung der betrügerischen Kredite verwendet wurden. Zwei der Hauptbegünstigten der betrügerischen Kredite waren Mahmoud Karzai und Haseen Fahim. Im September 2010 stand die Kabul Bank kurz vor dem Zusammenbruch, als ihre Zahlungsunfähigkeit öffentlich bekannt wurde und Panik unter den Einlegern auslöste. Mehr als 180 Millionen US-Dollar wurden daraufhin von den Konten abgehoben. Das Ausmaß der Korruption wurde auf rund 982 Millionen US-Dollar geschätzt (SIGAR, 16-58-LL, 2016, S. 44-45).

Diese starke Bedeutung, die Korruption in der öffentlichen Wahrnehmung des Kriseneinsatzes in Afghanistan einnahm, bedingte auch, dass sich Geber (v.a. Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee) und NRO (u.a. Integrity Watch Afghanistan; Transparency International) dem Thema annahmen. Die USA, als größter Geber in Afghanistan, brachten mit dem Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) die wohl umfangreichste Aufarbeitung auf den Weg. Auf deutscher Seite fand bislang eine teilweise Aufarbeitung von Korruption, Klientelismus und Patronage (KKP) im Rahmen der ressortgemeinsamen Evaluation, die im Dezember 2023 abgeschlossen wurde, und der Enquête-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, eingesetzt durch den Deutschen Bundestag, statt. In den drei Einzelberichten (Hartmann et al., 2023; Lange et al., 2023; Meiering et al., 2023), dem gemeinsamen Bericht (DEval, DHPol & GFA, 2023a), der ressortübergreifenden Evaluation (2021-2023), wie auch im Zwischenbericht der Enquête-Kommission (Deutscher Bundestag, 2024) wird KKP immer wieder angesprochen, allerdings an keiner Stelle in ganzer Breite ausgeführt. Die Enquête-Kommission identifizierte deshalb die Analyse von KKP im Afghaniastaneinsatz als ein Desiderat für zukünftige Kriseneinsätze. Daher gab der Deutsche Bundestag dieses vorliegende Gutachten in Auftrag, das sich mit drei Kernelementen beschäftigen soll:

- Welche Rolle spielte KKP im Kriseneinsatz in Afghanistan?
- Welche Gegenmaßnahmen wurden ergriffen?
- Wie sollte in zukünftigen Kriseneinsätzen mit dieser Herausforderung umgegangen werden?

Die Relevanz der Thematik erscheint also offensichtlich, und es besteht die Annahme, dass die Bundesregierung aus den Erfahrungen in Afghanistan für zukünftige Kriseneinsätze lernen will. Wenn Afghanistan diesbezüglich das prominenteste Beispiel darstellt, so waren auch die deutschen Kriseneinsätze in Irak (Abdullah,

2019) und Mali (siehe Kap. 9) mit KKP konfrontiert. KKP ist ein weit verbreitetes Thema, mit dem sich alle Gesellschaften zu einem gewissen Grad auseinandersetzen müssen. In Ländern, die von (Bürger-)Kriegen, konfliktiven ethno-religiösen Identitäten, einen nicht-vorhandenen Staatsbezug in der Bevölkerung und vor allem dem Fehlen verlässlicher staatlicher Institutionen (v.a. Rechtstaatlichkeit) geprägt sind, stellt KKP allerdings eine dominierende Handlungslogik dar und erschwert eine gesellschaftliche Transformation.¹ Die Fortschreibung von KKP bedingt, dass der Teufelskreis aus Bürgerkrieg, defekter Staatlichkeit und kriminellen Wirtschaftspraktiken aufrechterhalten wird. Die zentrale Frage ist daher, wie dieser Kreislauf durchbrochen werden und eine Transformation von Staat und Gesellschaft einsetzen kann. Diesbezüglich zeigt die Aufarbeitung internationaler Kriseneinsätze, dass dies am besten gelingt, wenn die internationale Gemeinschaft mit einer Stimme spricht, in ihrer Strategie (inkl. Konditionalisierung) kohärent und klar ist und sich selbst an die eingeführten neuen Spielregeln hält (Chêne, 2012; Le Billon, 2008; OECD, 2009; World Bank, 2012).

Wie die oben erwähnten fünf Berichte der ressortgemeinsamen Evaluation und der Enquête-Kommission zum Ergebnis kommen, stellte die Überwindung von KKP für das deutsche Engagement im internationalen Kriseneinsatz in Afghanistan keine Priorität dar. Insgesamt kommen die fünf Berichte – und dies ist der Ausgangspunkt für unser Gutachten – zu folgenden Erkenntnissen über KKP: *Unisono* ist der Grundton, dass KKP in erster Linie ein „afghanisches“ Problem darstellte, das die Geber durch die Art und Weise des Kriseneinsatzes (Fokus auf Staatsaufbau; zu viele Mittel) förderten. Die deutschen Akteure trugen nicht intendiert zu KKP bei und waren zudem bemüht, gegen KKP vorzugehen. In den eigenen Vorhaben konnten die Auswirkungen von KKP eingehetzt werden, dagegen waren die Vorhaben der bundesdeutschen Ressorts nicht in der Lage, Veränderung der afghanischen Institutionen in Bezug auf KKP zu erwirken (ausführlich: Box 2). In diesem Gutachten werden wir versuchen, diese Grundaussagen zu verifizieren bzw. zu falsifizieren. Dies geschieht, indem wir mittels einer tiefgreifenden Analyse das Zusammenspiel der Logiken von KKP in Afghanistan untersuchen und deutlich machen, (a) in welchen Kontexten deutsche und internationale Akteure mit KKP konfrontiert waren, (b) inwiefern sie KKP stärkten, schwächten oder aber ignorierten und (c) welche Bilanz diesbezüglich gezogen werden kann. Hierauf aufbauend entwickeln wir konkrete Handlungsempfehlungen, wie zukünftige Kriseneinsätze mit KKP umgehen sollten. Zuvor wollen wir in dieser Einleitung noch die angewandte Methodik (1.1) und die Gliederung der Studie (1.2) vorstellen.

Box 2: KKP in Berichten der Enquête-Kommission und der ressortgemeinsamen Evaluationen

Zentrale Aussagen der drei Einzelberichte (Hartmann et al., 2023 für das BMZ; Lange et al., 2023 für das BMI; Meiering et al., 2023 für das AA), des gemeinsamen Berichts der ressortübergreifenden Evaluation (DEval, DHPol & GFA, 2023a) (2021-2023) wie auch des Zwischenberichts der Enquête-Kommission (Deutscher Bundestag, 2024) sind die Folgenden:

- **KKP generell:** alle Berichte weisen KKP eine wichtige Rolle für die Misserfolge in Afghanistan zu. KKP erscheint als Querschnittsthema und zieht sich wie ein roter Faden durch alle fünf Berichte (Deutscher Bundestag, 2024).
- **KKP – ein afghanisches Thema:** KKP erscheint als ein afghanisches Problem, da KKP Gesellschaft und Staat durchdringen (Deutscher Bundestag, 2024). Es schwingt die unausgesprochene Annahme mit, dass die internationalen Akteure nicht korrupt sind und sich hier eine klare Abgrenzung zwischen Afghan:innen und internationaler Gemeinschaft auftut.
- **Der gewählte Ansatz verstärkte KKP:** Eine Grunderkenntnis ist, dass sich im Kriseneinsatz ein tiefer Widerspruch auftat: Einerseits sollte die afghanische Eigenverantwortung (*ownership*) gestärkt werden; andererseits war das Ziel, einen modernen Staat nach westlichem Vorbild aufzubauen unter Vernachlässigung der Kontextbedingungen. Im Ergebnis förderte dies die „Ausweitung und Verfestigung von Korruption, klientelistischen Strukturen und erlebter Rechtlosigkeit“ (Hartmann et al., 2023, S. 30; siehe auch Meiering et al., 2023, S. 6).
- **Geldüberfluss:** Alle Berichte teilen die Einschätzung, dass die Bereitstellung von phasenweise zu vielen Finanzmitteln durch die internationalen Geber Rentierverhalten, Korruption sowie alimentierte Patronage-Klientel-Verhältnisse förderte (Meiering et al., 2023, S. 10; DEval, DHPol & GFA, 2023a).

Alle Berichte gehen die Schnittstelle zu den deutschen Organisationen und das eigene Zutun zu KKP in Afghanistan defensiv an:

¹ Siehe Bayart (1993); Bienen (1978); Chabal & Daloz (1999); Clapham (1982); Collier & Hoeffler (2000); Le Billon (2003); Mauro (1995); Rothchild (1997); Zolberg (1966).

- **Nicht intendierte Wirkungen:** Einigkeit besteht darin, dass die Bundesrepublik in ihren Aktivitäten nicht intendiert zur Stärkung des Rentierstaates und zu Korruption beitrug (DEval, DHPol & GFA, 2023a, S. 7; Meiering et al., 2023, S. 6).
- **Leerstelle eigenes Verhalten:** Die Berichte thematisieren nicht, inwiefern bei den deutschen Akteuren eine gewisse Akzeptanz für KKP bestand bzw. zum unausgesprochenen Wissensbestand deutscher Organisationen gehörte.
- **Intendierte Wirkungen:** Inwiefern die Bundesregierung bewusst KKP in Afghanistan förderte oder selbst davon betroffen war, wird nicht thematisiert.

Der Umgang der deutschen/ internationalen Organisationen mit KKP wird in allen Berichten erörtert:

- **Operative Kontrollmechanismen:** Die Berichte betonen, dass die deutschen Projekte in unterschiedlichem Maße auf der operativen Ebene immer wieder Vorkehrungen gegen KKP vornahmen (*off-budget*). Kontrollmaßnahmen gegen die sog. „kleine Korruption“ wurden standardisiert angewendet (Hartmann et al., 2023; Lange et al., 2023; Meiering et al., 2023).
- **Konkrete Maßnahmen zur Verringerung von KKP:** Die deutschen Akteure versuchten, über verschiedene Ansätze (u.a. Trainings) bei den afghanischen Partnern KKP zu verringern. Gleichwohl betonen die Berichte, dass eine Wirkungsmessung dieser Maßnahmen nicht stattfand und die Maßnahmen kaum in der Lage waren, das System zu verändern (Hartmann et al., 2023).
- **Verständnis von KKP auf politischer Ebene:** Die Berichte betonen, dass auf der Ebene der Bundesressorts wie auf internationaler Ebene dem Thema KKP in Afghanistan nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt wurde (DEval, DHPol & GFA, 2023a). Allerdings variiert bei den Bundesressorts die Reflektion über KKP: Das Auswärtige Amt erkannte die Risiken von KKP (Meiering et al., 2023, S. 10, 61-62). Dagegen fand im BMI „keine ausreichende systematische Abwägung von Kosten und Nutzen des Engagements angesichts dieser Risiken [KKP] statt“ (Lange et al., 2023, S. 80). Im BMZ wurde das Thema KKP auf der strategischen Ebene ebenfalls nicht angesprochen (Hartmann et al., 2023, S. 79).

Bewertung der deutschen Performance: Einen Dissens zwischen den Berichten gibt es in der Bewertung, wie Afghan:innen den deutschen Umgang mit KKP bewerteten. Meiering et al. (2023, S. 72) kommen zu dem Ergebnis, dass die deutschen Akteure aufgrund ihrer Kontrollmechanismen in Afghanistan den Ruf genossen, vergleichsweise transparent und sorgfältig zu arbeiten. Hartmann et al. (2023) und der gemeinsame Bericht (DEval, DHPol & GFA, 2023a) heben dagegen hervor, dass das Ansehen der deutschen zivilen Akteure unter der afghanischen Bevölkerung beschädigt wurde, da diese ihnen Untätigkeit oder gar Beteiligung an KKP vorwarfen (Hartmann et al., 2023, S. 81).

1.1 Methodologie

Diese Studie basiert auf einem gemischten Methodenansatz. Im Vordergrund stand die qualitative Forschung, die auf einer umfangreichen Erhebung und Auswertung der Literatur (inkl. graue Literatur) und gezielten Expert:innen-Interviews basierte. Darüber hinaus konnte das Forschungsteam auf langjährige Forschungs- und Praxiserfahrung seiner Mitglieder zurückgreifen, die in die Analyse einfließt (siehe Anhang 2).

Insgesamt identifizierten wir durch eine systematische Onlinerecherche sowie bestehende Übersichtsstudien und Empfehlungen von Expert:innen über 300 Dokumente, die für KKP in Afghanistan besonders relevant sind. Neben der wissenschaftlichen Literatur beinhaltet dies auch die Sichtung einer Fülle an grauer Literatur von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Die Auswertung ergab, dass:

- der größte Teil der Literatur zu KKP in englischer Sprache erschienen ist;
- viele Veröffentlichungen sich mit der Wahrnehmung von KKP in der afghanischen Bevölkerung beschäftigen;
- eine wissenschaftlich gut aufgearbeitete Analyse der kulturellen und historischen Kontextualisierung von KKP in Afghanistan existiert;
- es kaum öffentlich zugängliche graue oder wissenschaftliche Literatur zu KKP in Bezug auf die Bundesressorts und deutschen DO/ Bundeswehr gibt;
- es keine öffentlich zugänglichen Informationen über den Umgang der Ressorts mit KKP bzw. deren Gegenmaßnahmen gibt. Zwar wurde KKP immer wieder (u.a. in den Fortschrittsberichten der Bundesregierung) erwähnt, aber eine tiefgehende Adressierung der Thematik findet sich nicht.

Um diese Forschungslücken in der Literatur zu schließen, dienten uns Expert:innen-Interviews. Hierüber sammelten wir konkrete Beispiele über das Ausmaß von KKP wie auch über die Mechanismen von KKP. In mehreren Schritten grenzte das Team die Auswahl der Interviewpartner:innen kontinuierlich ein. Dabei traf das Team eine Auswahl von Interviewpartner:innen, die zumindest eines der drei von der Enquete-Kommision vorgegebenen inhaltlichen Themen (Sicherheit & Stabilisierung, Staatsaufbau & Governance, Entwicklung & Zivilgesellschaft) abdecken konnten. Interviewpartner:innen waren:

- Deutsche politische Entscheidungsträger:innen
- Deutsche Praktiker:innen
- Afghanische Entscheidungsträger:innen
- Internationale und afghanische Expert:innen

Abbildung 1: Übersicht der Interviews nach beruflichem Hintergrund und thematischer Zuordnung



Quelle: Eigene Erhebung, bicc

Aufgrund der Sensibilität des Themas zögerten viele Interviewpartner:innen, mit uns zu sprechen. Sie befürchteten, dass dies ein schlechtes Licht auf ihre Organisationen werfen würde. Dies war gerade unter afghanischen Interviewpartner:innen der Fall. Nach über 50 Anfragen führte das Team insgesamt 45 Interviews zwischen dem 3. April und dem 22. Mai 2024 auf Englisch, Deutsch und Dari durch. 42 Interviews wurden online geführt, eines per E-Mail und zwei persönlich. Auf eine Anfrage für ein Interview mit Vertreter:innen des Bundesrechnungshofs erhielten wir eine schriftliche Stellungnahme. Knapp ein Viertel (11) aller Interviewpartner:innen waren Frauen. Auf der deutschen Seite führten wir fünf Interviews mit Vertreter:innen des Auswärtigen Amtes und mit zwei Vertreter:innen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Unser Fokus lag vor allem auf der Durchführungsebene. So führten wir mit fünf Bundeswehrsoldat:innen und zwei Polizist:innen Interviews, die in Afghanistan stationiert waren. Zudem führten wir 14 Interviews mit Vertreter:innen von deutschen Durchführungsorganisationen (DO) und zwei Interviews mit Vertreter:innen deutscher politischer Stiftungen. Da einige unserer Interviewpartner:innen in mehrfachen Rollen in Afghanistan waren, haben wir im Anhang die wesentliche Zuordnung der Interviewpartner:innen vorgenommen. Abbildung 1 zeigt die Verteilung bei Thematik und Hintergrund. Die sieben afghanischen Entscheidungsträger:innen hatten während der Intervention ein hochrangiges politisches Amt, inkl. Kabinettsposten, bekleidet. Internationale und afghanische Expert:innen setzten sich aus einer Kombination von Wisenschaftler:innen, Evaluatoren und Mitarbeiter:innen und Berater:innen für UN-Organisationen zusammen.

Für die Interviews erstellte das Team einen Leitfragenkatalog. Interviewpartner:innen hatten die Wahl, ob sie im Bericht namentlich genannt werden wollten oder anonym bleiben wollten. Da fast die Hälfte aller Interviewpartner:innen Wert auf Anonymität legte – vor allem die meisten deutschen Entscheidungsträger:innen und Praktiker:innen und deren Organisationen – wurden alle Interviews aus forschungsethischen Gründen und der Konsistenz wegen anonymisiert. Alle direkten Zitate aus den Interviews wurden den Interviewpartner:innen zur Abnahme vorgelegt. Im Verlauf der Interviews wurden uns immer wieder konkrete Beispiele genannt, die sich zum Teil auch in dieser Studie wiederfinden. Diese Beispiele basieren auf persönlichen Erfahrungen und/ oder spiegeln persönliche Einschätzungen und Meinungen wider und konnten im Rahmen dieser Studie nicht trianguliert werden. Letztlich bleiben daher unsere Beispiele, die wir vor allem in den Boxen und Fußnoten ausführen, anekdotisch. Zudem ist wichtig zu betonen, dass diese Studie nach einem für viele Beteiligten traumatischen Kriseneinsatz durchgeführt wurde. Daher waren viele Antworten emotional aufgeladen und dadurch geprägt, das Geschehene zu verarbeiten und zu rationalisieren.

Eine quantitative Analyse darüber, wie KKP die deutschen Vorhaben beeinträchtigte, konnte leider nicht in der vorgesehenen Weise durchgeführt werden.² Ursache hierfür war, dass wir keinen Zugang zu den relevanten Datensätzen erhielten, wenngleich diese in den Systemen der DO und Ministerien gespeichert sind (Box 3). Die zur Verfügung stehenden Datensätze (v.a. *A Survey of the Afghan People*) gaben keine Hinweise über Korruption bei deutschen oder internationalen Mittelgebern.

Box 3: KKP Datenlage: Mangel an öffentlich zugänglichen Daten

Konkrete Informationen oder Datensätze über deutsche Vorhaben in Afghanistan sind in der Regel nicht öffentlich zugänglich. Dies ist kein Afghanistan-spezifisches Problem, sondern betrifft sämtliche internationale Vorhaben deutscher Durchführungsorganisationen (DO)/ Bundeswehr. Dies überrascht, da Deutschland über ein gut organisiertes Evaluierungssystem verfügt. Verschiedene Autoren (Lange et al., 2023; Meiering et al., 2023; Natanzi & Schmeding, 2023) adressierten diesbezüglich eine fehlende Transparenz und Rechenschaftspflicht auf deutscher Seite. Die zwischen Februar und Mai 2024 konsultierten Webportale³ lieferten entweder keine öffentlich zugänglichen oder nur sehr eingeschränkte Daten mit einem zu geringen Detailgrad, um eine Analyse zu ermöglichen. Meist fehlten spezifische Filter für Afghanistan oder die wenigen verfügbaren Informationen lagen nicht immer in einem maschinenlesbaren Format vor (vgl. afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

Daher finden sich in Kapitel 8, in dem wir eine zahlenbasierte Bilanzierung von KKP für die deutschen Vorhaben vornehmen, nur Daten, die auf Extrapolationen von Analysen anderer Geberdaten beruhen.⁴ Wir berechneten dennoch einen Wert für Korruption und Ressourceneffizienz des bundesdeutschen Einsatzes in Afghanistan. Dieser ist allerdings nicht aus der Überprüfung der deutschen Vorhaben abgeleitet, sondern aus einer analogen Übertragung der angenommenen Werte des US-amerikanischen SIGAR für die US-Intervention auf den bundesdeutschen Einsatz. Damit errechneten wir einen oberen und einen unteren Schwellenwert, die jedoch mit großer Vorsicht zu genießen und nicht valide sind. Eine belastbare Berechnung der durch Korruption und Ressourceneffizienz entstandenen Kosten würde die Analyse und Prüfung einzelner Vorhaben bedürfen, was bei Weitem den Rahmen dieser Studie sprengen würde.

Dieses Gutachten basiert daher nicht auf einer ausreichenden Datenbasis, um die Bedeutung von KKP im Kriseneinsatz in Afghanistan systematisch zu analysieren und zu erheben. Stattdessen basiert das Gutachten auf Einzelfallbeschreibungen und anekdotischem Wissen, die durch Aussagen in der wissenschaftlichen und grauen Literatur gestützt werden.

1.2 Gliederung

Das Gutachten gliedert sich wie folgt: Zunächst werden wir in Kapitel 2 (Definition von KKP) eine Klärung der zentralen Begriffe von KKP vornehmen und erörtern, wie diese Begriffe zueinanderstehen. Hierbei ist es

² Die quantitative Datenrecherche zielte darauf ab, die Ausgaben der Fonds in jeder Phase der Hilfeleistung gemäß den internationalem Grundsätzen des öffentlichen Finanzmanagements und des öffentlichen Haushaltszyklus zu verfolgen.

³ U. a. Transparenzportal des BMZ (<https://www.transparenzportal.bund.de/dei>); GovData.de (<https://www.govdata.de/>); BMZ – Projekt- und Organisationsdaten; GIZ-Projekt-Daten (<https://www.giz.de/projektdaten/>); Bundeshaushalt Download-Portal (<https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>).

⁴ Die USA stellen hierbei die wichtigste Referenzgröße dar, da sie die größte Geber in Afghanistan waren und ihre Erhebungsstandards mit den deutschen vergleichbar sind. Darüber hinaus stellten die USA über SIGAR umfangreiche Informationen und Berichte zur Verfügung.

uns wichtig, deutlich zu machen, dass die Konnotation der Begriffe im afghanischen Sprachgebrauch etwas anders gelagert ist als im Verständnis internationaler Organisationen.

Kapitel 3 (Kontextualisierung von KKP in Afghanistan) führt in die Fallstudie Afghanistan ein und identifiziert konstituierende Treiber von KKP, die bereits vor Beginn des Kriseneinsatzes 2001 virulent waren. Dies sind der afghanische Rentierstaat, die politische Fragmentierung im Bürgerkrieg, die Bedeutung kollektiver Identitäten (u.a. Ethnizität) als Referenzrahmen für Patronage und Klientelismus sowie das Aufkommen rechtswidriger Ökonomien, v.a. der Drogenanbau.

Kapitel 4 (Struktur- und Förderfaktoren von KKP im Kriseneinsatz in Afghanistan (von 2001 bis 2022) gibt eine Übersicht über die zentralen Eckpfeiler des Kriseneinsatzes. Hierbei widmen wir uns zum einen den entscheidenden Weichenstellungen für die Bedeutung von KKP, die bereits zum Anfang der Intervention (Oktober 2001) gemacht wurden (4.1). Zudem betrachten wir, wie sich KKP in den politischen und ökonomischen Prozessen (Wahlen, Staatsaufbau, rechtswidrige Ökonomien) niederschlug (4.2). In einem dritten Unterkapitel betrachten wir, wie die internationale Gemeinschaft auf übergeordneter Ebene den Wiederaufbau von Afghanistan anging und welche zentralen Herausforderungen sich hierbei stellten (4.3).

Kapitel 5 (Die Bedeutung von KKP im afghanischen Wiederaufbau) stellt anhand der drei von der Enquete-Kommission vorgegebenen Themen dar, welche Rolle KKP an der Schnittstelle zwischen afghanischen Akteuren und Organisationen einerseits und den internationalen, respektiv den deutschen Organisationen andererseits spielte. Dabei betrachten wir zunächst das Feld „Sicherheit und Stabilisierung“ (5.1), anschließend „Staatsbildung und Governance“ (5.2) und schließlich „Entwicklung und Zivilgesellschaft“ (5.3). Bei dem letztgenannten Unterpunkt hatte die Enquete-Kommission noch eine Betrachtung des Themas „Frieden“ vorgeschlagen. Allerdings fiel uns hier eine direkte Zuordnung schwer, zumal wir das Thema an verschiedenen Stellen aufnehmen (u.a. 4.2, 5.1).

Wichtig war uns zudem, nicht nur den Blick von außen auf das Thema KKP zu werfen. Daher beschäftigt sich Kapitel 6 (Messung und Bewertung von KKP) damit, wie Afghan:innen selbst KKP betrachteten. Hierbei wird ersichtlich, dass Afghan:innen ein Verständnis von KKP aufwiesen, das von dem standardisierten, westlichen Verständnis abwich, aber auch Überlappungen aufwies.

Kapitel 7 (Gegenmaßnahmen) stellt dar, welche Gegenmaßnahmen die afghanische Regierung (7.1) und die internationale Gebergemeinschaft (7.2) entwickelten, um KKP einzudämmen. Der Fokus dieses Kapitels liegt allerdings auf den deutschen Kontroll- und Monitoringmaßnahmen (7.3). Diese werden im Detail dargestellt, aber auch die Einfallstore, die sich für KKP eröffneten.

Kapitel 8 (Größenordnung von KKP) versucht abschließend, für die Bereiche Patronage (8.1), Korruption (8.2) sowie Ressourceneffizienz (8.3) die Größenordnungen für die internationalen wie die deutschen Einsatzkosten zu umreißen. Diese Zahlen sind mit großer Vorsicht zu genießen, da diese in der Regel auf Schätzwerten basieren. So auch unser Fazit (8.4), in dem wir analog zu den SIGAR-Daten zu den USA einen oberen und einen unteren Schwellenwert von Korruption und Ineffizienz für den deutschen Ressourceneinsatz berechnen.

Inwiefern Afghanistan einen Einzelfall darstellt oder aber, ob sich ähnliche Tendenzen im Umgang mit KKP auch in anderen Kriseneinsätzen feststellen lassen, untersuchten wir in Kapitel 9 am Beispiel Malis, wo ein vergleichbarer Kriseneinsatz unter Beteiligung der gleichen vier Bundesressorts (AA, BMI, BMVg, BMZ) stattfand. Die Ergebnisse legen nahe, dass KKP eine Herausforderung darstellt, mit der Kriseneinsätze in fragilen Kontexten stets konfrontiert sind.

Im abschließenden Kapitel 10 (Ergebnisse und Empfehlungen) stellen wir die zentralen Ergebnisse des Gutachtens vor. Hierauf aufbauend geben wir konkrete Empfehlungen, wie die Bundesregierung, die internationale Gemeinschaft, aber auch DO in einem zukünftigen internationalen Krisenmanagement mit KKP umgehen sollten.

2 Definition von KKP

Korruption, Klientelismus und Patronage (KKP) sind drei zentrale Handlungslogiken, die einen unrechtmäßigen Umgang mit Ressourcen beschreiben und in allen Gesellschaften in unterschiedlichem Ausmaß anzutreffen sind. Es handelt sich hierbei um Handlungen, die sich gegenseitig stabilisieren und wie kommunizierende Röhren zueinanderstehen. Im Folgenden wollen wir zunächst die Definition für alle drei Begriffe liefern. Als einen vierten Begriff, der im Afghanistankontext sehr wichtig ist, berücksichtigen wir zudem den Begriff der Ressourceneffizienz. Im abschließenden Teil gehen wir zudem darauf ein, wie diese Begriffe zueinanderstehen.

2.1 Korruption

Die am weitesten verbreitete Definition von Korruption stellt den Missbrauch von Macht für private Zwecke in den Mittelpunkt. So definiert Transparency International Korruption als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“ (Transparency International, 2007, S. xxi). Dies umfasst sowohl finanzielle als auch nicht-materielle Vorteile, wie die Förderung politischer und beruflicher Ambitionen. Diese weit gefasste Definition adressiert verschiedene Formen korrupten Verhaltens im öffentlichen und privaten Sektor. Korruption bezieht sich nicht nur auf das Handeln von Einzelnen, die z.B. Schmiergelder an Regierungsbeamte oder Führungskräfte in Unternehmen zahlen⁵, sondern ist vielmehr das „Betriebssystem“ komplexer Netzwerke, die den öffentlichen und privaten Sektor mit Kriminellen verbinden, um die Gewinne ihrer Mitglieder zu maximieren (Chayes, 2015, 2017; Cooley & Sharma, 2017).

In von Korruption durchzogenen Gesellschaften erlebt der Durchschnittsbürger in der Regel täglich Korruption in kleinem Maßstab (*petty corruption*). Diese bezieht sich auf kleinere Missbräuche, die begangen werden, um persönliche Vorteile zu erlangen (Ang, 2020). Die große Korruption (*grand corruption*) hingegen ist viel weitreichender und schließt hochrangige Eliten ein. Diese Art von Korruption betrifft die Veruntreuung von beträchtlichen öffentlichen Vermögenswerten, die Sicherung lukrativer Regierungsaufträge und Ressourcen sowie die anschließende Erzielung beträchtlicher persönlicher Gewinne aus diesen Geschäften (Ang, 2020; Transparency International, 2007).

Korruption auf höchster Ebene entzieht nicht nur den öffentlichen Kassen erhebliche Mittel, sondern untergräbt das Vertrauen in die Regierung und behindert eine effektive Regierungsführung (Bajpai & Myers, 2020; UNODC, 2003). Sie durchdringt die staatlichen Institutionen und Verwaltungsstrukturen eines Landes und hat enorme Auswirkungen auf deren Leistungsfähigkeit und Effizienz. Sowohl die Korruption in kleinem als auch im großen Stil tritt in verschiedenen Formen auf, die jeweils mit unterschiedlichen unethischen und unmoralischen Verhaltensweisen verbunden sind. Dazu gehören Bestechung, Veruntreuung, Vetternwirtschaft und Schmiergeldzahlungen (siehe Tabelle 1). Sowohl die Forschung als auch globale Finanzorganisationen heben die negativen Auswirkungen von Korruption auf Gesellschaft, Wirtschaft und Politik hervor. So führt Korruption zu steigenden Kosten, Ineffizienz, Instabilität und schlechter Regierungsführung⁶ und ermöglicht weitere kriminelle Aktivitäten.⁷

2.2 Patronage

Patronage umschreibt eine stabile zwischenmenschliche Beziehung, die durch privaten und persönlichen Austausch gekennzeichnet ist, und in der Vorteile selektiv an Einzelpersonen oder Gruppen als Gegenleistung für Loyalität oder politische Unterstützung verteilt werden (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Rothstein & Varraich, 2017; Scott, 1972, 1976). Patronagebeziehungen sind von Natur aus hierarchisch, durch eine Asymmetrie von Macht und Status gekennzeichnet und werden kontinuierlich neu ausgehandelt.⁸ In Kontexten wie Afghanistan wird Patronage (Box 4) von der breiten Bevölkerung jedoch nicht unbedingt als inhärente Form der Korruption wahrgenommen. Stattdessen stellt Patronage einen integralen Bestandteil der alltäglichen politischen Landschaft dar, insbesondere als Teil einer bestimmten Phase des Staatsbildungsprozesses. In einem gespaltenen und fragilen Kontext wie Afghanistan generieren Patron-Klient-Beziehungen

⁵ Siehe Mauro (1995); Persson, Rothstein & Teorell (2013); Rose-Ackerman (2008); Rothstein (2021); Transparency International (2007).

⁶ Siehe Aida (2009); Bajpai & Myers (2020); Blackburn, Bose & Haque (2006); UNODC (2003); Weltbank (1997).

⁷ Siehe Cooley & Sharma (2017); Jackson (2020); Rose-Ackerman 2008; Sharan (2022).

⁸ Die meisten internationalen Organisationen betrachten Patronage als eine Form der Korruption, da sich ein Netzwerk, das mit Politikern verbunden ist, staatliche Vorteile verschafft (OECD, 2005; World Bank, 1997). In ähnlicher Weise betrachten einige Wissenschaftler:innen auf Patronage beruhende Postenvergaben als eine Form der Korruption (Kawata, 2006). Einige Autoren (Amundsen, 2006) betrachten Patronage als eine Form der politischen Korruption, die sich von administrativer und bürokratischer Korruption unterscheidet und auf der höchsten Ebene des politischen Systems auftritt.

eine gewisse gesellschaftliche Stabilität, da sie eine loyale Basis politischer, militärischer und administrativer Unterstützer schaffen. In multiethnischen und tribalen Gesellschaften mit geringem Vertrauen tragen ethnische und Stammes-Identitäten zur Verfestigung und Aufrechterhaltung von Patronage bei.

Box 4: Andewali und waseta

Andewali regelt die Interaktionen zwischen den afghanischen Eliten und ist gekennzeichnet durch wechselseitige Beziehungen zwischen Personen mit gemeinsamen Interessen. Diese informelle Regel bestimmt den politischen sowie gesellschaftlichen Status und generiert politischen Schutz. Wer sich nicht an die *andewali*-Prinzipien hält, kann politische Gunst, Zugang zu einflussreichen Netzwerken und politischen Schutz verlieren und damit im politischen System in Ungnade fallen.

Waseta bedeutet, persönlichen Einfluss zu nutzen, um Zugang zu Ressourcen oder Dienstleistungen zu erhalten. Diese Praxis basiert auf Solidaritätsbeziehungen wie Verwandtschaft, ethnischer Zugehörigkeit oder Stammeszugehörigkeit. Dies kann bedeuten, einem Verwandten zu einem Job zu verhelfen, korrupte bürokratische Hürden zu überwinden, ein medizinisches Visum zu erhalten oder vertrauliche Informationen weiterzugeben, um einem Mitglied der Gemeinschaft zu einem Auftrag zu verhelfen. In Afghanistan trägt die informelle Institution der *waseta* zu einer „Gesellschaft des Schuldens“ bei, in der die Nichtbeachtung der Gegenseitigkeit zu Ablehnung und sogar Schande in der Gemeinschaft führen kann. In diesem Zusammenhang sind Zugang und *waseta* wichtige soziale und politische Währungen, die den Status und die Rolle des Einzelnen in der Gesellschaft und der politischen Landschaft beeinflussen. Angesichts der tiefen Spaltung und des Misstrauens in der afghanischen Gesellschaft entlang ethnischer und tribaler Unterschiede avancieren politische Eliten oft als verlängerter Arm ihrer Gemeinschaften und sind daher, sobald sie in eine Position von Macht und Einfluss gelangen, verpflichtet, Zugang zu Macht und Ressourcen zu gewähren, einschließlich z.B. der Bereitstellung von Arbeitsplätzen für das Klientel eines Dorfältesten.

2.3 Klientelismus

Der Begriff Klientelismus wird oft mit Patronage austauschbar verwendet. Klientelismus beinhaltet direkte und transaktionale Beziehungen, in denen Dienstleistungen, Güter oder materielle Vorteile gegen politische Unterstützung und Loyalität eingetauscht werden – etwa in Form von Wählerstimmen (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Levitsky, 2003; Weingrod, 1968). In schwachen demokratischen Systemen spielt Klientelismus eine wichtige Rolle bei der Beeinflussung von Wahlergebnissen und der Gestaltung von Parteistrategien (Levitsky, 2003). Wie Patronage funktioniert Klientelismus über informelle Netzwerke. Klientelismus basiert auf einer expliziten Vereinbarung, die eine gegenseitige Abhängigkeit schafft und einen Kreislauf von Abhängigkeit und Loyalität aufrechterhält. Diese Abhängigkeit kann die Rechtsstaatlichkeit ernsthaft untergraben, indem sie eine Kultur der Korruption und Vetternwirtschaft fördert⁹, die dazu führt, dass bei politischen Entscheidungen kurzfristige, klientelistische Ziele über langfristige, gemeinwohlorientierte Ziele gestellt werden. Korruption steht in enger Verbindung mit Klientelismus (Kawata, 2006; Kitschelt & Wilkinson, 2007; Treisman, 2007). In beiden Fällen manipulieren politische Akteure öffentliche Ressourcen zu ihrem persönlichen (finanziellen oder politischen) Vorteil. Klientelismus und Korruption gedeihen in der Regel in Kontexten, in denen staatliche Institutionen schwach und fragil sind, Armut weit verbreitet ist und der Staat stark in die Wirtschaft involviert ist.¹⁰

2.4 Ressourceneffizienz

Neben den drei Bereichen Korruption, Klientelismus und Patronage heben wir einen vierten Bereich hervor, den man als Ressourceneffizienz beschreiben kann (OECD, 2005/2008). Ressourceneffizienz stellt einen Graubereich im KKP-Feld dar. Denn häufig werden Ressourcen zwar ordnungsgemäß ausgegeben und rechtmäßig verbucht, weshalb keine Korruption beanstandet werden kann. Ressourceneffizienz bezieht sich darauf, wie gut finanzielle, personelle oder materielle Ressourcen eingesetzt werden, um Ziele zu erreichen.

⁹ „Ja, es war eine Kultur der Korruption. Es war, als hätte man so viele schwarze Punkte auf einem Blatt Papier, dass das ganze Blatt schwarz war. Wenn man dann einen weißen Punkt hat, sieht das nicht gut aus. Ein weißer Punkt war so sauber, dass er dort nicht gut aussah“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 7, 03.04.2024).

¹⁰ Einige Wissenschaftler:innen verwenden Korruptionsindizes als Indikatoren für das Ausmaß von Klientelismus (Keefer, 2007; Persson, Tabellini & Trebbi, 2003). Viele Formen der Korruption (z.B. die Bestechung von Beamten oder die Veruntreuung von Geldern) haben jedoch nichts mit Klientelismus zu tun. Klientelismus in Form von Stimmenkauf, Lobbyismus und der Beauftragung von Mittelsmännern muss zudem nicht unbedingt als korrupte Praxis angesehen werden.

Es konzentriert sich auf die Minimierung von Verschwendungen und die Maximierung der Wirkung. Ressourcenineffizienz bedeutet dagegen, dass Gelder entsprechend keiner Kosten-Nutzung Rechnung ausgegeben werden:

- **Transaktionskosten:** Übermäßige Bürokratie und Verwaltungskosten können Ressourcen von Vorhaben abschöpfen. Ein Beispiel hierfür ist die Vergabe von einer Kette an Unteraufträgen.
- **Ineffiziente Zuweisung:** Ressourcen können ineffizient zugewiesen werden, was zu suboptimalen Ergebnissen führt. Ein Beispiel ist etwa der Ankauf von überteuernten Materialien.
- **Mangelnde Koordination:** Fragmentierte Bemühungen mehrerer Geber können zu Doppelarbeit und Ressourcenverschwendungen führen. Ein Beispiel ist, wenn zwei Organisationen in einer Gemeinde jeweils eine Schule bauen, aber nur eine benötigt wird.
- **Fehlende Abstimmung:** Wenn Vorhaben nicht auf die lokalen Bedürfnisse oder Prioritäten abgestimmt sind, können Ressourcen verschwendet werden. Ein Beispiel ist, wenn eine vierspurige Straße für eine kleine Gemeinde gebaut wird.

Solche Formen der Ressourcenineffizienz können aus unterschiedlichen Gründen auftreten. Sie sind jedoch schnell verdächtig, durch KKP hervorgerufen worden zu sein, selbst wenn sich dies nicht nachweisen lässt. Wie wir zeigen werden, trat im Falle von Afghanistan bei der Durchführung von Vorhaben Ressourcenineffizienz in hohem Maße auf.

2.5 KKP als ein System

Korruption, Klientelismus, Patronage und ineffiziente Ressourcennutzung sind miteinander verbundene Konzepte, die erhebliche Auswirkungen auf politische und wirtschaftliche Systeme haben, insbesondere in Regionen mit einem schwachen institutionellen Rahmen. Während die Bedeutung der vier Begriffe in verschiedenen sozialen und kulturellen Kontexten stark variiert, gibt es übergreifende Verbindungen und Korrelationen zwischen ihnen: Wenn Patronage und Klientelismus weit verbreitet sind, können sie zu Korruption und Straflosigkeit führen, ebenso wie Korruption Patronage und Klientelismus bedingen kann. Diese Praktiken führen zu einem Teufelskreis, der schlechte Regierungsführung bedingt, das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat untergräbt und die gesamtgesellschaftliche Entwicklung behindert, indem persönliche Interessen über das Gemeinwohl gestellt werden. Darüber hinaus tritt KKP in verschiedenen Formen auf (siehe Glossar). Dazu gehören Bestechung, bei der Geld oder Gefälligkeiten angeboten werden, um eine Entscheidung zu beeinflussen, Unterschlagung, bei der Gelder veruntreut werden, Vetternwirtschaft, bei der Verwandte bei der Vergabe von Arbeitsplätzen oder Aufträgen bevorzugt werden, Erpressung, bei der jemand zur Herausgabe von Geld oder Gütern gezwungen wird, und Schmiergeldzahlungen, bei denen illegale Zahlungen als Gegenleistung für Dienstleistungen angenommen werden. Weitere häufige Formen sind Geldwäsche, bei der Gewinne aus illegalen Aktivitäten als rechtmäßig getarnt werden, Betrug, bei dem andere zum eigenen Vorteil getäuscht werden, und Interessenkonflikte, bei denen persönliche Interessen mit dienstlichen Pflichten kollidieren. Jede dieser Formen von Korruption und korruptem Verhalten hat unterschiedliche Auswirkungen auf staatliche Institutionen, Gesellschaft und Wirtschaft.

3 Kontextualisierung von KKP in Afghanistan

Die Entwicklung des modernen afghanischen Staates ging mit der Abhängigkeit von internationalen Patronen einher (Schetter, 2004). Das „Große Spiel“ (*Great Game*) zwischen Britisch Indien und Russland führte seit dem späten 19. Jahrhundert zur Schaffung eines „Rentierstaates“, in dem ausländische Hilfe den afghanischen Staat in hohem Maße subventionierte.¹¹ Die afghanischen Machthaber verließen sich auf externe Einnahmequellen, um ihr politisches Überleben abzusichern und die eigene Bevölkerung zu kontrollieren (Shahrani, 1990; Barfield, 2012; Dupree, 1973).¹² Erst in den 1920er Jahren versuchte der reformorientierte König Amanullah Khan (1919-1929), die Abhängigkeit vom britischen Patron zu verringern, indem er die afghanische Wirtschaft besteuerte und die Zuwendungen an die Stammesführer reduzierte (Kakar, 2006; Saikal, 2006). Als Konsequenz rebellierten die Stammeseliten und religiösen Eliten. Während des Kalten Krieges unter König Zahir Schah (1933-1973) wahrte Afghanistan seine Neutralität und bezog sowohl aus dem Westen wie aus der Sowjetunion massiv Entwicklungshilfe. Zwischen 1956 und 1973 machten ausländische Zuschüsse und Kredite 80 Prozent der afghanischen Investitions- und Entwicklungsausgaben aus (Rubin, 2002, S. 65).¹³

Der in Afghanistan etablierte Rentierstaat verknüpfte jedoch nicht nur die internationale mit der nationalen Politik, sondern strukturierte auch das afghanische Regierungssystem. Mit Kabul als Zentrum basierte die afghanische Regierung auf einem hierarchischen System, in dem die Hauptstadt Anweisungen an die Provinz- und Distriktebene weiterleitete, dessen Handlungsspielraum jedoch aufgrund der Stärke der lokalen Eliten recht beschränkt blieb (Maley, 2002; Rubin, 2002; Schetter, 2013). Dadurch verfestigten sich Reziprozität und Patronage im afghanischen Staatswesen. Diese Patronagesstrukturen perpetuierten sich im Afghanistan-Krieg, der mit der sowjetischen Intervention 1979 begann. Die Sowjets unterstützten die afghanischen Kommunisten, während westliche und regionale Akteure (Pakistan, Iran, Saudi-Arabien) verschiedene dschihadistische Gruppen förderten (Roy, 1990; Maley, 2002). Die Abhängigkeit von externen Patronen untergrub die Souveränität Afghanistans, da die politischen und militärischen Führer die Interessen ihrer Geldgeber über die nationale Einheit und Stabilität stellten. Auch die während des Krieges etablierte humanitäre Hilfe, die Millionen von Afghan:innen versorgte und zur Gründung hunderter afghanischer NRO führte, war Bestandteil dieses Patronagesystems und bildete den Keim für die Entwicklungszusammenarbeit seit 2001 (Fielden, 1998; Nunan, 2016). Im Bürgerkrieg der 1990er Jahre intensivierten sich die Patronagebeziehungen zwischen Afghanistans Nachbarländern und rivalisierenden afghanischen Kriegsparteien. Im Verlauf des Krieges gibt es drei Aspekte, die zu einer Intensivierung von KKP beitragen:

- **Politische Zersplitterung:** Seit dem Zusammenbruch der Monarchie im Jahr 1973 und mit Beginn der sowjetischen Intervention 1979 fragmentierten sich die afghanischen Eliten aufgrund konkurrierender Patronagesysteme entlang sozialer, ethnischer und regionaler Unterschiede in unzählige politische Fraktionen, die sich gegenseitig bekämpften.¹⁴ Sowohl die Kommunisten wie die Dschihadisten waren in unzählige Gruppierungen zersplittet. Der äußerst blutige Bürgerkrieg der 1990er Jahre führte zudem zum Aufstieg von Kriegsfürsten, was die regionale Zersplitterung des Landes intensivierte.¹⁵ Wenn gleich Kriegsfürsten in Afghanistan aufgrund ihrer Kontrolle von Gewaltmitteln die Etablierung eines legitimen Staatswesens untergruben¹⁶, schufen sie auch eigene Regierungsstrukturen (u.a.

¹¹ Siehe Gregorian (1969); Hanifi (2011); Rubin (2002); Saikal (2006); Suhrke (2011).

¹² Im Jahr 1882 gewährte die britische Regierung dem afghanischen Emir Abul Rahman Khan (1880-1901) eine jährliche Unterstützung von 1,2 Millionen indischen Rupien, die nach der formellen Festlegung der Durand-Linie als Grenze zwischen Afghanistan und dem Britischen Empire 1893 auf 1,8 Millionen erhöht wurde (Hanifi, 2011; Saikal, 2006; Rubin, 2002). Die britische Hilfe ermöglichte es dem afghanischen Emir, jeglichen Widerstand autonomer Stämme, ethnischer Gruppen und Regionen zu brechen und eine zentralistische Herrschaft des afghanischen Staates zu etablieren.

¹³ Zwischen 1950 und 1959 betrug die US-Hilfe insgesamt 148,3 Millionen US-Dollar, die sowjetische Hilfe 246,2 Millionen US-Dollar (Arnold, 1985, S. 39). Die USA bauten den Kandahar-Kabul-Highway, die Sowjets den Kandahar-Herat-Highway und den Salang-Tunnel, der den Süden mit dem Norden des Hindukusch verband. Zwar beschleunigte die internationale Patronage Modernisierungsprozesse in Afghanistan, führte aber auch dazu, dass der afghanische Staat zu einem Rentierstaat und die afghanischen Eliten zu Klienten konkurrierender Länder avancierten (Bradsher, 1999; Shahrani, 2002; Arnold, 1985; Rubin, 2002). Während z.B. die Bundesrepublik den Aufbau der Polizeiakademie unterstützte, förderten die Türkei und die Sowjetunion die Militärakademie und konnten so in verschiedene Bereiche der afghanischen Streitkräfte eindringen und Klientel aufbauen (Giustozzi, 2000).

¹⁴ In den 1980er Jahren führte die Aufsplitterung innerhalb der kommunistischen People's Democratic Party of Afghanistan zu einer Spaltung der Eliten entlang einer Stadt-Land-Trennlinie (Arnold, 1985; Bradsher, 1999).

¹⁵ Als die von der Regierung unterstützten, bewaffneten Kriegsfürsten Anfang der 1990er Jahre die Schwäche des kommunistischen Regimes erkannten, wandten sie sich gegen dieses und übernahmen die Kontrolle über große Teile des Staates, einschließlich seiner Streitkräfte und Ausrüstung. Zugleich agierten mächtige dschihadistische Kommandeure autonom, während ihre politischen Führer in Pakistan lebten.

¹⁶ Siehe Ahram & King (2012); Lezhnev (2005); Newman & Richmond (2006); Stedman (1997).

Steuersysteme, Zollbehörden, Verwaltung).¹⁷ Die Taliban, die 1994 aufkamen, stellten einen bewussten Kontrapunkt zu den Kriegsfürsten und Dschihadisten dar, indem sie Einigkeit demonstrierten und damit antraten, die Zersplitterung des Landes zu überwinden.¹⁸

- ***Qawm-Identitäten:*** Die meisten Afghan:innen gehören einer erweiterten Solidargemeinschaft an, die als *qawm* bezeichnet wird und auf gemeinsamer Sprache, Konfession, regionale Zugehörigkeit etc. beruht.¹⁹ Vor allem ethno-religiöse Identitäten und Rivalitäten²⁰ verstärkten die Herausbildung von Patronagestrukturen während des Krieges.²¹ Einzelne Machthaber instrumentalisierten diese Identitäten, um Patronage- und Klientelnetzwerke zu festigen und sich als Beschützer ihrer jeweiligen Gemeinschaften vor gewalttätigen Übergriffen zu legitimieren (Kaufmann, 2000; Schetter, 2005).²² Das afghanische Staatswesen avancierte zur begehrten Ressource, um Klientelbeziehungen zu bedienen und die eigene Macht zu festigen. Die Ämtervergabe im ersten Kabinett 1992 der Dschihadisten verlief entlang ethnischer Grenzen und lieferte damit die Blaupause für die afghanische Regierung nach dem Kollaps der Taliban 2001 (siehe Kap. 4.1).
- **Gewaltökonomie:** Die Intensivierung des Krieges führte zur Entstehung einer Gewaltökonomie (Goodhand, 2002, 2008; Mansfield, 2014).²³ Seit den 1990er Jahren finanzierten Kriegsfürsten und Kommandeure ihre militärischen Operationen zunehmend durch eine Schattenwirtschaft. Vor allem das rasante Wachstum des Opiumhandels festigte die Drogenökonomie als zentrale Säule der ländlichen Wirtschaft Afghanistan (Kühn, 2024; Mansfield, 2014; Pain, 2008).²⁴ Dies förderte eine symbiotische und enge Beziehung zwischen Dschihadisten und Kriegsfürsten einerseits und Drogenhändlern und Schmugglern andererseits (Mehran, 2013; Dearing, 2021; Goodhand, 2008).²⁵ Angesichts des enormen Ausmaßes des afghanischen Opiumanbaus²⁶ avancierte die Drogenökonomie zur Basis einer transnationalen Ökonomie, in die internationale kriminelle Netzwerke verwickelt waren. Den Taliban gelang es im Jahr 2000/1, die Opiumproduktion fast auf null zurückzufahren, was jedoch ein einmaliges Ereignis blieb (siehe Tabelle 1).

¹⁷ Kriegsfürsten verteilten ihre Einnahmen über ein umfassendes Klientelsystem an die von ihnen kontrollierten Gemeinschaften (Malejacq, 2020; Mukhopadhyay, 2009; Giustozzi, 2008).

¹⁸ Bis heute sprechen die Taliban nach außen mit einer Stimme, obwohl konkurrierende Fraktionen existierten (Rahimi & Watkins, 2024). Die einzige Abspaltung ist der Islamische Staat Khorasan, der entstand, als die Taliban die Friedensgespräche in Doha aufnahmen (Giustozzi, 2018; Schetter & Mielke, 2022).

¹⁹ Der Begriff *qawm* kann sich auf jedes gesellschaftliche Segment beziehen, Afghanen verwenden *qawm*, um die Solidarität und Verbundenheit innerhalb ihrer Gruppe zu betonen (Bacon, 1958; Barfield, 2012; Glatzer, 1998).

²⁰ In Afghanistan gibt es über 50 Ethnien, von denen die Paschtunen (35%-45%), die v.a. im Süden und Osten des Landes leben, zahlenmäßig dominieren. Die Tadschiken (20%-25%) leben vor allem in Nordosten und in den Städten des Landes, während die Usbeken (10%-15%) im Norden und die schiitischen Hazara (15%-25%) in Zentralafghanistan leben.

²¹ Siehe Dorronsoro (1995); Maley (1998, 2002); Roy (1995); Simonsen (2004); Wimmer & Schetter (2002).

²² Einige der von den Dschihadisten begangenen Gräueltaten sind im Afghanistan Justice Project (2005), im US Department of State (1996), in HRW (1998, 2001a, 2001b) und in UNCHR (1999) dokumentiert.

²³ Zur Aufrechterhaltung ihres Kampfes entwickelten die Dschihadisten in den 1980er Jahren Schmuggel- und Handelsnetzwerke, um sich mit Waffen, Munition und anderen logistischen Notwendigkeiten zu versorgen (Ahmad, 2017; Peters, 2009). Der Schmuggel wichtiger Bodenschätze (u.a. Edelsteine) sowie von Drogen wurde zur wichtigsten Finanzierungsquelle für dschihadistische Gruppen und Warlords.

²⁴ Die leichte Transportierbarkeit und lange Haltbarkeit machten Opium zu einer idealen *cash crop*. Bauern und Händler konnten es vorrätig halten und Preisschwankungen abwarten, um zu den günstigsten Zeitpunkten im landwirtschaftlichen Zyklus zu verkaufen und so ihre Gewinne zu maximieren.

²⁵ Diese Allianz stärkte nicht nur die Kriegsparteien, sondern ermöglichte es auch kriminellen Netzwerken, ihre Aktivitäten und ihren Einfluss in der afghanischen Gesellschaft und Wirtschaft auszuweiten (Ahmad, 2017, S. 33; Peters, 2017; Roy, 1990).

²⁶ Der Anteil Afghanistans an der Opiumproduktion stieg von etwa 20% im Jahr 1980 auf über 70% zum Ende der 1990er Jahre (UNODC, 2002, S. 2). Auf dem Höhepunkt des Bürgerkrieges 1994 erreichte die geschätzte Opiumproduktion 3.400 Tonnen und stieg während der Taliban-Herrschaft auf 4.600 Tonnen im Jahr 1999 (UNODC, 2002). Im Jahr 2002 wurde die Anbaufläche für Schlafmohn in Afghanistan auf 69.000 bis 79.000 Hektar geschätzt. Zwischen 1994 und 2000 schwankten die geschätzten jährlichen Einnahmen aus der Opiumproduktion in Afghanistan zwischen 50 und 200 Millionen US-Dollar (UNODC, 2002, S. 5). Der weltweite Gesamtumsatz aus dem illegalen internationalen Handel mit afghanischen Opiaten wurde auf 25 Milliarden US-Dollar geschätzt (UNODC, 2002).

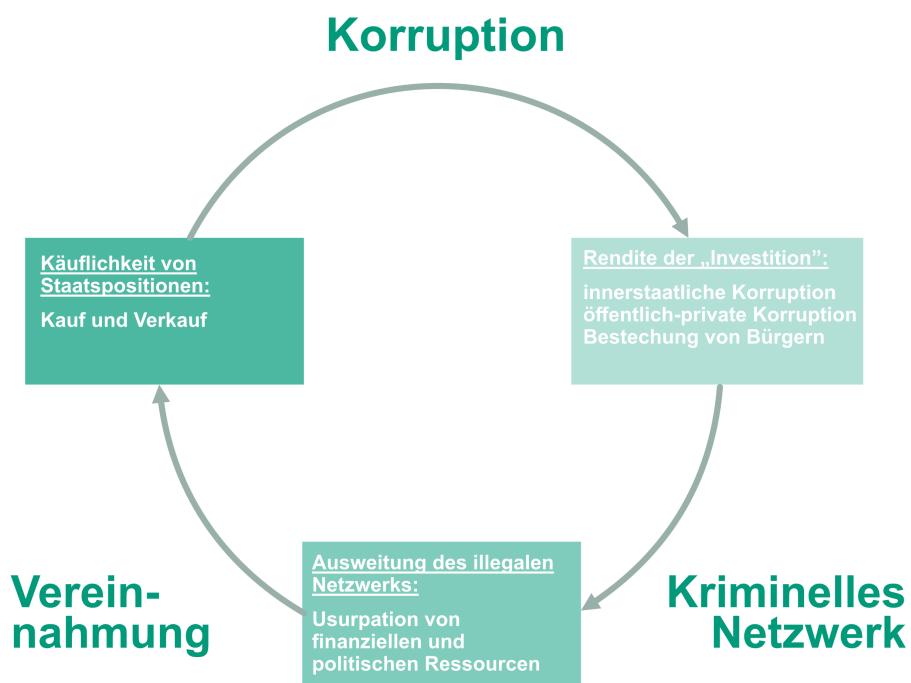
Tabelle 1: Opium-Produktion in Afghanistan (1994-2002, in Tonnen)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
3.400	2.300	2.200	2.800	2.700	4.600	3.300	185	3.400

Quelle: UNODC Report, 2002

Es kann geschlussfolgert werden, dass die Staatswerdung Afghanistans wie der langanhaltende Bürgerkrieg die Entstehung verdichteter KKP-Strukturen bedingten. Im Zentrum der KKP-Logik stand das Streben der Eliten nach Macht (siehe Abbildung 2). Zur Absicherung ihrer Macht- und Einflusspositionen banden die Patronen ihre Klienten, einschließlich lokaler Eliten und Gefolgschaft, über die Vergabe von Ressourcen und die Mobilisierung ethnoreligiöser Identitäten an sich.

Abbildung 2: Kreislauf von Korruption und Macht



Quelle: Gardizi, Hussmann & Torabi (2010)

4

Struktur- und Förderfaktoren von KKP im Kriseneinsatz in Afghanistan (2001 bis 2022)

In diesem Kapitel betrachten wir die Eckpfeiler des Kriseneinsatzes in Hinblick auf KKP. Hierbei untersuchen wir zum einen die zentralen politischen Prozesse und wie sich diese auf KKP auswirkten. In einem ersten Schritt (4.1) fokussieren wir auf die entscheidenden Weichenstellung zu Beginn der Intervention und was dies für KKP bedeutete (Oktober 2001). In einem zweiten Schritt betrachten wir, wie sich KKP in den politischen und ökonomischen Prozessen (Wahlen, Staatsaufbau, rechtswidrige Ökonomien) niederschlug (4.2). Schließlich betrachten wir im letzten Unterkapitel, wie auf übergeordneten Ebenen der Wiederaufbau von Afghanistan angegangen wurde und welche zentralen Herausforderungen sich hierbei für den Umgang mit KKP stellten (4.3).

4.1

Beginn der Militärintervention und Bonn-Konferenz (2001)

Als Reaktion auf 9/11 begannen die USA am 7. Oktober 2001 mit der *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan. Um die US-amerikanischen Verluste zu minimieren und die militärischen Erfolgsaussichten zu erhöhen, wählten die USA die Strategie, Stellungen der Taliban aus der Luft anzugreifen, während verschiedene Einheiten der Nordallianz – dem Zusammenschluss von Dschihadisten und Kriegsfürsten, die die Taliban bekämpften –, mit logistischer Unterstützung der USA und Großbritanniens von Norden her angriffen (Andres, Wills & Griffith, 2005). In einer Anhörung im Senat am 26. Juni 2002 beschrieb der damalige Vorsitzende des Senatsausschusses für auswärtige Beziehungen und heutige Präsident der USA Joseph R. Biden die US-Strategie:

“It seems as though we have replaced the strategy—not replaced; we have, instead of a strategy of an international security force being extended beyond Kabul, that we basically have, my phrase, not yours, a warlord strategy, which is, if there is peace and calm in any of the four major sectors of Afghanistan, even though it is imposed by and/or is primarily accountable to the fact that a warlord is in charge, that—that constitutes stability” (Afghanistan: Building Stability, Avoiding Chaos, 2002).

Die USA hatten kaum Kontrolle über ihre afghanischen Koalitionspartner, die trotz wiederholter Warnungen der USA im November 2001 in Kabul einmarschierten, als sich die Taliban ohne Widerstand zurückzogen. Die von den USA zu Beginn der Intervention gewählte Strategie kann als die entscheidende Weichenstellung gesehen werden, um KKP in Afghanistan als die herrschenden Spielregeln zu verfestigen. Denn die neuen Machthaber füllten das Machtvakuum über Kabul und andere große Städte direkt aus. Viele Afghan:innen sahen die Rückkehr der Dschihadisten und Kriegsfürsten, die für unzählige Gräueltaten und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Bürgerkrieg verantwortlich waren, als enorm problematisch an.²⁷ Die Afghanistan-Konferenz, die vom 27. November bis 05. Dezember 2001 in Bonn stattfand und die die Roadmap für die politische Neuordnung Afghanistans setzte, konnte diese neuen Machtkonstellationen nicht ignorieren.²⁸ So dominierten die (Kriegs-)Eliten die Konferenz. Die Taliban blieben ausgeschlossen, was im Nachhinein als einer der größten Fehler angesehen wurde (Schetter, 2001). Astri Suhrke (2018, S. 21) bezeichnete dies als „kein Friedensabkommen, sondern als eine Erklärung über eine Nachkriegsordnung, die die militärisch-politische Logik des totalen Sieges und die Macht der USA und ihrer Verbündeten angesichts der Vertreibung der Taliban prägte.“ Die USA luden vier politische Gruppierungen ein, die bestimmte afghanische Klientelnetzwerke repräsentierten:²⁹

- **Nordallianz:** Eine Koalition der Kriegsfürsten und dschihadistischen Gruppen, die in den 1990er Jahren gegeneinander gekämpft und von den Taliban besiegt worden waren, aber durch ihre Allianz

²⁷ „Also was wir als Korruption definieren, dass ich jemandem Geld auf den Tisch lege. (...) Darauf ist doch die ganze Operation Enduring Freedom aufgebaut gewesen. Landet jemand mit einem Geldkoffer, gibt Dostums Reitern eine Million, fünf Millionen, zehn Millionen Dollar. (...) Also ich kaufe mir diese Kämpfer, hab dann noch Artillerie, die vor den Reitern alles plattbombt, dass die auch ehrenhaft mit ihren Pferden da reinreiten können“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

²⁸ „Das große Manko der Petersberg-Konferenz war aus meiner Sicht, dass wir ein Friedensabkommen geschaffen haben und einen neuen Staat aufbauen wollten mit den Warlords. Das war aus meiner Sicht der Fehler“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 3, 24.04.2024)

²⁹ Trotz der Meinungsverschiedenheiten über den Prozess und des Interesses der Akteure, die Positionen ihrer Stellvertretergruppen zu stärken, gab es eine echte Zusammenarbeit und einen Konsens zwischen den wichtigsten internationalen und regionalen Mächten, einschließlich Iran und Pakistan, dass eine neue, inklusive Regierung mit breiter Legitimität schnell gebildet werden müsse, obwohl Iran eine zukünftige Rolle des Königs ablehnte. Russland hingegen war pessimistisch, dass eine Einigung auf einer einzigen Konferenz erzielt werden könne und stellte sich einen längeren Prozess über mehrere Monate vor (Dobbins, 2008, S. 70-76).

mit der US-geführten Invasion Ende 2001 die Kontrolle über die Stadt Kabul und den größten Teil des Landes übernehmen konnten.

- **Rom-Gruppe:** Eine Klientelgruppe bestehend aus im Westen ansässigen Technokraten und ehemaligen Politikern mit Verbindungen zum ehemaligen König (Zahir Shah), der in Rom lebte.
- **Zypern-Gruppe:** Eine Gruppe weniger bekannter Politiker, die Klient des Iran waren und von Humayoun Jareer, dem Schwiegersohn des berüchtigten Dschihadisten-Führers Gulbuddin Hekmatyar, angeführt wurden.
- **Peschawar-Gruppe:** Ein loses Netzwerk ethnischer Paschtunen aus Ostafghanistan, die eng mit Pakistan verbunden waren und dessen Interessen vertraten, angeführt von Sayed Ahmad Gailani.

Ziel war eine Einigung über die Machtverteilung und ein Fahrplan für die Zukunft Afghanistan. Schnell wurde klar, dass die Nordallianz, die als Partner der US-geführten Invasion aus dem Krieg siegreich hervorgegangen war, die Konferenz dominierte. Ihr gelang es, alle wichtigen Ministerien im Sicherheitssektor zu besetzen und die Ernennung von Hamid Karzai zum Chef der Übergangsregierung zu beeinflussen (Dobbins, 2008; Khalilzad, 2016). Die Kabinettposten wurden im Wesentlichen als Kriegsbeute verteilt. Die VN und die USA erhöhten bewusst die Zahl der Ministerien für die Übergangsregierung, um möglichst viele Beteiligten unterzubringen und zu belohnen (Maley, 2006). Ein:e afghanische:r Interviewpartner: in kommentierte dies wie folgt:

„Ich denke, jeder aus den verschiedenen politischen Gruppen wollte einen Posten in der Regierung. Als Garantie für ihre Sicherheit in der Zukunft, denn jeder von ihnen wollte geschützt werden. Um bedeutend zu sein, brauchten sie einen Regierungsposten. Und in einem Regierungsamt mussten sie mit jemandem verbunden sein, der in der Machtteilungsstruktur etwas zu sagen hatte. In der Machtverteilung benötigte jede Person die Unterstützung ihrer Klienten und ihres Netzwerks. Sonst würde sie irrelevant“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

Die Übergangsregierung festigte die Macht wichtiger Eliten und schuf damit die Grundlage für die Etablierung von KKP als herrschende Spielregel (Maley, 2018; Sharan, 2022). In der Folge mussten sich die internationalen militärischen und zivilen Akteure auf diese afghanischen Patronagestrukturen einlassen, um ihre Interessen zu sichern. Dies ist auch der Grund, weshalb die USA, die Bundesrepublik und andere Staaten immer wieder afghanische Patrone hofierten (siehe Box 5).

Box 5: Deutsche Gefälligkeiten

Die Bundesregierung erwies ausgewählten afghanischen Politikern immer wieder Gefälligkeiten. Vor allem ließen sich afghanische Politiker medizinisch in Deutschland behandeln. Wenngleich die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linken (Deutscher Bundestag, 26.08.2013, Drucksache 17/14632) mit Verweis auf Datenschutz und Sicherheitsargumenten ausweichend antwortet, so ist bekannt, dass sich u.a. Rashid Dostum, Mohammed Fahim und Ashraf Ghani zu medizinischen Behandlungen in Deutschland aufhielten. Die Kosten hierfür trug die Bundesregierung (Münch, 2015, S. 243). Dies kann so interpretiert werden, dass hierüber die Bundesregierung das Wohlwollen wichtiger afghanischer Politiker und deren Netzwerke gewinnen wollte. Die Bundesregierung schenkte vor allem in den Anfangsjahren Verteidigungsminister Fahim große Aufmerksamkeit, da er der Patron von Daud Daud war, der 2002 bis 2004 der starke Kommandeur in Kundus war, wo die Bundeswehr stationiert war (siehe unten). So übernahm die Bundesregierung die Kosten für die Reinigung einer teuren Uhr von Fahim (Münch, 2015, S. 243).

4.2 Politisches System

Mit dem Bonner Abkommen und der US-geführten Intervention in Afghanistan waren die Weichen so gestellt, dass alle nachfolgenden Schritte KKP direkt oder indirekt bedienten. So stellten die USA und die VN sicher, dass wichtige Kommandeure in großer Zahl in der Regierung und in den Entscheidungsprozessen vertreten waren (Wilder & Lister, 2007). Darüber hinaus mischten sich insbesondere die USA als Patron immer wieder in die afghanische Politik ein, um die eigenen Interessen durchzusetzen:

- Bei der Emergency Loya Jirga (ELJ) 2002, die das neue Regierungsoberhaupt bis zu den Präsidentschaftswahlen 2004 bestimmten sollte, inszenierte der US-Sondergesandte Zalmay Khalilzad die öffentliche Entmachtung des ehemaligen afghanischen Königs Zahir Shah, um keine Alternative zu Hamid

Karzai als dem von den USA gesponserten Klienten an der Spitze der afghanischen Regierung zuzulassen. (Fänge, 2011; Ruttig, 2012; Schmeidl, 2016).³⁰

- Auch die Constitutional Loya Jirga 2003/4 war nicht frei von Manipulationen. Zusätzlich zu den 450 gewählten Delegierten konnte Präsident Karzai 51 Delegierte direkt ernennen, angeblich um die Beteiligung von Frauen zu erhöhen; zudem gab es Berichte über Einschüchterung und Stimmenkauf, um Kriegsfürsten und Dschihadisten eine starke Präsenz in der *jirga* zu sichern (National Democratic Institute for International Affairs, 2006).³¹ Am Ende wurde von Hamid Karzai per Akklamation eine Verfassung verabschiedet, die zunächst nur in englischer Sprache vorlag, da die USA die Federführung hatten.

Die symbolische Partizipation aller Afghan:innen, die durch die beiden Loya Jirgas zum Ausdruck gebracht werden sollte, wurde so für alle sichtbar dadurch konterkariert, dass der Patron USA und die Eliten des Bürgerkriegs ihre Interessen durchsetzten.

4.2.1 Wahlen

KKP dominierte auch die Wahlen in Afghanistan. Dies lag daran, dass das Wahlsystem nicht-übertragbare Einzelstimmabgaben (SNTV) vorsah und Einzelkandidaten gegenüber politischen Parteien den Vorzug gab. Auch wenn die Intention war, politische Patronagenetzwerke zu schwächen und Wahlmanipulationen gering zu halten, begünstigte das Wahlsystem einen Markt für ethnische und klientelistische Wahlmobilisierungen (Sharan & Heathershaw, 2011; Schetter & Mielke, 2016; siehe Box 6). Vor den Wahlen übertrieben Klienten gegenüber ihren Patronen die Größe ihrer Wählerschaft und machten Patrone wie Klienten unmögliche Versprechungen, die fast nur durch Korruption erfüllt werden konnten. Zusammen mit ihren inneren Zirkeln manipulierten zudem die Präsidenten – zunächst Hamid Karzai, später Ashraf Ghani – die demokratischen Mechanismen (z.B. die unabhängige Wahlkommission, die Verfassungskontrollkommission) und setzten ihre eigenen Schlüsselklienten ein, um den Wahlsieg zu sichern. Aber auch die VN tolerierten Wahlbetrug: Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, die unbedingt als demokratischer Erfolg verbucht werden sollten, gaben die VN eine Toleranzgrenze von max. zehn Prozent ungültiger Stimmen pro Provinz vor, wenngleich in der Regel der Prozentsatz ungültiger Stimmen weit über 50 Prozent lag (Schetter & Mielke, 2016). Diese Wahlmanipulation ging so lange gut, wie Hamid Karzai mit großem zahlenmäßigem Abstand zum Präsidenten gewählt wurde (2004, 2009).³² Erst mit den weit knapperen Wahlresultaten zwischen Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah 2014 offenbarte sich, wie sehr die Wahlen eine Farce darstellten und der politischen Ökonomie von KKP unterlagen (Weidmann & Callen, 2013), und weit über politische Vettewirtschaft und Kirchturmpolitik hinausgingen, die auch in westlichen Demokratien durchaus üblich sind.³³

Box 6: Klientelismus und Wahlen - Interviewpassage

„In unserer Straße fiel der Strom öfters aus. Und dann nahmen die Blackouts zu und dann hatten wir irgendwann gar keinen Strom mehr. Und dann wurde irgendwann die Nachbarschaft zusammengerufen und ein pensionierter General, der dort lebte, nahm sich der Sache an und ist dann zur Stadtverwaltung gegangen. Dort hat er gesagt, ‚Ich bin der ehemalige General sowieso und Du kannst Kriegsfürst X und Kriegsfürst Y nach mir fragen. Ich bin ein einflussreicher Mensch und ich bitte Dich darum, dass ich in meiner Straße mehr Strom und Wasser bekomme.‘ Und jedes Mal, wenn der General zur Stadtverwaltung ging, hatten wir anschließend für einen langen Zeitraum Strom und Wasser. (...) Wenn dann Präsidentschaftswahlen waren, versammelte dieser General die Nachbarschaft und sagte: ‚Nach diversen Überlegungen bin ich zu dem Schluss gekommen, dieses Mal geht meine Stimme an Hamid Karzai.‘ Und dann

³⁰ Karzai durfte 50 Delegierte benennen. Die in letzter Minute getroffene Entscheidung, die Sicherheit der ELJ dem von der Nordallianz kontrollierten National Security Directorate zu übertragen, war eine unverhohlene Botschaft an die Delegierten, den Status quo der auf der Bonner Konferenz erwirkten Weichenstellungen nicht zu stören (Fänge, 2011; Schmeidl, 2016).

³¹ Es kam auch zu intensiven politischen Verhandlungen und Kämpfen, wobei ethnische und parteipolitische Unterschiede aufbrachen (Schmeidl, 2016). So forderte Karzai die paschtunischen Vertreter auf, das Präsidentsystem zu unterstützen, was beinahe zu einer Abspaltung aller anderen ethnischen Gruppen geführt hätte. Um diese wieder einzubinden, wurden Kompromisse in Fragen der Amtssprache und der Regierungsbesetzung geschlossen.

³² Allerdings gab es auch hier Unregelmäßigkeiten. Beobachter berichteten, dass Karzai im ersten Wahlgang nicht einmal die 50-Prozent-Hürde übersprang und erst gewann, als die Koalition der unterlegenen Kandidaten unter Druck gesetzt wurde, auf einen zweiten Wahlgang zu verzichten (Ruttig, 2012). Zudem berichtet Human Rights Watch (2004) von Einschüchterungen durch lokale Machthaber im Vorfeld der Wahlen.

³³ „Denn nach der Wahl von 2004 [und] all den anderen umstrittenen und manipulierten Wahlen mussten die afghanischen Politiker einen Deal machen oder eine Koalitionsregierung bilden. Und all diese Verhandlungen und Beträgereien waren darauf zurückzuführen, dass sie nicht von der Macht ausgeschlossen werden wollten“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

wählte die Nachbarshaft Hamid Karzai, um Strom und Wasser sicher zu haben. Wenn die Nachbarschaft jemand anderen gewählt hätte, hätte sie den General blamiert. Denn jeder wusste, dass er sich von Karzai hatte vereinnahmen lassen“ (deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

Darüber hinaus stellten die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen für die afghanischen Eliten eine Gelegenheit für Bereicherung, Geschäfte und Korruption dar – vom Dorf bis zur nationalen Ebene (Sharan, 2022). Es reichte nicht mehr aus, Wählerstimmen zu gewinnen, um den Sieg zu erringen. Stattdessen war es entscheidend, eine möglichst große und mächtige politische Koalition aus Eliten und lokalen Führern aufzubauen. Eine starke Koalition von Patronen ermächtigte und ermutigte ihre Führung, den Sieg für sich zu beanspruchen und unliebsame Wahlergebnisse anzufechten (Cookman, 2020; Johnson, 2018; Sharan, 2022). Nach den Wahlen, unabhängig von den offiziellen Ergebnissen, begannen die Eliten zu verhandeln und Regierungsposten auszuhandeln, um politisch zu überleben und ihren Einfluss zu sichern. Auch die USA spielten in diesem Postengeschachere mit: Infolge der Präsidentschaftswahlen 2014 erzwang etwa US-Außenminister John Kerry – die Ergebnisse der als ‚demokratisch‘ legitimierten Wahlen ignorierend – eine Koalition der zwei konkurrierenden Kandidaten Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah, das sogenannte National Unity Government (NUG). Das NUG war von Spaltungen, Einschüchterungen und Verrat getrübt, was zu erheblichen Missständen und politischen Machtkämpfen führte. Dies lag daran, dass zwei starre Klientellager entstanden, die der Logik der Fluidität politischer Patronage zuwiderliefen und Patrone und Klienten frustrierten, da sie in Klientelnetzwerken gefangen waren, die ihnen nicht ermöglichten, den Zugang zu zusätzlichen Ressourcen und Macht auszuhandeln. Da jede Seite Schlüsselpositionen mit ihren Gefolgsleuten besetzte, entstanden im Ergebnis Parallelstrukturen innerhalb der Regierung, was Ineffizienz und Ressourcenverschwendungen bedingte (ICG, 2017; Sharan, 2022). Wie diese Beispiele zeigten, unterliefen die Klientelstrukturen demokratische Prinzipien und festigten KKP im politischen System. Spätestens zu diesem Zeitpunkt dienten Klientelnetzwerke nicht mehr dem gesellschaftlichen Zusammenhalt, sondern begannen diesen zu bedrohen.

4.2.2 Staatssystem

Auch das Staatssystem war von Beginn an auf Patronage ausgerichtet. Die von den USA und den afghanischen Eliten beeinflusste Verfassung etablierte ein afghanisches Regierungssystem, das ähnlich wie vor dem Afghanistankrieg extrem hierarchisch, zentralistisch und auf die Persönlichkeit des Präsidenten ausgerichtet war (Schmeidl, 2016). Die Konzentration der Macht auf das Präsidentenamt, die die Grenzen zwischen den drei Gewalten (Exekutive, Legislative und Judikative) verwischte, galt aufgrund der fehlenden Rechenschaftslegung als sicherer Weg in einen Klientelstaat (Thier, 2007; ICG, 2003).

In der Praxis verfügten Präsident Karzai und später Präsident Ghani nur über wenig Macht, die sich auf Kabul beschränkte, während die Klientelnetzwerke unzähliger regionaler und lokaler Machthaber ihre Kontrolle über die ländlichen Regionen behaupteten. Um regieren zu können, mussten sich sowohl Karzai als auch Ghani auf gewisse Klientelnetzwerke einlassen und wichtige Verbündete in Ministerien, Abteilungen und subnationale Regierungsämter positionieren. Während Karzai die Klientelnetzwerke konsequent zur Aufrechterhaltung der Ordnung nutzte, war Ghanis Verhalten eher ad hoc und störend. Aber auch das afghanische Parlament blieb ein schwaches Kontrollorgan und wurde von mächtigen Klientelnetzwerken vereinnahmt, die mit ethnisch-regionalen Kriegsfürsten und ehemaligen Kommunisten verbunden waren (Coburn, 2011b; Wilder, 2011; Sharan & Bose, 2016). So avancierte das Parlament zu einer wichtigen Quelle von Rent-Seeking und Korruption, da sich Parlamentarier ihre notwendige Zustimmung zur Ernennung von Ministern enorme Summen kosten ließen.³⁴ Auch die US-Führung favorisierte den Einsatz von Patronage als Schlüsselstrategie für die Regierung des Landes. Donald Rumsfeld, damaliger US-Verteidigungsminister und einer der wichtigsten Architekten des „Krieges gegen den Terror“, riet Karzai, das Land durch Patronage nach dem Vorbild des berüchtigten Bürgermeisters von Chicago, Richard J. Daley, zu regieren:

³⁴ Hierzu zwei Interviews:

„Die Korruption geriet außer Kontrolle, als Minister begannen, Parlamentarier zu bestechen, um ein Vertrauensvotum zu erhalten und sich vor einem Misstrauensvotum zu schützen“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 7, 03.04.2024).

„Die Parlamentarier wollten Einfluss auf das Ministerium nehmen, und ihre Macht war das Vertrauensvotum. Und jedes Mal kamen die Abgeordneten mit einem Sack voller Anfragen. Und wenn man ihre Anfragen ignorierte, dann gab es Ärger im Parlament. Die Parlamentarier organisierten sich in verschiedenen Gruppen und luden dann die Minister ein, um mit ihnen über ihre Programme zu sprechen. Aber in Wirklichkeit ging es nicht um das Programm. Es ging darum, Versprechungen/ finanzielle Zugeständnisse von den Ministern zu erhalten, vor allem von den Ministern, die den Großteil der Ressourcen verwalten oder die großen Verträge abschließen oder die Kontrolle über die Polizei haben oder die Macht haben, Positionen beim Zoll oder der Grenzpolizei zu besetzen“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

„Es war keine perfekte Analogie, aber ich war überzeugt, dass Karzai lernen musste, das Land nach dem Vorbild Chicagos zu regieren. In den 1960er Jahren regierte Bürgermeister Richard J. Daley Chicago – eine Stadt mit vielen unterschiedlichen und mächtigen Elementen – mit Manövern, List, Geld, Patronage und Dienstleistungen, um die widerspenstigen Führer der Stadt davon abzuhalten, sich gegen seine Autorität aufzulehnen. Was ich damit sagen wollte, war, dass Karzai nicht die Freiheit gegeben werden sollte, das Gewicht des US-Militärs zu nutzen, sondern dass er lernen sollte, Patronage, politische Anreize und Abschreckung zu nutzen, um die lokalen afghanischen Kriegsherren, Gouverneure und Kabinettsmitglieder auf Linie zu bringen“ (Rumsfeld, 2011, S. 407-408).

Zudem waren die verschiedenen internationalen Geber – v.a. die USA – daran interessiert, ihnen positiv gesonnene Afghan:innen, die sie vor allem in westlich ausgebildeten Technokraten und Eliten erblickten, in Schlüsselpositionen zu etablieren (siehe Box 7).

Box 7: Deutsche Patronagepolitik und Diaspora

Von Beginn an antizipierte die Bundesregierung, dass mächtige Klientelnetzwerke die Politik in Afghanistan bestimmen. So war Berlin daran interessiert, im afghanischen Kabinett Deutsch-Afghanen, die als deutschlandverbunden galten, auf Ministerposten zu heben. Prominent sind etwa Armin Farhang (Entwicklungsminister) und Rangin Dadfar Spanta (Außenminister). Dies stellte eine deutsche Patronagepolitik im Afghanistaneinsatz dar. Ein:e Interviewpartner :in sagte:

„Armin Farhang war durch die deutsche Position gestärkt, aber beeinflusste sie auch. Da weißt Du nicht, wedelt da der Schwanz mit dem Hund oder der Hund mit dem Schwanz“ (internationale:r Expert:in 1, 08.04.2024).

Farhang wurde allgemein als nicht sonderlich kompetent angesehen:

„Ich hatte das Gefühl, dass die Unterstützung und Fürsprache aus Deutschland eine wichtige Rolle [bei Farhangs verschiedenen Ernennungen] gespielt hat. Er galt nicht nur als inkompotent, sondern zunehmend auch als korrupt. Es ist bemerkenswert, dass das afghanische Parlament ihn als Wirtschaftsminister abgelehnt hatte, er dann aber für den viel wichtigeren Posten des Handelsministers nominiert wurde, wo er im Rahmen eines Gruppendeals zwischen Karzai und dem Parlament eingesetzt wurde. Im Handelsministerium hat er ungleich mehr Schaden angerichtet, als er es im Wirtschaftsministerium hätte tun können“ (internationale:r Expert:in 2, 08.04.2024).

Diaspora-Afghan:innen, die in ihr Heimatland zurückkehrten, wurden in Afghanistan oft abwertend als „Katzen- oder Hundewäscher“ bezeichnet (Oeppen, 2009). Diese Bezeichnung implizierte, dass die Rückkehrer über keine wirklichen Kenntnisse oder Fähigkeiten in Berufen verfügten, die in Afghanistan als wertvoll angesehen wurden. Dies spiegelte eine tief sitzende Skepsis und Verbitterung unter den einheimischen Afghan:innen wider, die das Gefühl hatten, dass die zurückkehrenden Mitglieder der Diaspora keinen Bezug zu den Realitäten und Herausforderungen hatten, mit denen sie konfrontiert waren, und dennoch als Klienten ihrer Geberländer in Spitzenpositionen in den Ministerien gelangten.

4.2.3 Gewaltökonomie

Nach 2001 setzte sich die illegale Wirtschaft in Afghanistan, einschließlich des Drogenhandels und der Rohstoffausbeutung, nicht nur fort, sondern expandierte stark. Dies hatte schwerwiegende Auswirkungen auf KKP und bedingte, dass der afghanische Staat zum *narco state* wurde (Kühn, 2024). So avancierten wichtige Wirtschaftssektoren zu Einkommens- und Versorgungsquellen der einflussreichen Eliten.³⁵ Kabinettsmitglieder, Kriegsfürsten, Parlamentsabgeordnete³⁶, aber auch Aufständische (v.a. Taliban) waren in Verteilungskämpfe um Ländereien, Drogenökonomie, Bergbau, Handel, Zoll sowie große Infrastrukturprojekte involviert.³⁷ Illegale Aktivitäten boten der lokalen Bevölkerung wirtschaftliche Möglichkeiten, indem sie

³⁵ Siehe Noorani (2015); Peters (2009); Mansfield (2018); Sharan (2022).

³⁶ Schätzungen zufolge waren etwa 40 Prozent der afghanischen Parlamentarier:innen in Drogenhandel oder andere Formen des Schmuggels verwickelt, was die Tiefe der Korruption und Verstrickung in allen politischen Bereichen verdeutlicht (Schmeidl, 2016).

³⁷ „Tatsächlich spielt die internationale Hilfe bei der Korruption nur eine untergeordnete Rolle. Die meisten Korruptionsfälle betreffen die Landmafia, den Zoll, Drogen oder Großaufträge, vor allem im Innen- und Verteidigungsministerium sowie große

Gemeinden und Stämmen Arbeitsplätze und Kredite verschafften und so die Klientelstrukturen in der afghanischen Gesellschaft verfestigten. Auch private Auftragnehmer profitierten in erheblichem Maße von dieser Schattenwirtschaft. Vor allem zwei Wirtschaftssektoren sind zu nennen:

- **Bergbau:** Im Jahr 2010 entdeckten amerikanische Geologen, dass Afghanistan über ungenutzte Bodenschätze im Wert von über einer Billion US-Dollar verfügte (United Press International, 2012; Risen, 2010). Dazu gehören große Vorkommen an Eisen, Kupfer, Kobalt, Gold und wichtigen Industriemetallen wie Lithium. Deren illegale Ausbeutung stellte in den letzten zwei Jahrzehnten eine erhebliche illegale Einnahmequelle dar, während die Regierung hier kaum Einnahmen zu verzeichnen hatte.³⁸ Der Sektor wurde zu einer wichtigen Einnahmequelle für kriminelle und bewaffnete Gruppen, einschließlich den Taliban.³⁹
- **Opiumhandel:** Nach 2001 wurde Opium mit einem Anteil von 90 Prozent des weltweiten Handels – gemessen an den Bruttoeinnahmen – zum lukrativsten Exportgut Afghanistans (Smith, 2020).⁴⁰ Die Opiumökonomie ist ein riesiger Arbeitgeber. Kriminelle Netzwerke, bewaffnete Gruppen und Machthaber besteuerten die Opiumproduktion in ihren Einflussgebieten (Roston, 2009; Weigand, 2017). Den höchsten Betrag erwirtschaftete Helmand, das gleichzeitig als die unsicherste Provinz Afghanistans galt, die zwischen den internationalen Truppen und den Taliban umkämpft war (Kühn, 2024).⁴¹

Die wachsende Schattenwirtschaft stellte die Verbindungen zwischen kriminellen Gruppen und afghanischen Beamten, Aufständischen, Gemeinden und Stämmen sowie transnationalen kriminellen Netzwerken her. Hierüber entstand eine parallele Regierungsstruktur, in der Loyalität und Macht durch die Einnahmen aus dem Drogenhandel erkauft wurden, was die staatliche Autorität und Regierungsführung untergrub. Viele Familienclans (u.a. Karzais Bruder Ahmad Wali Karzai, damaliger Vorsitzender des Provinzrates in Kandahar) waren direkt in die Opiumökonomie verstrickt, und mächtige Drogenbarone nahmen über staatliche Ämter Einfluss auf die Politik.⁴² Dies führte zur Entstehung eines kriminellen *narco state*, der einen Teufelskreis von Konflikten und Instabilität in Afghanistan aufrechterhielt. Darüber hinaus prägte die Ausweitung der illegalen Wirtschaft in Afghanistan nach 2001 KKP. Zuvor war KKP vor allem hierarchisch strukturiert und die „große Korruption“ konzentrierte sich auf städtische Gebiete. Mit der Ausbreitung der illegalen Drogen- und Bergbauwirtschaft dezentralisierte sich KKP und wurde weit verbreitet und allgegenwärtig. Dieser Wandel wirkte sich auf alle Aspekte der afghanischen Gesellschaft und Politik aus und verankerte KKP tief in der lokalen und nationalen Regierung und im täglichen Leben. Dies zeigt, dass einflussreiche Persönlichkeiten ihre Kontrolle über die illegale Wirtschaft, insbesondere den Drogenhandel, nutzten, um erhebliche politische Macht zu erlangen. Durch die Integration in das demokratische System, sei es durch Wahlen oder durch die Besetzung politischer Ämter, sicherten sie sich Schutz, um ihre illegalen Aktivitäten fortzusetzen und auszuweiten. Darüber hinaus war die staatliche Exekutive aufgrund fehlender Strafverfolgung

Infrastrukturprojekte wie Straßen und andere, die vom Finanz- und Bauministerium vergeben wurden. Ich glaube, bei den kleineren Projekten gab es eine gewisse Patronage, und auch da waren die Parlamentarier sehr involviert. Jeder von ihnen hatte [so nebenbei] eine NRO oder eine Firma oder so etwas“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

³⁸ Bis 2016 erwirtschaftete die afghanische Regierung weniger als 0,7% ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus diesen Einnahmen – ein vernachlässigbarer Betrag. Darüber hinaus entgingen der Regierung aufgrund der weit verbreiteten Schattenwirtschaft und der Dominanz krimineller Gruppen in wichtigen Bergbauunternehmen jährlich rund 50 Millionen US-Dollar an potenziellen Einnahmen (Smith, 2020).

³⁹ Ein Bericht des afghanischen Bergbauministeriums aus dem Jahr 2012 zeigte mehr als 1.400 Standorte, an denen illegal Bergbau betrieben wurde (Noorani, 2015, S. 9). Global Witness (2016) schätzt, dass der illegale Handel mit Lapislazuli zwischen 2014 und 2015 etwa 20 Millionen US-Dollar wert war. Davon entfielen mindestens 12 Millionen US-Dollar auf bewaffnete Gruppen und etwa vier Millionen US-Dollar auf die Taliban. Schätzungen zufolge beliefen sich die Schutz- und Steuerzahlungen an die Taliban Mitte 2016 auf mindestens 50 Prozent der Gesamteinnahmen aus den Minen (Global Witness, 2016). Siehe auch Mansfield (2019); Noorani (2015); Peters (2009); Sharan (2022); Smith (2020).

⁴⁰ Schätzungen der Einnahmen aus dem afghanischen Opiumhandel schwanken seit 2001 zwischen 1,2 und 6,6 Milliarden US-Dollar pro Jahr (Mansfield, 2019; UNODC, 2021).

⁴¹ Einnahmen (u.a. Steuern) aus dem Drogenhandel wurden auch zu einer der Haupteinnahmequellen der Taliban in Distrikten, in denen Schlafmohn angebaut wurde (Mansfield, 2019). Auch die Taliban erhoben Steuern auf den Opiumhandel und kontrollierten den Handel in einigen Gebieten (Smith, 2020; Peters, 2009; DuPée, 2012; Roston, 2009).

⁴² Zu nennen sind etwa Sher Mohammad Akhundzada (Gouverneur von Helmand), Gul Agha Sherzai (Gouverneur von Nangarhar und Kandahar), General Abdul Raziq (Polizeichef von Kandahar), Atta Mohammad Noor (Gouverneur von Balkh), Juman Khan Hamdard (Gouverneur von Paktia und Baghlan), Hazrat Ali (Polizeichef und später Senator für Nangarhar). Selbst in der Drogenbekämpfung waren Afghanen in leitender Position, denen selbst eine Verstrickung in die Drogenökonomie nachgesagt wurde. Zu nennen sind etwa General Mohammad Daud Daud (stellvertretender Innenminister für Drogenbekämpfung und Befehlshaber der afghanischen Nationalpolizei in Nordafghanistan) und Baz Mohammad Ahmadi (stellvertretender Innenminister für Drogenbekämpfung und Gouverneur von Badakshan).

gezwungen, mit diesen Akteuren zu kooperieren, da sie Teil des afghanischen Machtapparates waren. Diese Verquickung von Gewaltökonomie und politischem Einfluss hielt Korruption am Leben. Es entstand ein Kreislauf, in dem sich illegale Wirtschaft und politische Macht gegenseitig verstärkten, was die Legitimität der Regierung untergrub und zu einem Anstieg der Korruption führte.

4.3 Der Wiederaufbau Afghanistans

Afghanistan war das größte Staatsbildungsprojekt seit dem Zweiten Weltkrieg. Im Gegensatz zum Marshallplan, der Europa erfolgreich wieder aufbaute, war das afghanische Staatsbildungsprojekt von Anfang an mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Trotz ehrgeiziger Ziele und erheblicher Investitionen sind die Ergebnisse alles andere als zufriedenstellend. Zwischen 2001 und 2021 gab die internationale Gemeinschaft 95 Milliarden US-Dollar ODA-Gelder für den zivilen Wiederaufbau in Afghanistan aus (siehe Tabelle 2). Nach Angaben der OECD gaben die USA 38,826 Milliarden US-Dollar aus, gefolgt von Deutschland an zweiter Stelle (7,775 Mrd. US-Dollar) der Geberländer. Die Jahre 2009 bis 2012, die durch die Aufstandsbekämpfung geprägt waren, waren diejenigen, in denen die größten Summen in Afghanistan ausgegeben wurden (siehe Abbildung 3). Zum Vergleich zu den zivilen Wiederaufbaumitteln gaben die USA für den Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte zwischen 2002 und 2019 insgesamt 86,38 Milliarden US-Dollar – also weit über das Doppelte aus, was die USA für den zivilen Wiederaufbau an Finanzen bereitstellte (Crawford, 2019). Vor dem Hintergrund, dass Afghanistan – nach 30 Jahren Bürgerkrieg – eines der ärmsten und zerstörtesten Länder der Welt war, war die Überhäufung mit Militär- und Wiederaufbauhilfe gerade in den ersten Jahren enorm.

Tabelle 2: Gesamtbetrag der öffentlichen Entwicklungshilfe für Afghanistan (2002-2021), Millionen US-Dollar (pro Land) konstante US-Dollar (2021)

Geberland	Prozent	Betrag
Vereinigte Staaten	41,4	38.826
Deutschland	8,3	7.775
Vereinigtes Königreich	6,7	6.291
Japan	5,9	5.543
Kanada	3,3	3.093
Andere Länder	18,0	16.876
Multilaterale Organisationen	16,4	15.368
GESAMT		93.771

Quelle: OECD (Datenzugriff am 29. Mai 2024)

*Abbildung 3: Öffentliche Entwicklungshilfe für Afghanistan (2002-2021), in US-Dollar
(konstante US-Dollar, 2021)*

Quelle: OCED / Datenzugriff am 29. Mai 2024 (OECD.Stat)

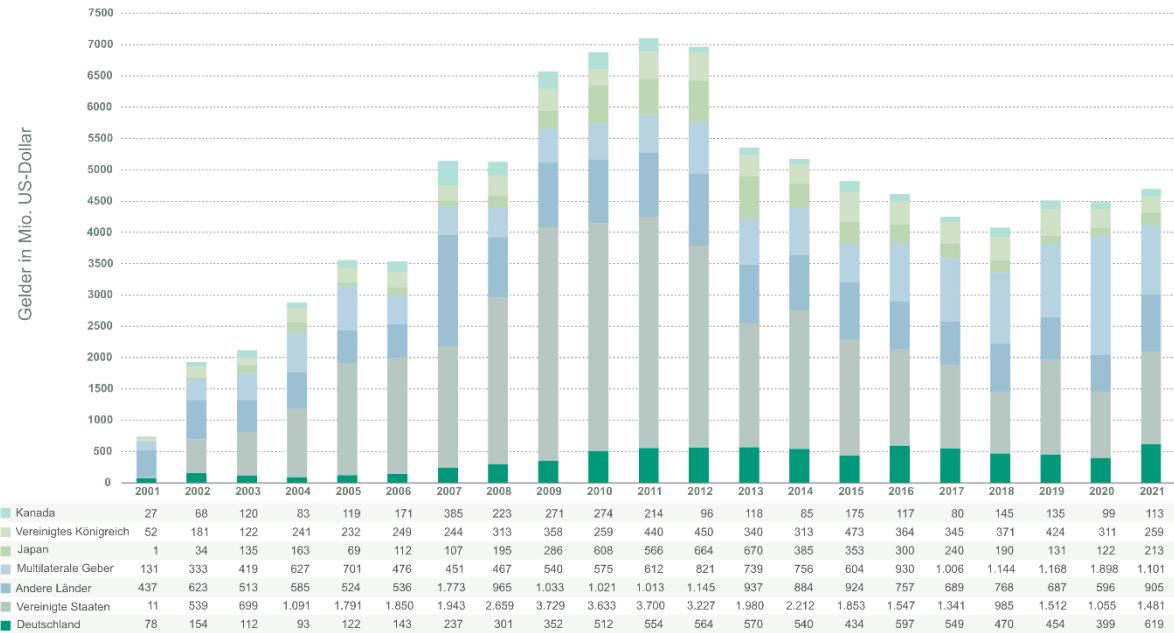


Abbildung 4: Deutschland: Gesamtkosten für Militäreinsätze, humanitäre Hilfe und Entwicklung, in Millionen Euro (konstant 2020)⁴³



Quelle: Die Originalzahlen für Militäreinsätze und humanitäre Hilfe stammen aus Drucksache 19/28361 (Deutscher Bundestag 12.04.2021). Die Daten zur Entwicklungshilfe stammen von der OECD. Die für die Schätzungen verwendeten Wechselkurse und Daten zum Verbraucherpreisindex stammen von der OECD bzw. der Europäischen Bank.⁴⁴

Von 2001 bis 2020 verschoben sich die Ausgabenschwerpunkte Deutschlands in Afghanistan deutlich (siehe Abbildung 4). Im Jahr 2001 flossen zunächst nur sieben Prozent der Mittel in den Militäreinsatz, während 93 Prozent für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet wurden. Ab 2002 stiegen die Mittel für den Militäreinsatz stark an und erreichten 2003 mit 85 Prozent ihren Höchststand. Diese Konzentration auf Militärausgaben hielt bis etwa 2007 an, danach nahmen die Ausgaben für Entwicklungshilfe kontinuierlich zu. Im Jahr 2013 dominierte die Entwicklungshilfe mit einem Anteil von 45 Prozent und steigerte sich weiter auf einen Höchstwert von 60 Prozent im Jahr 2017. Die humanitäre Hilfe blieb in diesem Zeitraum konstant niedrig und lag nie über fünf Prozent. Insgesamt gab Deutschland in 20 Jahren 18,674 Milliarden Euro in Afghanistan aus (inflationsbereinigt, auf Preisniveau von 2020).

Vor dem Hintergrund dieser massiven Wiederaufbauoperation, die in Afghanistan seit 2001 anlief, wählte die internationale Gemeinschaft eine Strategie, die KKP eher verfestigte als überwand, wie wir im Folgenden darstellen wollen:

⁴³ Anmerkung: Die Originalzahlen für Militäreinsätze sind in gerundeten Euro angegeben, ohne Angabe, ob es sich um konstante oder laufende Preise handelt. Ebenso sind die Zahlen für humanitäre Hilfe in Euro angegeben, ohne Angabe, ob es sich um konstante oder laufende Preise handelt. Für den Zweck dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass es sich in beiden Fällen um laufende Preise handelt. Die Zahlen für die Entwicklungshilfe wurden ursprünglich in Dollar zu jeweiligen Preisen angegeben und unter Verwendung der historischen Wechselkurse der Europäischen Bank in Euro zu jeweiligen Preisen umgerechnet. Anschließend wurden alle Zahlen unter Verwendung des Verbraucherpreisindex der OECD in konstante Preise des Jahres 2020 umgerechnet. Alle oben genannten Zahlen spiegeln diese Anpassungen wider und ihre Genauigkeit sollte nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

⁴⁴ Die Kosten für Militäreinsätze umfassen die Beteiligung der Bundeswehr an der „International Security Assistance Force“ (ISAF), der „Operation Enduring Freedom“ (OEF) und den Resolute Support Missionen in Afghanistan, aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg). Der deutsche Anteil an den Ausgaben für TAAC (Train Advise and Assist Command) North ist in dieser Schätzung enthalten. Die Zahlen für die humanitäre Hilfe umfassen die Summe der Mittel, die folgenden Organisationen zur Verfügung gestellt wurden: UN Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Internationale Organisation für Migration, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, United Nations Mine Action Service, Internationales Komitee des Roten Kreuz, Deutsches Rote Kreuz, Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, ADRA Deutschland e. V., Action Against Hunger, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V., doctors der Welt e. V., CARE Deutschland-Luxemburg e. V., Danish Demining Group, Caritas International, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), Deutsche Welthungerhilfe e. V. (WHH), Diakonie Katastrophenhilfe, HALO Trust, Hammer Forum e. V., Handicap International e. V., HELP – Help for Self-Help e. V., International Rescue Committee, Johanniter-Unfall-Hilfe e. V., Malteser International e. V., Medica Mondiale, medico international e. V., Nehemia Christliches Hilfswerk e. V., OXFAM Deutschland e. V., Save the Children Deutschland e. V., Terre des hommes Deutschland e. V., World Vision Deutschland e. V., und dem Technischen Hilfswerk.

a) Fehlende Absorptionsfähigkeit

Der afghanische Staat war von Beginn an mit der umfangreichen internationalen Wiederaufbauhilfe überfordert und nicht in der Lage, die enormen Mittelzuflüsse effizient zu absorbieren und zu nutzen.⁴⁵ Schwache institutionelle Kapazitäten, unzureichende Governance-Strukturen und mangelnde Transparenz verschärften das Problem und behinderten die effiziente Allokation und Verwendung von Gebermitteln.⁴⁶ Die großzügige Bereitschaft der Geber, den Wiederaufbau zu fördern, bedingte das Gegenteil, nämlich das Aussetzen der Transition hin zu einem modernen, demokratischen Staat (Murtazashvili & Shapoval, 2022). Internationale Patronage, massive Hilfgelder und Militärausgaben nahmen die Motivationen der afghanischen Eliten und der breiten Bevölkerung für eine Veränderung, weshalb Suhrke (2011) schlussfolgerte „more is less.“ Dies bestätigten auch unsere Interviewpartner:innen:

„Es war für mich einer der großen Fehler bei Afghanistan, dass aus ideologischen Gründen gesagt wurde, wir müssen mehr Geld reinpacken, ohne Sinn und Verstand. Ich glaube, je weniger Geld, desto besser für so ein Land“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024).

„Korruption ist in unserem Sinne diese wahnsinnige Überlastung, die die Aufnahmekapazitäten des Landes völlig ohne Verhältnismäßigkeit mit Geld überschwemmte. Alle Leute kriegen Geld und entweder man macht mit, oder man ist raus aus dem Spiel. Man verliert Macht und Einfluss, weil alle anderen reich werden“ (deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

b) Intensivierung des Rentierstaats

Die massive internationale Hilfe führte zu einer „Hilfs- und Kriegswirtschaft“ und intensivierte den afghanischen Rentierstaat (Suhrke, 2011, 2013).⁴⁷ Ausländische Militärausgaben, Entwicklungshilfe und kriegsbedingte wirtschaftliche Aktivitäten beeinflussten das Wirtschaftswachstum Afghanistans erheblich, da sie eng mit dem Konfliktverlauf und der politischen Dynamik der Geberländer verknüpft waren. Internationale Hilfe und Militärausgaben avancierten zu den wichtigsten Einnahmequellen des afghanischen Staates. Solange dieses Geld floss, konnte der Staat überleben. So verfünfachte sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 2002 und 2012, von rund 4,1 Milliarden US-Dollar im Jahr 2002 auf 20,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2012. Das jährliche BIP-Wachstum stieg von 5,6 Prozent im Jahr 2006 auf 21 Prozent im Jahr 2009 und verlangsamte sich dann mit zunehmender Unsicherheit auf 14,4 Prozent im Jahr 2012 (IMF, 2016; World Bank, 2014). Der Geldfluss verhinderte den Aufbau eines nachhaltigen, von den Afghan:innen selbst getragenen Regierungs- und Verwaltungsapparates und stand im Widerspruch zu den Bestrebungen nach einer Transition. Gleichzeitig wurde der Zugang zu und die Kontrolle über die massiven internationalen Militärausgaben und die Geberhilfe für die afghanischen Eliten zum wichtigsten wirtschaftlichen Anreiz und nicht die Schaffung legitimer steuerbasierter Wirtschaftsaktivitäten (Farahi & Guggenheim, 2020). Zudem begünstigten verzerzte Hilfs- und Militärausgaben in Verbindung mit unzureichendem Monitoring lokale Warlords und korrupte Klientelnetzwerke, die sich weder den Gebern noch der afghanischen Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig zeigten. Es war der Scheitelpunkt überschritten, an dem KKP nicht mehr eine kollektive Überlebensstrategie darstellte, sondern der Selbstbereicherung Einzelner diente.⁴⁸

c) Priorisierung schneller Erfolge

Der Bonn-Prozess, der mit dem Abkommen von 2001 begann, sah ein ehrgeiziges Staatsbildungsprojekt – von der politischen Neuordnung (Regierung, Wahlen, Verfassung) bis hin zum administrativen und

⁴⁵ Exemplarisch hierfür das Interview mit der/dem Büroleiter:in einer politischen Stiftung in Afghanistan: „Und gerade in den Anfangsjahren sind wir zugeworfen worden mit Geld - von willigen Unterstützern in Deutschland und weltweit. Ich erinnere mich, dass ich irgendwann die Stiftung angerufen habe, wirklich verzweifelt und gesagt habe: „Bitte, bitte, sorgt dafür, dass ich nicht noch mehr Projektmittel bekomme. Ich habe hier keine Infrastruktur! Wir sind mit der Stiftung in Afghanistan noch am Anfang, ich bin dabei, einen Buchhalter auszubilden, eine Sekretärin. Ich kann das nicht umsetzen.“ Und ich glaube, das war immer mein Gefühl, diese Masse an Geld, die wir über das Land geschüttet haben, das gar nicht die Absorptionsmöglichkeit dafür hatte. Ich würde am Ende des Tages sagen, das war eigentlich Teil des Problems“ (deutsche:r Praktiker:in 15, 04.04.2024).

⁴⁶ „Am Ende haben wir letztlich durch die Geldschwemme ja teilweise Entwicklung verhindert durch die Wechselkursentwicklung. Afghanistan hatte ja im Grunde genommen lange Jahre Dutch Disease. Also wenn ein Land wie Afghanistan plötzlich Gastarbeiter aus Usbekistan anzieht, dann muss man anfangen, sich Fragen zu stellen“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024; siehe auch deutsche:r Entscheidungsträger:in 7, 29.04.2024).

⁴⁷ „Es wird halt nie ein [afghanisches sic.] Ministerium sagen, wir brauchen das Geld nicht. (...) Wir hätten nie gesagt, dass wir diese insgesamt 420 Millionen Euro pro Jahr nicht mehr sinnvoll umsetzen können. Das sagt kein Ministerium. Ich glaube, das ist genauso wichtig wie die Pfadabhängigkeit“ (internationale:r Expert:in 7, 29.04.2024).

⁴⁸ Sogar die Netzwerke der Aufständischen finanzieren sich hierüber, z.B. durch Schutzgelder von Unterauftragnehmern und Transportunternehmern entlang wichtiger Überlandstraßen (Zyck, 2012).

sicherheitsbezogenen Aufbau – in einem relativ rigiden, engen Zeitrahmen (bis 2005) vor, der kaum sorgfältige Arbeit oder Korrekturen zuließ (siehe 4.1, 4.2). Der enge Zeitrahmen war eine politische Entscheidung der Verhandlungsführer in Bonn, die befürchteten, dass das Bonner Abkommen sonst nicht zustande gekommen wäre (Schmeidl, 2007a). Er entsprach aber kaum den Zeitkontingenzen, die für einen politischen Wiederaufbau notwendig gewesen wären. Der relativ kurz gesetzte Zeitraum überforderte nicht nur den afghanischen Staat, sondern auch die internationale Gemeinschaft.⁴⁹ Daher wurden in aller Eile viele politische Entscheidungen getroffen, deren Folgen nicht durchdacht waren. Ein:e internationale:r Expert:in stellte im Interview fest:

„Ich glaube, dass auch die Geberorganisationen überfordert waren. Ich glaube nicht, dass sie einfach nur dumm oder faul waren. Sie waren überfordert“ (internationale:r Expert:in 6, 02.04.2024).

Box 8: Kurze Zeitfenster öffneten KKP Tür und Tor

Ein gutes Beispiel ist die Reform des Justizsektors, die dem Zeitplan für die Parlamentswahlen hinterherhinkte. Obwohl es eine Vorschrift gab, dass Kandidaten für die Parlamentswahlen nicht mit bewaffneten Truppen in Verbindung stehen oder Menschenrechtsverletzungen begangen haben durften, reichte die Zeit nicht aus, um Anklage, Prozess und Urteil vor den Wahlen durchzuführen und gegebenenfalls Beweise vorzulegen. Dies führte dazu, dass viele ehemalige Kommandeure und Kriegsfürsten, die Menschenrechtsverletzungen begangen hatten, nicht vor Gericht gestellt wurden, sondern sich zur Wahl stellen durften und von ihren Patronagenetzwerken gewählt wurden (Schmeidl, 2007, 2016; Ruttig, 2012). Eine der ersten Amtshandlungen der neuen Parlamentarier war es dann, sich selbst Immunität vor Strafverfolgung zu gewähren (The New Humanitarian, 2007).

d) Light Footprint-Ansatz

Im Gegensatz zu anderen Staatsbildungsmaßnahmen (z. B. in Osttimor oder im Kosovo) wurde der Schwerpunkt in Afghanistan auf einen so genannten *Light Footprint*-Ansatz (Chesterman, 2002) gelegt, wie es der UN-Sondergesandte Lakhdar Brahimi formulierte, der auf afghanische Eigenverantwortung und Souveränität abzielte.⁵⁰ Ein:e Expert:in beschrieb das Dilemma wie folgt:

„Der Grundfehler des ganzen Systems war, dass man nach der Bonn-Konferenz keine integrierte und robuste UNO-Mission eingesetzt hat, die eine Abteilung für eine neue Polizei, Justiz, Armee usw. gehabt hätte. (...) Mit dem Petersberger Abkommen gab es nur ein zeitlich und funktional begrenztes Mandat für die UNO zur Unterstützung bestehender Strukturen, und auf der zweiten Petersberg-Konferenz zur Sicherheitsreform Anfang 2002 wurde die Verantwortung für die Sicherheitssektorreform auf die Mitgliedsstaaten abgewälzt, ohne die UNO in einer Koordinationsfunktion einzuschalten“ (internationale:r Expert:in 1, 08.04.2024).

Obgleich eine allmähliche Erhöhung der Mittel stattfand und die Qualität und Koordinierung des Wiederaufbaus in allen Sektoren und Regionen zunahm, führte dieser Ansatz zu einer fragmentierten Planung und einer ständigen Abweichung von den festgelegten Entwicklungsrioritäten (Houlihan & Spencer, 2017). Zudem war der Ansatz KKP-anfällig: So verließen sich viele Geberländer (u. a. Deutschland) auf den Rat von Exil-Afghan:innen, die gezielt in UN- und Regierungspositionen eingesetzt wurden, und die Sicht auf Afghanistan und den Wiederaufbauprozess beeinflussten (internationale:r Expert:in 1, 08.04.2024). So ermöglichte die begrenzte internationale Kontrolle des afghanischen Staatswesens, dass Kriegsfürsten und Dschihadisten ihre Macht konsolidierten, was zu fragmentierten Patronagesstrukturen führte. Wiederaufbaumittel, die über den afghanischen Staat verwaltet wurden, wurden veruntreut oder an Patronagenetzwerke umgeleitet, was zu einer Fehlallokation von Ressourcen und einer Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums führte. Soziale Grunddienste wie Bildung und Gesundheit litten unter Ineffizienz und Korruption, was das Vertrauen

⁴⁹ „Eines der größten Probleme für die internationale Gemeinschaft ist, dass wir einen demokratischen Prozess in Gang setzen müssen. Aber zuvor müssen wir uns um die Institutionen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit kümmern, damit wir einen vernünftigen Sicherheitsapparat haben, so dass sie das Gesetz durchsetzen können. Und dann gibt es das Justizsystem, das nicht korrupt sein darf. Wenn man eine gewisse Stabilität im Land hat, dann glaube ich, dass der demokratische Prozess funktionieren wird. Aber wenn die anderen Voraussetzungen fehlen und man unter Zeitdruck steht und einen Zeitplan von 18 Monaten hat und all diese Dinge in dieser [kurzen] Zeit erledigen muss, dann wird man sehr, sehr viele Ressourcen auf einmal einsetzen. Aber das Land wird die nicht richtig aufnehmen. (...) Auf dem Papier sieht das sehr schön, sehr gut und sehr logisch aus. Aber in der Praxis ist es sehr schwierig, das alles richtig umzusetzen. Man braucht viel mehr Zeit für die Transition oder für den Übergangszeitraum, um alles richtig vorzubereiten“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

⁵⁰ Eine ähnliche Formulierung, die damals kursierte, war „Afghans in the Driver Seat“ (Schmeidl 2007a).

der Bevölkerung in internationale Organisationen und lokale Behörden weiter untergrub. Beispielsweise wurden Schulen nicht oder schlecht gebaut (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024), Lehrer nicht bezahlt oder erhielten fiktive Gehälter, und in Krankenhäusern wurden Ausrüstung und Medikamente auf dem freien Markt verkauft (afghanische:r Entscheidungsträger:in 1, 20.04.2024).

e) Lead-Nation-Ansatz

Der *Lead Nation*-Ansatz übertrug bestimmten Ländern die Verantwortung für verschiedene Bereiche des Wiederaufbaus.⁵¹ Trotz des Ziels einer kohärenten Strategie führte der Ansatz zu Ineffizienz und Korruption aufgrund mangelnder Koordination, unterschiedlicher Prioritäten, Fehlallokation von Ressourcen und der Verfestigung lokaler Machtdynamiken (internationale:r Expert:in 1, 08.04.2024). Jeder Geber verfolgte sein eigenes Entwicklungs- und Regierungsmodell. Ein afghanischer Beamter beklagte „Es gab nicht eine einzige Intervention, sondern 44 verschiedene Interventionen. Das war chaotisch und uneinheitlich. Jedes Land verfolgte seine eigene Politik, Agenda und Herangehensweise“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 4, 26.04.2024). Uneinheitliche Standards und Praktiken sowie eine fragmentierte Aufsicht begünstigten Korruption und erschwerten die Rechenschaftspflicht und kreierten Einfallstore für Korruption. Die Beteiligung lokaler Kriegsherren stärkte Klientelnetzwerke und förderte korrupte Praktiken, während Missverständnisse über finanzielle Zuständigkeiten zu Fehlallokationen führten und die Möglichkeiten für Missbrauch und Veruntreuung erhöhten. 2006 wurde der *Lead Nation*-Ansatz ad acta gelegt.

f) Aufbau von Parallelstrukturen

In der Folge begab sich der Wiederaufbau Afghanistans in eine starke Abhängigkeit von ausländischen Expert:innen und ließ einen nachhaltigen Aufbau afghanischer Kapazitäten und Institutionen nicht zu (Schetter, 2006; Maley, 2006; Suhrke, 2011). Daher entstanden neben dem dysfunktionalen, von KKP durchsetzten afghanischen Staatsapparat Parallelstrukturen der VN und INROs, die den Staat schwach hielten (Murtazashvili, 2022). Dieser Ansatz stand zudem im Widerspruch zum *Light Footprint*-Ansatz:

„Eines der großen Probleme war ja, dass wir als Folge der afghanischen Korruption in Ersatzvornahme gegangen sind. Wir haben alles selbst gemacht und damit die Regierung ja nochmal zusätzlich delegitimiert. Wenn wir die Frage stellen, wie verhindern wir Korruption, dann darf die Antwort nicht lauten, wir machen es selbst“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024).⁵²

Die Etablierung von Parallelstrukturen setzte einen Teufelskreis in Gang, der darin bestand, dass aus Mangel an Kapazitäten keine schnellen Fortschritte erzielt wurden, während aus Zeitmangel auf den Aufbau von Kapazitäten verzichtet wurde, im Austausch für importierte Kapazitäten in Form von internationalen Expert:innen (Suhrke, 2011). Die mangelnde Nachhaltigkeit eines solchen Ansatzes führte nicht nur zur Frustration der afghanischen Regierung, sondern auch zur Verschwendungen von Gebergeldern. Dies galt umso mehr, wenn die internationalen Expert:innen nicht die richtigen Fähigkeiten mitbrachten.

g) Unkontrollierte Interventionsindustrie

Aufgrund der enormen Aufgabe, aber auch des enormen Zeitdruckes entstand eine unkontrollierte Hilfsindustrie mit einer Vielzahl von internationalen und lokalen NRO, Auftragnehmern und Hilfsorganisationen, die mit begrenzter Aufsicht und Koordination arbeiteten.⁵³ Dieser Zustrom von Organisationen führte zu Projektüberschneidungen, Doppelarbeit und Ineffizienz. Das Fehlen eines zentralen Mechanismus zur

⁵¹ Im Sicherheitssektor übernahm Japan die Verantwortung für die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten, während die USA die Ausbildung der Afghan National Army (ANA) mit Schwerpunkt auf Terrorismusbekämpfung übernahmen. Deutschland konzentrierte sich auf die Polizeiausbildung und den Aufbau einer Zivilpolizei (Kap. 5.1.3), während Italien die Justizreform leitete. England war für die Bekämpfung der Drogenökonomie zuständig.

⁵² Zu diesem Schluss kommt auch eine Evaluierung der US-Bemühungen im Polizeisektor: „A pitfall in the American style of assistance, which applies to the police training program, is the urge to move quickly and to take over if things do not move quickly enough“ (US Department of State/US Department of Defense, 2006, S. 54).

⁵³ Ein Teil des Problems war die hohe Fluktuation der Mitarbeitenden in den Organisationen, wie ein:e Interviewteilnehmer:in erklärte: „Die hohe Fluktuation [von Mitarbeitenden internationaler Organisationen] bedeutete auch, dass es praktisch kein institutionelles Gedächtnis gab, um eine wirkliche Strategie zu verfolgen. Viele waren nur zwischen drei und sechs Monaten da, eine längere Entsendung dauerte ein Jahr. Auf [afghanischer] Regierungsseite haben wir aufgehört, uns ihre Namen zu merken, weil bei jedem Treffen eine andere Gruppe von Leuten da war. Das war an sich schon ärgerlich, aber keine Katastrophe, aber die konstante Rotation der Mitarbeiter bedeutete auch eine konstante Rotation von Prioritäten, Maßnahmen und Programmen, da jede/r Neue mit irgendeinem neuen politischen Gimmick, das völlig aus dem Nichts zu kommen schien, Eindruck schinden wollte“ (internationale:r Expert:in 6, 02.04.2024).

Überwachung und Regulierung dieser Aktivitäten führte zu einer erheblichen Verschwendungen von Geldern, die korrupte Beamte und Organisationen veruntreuten oder missbrauchten. Zudem beschmitten die Interventionsindustrie die staatlichen Kapazitäten – allein schon wegen der massiven Gehaltsunterschiede:

„Niemand wird sagen, dass man in der Regierung bleibt, wenn man 20-Mal so viel verdienen kann, wenn man dieselbe Regierung berät, oft sogar in der gleichen Position, die man zuvor innehatte“ (internationale:r Expert:in 6, 02.04.2024; vgl. afghanische:r Entscheidungsträger:in 1, 20.04.2024).⁵⁴

h) Anti-KKP Maßnahmen wurden zu spät ergriffen

Die Dringlichkeit, Fortschritt und Stabilität zu demonstrieren, überschattete oft die Bedeutung der Bekämpfung von KKP innerhalb der afghanischen Institutionen. In den ersten Jahren des Wiederaufbaus in Afghanistan war die Korruptionsbekämpfung keine Priorität der Geber. Dies bestätigten auch viele Interviewpartner:innen.⁵⁵ Kurzfristigen Erfolgen wurde Vorrang vor langfristigen institutionellen Reformen eingeräumt, wodurch sich eine Kultur der Korruption und Straflosigkeit verfestigen konnte. So wurden die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung vernachlässigt. Korrupte Praktiken konnten sich unkontrolliert ausbreiten und die Wirksamkeit der Wiederaufbaubemühungen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und Stabilität in Afghanistan untergraben.⁵⁶

i) Fehlen einer langfristigen Strategie

Das Fehlen einer kohärenten, langfristigen Strategie war ein eklatanter Mangel in den Wiederaufbaubemühungen, was sich insbesondere in den Ergebnissen der zahlreichen (anfangs fast jährlich stattfindenden) Geberkonferenzen widerspiegelte. Diese Konferenzen dienten den internationalen Gebern als Plattformen, um finanzielle Unterstützung zuzusagen und kurzfristige Prioritäten zu skizzieren; es fehlte jedoch an einer umfassenden und nachhaltigen Strategie für die Zukunft Afghanistans. Aus Zeitmangel wurden Projekte aus anderen Kontexten mit wenig oder gar keiner Anpassung nach Afghanistan exportiert. In vielen Fällen gab es kaum Studien im Vorfeld der Implementierung; obwohl es Evaluierungen gab, fehlte oft die Zeit, um Empfehlungen umzusetzen oder Projekte anzupassen. Das Fehlen einer kohärenten Strategie führte bereits

⁵⁴ „Also alle [jungen Afghane], die in die nationale Sicherheitsbehörde NSA rekrutiert wurden] hatten eine doppelte Staatsbürgerschaft und sehr, sehr hohe Gehälter. Sie wurden also von den NRO bezahlt, sie wurden eingestellt, und die zweite Zahlung kam von der afghanischen Regierung. Und drittens, wenn sie zweimal im Jahr in ihr Heimatland außerhalb Afghanistans reisten, wurden sie auch bezahlt. Sie hatten also sehr hohe Gehälter. Als Drei-Sterne-General habe ich zum Beispiel 50.000 Afghani verdient. Aber die gleiche Person in der gleichen Position, die vom Präsidenten und der NSA eingestellt wurde, verdiente 500.000 Afghani. Er hatte ein gepanzertes Auto, war in Kabul und hatte viele Vorteile“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 1, 20.04.2024).

⁵⁵ Hierzu mehrere Interviewpassagen: „Also im Grunde war KKP für uns kein prioritäres Thema, sondern ein selbstverständliches, marginales Thema. Erstens war ja die gesamte Afghanistan-Geschichte eine UN-Aktion. Wir sind ja nur hilfsweise dort eingesprungen, wo es erforderlich war, was in erster Linie Sicherheit gewesen ist – und Geld, viel Geld wurde gebraucht, um den Wiederaufbau zu unterstützen oder Alternativen zu Opium, d.h. zum Mohnanbau zu fördern etc. Daher war für uns die Priorität, erstens, wie können wir den Wünschen der UN am besten entsprechen, zweitens, wie können wir, wenn irgend möglich, für die Sicherheit unserer eigenen Leute sorgen. Das Risiko, was da viele eingegangen sind, war aus unserer Sicht einfach enorm, es war zu groß. Und da war es schon sehr hilfreich, wenn der Gouverneur von der Provinz X oder der Fürst Y gesagt hat, macht euch keine Sorgen, wir kümmern uns darum, dass Eure Leute da sicher sind und dass denen nichts passiert“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 1, 29.04.2024).

„Ich würde sagen, es gab wirklich eine Lücke, als wir 2006, 2007 anfingen. Am Anfang war Korruption überhaupt kein Thema. Sie wurde nicht als Problem gesehen. Ich würde sagen, dass es erst 2010, 2011 zu einem Problem wurde. Nicht früher. Es hat also fünf, sechs Jahre gedauert, bis man anfing, Korruption damit in Verbindung zu bringen, dass sie eine Form von Legitimität für regierungsfeindliche Bewegungen schafft“ (internationale:r Expert:in 5, 15.04.2024).

„Ich hatte ein Gespräch, Ende 2004, Anfang 2005 mit einem [hohen deutschen] Beamten. Nachdem ich ihn auf erhebliche Missbräuche bei der Mittelverwendung, vor allem im Bereich der Polizeireform, wo Deutschland *Lead Nation* war, hingewiesen hatte, antwortete er mir, dass alles Geld, was wir überweisen, bereits abgeschrieben sei. Aus politischer Sicht ging es darum, einen quantitativ hohen Beitrag zu leisten, um vor den Vereinigten Staaten gut dazustehen. Man müsse als Deutscher sagen können, dass wir hier Geld ausgeben, um von der Nichtbeteiligung am Krieg im Irak abzulenken. Also es ging darum, möglichst viel Geld auszugeben, nicht um Wirkung“ (internationale:r Expert:in 1, 08.04.2024).

„Die internationale Gemeinschaft hat das Problem der Korruption, ehrlich gesagt, nicht sehr ernst genommen, zumindest nicht am Anfang. Ich meine, sie haben natürlich immer Bedingungen gestellt, aber sie haben kein wirkliches Monitoring-System eingerichtet, um die Leistung auch nur eines Beamten oder einer Einzelperson oder vielleicht sogar aller, die die Regierung übernommen haben, zu kontrollieren. Ich glaube, sie haben irgendwann, so um die Mitte [des Interventionszeitraums] herum, angefangen, strengere Bedingungen für die Korruptionsbekämpfung zu stellen, aber ich glaube, da war es schon zu spät“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 2, 19.04.2024).

⁵⁶ „Aber wenn es um Verantwortung geht, sind wir alle verantwortlich, denn jeder, der etwas hätte tun können, hätte es zu diesem Zeitpunkt tun sollen, um etwas zu verhindern, und nicht erst dann, wenn alles schiefgelaufen ist“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

in den Anfangsjahren zu fragmentierten und unkoordinierten Hilfsanstrengungen, die ineffizient und nur begrenzt wirksam waren. Darüber hinaus drängte die Konzentration auf kurzfristige Ziele und unmittelbare Bedürfnisse die Bedeutung von Investitionen in den langfristigen Aufbau von Kapazitäten und Institutionen in den Hintergrund. Infolgedessen blieb Afghanistan in einem Teufelskreis der Abhängigkeit von ausländischer Hilfe gefangen und machte kaum Fortschritte auf dem Weg zu Eigenständigkeit und nachhaltiger Entwicklung.

4.4 Fazit

Die militärische Intervention nach den Anschlägen vom 11. September 2001 perpetuierte ein sich selbst erhaltendes System von KKP in Afghanistan. Der massive Zufluss von Geldern traf auf ein tief in der afghanischen Gesellschaft verwurzeltes KKP-System. Die intervenierenden Streitkräfte unter Führung der USA gingen von Anfang an eine bewusste Koalition mit mächtigen afghanischen Klientelnetzwerken ein, ohne die Risiken eines Trade-offs zwischen kurzfristiger Stabilisierungshilfe und einer möglichen Destabilisierung des Wiederaufbauprojekts ausreichend zu berücksichtigen. Letztere ergriffen die Macht und nutzten politische Patronage, um die Besetzung von Regierungsposten, Entscheidungsfindungen (u.a. *loya jirga*, Wahlen), Beförderungen sowie Straffreiheit zu kontrollieren. Eine klientelistische Verteilung der administrativen, politischen und militärischen Macht prägte den Staatsaufbau und die Regierungsführung, verfestigte Korruption und Ineffizienz und erschwerte die Umsetzung einer kohärenten Politik und Demokratieförderung sowie die effektive Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Zentralisierte Machtstrukturen und Klientelnetzwerke bestimmten eine Regierungsführung, die stark von interpersonellen Beziehungen und Loyalitäten auf der Grundlage von *qawm*-Indentitäten geprägt waren. Das Fehlen solider Kontrollmechanismen innerhalb des Systems ermöglichte es der politischen Elite, staatliche Institutionen und Strukturen zu ihrem eigenen Vorteil und dem ihrer Klientel zu nutzen. Regierungsbürokraten fühlten sich außerhalb ihrer mit der Zeit immer kleiner werdenden Klientelnetzwerke nicht dazu verpflichtet, Rechenschaft abzulegen, was zu erheblichen Spannungen, Konflikten und Frustrationen in der afghanischen Bevölkerung führte und im Laufe der Zeit zum Verlust der Legitimität der afghanischen Regierung beitrug (Murtazashvili, 2015; Coburn, 2011a).⁵⁷ Verschärft wurden diese Probleme durch die Gewaltökonomie und den starken Zufluss internationaler Hilfsgelder und Militärausgaben. Diese Gelder flossen häufig in die Aufrechterhaltung persönlicher Beziehungen und Abhängigkeiten statt in strukturiertere, langfristige Maßnahmen in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, was die Bemühungen um den Aufbau staatlicher Strukturen untergrub.

Dezidierte Entscheidungen und teilweise widersprüchliche und konkurrierende Ansätze der internationalen Geber bestimmten die Ausrichtung des Wiederaufbaus Afghanistans und ermöglichten bzw. erleichterten indirekt oder direkt KKP. Schlüsselfaktoren waren der knappe Zeitrahmen, das Fehlen einer langfristigen Strategie und die überwältigende Menge an Ressourcen, die Afghanistan nur schwer absorbieren konnte. Hinzu kam der Druck, schnelle Ergebnisse zu erzielen. Dies führte dazu, dass der Korruptionsbekämpfung in der entscheidenden ersten Dekade keine Priorität eingeräumt wurde. Prinzipielle Ansätze wie die *Light Footprint*- und die *Lead Nation*-Strategie führten zu weiteren Einfallstoren für Korruption oder erschwerten deren Früherkennung. Ein liberales westliches Staatsbildungsprojekt schuf einen von Gebermitteln abhängigen Rentierstaat, dem es an Legitimität und Rechenschaftspflicht sowohl gegenüber der afghanischen Bevölkerung wie auch gegenüber den Gebern fehlte.

Bei Gebern und internationalen Organisationen entstand zudem eine Pfadabhängigkeit, die etablierten Strategien und Rahmenbedingungen auch dann weiter zu verfolgen, wenn es Hinweise darauf gab, dass diese Ansätze ineffizient oder kontraproduktiv waren. Diese Trägheit war häufig auf bürokratische Dynamiken, institutionelle Normen und Eigeninteressen zurückzuführen und erschwerte die Umsetzung notwendiger Veränderungen. Infolgedessen kam es vor, dass Wiederaufbauprogramme nicht aus einem Mangel an Evidenz ihren Kurs beibehielten, sondern weil sie einfach nicht in der Lage waren, diese Evidenz zu verarbeiten und die Zeit zur Verfügung hatten, die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Generell wurde viel zu wenig über Dilemmata nachgedacht, insbesondere über die Abwägung zwischen kurzfristigen Erfolgen und unbeabsichtigten langfristigen negativen Konsequenzen, was zu einer Kultur des Schweigens führte. Dieses Beharrungsvermögen verschwendete nicht nur Ressourcen und verfestigte KKP-Strukturen, sondern untergrub auch das Potenzial für innovative Lösungen, die besser auf die sich verändernden Bedürfnisse und Realitäten der afghanischen Bevölkerung eingehen können. Mit Dauer des Kriseneinsatzes befand sich die internationale Gemeinschaft in einem immer stärkeren Dilemma, als ihr um 2010/11 das Ausmaß von KKP bewusst wurde: Denn auf der einen Seite hatten sich die KKP-Strukturen so sehr im afghanischen Staatswesen

⁵⁷ Das System, das von einigen Afghanen als „Republik ohne Volk“ bezeichnet wurde, bot, abgesehen von gelegentlichen Wahlen, nur begrenzte Möglichkeiten für demokratisches Engagement. Viele der Bestimmungen, die ein solches Engagement erleichtern sollten, wurden nie umgesetzt, darunter auch Wahlen auf Dorf-, Distrikt- und Gemeindeebene (Murtazashvili, 2022).

verfestigt, das eine politische Transition nur noch unter enormen hohen Kosten möglich gewesen wäre und man zudem die eigene Glaubwürdigkeit in der afghanischen Bevölkerung verspielt hätte. Zum anderen bedingte die erfolgreiche Ausbreitung der Aufstandsbewegung, dass die einzige Alternative zu den mächtigen Klientelsystemen, auf die die internationale Gemeinschaft gesetzt hatte, die Taliban waren, die sich bewusst als Verfechter einer Korruptionsbekämpfung präsentierten.

5

Die Bedeutung von KKP im afghanischen Wiederaufbau

Das deutsche Engagement in Afghanistan muss im Lichte des gesamten Einsatzes gesehen werden. Sicherlich waren die USA der bestimmende Akteur. Deutschland nahm nach der Europäischen Union den dritten Platz der Geber ein (siehe Tabelle 2 und Abbildung 3). Allerdings gibt es Bereiche, in denen Deutschland einen starken Einfluss ausübt, wie etwa regional in Nordafghanistan oder thematisch beim Polizeiaufbau, wo die Bundesregierung *Lead Nation* war. Im Folgenden betrachten wir, welche Rolle KKP in den drei Bereichen Sicherheit und Stabilisierung (5.1), Staatsaufbau und Governance (5.2) und Entwicklung und Zivilgesellschaft (5.3) gespielt hat.

5.1 Sicherheit und Stabilisierung

Für das deutsche Engagement im Sicherheitssektor ist es wichtig zu verstehen, dass der Bundeswehreinsatz in Afghanistan begann, als der US-amerikanische Ansatz, der die Zusammenarbeit mit Kommandeuren und Kriegsfürsten inklusive deren Klientelnetzwerke vorsah, bereits fest etabliert war. Wenngleich OEF, ISAF und der Aufbau des afghanischen Sicherheitsapparats parallel zueinander liefen, beeinflussten sich alle drei Sicherheitsstränge gegenseitig. Vor allem KKP stellte ein verbindendes Glied dar.

5.1.1 Operation Enduring Freedom

Die US-Regierung hatte bereits zu Beginn der Intervention deutlich gemacht, dass der „Krieg gegen den Terror“ im Mittelpunkt der Intervention stehen würde. Auch nach dem Kollaps der Taliban im Dezember 2001 setzten die USA diesen im Süden, Osten und Südosten Afghanistans mit einer ähnlichen Formel fort, indem sie v.a. paschtunische Milizenführer wieder bewaffneten und ermächtigten (Schmeidl, 2007a). Daher blieben im „Krieg gegen den Terror“ Gewaltakteure und deren Klientelnetzwerke die wichtigsten Partner für das US-Militär und seiner internationalen Verbündeten. Es lassen sich zwei Phasen voneinander unterscheiden:

Phase I: Von 2001 bis 2008 baute das US-Militär im „Krieg gegen den Terror“ vor allem auf Kriegsfürsten und deren Milizen als wichtigste Kommando- und Kontrolleinheit. Parallel hierzu fand ein halbherziger Ansatz statt, die Milizen der Kriegsfürsten in den formellen Sicherheitsapparat zu überführen bzw. diese über Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme (DDR-Programme) in ein ziviles Leben zu integrieren. Ziel war es dabei, die Patronagesstrukturen durch ein Herauskaufen der Kämpfer zu schwächen:

„Ein strukturiertes DDR-Programm, wie man es in Afghanistan hatte, diente auch dazu, die bestehenden Patronagenetzwerke zu zerbrechen, indem wir die Leute aus ihren Netzwerken herausgekauft haben. Das war ja eine unserer Hoffnungen, auch bei vielen Maßnahmen in Afghanistan, das war auch einer der Gedanken bei den Entwicklungsprojekten, dass man gesagt hat, wenn die Leute eigene Chancen haben, dann schwächen wir dadurch ihre Loyalität zu den Warlords“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024).

Wie jedoch verschiedene Studien zeigten (Zyck, 2009; Özerdem, 2002), scheiterte der DDR-Ansatz in Afghanistan, da – aufgrund des Wiederauflebens der Taliban – eine Remilitarisierung stattfand und die Patronagesysteme zwischen Kommandeuren und ihren Kämpfern erhalten blieben. Das Herauskaufen von Gegnern zeigte sich auch im Fall des Dschihadisten-Führers Gulbuddin Hekmatyar 2016 als wenig erfolgreich (siehe Box 9).

Box 9: Frieden als Rent-Seeking

2016 schloss die afghanische Regierung mit Unterstützung der EU ein Friedensabkommen mit Gulbuddin Hekmatyar – einem islamistischen Führer, der bislang die afghanische Regierung bekämpft hatte (Hassan, 2023, S. 50). Hekmatyar erhielt hierfür im Gegenzug finanzielle Unterstützung in erheblichem Umfang. Darüber hinaus erhielten seine Anhänger Grundstücke und Häuser. Befürworter argumentierten, es sei ein Schritt in Richtung Frieden und Stabilität, während Kritiker anführten, dass damit ein Warlord belohnt wurde. So verdeutlicht das Beispiel, dass Friedensförderung in stark fragmentierten Gesellschaften mit etablierten Klientelnetzwerken in Rent-Seeking münden kann. In dem genannten Fall ließ sich der Frieden nicht „kaufen“, da wenige Jahre später die Taliban an die Macht zurückkehrten.

Phase 2: Ab 2006 änderte sich die US-Strategie. Durch den Aufbau der Afghan National Auxiliary Police (ANAP) und später der Afghan Local Police (ALP) versuchten die USA, lokale Eliten einzubinden und so

die regionalen Kriegsfürsten zu umgehen (Giustozzi & Isaqzadeh, 2013, Schmeidl & Miszk, 2017).⁵⁸ Diese strategische Wende untergrub sukzessive die militärische und patronagebasierte Macht der Kriegsfürsten und führte dazu, dass unter der Ägide der USA statt regionaler Kriegsfürsten lokale Klientel- und Milizgruppen zunehmend an Macht gewannen. Statt Zusammenhalt und eine einheitliche Kommandostruktur zu fördern, führte dieser Zustrom von US-Patronage zur Entstehung weiterer fragmentierter Klientelnetzwerke (Sharan, 2022; Isaqzadeh & Giustozzi, 2015; Maley).⁵⁹

Seit etwa 2009, als General Stanley McChrystal das Kommando über die US- und NATO-Truppen übernahm, setzten die USA verstärkt auf "Counterinsurgency" (COIN) und den "Hearts and Minds"-Ansatz (Henriksen, 2012, Turcan, 2011). Ziel dieses Strategiewechsels war es, die Unterstützung der afghanischen Bevölkerung durch die Verbesserung ihrer Sicherheit und ihrer Lebensbedingungen durch zivile Aufbauprojekte zu gewinnen (Fishstein & Wilder, 2011; Turcan, 2011). Die USA und ihre Verbündeten stärkten jedoch mit dieser Strategie unintendiert bestehende Patronagesstrukturen und Korruption: So profitierten vor allem lokale Machthaber und Warlords, die als verlässliche Partner im Kampf gegen die Taliban galten, von dieser Strategie. Klientelsysteme führten zu einer ungleichen Verteilung von Hilfsgeldern und Ressourcen, da Regionen und Gemeinden, in denen die mächtigen Verbündeten der USA und der afghanischen Regierung herrschten, überproportional viele Mittel erhielten, während andere Gebiete vernachlässigt wurden. Dies verstärkte regionale Ungleichheiten und soziale Spannungen, untergrub die langfristigen Bemühungen um Stabilität sowie den institutionellen Staatsaufbau. Schließlich schwächte dieser Ansatz die Glaubwürdigkeit der Regierung und der internationalen Gemeinschaft in den Augen der Bevölkerung.

Diese Fragmentierung der Patronage im Sicherheitssektor bedingte, dass die formalisierten Sicherheitseinheiten der Afghan National Army (ANA) und der Afghan National Police (ANP) geschwächt wurden und die Legitimität des afghanischen Staates (v.a. Gewaltmonopol) weiter erodierte. Nutznießer hiervon waren die Taliban, die sich als berechenbare Alternative zur Regierung gerieten (Roston, 2009; Schmeidl, 2016).

5.1.2 ISAF und PRTs

Parallel zum US-geführten Kampfeinsatz von OEF setzte die internationale Gemeinschaft als Ergebnis des Bonn-Prozesses die International Security Assistance Force (ISAF) ein, um Sicherheit zu schaffen. ISAF war zunächst für den Schutz der Bevölkerung von Kabul zuständig. Deutschland stellte anfangs ein Kontingent von 1.200 Soldat:innen und leitete die ISAF-Mission 2003. Von Beginn an war ISAF mit ihrer begrenzten militärischen Präsenz nicht in der Lage, die Sicherheitslage entscheidend zu gestalten und war vom Wohlwollen der Kriegsfürsten und deren lokalen Milizen abhängig. Ende 2002 wurde deutlich, dass ISAF regional ausgeweitet werden musste, um das Aufbrechen offener Gewaltkonflikte in anderen Landesteilen zu verhindern. Der politisch motivierte, weder sicherheitspolitisch noch fachlich begründete Ansatz war, Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in allen Provinzen einzurichten. Die PRTs wurden aus Gründen der Kohärenz dem NATO-Kommando unterstellt. Deutschland übernahm von Oktober 2003 bis Oktober 2013 das PRT in Kundus und von September 2004 bis Oktober 2012 das PRT in Faisabad. Mit der Übernahme der RC North 2006 wurde Deutschland der wichtigste internationale Akteur in Nordafghanistan mit bis zu 5.350 Soldat:innen. Obgleich die Bundesregierung stets bekannte, gegenüber den lokalen Potentaten in Nordafghanistan eine Äquidistanz zu wahren⁶⁰, „... ging sie informelle Zweckbündnisse mit inoffiziellen Machthabern ein“ (Münch, 2015, S. 241). So stellte die Ausweitung von ISAF mit dem Konzept von PRTs die Dominanz der Gewaltakteure in Nordafghanistan nicht infrage, sondern stützte sich sogar auf diese (Hartmann et al., 2023, S. 35). Die Bundesregierung förderte gezielt gewisse afghanische Patronage-Netzwerke und ignorierte

⁵⁸ Vorbilder für die Organisation der ANP und ALP waren US-amerikanische Ansätze wie die *Village Stability Operations* in den 1960er Jahren in Vietnam sowie das *Sunni Awakening* und das *Sons of Iraq Program* im Irak. Einige afghanische Eliten hatten auch mit der Idee lokaler Sicherheitslösungen gespielt, um das Vertrauensdefizit gegenüber der ANP auszugleichen (Schmeidl & Miszk, 2017). Diese Programme wurden zwar als „afghanische Lösung für ein afghanisches Problem“ oder als eine Form der „kommunalen Selbstverteidigung“ beworben, aber von US-Spezialeinheiten vorangetrieben und erst 2010 nach einigen politischen Kontroversen per Präsidialerlass genehmigt (Schmeidl & Miszk, 2017).

⁵⁹ „Denn wenn sich die Prioritäten irgendwann vom Staatsaufbau zur Terrorismusbekämpfung verschieben, schafft man tatsächlich mehr Patronage und setzt mehr auf Stammesälteste oder gesellschaftliche Akteure, die man ermächtigt und die dann in den Staat integriert werden müssen, was Korruption schafft“ (afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

⁶⁰ Mehrfach betonten die deutschen Interviewpartner:innen, dass das deutsche Narrativ war, dass die Bundeswehr als Gäste der Afghanen und Partner der US-Amerikaner in Afghanistan sei. Dies war auch die Wahrnehmung afghanischer politischer Eliten, die das deutsche Engagement in ihrem Land eher als Folge der strategischen Allianz mit den USA, denn als echtes Engagement für Afghanistan wahrnahmen: „Deutschland war nicht für das afghanische Volk und die Zukunft des Landes in Afghanistan. Es war dort, um den USA als strategischem Verbündeten zu gefallen. Das Hauptziel der deutschen Militärs und Diplomaten war es, sich den USA im Krieg gegen den Terror anzuschließen und die Amerikaner so zufrieden zu stellen“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 4, 26.04.2024).

andere. Ausschlaggebend für dieses Vorgehen war, dass das Mandat der Bundeswehr reaktiv ausgerichtet und die Bundeswehr aufgrund vieler Auflagen nur begrenzt handlungsfähig war. So bestand das Dilemma darin, dass einerseits die Bundeswehr Sicherheit garantieren sollte, sie andererseits gegenüber den lokalen Machthabern verletzlich erschien und davon ausging, auf deren Wohlwollen angewiesen zu sein. So befand sich die Bundeswehr gegenüber den lokalen und regionalen Kriegsfürsten in einer Position der Schwäche:

„Und irgendwann komme ich an einen Punkt, wo ich dann die Reißleine ziehen muss. Und diese Analyse haben wir in Afghanistan nie ehrlich gemacht. Wir konnten sie auch nicht ehrlich machen, weil wir Soldaten im Land stehen hatten. Wir waren Geisel durch unsere Militärpräsenz. Die Militärpräsenz hat unseren Einfluss eher verringert als verstärkt“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024).⁶¹

So war der Ansatz der deutschen PRTs, über die Kooperation mit afghanischen Kriegsfürsten Kampfhandlungen zu minimieren und die Zahl der eigenen Opfer so gering wie möglich zu halten: In Mazar-i Scharif war Mohammed Atta Noor der starke Mann⁶²; in Kundus war es zunächst Daud Daud (2002-2004) und nach dessen Abberufung nach Kabul Mir Alam; in Badachschan Nazir Mohammad (siehe Box 10). Mit diesen Patronen arrangierte sich die Bundeswehr. Dabei handelte es sich bei diesen nicht immer um die offiziellen Regierungsvertreter. Die Bundeswehr ließ sich in erster Linie davon beeinflussen, wer den stärksten Machtfaktor in der Provinz darstellte – auch wenn die genannten Patrone in Drogen- und Waffenhandel verstrickt waren (Münch, 2015). Insgesamt setzte die Bundesregierung in Nordafghanistan auf die überwiegend tadschikischen Netzwerke, die mit den dschihadistischen Netzwerken der *Jamiat-i Islami* und der *Shura-ye Nazar* verbunden waren; dagegen wurden andere Machthaber und deren Patronagenetzwerke benachteiligt oder ignoriert (Münch, 2015, S. 264). So lautet eine Kritik, dass das PRT in Kundus paschtunische Bevölkerungsgruppen, die zunehmend von den Taliban mobilisiert wurden, ignorierte (Münch, 2015).

Eine exemplarische Schnittstelle zwischen PRTs und Kriegsfürsten stellte die Bewachung der PRTs dar. Vor der ersten Sicherheitsschleuse der PRTs positionierte die Bundeswehr afghanische Einheiten, die sie bezahlte und die zur Entourage des örtlichen Machthabers gehörten (siehe Box 10). Hierüber erhoffte sich die Bundeswehr, die Gunst des lokalen Machthabers zu sichern. Gleichzeitig entschied man sich damit für ein bestimmtes Patronagenetzwerk und ergriff Partei. Die Konsequenzen hieraus beschrieb uns ein:e Interviewpartner:in am Beispiel von Kundus:

„Afghanen können nicht einfach ans Lagertor des PRT klopfen. Dann werden sie von den afghanischen Wachen erschossen. Also müssen sie zu Mir Alam gehen. Der für sie vielleicht ein Schwein ist, weil er ja auch einiges an Geschichte auf sich geladen hat. Aber der wird ja hofiert von den Deutschen. Also die Brücke zu den Deutschen, um mit den Deutschen zu reden, ist Mir Alam. Ja, warum denn eigentlich? Wer hat denn den dazu gemacht?“ (Deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

Für den lokalen Machthaber war die Bewachung der PRTs ein willkommenes Geschäft, da er nicht nur seinen Kämpfern lukrative Arbeitsmöglichkeiten verschaffte, sondern er zudem hierüber die Kontrolle hatte, wer das PRT besuchte und was an der ersten Sicherheitsschleuse vor sich ging.

Box 10: Nazir Mohammad (MN) in Faisabad

Im Fall von Faisabad befand sich das PRT in einer engen Liaison mit dem örtlichen Kommandeur Mohammad Nazir. Wie eng die Kooperation mit Nazir Mohammad war, lässt sich daran ablesen, dass er im PRT nur mit dem Akronym MN erwähnt wurde. Nazir Mohammad stellte 30 bewaffnete Wachmänner zur Sicherung des PRT. Philipp Münch urteilt hierüber:

„Nazir Mohammad konnte somit seine Klientel versorgen und wird höchstwahrscheinlich einen Teil ihres Gehalts, das einer der Wachen im Jahr 2010 mit 420 US-Dollar pro Monat

⁶¹ Siehe auch die Interviews mit deutschen Entscheidungsträger:innen 3 am 24.04.2024 und 7 am 29.04.2024.

⁶² „Das fing schon mit den PRTs an. Denn sobald diese sich etabliert hatten, positionierten sich alle Kriegsfürsten in den Provinzen, um von dem Geld zu profitieren, das die Gebergemeinschaft in Kundus, in Taluqan und wo auch immer ausgeben würde. Ich denke, das hätte den Deutschen klar sein müssen, denn ich erinnere mich, dass wir 2003 und 2004, bevor die PRTs eingerichtet wurden, die ersten Evaluierungen für die deutsche Regierung gemacht haben. (...) Damals haben wir vor Ort Informationen über lokale Netzwerke gesammelt, z.B. wie Atta mit verschiedenen Kommandeuren in Kundus, Jawzjan und anderen Provinzen verbunden war und wie diese Netzwerke funktionierten. Wir führten Analysen durch, sammelten Informationen über lokale Akteure und trafen uns mit verschiedenen Personen, um die lokalen Strukturen und Netzwerke zu verstehen. Ich wusste allerdings nicht, wie diese Informationen nach Deutschland übermittelt wurden. Aber meiner Meinung nach hat das Geld, das aus Deutschland und anderen Ländern nach Afghanistan geflossen ist, unabhängig davon, ob es für den Wiederaufbau oder Entwicklungszusammenarbeit im weiteren Sinne bestimmt war, zur Korruption beigetragen“ (afghanische:r Expert:in 2, 10.05.2024).

angab, erhalten haben. Mehrere seiner afghanischen Kritiker sagten daher, dass die Bundeswehr ihm Zehntausende US-Dollar im Monat zahle“ (Münch, 2015, S. 256).

Die Verbindung zwischen dem PRT und Nazir Mohammad ging noch viel weiter. So schätzte das PRT Nazir Mohammad, der bekannterweise in den Drogenhandel verstrickt war, für die Sicherheitslage als so wichtig ein, dass das PRT wiederholt intervenierte, als die Zentralregierung diesen entmachten wollte. Gleichzeitig trug wohl Nazir Mohammad selbst zur sich verschlechternden Sicherheitslage bei. So wurde das PRT immer wieder mit Raketen beschossen, ohne dass es zu Verletzungen der Soldat:innen kam. Nach jedem Angriff wurde Nazir Mohammad im PRT vorstellig und sagte, dass die Sicherheitslage sich verbessern würde, wenn man mehr von seinen Kämpfern anstellen würde (Münch, 2015, S. 254-258).

Die deutschen PRTs wurden immer wieder als Raumschiffe bezeichnet, die in Afghanistan gelandet waren, aber deren Bewegungsradius – aufgrund der Einsatzvorschriften – sehr eng war. Zudem wurden nahezu sämtliche Güter in die PRTs eingeflogen und nicht in Afghanistan eingekauft, was unter den Gesichtspunkten der Ressourceneffizienz zumindest diskussionswürdig ist.⁶³ Aufgrund der begrenzten Interaktionen zwischen der Bundeswehr und der afghanischen Bevölkerung waren daher direkte Korruptionsfälle überschaubar:

- **Informationsbeschaffung:** Bei der Beschaffung von Informationen – einem Markt, über den oftmals auch persönliche Rivalitäten ausgetragen wurden – zahlten die deutschen Akteure Aufwandsentschädigungen in der Regel von 20 bis 30 US-Dollar oder in Naturalien (u.a. Alkohol, Tee, Zigaretten). Die deutschen Aufwandsentschädigungen für Informationen lagen daher weit unter denen, die die amerikanischen Dienste zahlten (Münch, 2015, S. 226f.; deutsche:r Praktikator:in 21, 03.04.2024; deutsche:r Praktikator:in 1, 17.04.2024).
- **Grundstücke/ Land:** Während das neue PRT am Flughafen in Kundus sowie das Regionalkommando (RC) Nord in Mazar auf Staatsland lagen, musste die Bundeswehr für das erste PRT in Kundus Miete zahlen. Bei dem Neubau des PRT in Faisabad 2006/7 handelte es sich teilweise um Privatland. Lokale Eliten drängten die Bundesregierung – entgegen vorher getroffener Abmachungen – zu Kompensationszahlungen: „Nach Vermittlung bis auf Ebene des afghanischen Außenministeriums zahlten die Deutschen am Ende erneut einen sechsstelligen Betrag in US-Dollar und verzichteten auf einen Teil der ihnen zustehenden Fläche, um Konflikte zu vermeiden“ (Münch, 2015, S. 261).

5.1.3 Aufbau von Militär und Polizei

Die US-Regierung betrachtete die Intervention in Afghanistan stets aus einer militärischen Perspektive und bestritt, in Afghanistan einen Staatsaufbau zu verfolgen. Die anfängliche Zuweisung finanzieller Mittel orientierte sich stark an den militärischen Erfordernissen. Dem Staatsaufbau maßen die USA erst dann eine Priorität bei, als das US-Militär erkannte, dass ein zentralisierter und funktionierender Staat mit eigenen Militär- und Polizeikräften ein wertvoller Partner im Kampf gegen den Terrorismus sein würde. Der Aufbau der Afghan National Army (ANA) oblag den USA, während die Bundesrepublik anfangs als *Lead Nation* die Federführung für den Aufbau der Afghan National Police (ANP) übernahm. Beide Sicherheitsapparate zeichneten sich während der gesamten Intervention durch einen geringen Grad der Professionalisierung aus. Zudem waren beide Apparate notorisch von KKP durchsetzt:

- Die Milizen der Kriegsfürsten, die auf Patronagesystemen beruhten, wurden in den ersten Jahren der Krisenintervention (2001-2003) in die staatlichen Sicherheitsinstitutionen (Innen-, Verteidigungs- und das Geheimdienstministerium) integriert (Sharan, 2022). Die ANA und ANP spiegelten daher die militärische Machtverteilung zwischen den wichtigsten politischen Akteuren und deren ethnisch basierten Klientelnetzwerken wider (Giustozzi, 2015, S. 136-144; 176-179).
- Die Mannstärke von ANA und ANP, die beide stark durch Desertionen geprägt waren, blieb über den gesamten Kriseneinsatz undurchsichtig. Zahlreiche Polizist:innen und Soldat:innen, die nur auf dem Papier registriert waren, aber nicht existierten – sogenannte Geisterpolizist:innen und Geistersoldat:innen – erhielten Sold, der aus dem LOTFA Trust Fund (s.u.) und dem ANA-Trust Fund, in die auch die Bundesrepublik eingezahlt hatte, bezahlt wurde (Giustozzi & Isaqzadeh, 2013, S. 91-93; Giustozzi, 2015, S. 158-159).

⁶³ Ob es hier in der Beschaffung zu Korruption oder Patronage kam, konnte in diesem Gutachten nicht ermittelt werden, da der Fokus auf der Schnittstelle zwischen deutschen und afghanischen Akteuren liegt.

- Die ANP galt als Wegelagerer in Uniform, die selbst in viele illegale Machenschaften verwickelt war. Unzählig sind die Fälle von der Erhebung von Schutzgeldern, illegaler Zölle und Wegezoll bis hin zur direkten Verstrickung in kriminelle Aktivitäten (v.a. Drogenökonomie, Waffenhandel) (Giustozzi & Isaqzadeh, 2013, S. 78-80). Die Korruption der Polizei nahm so eine endemische Bedeutung in der afghanischen Gesellschaft ein, dass ein Checkpoint der Polizei im Volksmund als *sofreh* [Tischdecke] bezeichnet wurde.⁶⁴ Berüchtigt waren besonders die Border Police und die Highway Police, die Wegezoll erhoben. Vor allem der Drogenhandel galt als wichtige Einnahmequelle (Wilder, 2007). In Badachschan sollen 2006 40 bis 50 Prozent der Polizei in den Drogenhandel involviert gewesen sein (Giustozzi & Isaqzadeh, 2013, S. 90).
- Die Strukturen von ANA und ANP waren auf der Arbeitsebene von Korruption im kleinen Stil durchsetzt. Immer wieder verschwanden sicherheitsrelevante Materialien (v.a. Waffen) und Ausstattungsgegenstände, wurden Belege gefälscht (v.a. Tankrechnungen) und Dienstfahrzeuge für nichtdienstliche Aktivitäten (u.a. Drogenschmuggel) verwendet (Giustozzi, 2015, S. 182-194).

Aufgrund dieser Handlungen, die durch unzählige Berichte offengelegt wurden, konnten beide Sicherheitsorgane keine Legitimität in den Augen der afghanischen Bevölkerung aufbauen und zerfielen in – oftmals ethnisch ausgerichtete – Patronagenetzwerke, denen allein die Loyalität galt (Häßler, 2021). Darauf ist auch zurückzuführen, dass ANA und ANP beim Vorrücken der Taliban 2021 wenig Gegenwehr zeigten und implodierten.

Bei der ANA konzentrierte sich die Bundeswehr (Resolute Support Mission TAAC North) auf die Ausbildung und Beratung des 209. Korps, das für die Sicherheit in acht nördlichen Provinzen zuständig war und das vom Patronagenetzwerk von Atta Noor durchdrungen war. Die Effektivität dieses Korps wurde jedoch in Frage gestellt, als die Stadt Kundus 2015 und 2017 an die Taliban fiel.

Als *Lead Nation* fokussierte die Bundesregierung auf den Aufbau der ANP (Friesendorf & Krempel, 2011; deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024). Im Februar 2002 richtete Deutschland das deutsche Polizeiprojektbüro in Kabul ein und begann mit dem Aufbau einer Polizeiakademie (SIGAR 22-23-LLP, 2022, S. 44). Dies wurde 2007 in das German Police Project Team (GPPT) umbenannt. Das von Deutschland vorgeschlagene Budget für den Polizeiaufbau belief sich bis 2007 jährlich im Schnitt auf 12 Millionen Euro, was aufgrund eines Missverständnisses über das Mandat der *Lead Nation* für den Polizeiaufbau vollkommen unzureichend für diese Aufgabe war. Aber auch in den späteren Jahren war das Budget nicht viel höher.⁶⁵ Der deutsche Ansatz konzentrierte sich auf die Ausbildung einer zivilen Polizei. Im Vergleich zum amerikanischen Modell, das sich auf eine schnelle Ausbildung für die Terrorismusbekämpfung konzentrierte, galt der Ansatz als zu langsam und zu schwerfällig (Friesendorf & Krempel, 2011, S. 11-12). So existierten verschiedene Polizeiausbildungen nebeneinander, die entweder zivilpolizeilich und an Maßstäben der Rechtsstaatlichkeit ausgerichtet waren oder mit robusten Fähigkeiten ausgestattet an der Terrorismusbekämpfungsfront eingesetzt wurden. Hierdurch ergaben sich viele Reibungsverluste, die sich in einer Ressourceneffizienz niederschlugen. Der Fokus der deutschen Polizei lag auf Beratung und Ausbildung der afghanischen Partner.

Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung waren nicht Teil des Mandats des GPPT, weshalb es hierzu zwar beriet, aber nicht systematisch Kapazitäten und institutionelle Bausteine aufbaute (z. B. Verhaltenskodizes, anonyme Hinweisgeberstelle und Aufbau von Kapazitäten für interne Ermittlungen). Im GPPT waren auch keine Fachexpert:innen für dieses Thema tätig, obwohl man sich nachweisbar der gravierenden Korruptionsproblematik bewusst war (Lange et al., 2023, S. 14). Das GPPT unterstützte deshalb:

- die Sensibilisierung afghanischer Polizeikräfte für das Thema im Rahmen von Beratungsgesprächen und Trainings (u.a. Vermittlung von Grundsätzen der Korruptionsprävention und -bekämpfung),
- die Ermittlungen im Zusammenhang mit Regelverletzungen, und
- das Vorleben eines angemessenen Verhaltens vor Ort.

Inwiefern diese Ansätze Wirkungen zeigten, ist schwierig zu bewerten (Lange et al., 2023, S. 14).

⁶⁴ In Afghanistan werden Mahlzeiten um eine auf dem Boden liegende *sofreh*, auf der verschiedene Speisen angerichtet werden, im Kreise des Patriarchen eingenommen. Im übertragenen Sinne bedeutet dies, dass die Checkpoints Orte sind, an denen verschiedene illegale Machenschaften stattfinden und von einem Patron gedeckt werden (Giustozzi & Ishaqzadeh, 2013, S. 79).

⁶⁵ Das BMI verausgabte im Zeitraum 2013 bis 2021 rund 61 Millionen Euro, welche dem Ministerium vom Auswärtigen Amt aus dem Stabilitätspakt Afghanistan zugewiesen wurden. Darüber hinaus trug das BMI flankierend insgesamt etwa 36 Millionen Euro zur Finanzierung sog. auslandsbedingter Mehrkosten für die ins GPPT entsendeten Polizeikräfte bei (Lange et al., 2023, S. 9).

Da GPPT in erster Linie Beratung und Ausbildung für die afghanischen Partner organisierte, war die Ressourcenausstattung vergleichsweise übersichtlich. Die Aspekte, in denen KKP eine Rolle gespielt hat, waren die folgenden:

- **Trainings:** Zu Korruptionsfällen kam es vor allem bei der Durchführung von Kursen, wenn afghanische Polizist:innen in die Teilnehmerregister eingetragen wurden, die gar nicht an den Kursen teilnahmen. Ähnlich wie bei den Geisterpolizist:innen erhielten daher weit mehr Polizist:innen Tagegelder (*per diems*) für Trainingsteilnahmen als tatsächlich anwesend waren. Vor allem bei Trainings, die an entfernten Orten stattfanden und bei denen keine internationalen Polizeiausbilder:innen teilnahmen, kam es wiederholt zu solchen Unregelmäßigkeiten.
- **Dominanz des Train & Equip-Ansatzes im deutschen Beitrag zum Polizeiaufbau:** Die vorrangig technisch-taktische Unterstützung der afghanischen Polizei (Train & Equip) insbesondere durch Ausstattungshilfe seitens des GPPT wurde durchaus als korruptionsanfällig gesehen, da hierdurch Erwartungshaltungen bei Partnerbehörden gesteigert und bedient wurden (Lange et al., 2023, S. 14). Seitens der Partner (v.a. dem afghanischen Innenministerium) wurden regelmäßig Wunschlisten für Ausstattungsgegenstände und Bauprojekte präsentiert, deren zweckbestimmte Verwendung nicht vollständig sichergestellt werden konnte. Für das BMI war Ausstattungshilfe ein „dankbarer“ Mechanismus, um Aktivitäten und Maßnahmen vor Ort mit Zahlen zu unterlegen und über quantitative Outputs statt qualitativer Wirkungen Erfolge zu melden.

Der Evaluationsbericht der DHPol (Lange et al., 2023) hebt hervor, dass selbst, wenn Fehlverhalten der afghanischen Partner festgestellt wurde, eine Konditionalisierung der Mittel durch GPPT oder das BMI ausblieb, was auch Interviewteilnehmer:innen beobachteten, obwohl sie die Gründe dafür anders auslegten. Die Datenlage gibt es nicht her, inwiefern das GPPT sog. Background-Checks in Bezug auf Korruptionsvergehen von Vertreter:innen der Partnerbehörden, mit denen es zusammenarbeitete, einforderte (Lange et al., 2023). In Bezug auf KKP resümiert der Evaluationsbericht der DHPol:

„Der Umgang mit aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierenden Risiken war insgesamt nicht erfolgreich (z.B. systemische Korruption). Die Handlungsmöglichkeiten waren jedoch auch begrenzt. Das Instrument der Konditionalisierung fand keine Anwendung“ (Lange et al., 2023, S. 13).

5.1.4 Fazit

Fasst man die Ergebnisse zusammen, war das deutsche Engagement im Sicherheitsbereich dadurch geprägt, dass die USA als der dominante Sicherheitsakteur bereits mit der militärischen Intervention in Afghanistan die Kooperation mit den herrschenden Klientelnetzwerken vorgespurt hatten. Auch die Bundeswehr bediente sich zur Herstellung der eigenen Sicherheit lokal vorherrschenden Patronagestrukturen. Gleichzeitig ging Deutschland nur halbherzig gegen die Korruption in der ANP vor, was allerdings aufgrund der Dominanz von KKP nicht überraschte. Die Einbindung von Patronagestrukturen kann durchaus die Sicherheit erhöhen. Der Scheitelpunkt wurde überschritten, als die Gehälter und Güter der Sicherheitskräfte im großen Stile veruntreut wurden. Denn welche Polizei oder Armee kann effektiv gegen die Taliban vorgehen, wenn sie nicht bezahlt wird und keine Waffen erhält? Dies allein wäre schon ein ernst zu nehmendes Warnsignal dafür gewesen, dass Korruption die Sicherheitslage essentiell verschlechterte, und den Wiederaufbau und die Stabilität des afghanischen Staates gefährdet.

Die Ablösung der ISAF durch die Operation Resolute Support (ORS) im Jahr 2015 führte ab 2014 zu einer schrittweisen Reduzierung der internationalen Truppen, darunter auch der Bundeswehr. Dies bedeutete eine Reduzierung von verfügbaren Privilegien (*rents*) sowie die Erhöhung des Drucks auf inländische Einnahmen und Privilegien, um Loyalitätsbekundungen zu bezahlen. Dies erhöhte den Druck auf die afghanischen Eliten, ihren Klienten und Wählern Arbeitsplätze und Schutz zu bieten, was den harten Wettbewerb um die begrenzten nationalen Ressourcen verschärft. Dies führte zu einer Verschärfung lokaler Konflikte auf Distrikt- und Provinzebene um wichtige Ressourcen wie Drogenhandel und Bergbau (Sharan, 2022).

5.2 Staatsaufbau und Governance

Wie in Kapitel 4.2.2 bereits dargestellt, war der afghanische Staatsapparat dysfunktional. So war der afghanische Staat hierarchisch, zentralistisch und auf den afghanischen Präsidenten zugeschnitten. Gleichzeitig dominierten Parallelstrukturen, indem Kabul seine eigenen Verwaltungseinheiten auf Provinz- und Distriktebene aufbaute und regionale Kriegsfürsten – oft in Personalunion mit einem staatlichen Amt – sowie die internationale Gemeinschaft (Kap. 4.3) ihre eigenen Governancestrukturen unterhielten. Neben der Ineffizienz

dieser Strukturen stellte KKP für die afghanischen Governancestrukturen das dominierende Regelwerk dar, wie wir im folgenden Kapitel darstellen wollen.

5.2.1 Die Logik von KKP im afghanischen Staat nach 2001

Nach 2001 war die internationale Patronage in Afghanistan überwiegend hierarchisch („top-down“) ausgerichtet. Seit 2009 wurden die Dynamiken von Patronage und Klientelismus im afghanischen Staatsapparat jedoch komplexer und vielfältiger und gingen über ein einfaches hierarchisches System hinaus (Chayes, 2015; Maley, 2018; Sharan, 2022). Mit dem Anstieg der internationalen Hilfs- und Militärausgaben wurden diese Dynamiken vertikal, horizontal und sogar *bottom-up*. Dies führte zu einer weiteren Verfestigung von KKP und verstärkte gleichzeitig den Rentier-Charakter des afghanischen Staates:

„Für viele dieser Warlords (...) war Staat Beute und nicht Institution, die Loyalität und Einsatz einfordern kann und sollte. Basierend auf diesem Staatsverständnis entwickelt sich eine Klientelwirtschaft. Für den Präsidenten war das wichtig, damit zu arbeiten. Insofern war ich da immer eher verständnisvoll. (...) Wenn der Präsident sich den Rückhalt im Land sichern will, dann hat er kaum eine andere Möglichkeit, als auf dieses Instrument zurückzugreifen“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 3, 24.04.2024).

Während einige Minister und Offizielle in Kabul in der Lage waren, die Klientelnetzwerke nach unten zu regulieren und zu lenken, verfügten nicht alle über die finanziellen und politischen Ressourcen, um ihre Klienten auf lokaler Ebene weiter unten in der Hierarchie zu bedienen.

Präsident Karzai baute von Anfang an ein umfassendes Klientelnetzwerk auf, um sich gegenüber dem mächtigen Patronagenetzwerk der Nordallianz zu behaupten. Er tat dies über Schlüsselministerien⁶⁶ und Direktiven. Der Präsident konnte Minister, Provinz- und Bezirksgouverneure, Bürgermeister, Richter, das Amt des Generalstaatsanwalts und hunderte anderer Positionen im System ernennen. Dies bedeutete jedoch nicht, dass dies reibungslos und immer von oben nach unten geschah. Oft waren es lokale Beamte, die finanzielle Mittel und Patronage an die Eliten in Kabul weitergaben, um sich deren politischen Schutz zu sichern (Chayes, 2015). Dies war besonders in Gebieten verbreitet, in denen lokale Eliten das Zollwesen und Rohstoffindustrien (u.a. Bergbau) monopolisiert hatten und in illegale Aktivitäten verwickelt waren. Diese lokalen Eliten teilten einen Teil ihrer finanziellen Gewinne mit Politiker:innen in Kabul, um ihre eigene Position zu sichern. In einigen Fällen wurden Posten wie Gouverneur oder Polizeichef auf Provinz- und Distriktebene für bestimmte Zeiträume regelrecht gekauft. Und wenn es um die Gestaltung von Politik und Dienstleistungen ging, waren die politischen Führer in Kabul oft einem enormen politischen und finanziellen Druck ihrer lokalen Verbündeten ausgesetzt, sich an den Interessen der lokalen Gemeinschaften zu orientieren. Diese Orientierung war für die lokalen Akteure entscheidend, um ihre Legitimität und Macht innerhalb der Klientelstrukturen zu erhalten, die sie in den Gemeinden und Wahlkreisen, in die sie eingebettet waren, aufgebaut hatten. Als die USA und ihre Verbündeten 2014 ihre Truppenkontingente verringerten, verlegten sich die afghanischen Eliten zunehmend auf inländische Einkünfte aus Landraub, illegalem Bergbau, Drogenhandel und anderen illegalen Aktivitäten (Smith, 2020).

Der Zugang zu öffentlichen Gütern stellte das zentrale Einfallstor für KKP dar. So bestimmte KKP jedes Amt und jede Amtstätigkeit in Afghanistan. Ein öffentliches Amt – ob Gouverneur, Polizeichef, einfacher Beamter oder Polizist – wurde in Afghanistan in der Regel verkauft.⁶⁷ Insbesondere die afghanischen Ministerien und Regierungsabteilungen wurden zu einem „politischen Marktplatz“, auf dem Spitzenpositionen oft an den Meistbietenden verkauft wurden. Je nachdem, wer gerade an der Macht war, wurden die begehrtesten Posten und Regionen „versteigert“ (Isaqzadeh & Giustozzi, 2015; Sharan, 2022).⁶⁸ Diese Praxis spiegelt die weit verbreitete Korruption und den Kampf um die Kontrolle innerhalb eines Ministeriums wider (siehe Box 11). Die Höhe

⁶⁶ Hier sind v.a. zu nennen das Finanzministerium, das Ministerium für parlamentarische Angelegenheiten, das Ministerium für Stammesangelegenheiten, der Nationale Sicherheitsrat und das Präsidialamt.

⁶⁷ Interviews mit den afghanischen Entscheidungsträger:innen 3 (05.04.2024) und 7 (03.04.2024).

⁶⁸ „Ich hörte von einem Ministerkandidaten, der im Parlament abgelehnt wurde; er hatte ein Vertrauensvotum verloren. (...) Dann sprach der Kandidat mit Präsident Karzai und sagte: ‚Bitte nominieren Sie mich für ein anderes Ministerium‘. Und Präsident Karzai sagte: ‚Aber Sie werden die Abstimmung nicht gewinnen‘. Der Kandidat sagte: ‚Nein, nein, nein. Das letzte Mal wusste ich nicht, wie ich es machen sollte.‘ Und dann sagte Karzai: ‚Aber wie würden Sie es jetzt machen?‘ Der Kandidat sagte, es gäbe den und den, er nannte jemanden aus dem engsten politischen Umfeld von Präsident Karzai. Er sagte: ‚Der hat das letzte Mal 300.000 Dollar verlangt. Ich habe ihm das Geld nicht gegeben und bin gescheitert. Dieses Mal werde ich ihm [das Geld] geben.‘ Und dann sagte Präsident Karzai: ‚Aber woher wollen Sie das Geld nehmen?‘ Und der Mann sagte: ‚Nun, es gibt einen Geschäftsmann, der wird es bezahlen.‘ Glauben Sie mir, dieser Kerl wurde nominiert, und er hat das Vertrauensvotum erhalten, und er wurde Kabinettsminister“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 7, 03.04.2024).

der erwarteten Dividende in dem Amt bestimmt den Preis.⁶⁹ So refinanziert sich der Amtsträger über seine Amtstätigkeit (u.a. Ausstellen von Dokumenten, Urkunden oder Durchwinken bei Checkpoints).⁷⁰ Man könnte argumentieren, dass der Verkauf von Dienstleistungen im Falle Afghanistans bereits in die staatlichen Strukturen als „informelle Gebühr“ eingepreist war. Denn die offizielle Bezahlung eines staatlichen Beamten (80 bis 200 US-Dollar per Monat) reicht vorne und hinten nicht aus, um darüber ein Überleben zu ermöglichen. Für den Durchschnittsafghanen war daher alltägliche Bestechung und Korruption in kleinem Stil zum Alltag geworden.

Box 11: Patronage im Innenministerium

Anfangs dominierte das Klientelnetzwerk der siegreichen Dschihadisten-Faktion der *Jamiat-i Islami* bzw. *Shura-ye Nazar* das Innenministerium (MoI), das sich überwiegend aus tadschikischen Panjshiris zusammensetzte. Diesem oblag die Oberaufsicht über die Polizei. Das MoI galt als Brutstätte von Kriminalität und Korruption (Wilder, 2007). Beamte des MoI protegierten illegale Aktivitäten (u.a. Rohstoffabbau, Schmuggel, Drogenhandel) und agierten straffrei. Bei Wahlen mobilisierten Beamte des MoI Stimmen für die Kandidaten der *Jamiat-i Islami* und schüchterten die Opposition ein. Im Laufe der Krisenintervention avancierte das MoI zunehmend zum Zankapfel zwischen zwei Klientelnetzwerken: Auf der einen Seite die tadschikischen Panjshiris; auf der anderen Seite das paschtunisch dominierte Präsidialamt. Zwischen 2001 und 2021 hatte das Innenministerium 15 Minister – sieben, die dem Panjshiri-Netzwerk angehörten, und acht, die dem Präsidenten nahestanden.

Eine 2016 von Integrity Watch Afghanistan (2016, S. 23) durchgeführte Umfrage ergab, dass der geschätzte Gesamtwert der Bestechungsgelder, die einfache afghanische Bürger:innen zahlten, bei etwa 2,879 Milliarden US-Dollar lag und damit die Gesamteinnahmen des Landes für das Jahr überstiegen. Diese Zahlungen wurden an Polizist:innen, Beamte:innen, Richter:innen, Staatsanwält:innen, Parlamentsmitglieder und Militärangehörige geleistet (siehe Abbildung 5). Zahlen aus dem Jahr 2018 zeigen, dass etwa 53 Prozent der Afghan:innen Geld zahlen oder Gefälligkeiten leisten mussten, wenn sie mit Gerichten zu tun hatten, 49 Prozent bei Zollämtern, 48 Prozent bei Beamten der Stadt- oder Kreisverwaltung, 46 Prozent beim Provinzgouverneur und 43 Prozent bei der Bewerbung um einen Arbeitsplatz. Ähnlich hoch waren die Zahlen in Schulen, Krankenhäusern, Kliniken, Universitäten, Elektrizitätswerken und anderen Einrichtungen.⁷¹ Grundsätzlich war Korruption in ländlichen Gebieten stärker verbreitet als in den Städten (The Asia Foundation, 2018, 2019a). Dieses hohe Maß an Korruption wirkte sich direkt auf die Kaufkraft und das Wohlergehen der Bürger aus. Die Spanne der Bestechungsgelder war groß und reichte z.B. von 60 US-Dollar für die Nutzung staatlicher Stromdienstleistungen bis zu rund 340 US-Dollar für Bestechungsgelder an die Justiz. Im Durchschnitt beliefen sich die Kosten einer Bestechung auf 112 US-Dollar, was etwa 20 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP entspricht (The Asia Foundation, 2017).⁷²

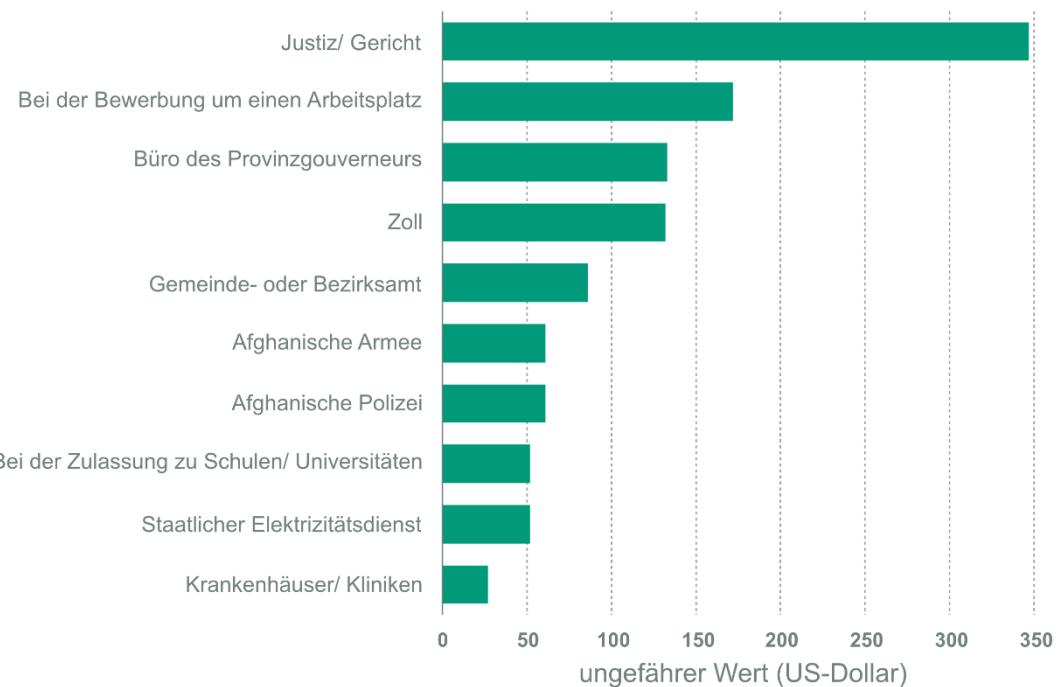
⁶⁹ Im Innenministerium waren die Durchschnittswerte für den informellen Kauf von Schlüsselpositionen die folgenden: Polizeichef einer Provinz: 150.000 bis 300.000 US-Dollar; Polizeichef eines Distrikts: 30.000 bis 100.000 US-Dollar; Generaldirektor der Grenzpolizei: 200.000 bis 500.000 US-Dollar; Leiter der Kriminalpolizei: 150.000 bis 250.000 US-Dollar; Kommandant einer Zollstation: 100.000 bis 250.000 US-Dollar (Isaqzadeh & Giustozzi, 2015; Sharan, 2022).

⁷⁰ „Ein interessierter Polizist musste für so einen Checkpoint, wenn er diesen als Kommandeur übernehmen wollte, bis zu hunderttausend Dollar bezahlen. Denn über den Checkpoint konnte natürlich von den Lastkraftwagen Wegezoll abgeschöpft werden. Das war eine Geldvernichtungsmaschine“ (deutsche:r Praktiker:in 16, 17.4.2024).

⁷¹ Laut einer Umfrage von Integrity Watch Afghanistan aus dem Jahr 2010 ist die häufigste Praxis bzw. das häufigste Verhalten von Beamte:innen im Zusammenhang mit Korruption die Verzögerung von Arbeit oder das Schaffen von Hindernissen mit 35%. Es folgen direkte Forderungen am Arbeitsplatz (22%), indirekte Forderungen am Arbeitsplatz (14%) und indirekte Forderungen über einen Mittelsmann (13%).

⁷² Laut den Zahlen von Open Data der Weltbank lag das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2017 bei durchschnittlich 526 US-Dollar in laufenden Preisen.

*Abbildung 5: Ungefährer Wert von Bestechungsgeldern für verschiedene Dienstleistungen, 2017
(in aktuellen US-Dollar)*



Quelle: The Asia Foundation, 2017

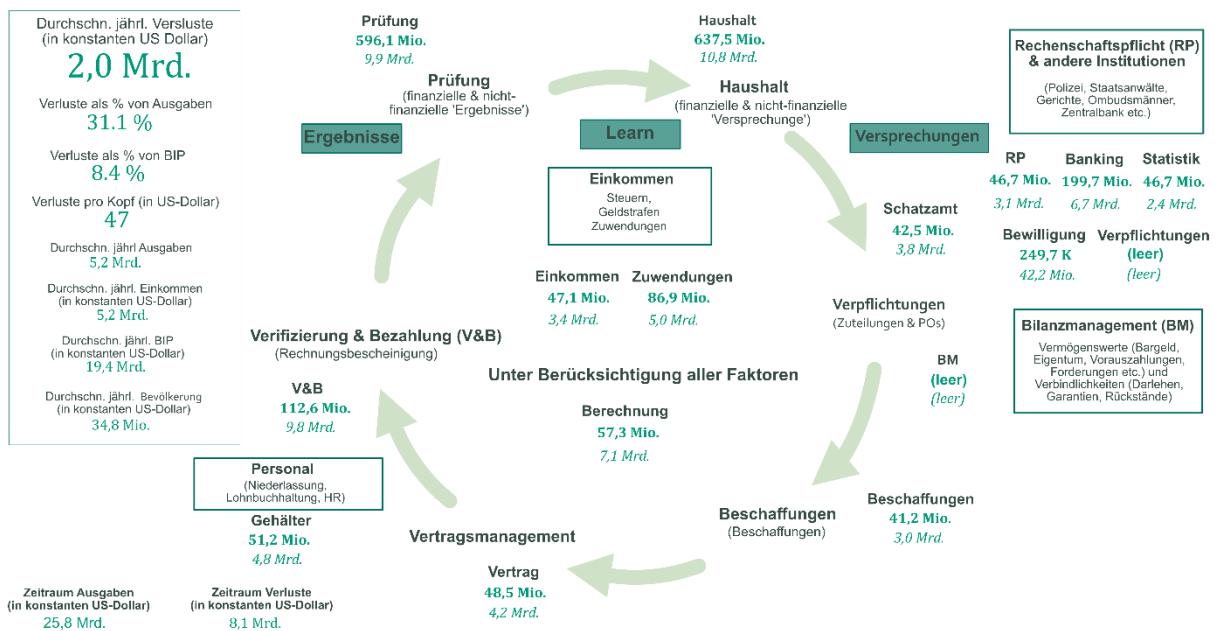
Auch der Staatshaushalt wurde zu einem Selbstbedienungsladen für afghanische Eliten und Beamte. Sie nutzten ihre Positionen häufig, um Gelder abzuzweigen, ohne sich dafür gegenüber anderen Regierungsstellen rechtfertigen zu müssen oder von diesen kontrolliert zu werden (World Bank, 2019; Byrd & Payenda, 2019). Dieser allgegenwärtige Missbrauch wurde durch die tiefe Verankerung von KKP in allen Bereichen der Gesellschaft erleichtert, die es Verwaltungsangestellten ermöglichte, ihre Vergehen effektiv zu verschleiern (Integrity Watch Afghanistan, 2017; Sharan, 2022).

Der Staatshaushalt wurde so zu einer der größten Quellen für *grand corruption*. Ein jüngst veröffentlichtes Papier von Artificial Fiscal Intelligence (2023) schätzt die Kosten der Korruption, indem es die Schwachstellen im Haushaltszyklus analysiert.⁷³ Von 2013 bis 2018 gingen schätzungsweise zwei Milliarden US-Dollar durch Korruption verloren. Dieser Verlust entspricht 31 Prozent der durchschnittlichen jährlichen öffentlichen Ausgaben oder 8,4 Prozent des jährlichen BIP. Abbildung 6 zeigt, wie viel in jeder Phase des Zyklus durch nachgelagerte Korruption verloren ging.⁷⁴

⁷³ Der Zyklus umfasst die Budgetzuweisung, die Zusage, die Beschaffung, die Vertragsverwaltung, die Prüfung und Zahlung, den Audit, die Personal- und Gehaltsphase, die Buchhaltungsphase und die Bilanzverwaltungsphase.

⁷⁴ Beispielsweise gingen bei der Zuweisung von Haushaltssmitteln ca. 638 Millionen US-Dollar (oder ca. 11 Milliarden US-Dollar über den gesamten Zyklus) durch Korruption, d.h. die Bestechlichkeit von Parlamentariern und Amtsträgern, verloren. Betrachtet man diese Zahlen prozentual, so zeigt sich, dass rund 31% bei der Budgetallokation verloren gehen und weitere 15% bei der Ausgabenkontrolle (Allokation, Beschaffung, Vertragsmanagement, Prüfung und Auszahlung). Auch bei den Audits ist der Verlust mit 29% der Gesamtsumme sehr hoch. Diese Zahl legt auch nahe, dass andere komplementäre Teile des Haushaltszyklus wie Bankgeschäfte oder die Führung von Statistiken anfällig für Effizienzverluste durch Korruption sind.

Abbildung 6: Folge dem Geldkreislauf; Jährliche Effizienzverluste in Afghanistan (2013-2018)



Quelle: Artificial Fiscal Intelligence, 2023, S. 37

Internationale Geber unterschätzten oftmals die Bedeutung des Haushaltsplans und sahen diesen lediglich als Teil der internen politischen und administrativen Prozesse Afghanistans. Diese Nachlässigkeit ermöglichte es afghanischen Beamten, Gelder nicht nur zu veruntreuen, sondern sie auch nach Belieben zu verschwenden, ohne sich an einen strengen Planungs- oder Budgetierungsprozess zu halten, der auf die tatsächlichen Bedürfnisse und Prioritäten der lokalen Bevölkerung abgestimmt war (Byrd & Payenda, 2019; Byrd & Farahi, 2018; Integrity Watch Afghanistan, 2017). Unter dem Einfluss hochrangiger Beamter hatten Bürokraten in den einzelnen Ministerien freie Hand, Gelder zuzuweisen, umzuverteilen und auszugeben, ohne Rechenschaft ablegen zu müssen – abgesehen von gelegentlichen parlamentarischen Kontrollen. Dieser Mangel an strikter Kontrolle führte zu erheblicher Verschwendungen bei Regierungsprojekten und -programmen und verwandelte den Staat in einen großen Korruptionsapparat. Die Folgen dieser systemischen Korruption und Misswirtschaft untergruben die Fähigkeiten des Staates und erschütterten das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Institutionen.

Wenn gleich der Kauf von staatlichen Positionen und die damit verbundene Korruption aus der Perspektive des modernen Staates als schädlich betrachtet wird, stellt sich dies aus der Logik afghanischer Patronage-Systeme anders dar (Bateman, 2023). Da es keine Trennung von Amt und Person gab, fielen dem Patron viele gesellschaftliche Verpflichtungen zu, die dieser erfüllen musste, um seinen gesellschaftlichen Status zu halten bzw. auszubauen. In diesem Sinne erscheint das Problem der Geisterpolizist:innen und -soldat:innen (siehe oben) nicht unbedingt als ein Akt der persönlichen Bereicherung, sondern der Verpflichtungen als Patron gegenüber seiner Klientel (siehe Box 12). Die gesellschaftliche Stellung als Patron bringt die Übernahme von finanziellen Verpflichtungen mit sich, die dieser erfüllen muss, um seine gesellschaftliche Anerkennung aufrecht zu erhalten bzw. auszubauen. Daher dienten die qua Amt erwirtschafteten Mittel der Reputation im eigenen Patronage-Netzwerk und nicht unbedingt der persönlichen Bereicherung.

Box 12: Patronage eines Polizeichefs – Interviewpassage

„Da saß ich mit dem deutschen Antikorruptionsberater bei einem Polizeichef. Es ist ein alter Mudscha-heddin-Kommandeur. Natürlich muss der Polizeichef werden, denn er hat den Krieg ja gewonnen. (...) Wir haben schön gegessen, vom Allerfeinsten, da habe ich danach den Antikorruptionsberater gefragt, „Was meinst du eigentlich, wo dieses Geld fürs Essen herkommt?“ Schweigen! Da hat der Polizeichef kein Budget für. (...) Aber er muss uns bewirten, denn es ist das Gebot der Gastfreundschaft. Ich schätze mal, das waren mal 300, 400, 500 Dollar, die das Festmahl gekostet hatte. Also braucht er irgendwie einen Nebenerwerb. Er hat sich wahrscheinlich sogar seine Stelle gekauft, die muss er auch noch abbezahlen,

muss gleichzeitig noch die Märtyrerfamilien aus seiner Mudschaheddin-Zeit bedienen. Und er hat keine Kostenstelle, auf die er das Ganze abrechnen kann, aber er ist nur Polizeichef, weil er sich ehrenhaft verhält, weil er zum Essen einlädt, weil er die Märtyrerfamilien bedient, weil er sich um seine Gemeinde kümmert. Nur deswegen ist er Polizeichef, und weil er seine Stelle gekauft hat. Und das muss refinanziert werden. (...) Er hält daher verstorbene Polizisten in den Registern und erhält dafür Geld. Das ist seine Pflicht. Denn die Märtyrerfamilien der verstorbenen Polizisten müssen ernährt werden. Und der Polizeichef schafft dafür einen Weg, der in unserer Logik nicht vorgesehen ist. (...) Gleichzeitig reden unsere Geheimdienste und Militärs mit dem und heben ihn noch ein bisschen höher. Also braucht er noch mehr dicke Autos in seinem Konvoi und noch mehr Bodyguards. (...) Aber ich glaube nicht unbedingt, dass es da um Bereichern geht. Er ist der Khan und da ist dieses schöne Sprichwort: feed the people instead of eating the people“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

Dass Patronage gerade bei der Besetzung von staatlichen Stellen zentral war, ergab sich ebenfalls daraus, dass das eigene Klientelnetzwerk wichtigster sozialer Bezugspunkt ist. Das heißt, wenn ein Patron ein Amt übernahm, erwartete seine Klientel, dass er für die Seinen sorgt. So ging mit der Übernahme eines staatlichen Amtes einher, dass seine Klienten buchstäblich auf der Türschwelle standen und Jobs einforderten. Wenn sich der Amtsinhaber dem widersetzte, entwertete er seine Stellung im eigenen Klientelsystem und wurde als moralisch verwerflich gesehen (Gardizi, Hussmann & Torabi, 2010). Da es sich bei Patronage zudem um ein reziprokes System handelte, bedeutet dies, dass jeder, der sich nicht an die Regeln hielt, den Fortbestand des Systems gefährdete.⁷⁵

5.2.2 Internationaler Umgang mit KKP im afghanischen Staatswesen

Die militärisch orientierten Mittelzuweisungen der USA hatten langanhaltende Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung und -priorisierung der internationalen Geber. So wurde dem Staatsaufbau keine Priorität eingeräumt, wenngleich die Bundesregierung „Gute Regierungsführung“ als ein Querschnittsthema identifizierte.⁷⁶ Das Fehlen eines funktionierenden Staates im Jahr 2001 und die tiefe Spaltung der afghanischen Eliten hatten zur Folge, dass sich sowohl die Afghan:innen als auch die internationalen Geber auf Patronage und Klientelismus als Mittel zur Erreichung ihrer Ziele und zur Ausübung ihrer Macht verließen anstatt auf formale staatliche Institutionen und Strukturen (siehe Box 13). Die Geber suchten sich ihre eigenen Klienten unter den afghanischen Eliten, die Ministerien, wichtige Regierungsabteilungen sowie Provinz- und Distriktverwaltungen kontrollierten, wobei sie Kabul und das Büro des Präsidenten häufig umgingen.

Box 13: Korruption ist OK solange das Geld im Land bleibt – Interviewpassage

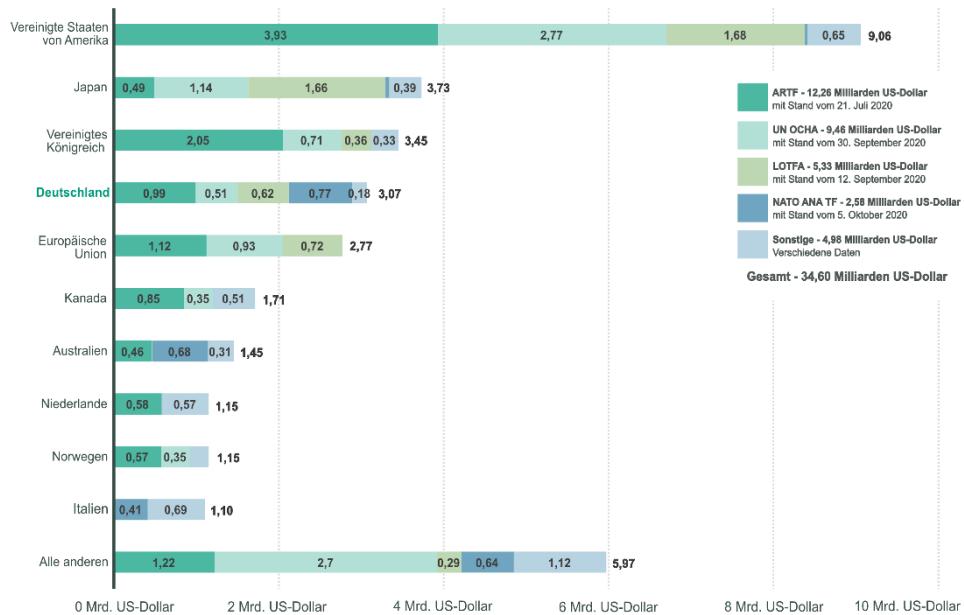
„Das System Karzais basierte im Wesentlichen auf [der Tolerierung von Korruption]. Und er war sich dessen sehr bewusst. Er hat es uns so oft auf Anti-Korruptions-Konferenzen gesagt, wenn wir den Anti-Korruptionstag feierten: ‚Wenn ihr das Geld stehlen wollt, dann stehlt es. Aber behaltet es in Afghanistan.‘ Das zeigt, wie wohl er sich fühlte, als es darum ging, Patronage und Korruption zu institutionalisieren“ (afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

⁷⁵ Ein Beispiel aus dem Universitätsbetrieb verdeutlicht die Problematik – gerade vor dem Hintergrund, dass Bestechung vor Leistungen Priorität eingeräumt wird: „Und die Studenten kamen zu ihm [dem afghanischen Professor] in die Prüfung und legten ihm eine Uhr auf den Tisch. Und dann hat der Professor gesagt, ‚Was soll ich damit? Brauche ich nicht.‘ Solche Art der Korruption war Usus. Studenten, die in die Prüfung gingen, legten irgendetwas Schönes zur Unterstützung ihres Anliegens auf den Schreibtisch und stellten damit sicher, dass die Prüfung auch bestanden wird. Der genannte Professor hat dem Prüfling dann gesagt, dass er die Uhr einpacken sollte. Der genannte Professor hat damit seinen Kollegen das Geschäft verdorben. Dies führte letztlich dazu, dass durch einen Aufstand der anderen Dozenten, die sich ans Hochschulministerium gewendet hatten, der genannte Professor sein Dekanat abgeben musste“ (deutsche:r Praktiker:in 4, 03.04.2024).

⁷⁶ Allerdings gibt es kritische Stimmen, die betonen, dass die Ersatzung der traditionellen Rechtsprechung durch eine moderne Justiz Korruption erst einmal anheizte: „Dann gab es Versuche der internationalen Zusammenarbeit, Dinge in diesem Land aufzubauen, die nicht in dieses Schema passten. Ich spreche mal von der Rechtsstaatlichkeit. Aus bestem Wissen und Gewissen heraus hat man versucht, die jahrhundertealte Tradition des europäischen Justizwesens auf Afghanistan zu übertragen. Man hat in Afghanistan die *shuras* auf lokaler Ebene, und die entscheiden relativ rasch und transparent, ob gerecht oder ungerecht, ist eine andere Sache. Der Aufbau eines europäischen Justizwesens hat in Afghanistan zu massivster Korruption geführt. (...) Der Rechtsanwalt ist bestechlich, der Staatsanwalt ist bestechlich. Das heißt, wer viel Geld hat, bekommt juristisch recht. Es ist nicht gerecht, es ist juristisches Recht. Und das hat dazu geführt, dass auf der lokalen Ebene diese alten Strukturen weitergeführt wurden und parallel das neue Modell versucht wurde umzusetzen. Und das hat viele Konflikte noch verstärkt“ (deutsche:r Praktiker 4, 05.04.2024). Siehe auch deutsche:r Praktiker:in 11, 12.04.2024.

Zudem versuchten die internationalen Geber, die große Korruption so gering wie möglich zu halten, indem sie vermieden, direkt Geld an die afghanische Regierung weiterzuleiten (*on-budget*). Stattdessen bevorzugten sie es, in Treuhandfonds einzuzahlen, die die *Lead Nations* oder die VN monitorten.⁷⁷ Deutschland zahlte in verschiedene Treuhandfonds ein, über die vor allem die Regierungsfähigkeit der afghanischen Regierung und Verwaltung aufrechterhalten werden sollte. Bei einigen dieser Fonds kam es erwiesenermaßen zu Fällen von Korruption bzw. Unterschlagungen.

Abbildung 7: Kumulative Beiträge der zehn größten Geberländer und anderer Geber an multilaterale Institutionen in Afghanistan (ARTF, von UN OCHA gemeldete Programme, LOTFA, NATO ANA Trust Fund, UNAMA und AITF) seit 2002 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: SIGAR 2020-QR-4, S. 61

a) LOTFA

Der 2002 eingerichtete und vom UNDP verwaltete Treuhandfonds für Recht und Ordnung (Law and Order Trust Fund for Afghanistan) finanzierte und verwaltete die Gehälter der afghanischen Polizei und des Justizvollzugspersonals. Zwischen 2002 und September 2020 zahlten die Geber trotz Korruptionsvorwürfen fast 6,05 Milliarden US-Dollar in zwei LOTFA-Fonds ein (SIGAR 2020-QR-4, S. 64). Deutschland gehörte zu den wichtigsten Geberländern und zahlte 620 Millionen US-Dollar an LOTFA; die beiden größten Geber waren die USA und Japan (siehe Abbildung 7). 2012 kamen bereits Vorwürfe über Unregelmäßigkeiten bei der Rechnungslegung durch einen Bericht des Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee (MEC) auf. Missmanagement und mangelnde Kontrolle führten zu weit verbreiteter Unterschlagung und Betrug im Rahmen des Programms. Geisterpolizist:innen wurden auf die Gehaltslisten gesetzt, um Gelder abzuzweigen. Darüber hinaus wurden Beschaffungsverfahren häufig manipuliert, was zu überteuerten Verträgen und minderwertiger Ausrüstung führte. Diese korrupten Praktiken unterminierten die Effektivität der ANP, untergruben das Vertrauen in die internationalen Hilfsbemühungen und behinderten das übergeordnete Ziel des Aufbaus eines stabilen und rechtsstaatlichen afghanischen Staates. Obwohl sich die Geber, darunter auch Deutschland, der Probleme von LOTFA bewusst waren, wurde das Programm nur kurzzeitig gestoppt, da es sich um ein Schlüsselprojekt im Sicherheitssektor handelte. Als Reaktion auf Korruptionsvorwürfe leiteten die VN im Jahr 2012 eine interne Untersuchung ein und entließen drei Mitarbeiter – als ersten Schritt einer umfassenderen Umstrukturierung (Tolo News, 12.06.2012).⁷⁸ Die Tatsache, dass UNDP

⁷⁷ In diesem Zusammenhang wurde Kritik an den UN-Organisationen laut, da sie selbst zu 'Rent-Seeking' Organisationen geworden seien und ihre eigene Agenda verfolgten, die durch aufgeblähte Projekte, übermäßige Personalausstattung, Karrierismus und bürokratische Beförderungen gekennzeichnet wären (Kumar & Pant, 2014).

⁷⁸ „Aber es ist auch nicht so, als hätten wir gar nichts erreicht. Die Amerikaner haben irgendwann mal UNDP am Wickel gepackt und gesagt, LOTFA muss aufgeräumt werden. Und das ist ganz gut gelungen. Wir haben die Afghanen gezwungen, auf elektronische Bezahlung umzustellen. Wir haben die Identitäten besser feststellen können. Das war nie perfekt, aber es ist teilweise gelungen, in bestimmten Bereichen den völligen Missbrauch unserer Mittel zu bekämpfen, weil wir halt irgendwann gesagt haben, gut Leute, sonst bezahlen wir halt eure Polizisten nicht mehr“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024).

als Treuhänder glimpflich davonkam und das Programm weiterführen durfte, untergrub eine effektive Korruptionsbekämpfung und sendete unklare Signale aus, wie ernst die Gebergemeinschaft Korruptionsbekämpfung nahm. Letztlich versäumte es hier die internationale Gemeinschaft, über eine Konditionalisierung klare Grenzen aufzuzeigen.

b) NATO ANA Trust Fund (NATF)

Der Aufbau der Afghan National Army (ANA) galt laut SIGAR als einer der Bereiche, in denen KKP am virulentesten war. Die USA waren federführend für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte verantwortlich. Der von der NATO verwaltete Treuhandfonds der Afghan National Army (NATF) unterstützt die ANA und andere Teile der afghanischen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte. Der Fonds erhielt bis zum 5. Oktober 2020 Beiträge von 24 NATO-Mitgliedern in Höhe von insgesamt fast 3,22 Milliarden US-Dollar (SIGAR, 2020-QR-4). Deutschland war mit Australien und Italien einer der größten Beitragszahler und zahlte bis zum 31. Mai 2021 810 Millionen US-Dollar an den NATF (NATO, 2021). Für die Bundesregierung war zentral, dass die eingezahlten Gelder nicht für kinetische Projekte verwendet wurden; insofern wurden diese Gelder bevorzugt in Infrastrukturprojekte investiert. Dagegen gab es von Seiten der Bundesregierung, respektive dem BMVg, gegenüber den USA keine nennenswerten Nachfragen, inwiefern KKP die Ausgabe der eingezahlten Gelder beeinträchtigte (deutsche:r Praktiker:in 13, 21.05.2024). An dieser Stelle wurde die Bündnistreue höher eingestuft als die ordnungsgemäße Verwendung der Gelder. Dies setzte in der Außenwahrnehmung ein falsches Signal hinsichtlich der Toleranz der Geber gegenüber Korruption.

c) ARTF

Der 2002 eingerichtete und von der Weltbank verwaltete Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) entwickelte sich zu einem zentralen, von mehreren Gebern getragenen Finanzierungsmechanismus zur Unterstützung von Maßnahmen der afghanischen Regierung außerhalb des Sicherheitssektors. Bis zum 21. Juli 2020 hatten nach Angaben der Weltbank 34 Geber fast 12,43 Milliarden US-Dollar in den ARTF eingezahlt (SIGAR, 2020-QR-4). Deutschland war neben den USA, dem Vereinigten Königreich und der EU einer der vier größten Geber und zahlte in diesem Zeitraum fast eine Milliarde US-Dollar in den ARTF ein (SIGAR, 2020-QR-4, siehe Abbildung 7). Im Laufe der Jahre wurden das Management und die Wirksamkeit dieses Fonds kritisch hinterfragt. Ein Bericht von SIGAR aus dem Jahr 2018 (SIGAR 18-42) deckte erhebliche Missstände in Bezug auf Verschwendungen, Betrug und Missbrauch der Mittel auf.⁷⁹ Im selben Bericht wurde die Weltbank wegen mangelnder Transparenz kritisiert, die Milliarden von Dollar gefährde. Die externe Überprüfung des ARTF im Jahr 2017 äußerte Bedenken hinsichtlich des operativen Managements des Fonds und hob hervor, dass der afghanischen Regierung nicht genügend Eigenverantwortung (*ownership*) für die Prozesse übertragen wurde und die Bedürfnisse und Prioritäten der Regierung nicht angemessen berücksichtigt wurden. Der Fall des ARTF zeigt zum einen, dass es eine grundlegende Diskrepanz zwischen den Zielen der internationalen Geber und den Realitäten und Bedürfnissen des afghanischen Staates gab. Zum anderen zeigt es, dass trotz der Bedenken und Warnsignale von SIGAR der ARTF als wichtigster Treuhandfonds bestehen blieb. Zu diesem Zeitpunkt wurde das Risiko, den ARTF nicht weiterzuführen, als größere angesehen, als innerhalb des Treuhandfonds KKP vehement zu bekämpfen. Eine transparentere Diskussion dieses Dilemmas blieb aus, wäre jedoch notwendig gewesen.

Es gibt unterschiedliche Einschätzungen, wie sehr Deutschland sich bemühte, Korruption im ARTF zu thematisieren und beseitigen. Ein:e internationale:r Expert:in fand den deutschen Ansatz zu zurückhaltend⁸⁰,

⁷⁹ „Also Geld fließt von Deutschland in den ARTF. Auf der ARTF-Ebene kann man fast nichts stehlen. Aber dann geht es vom ARTF in die Ministerien, und die Ministerien machen Verträge mit implementierenden Organisationen. Und ich glaube nicht, dass es Mechanismen gab, diese zu prüfen. Ich weiß nicht, wo es gestohlen wurde, aber es wurde auf jeden Fall verwendet, um halt die Patronagenetzwerke hochzuzüchten. An irgendeiner Stelle, zwischen dem Moment, wenn Geld von außen [in das System eingespeist wird] bis dann irgendwas gebaut wird, da wird irgendwas abfließen. Das ist ganz klar. Ich wüsste auch nicht, wie man das überprüfen könnte“ (internationale:r Expert:in 7, 29.04.2024).

⁸⁰ „Die Schwäche Deutschlands lag in seiner Zurückhaltung. Deutschland gehörte nicht nur zu den größten bilateralen Gebern für den Wiederaufbau, sondern auch zu den größten Gebern für den enorm einflussreichen Afghan Reconstruction Trust Fund, der von der Weltbank verwaltet wurde. Dennoch ist es fast unmöglich, ein Anzeichen dafür zu finden, dass Deutschland Einfluss darauf genommen hätte, wie diese Gelder verwendet und dann überwacht wurden. Das ist keine Kritik am ARTF oder der Weltbank an sich – aber wenn die Geber die Hauptverantwortung für die Rechenschaftspflicht in einer Nachkriegssituation tragen, wie es hier der Fall war, dann hätte es eine viel aktiveren Aufsicht in Bezug auf Korruption, schlechte Projektgestaltung, die Festlegung von Reformprioritäten für die Regierung und die Umverteilung von Mitteln von schlecht funktionierenden Ministerien zu gut funktionierenden geben müssen. Hätte Deutschland auch nur einmal gesagt, dass die Geber fordern müssen, dass der ARTF (oder UNDP und UNAMA, wo Deutschland auch eine Schlüsselrolle spielt) bei der Korruptionsbekämpfung strenger und klarer

während ein:e afghanische:r Entscheidungsträger:in lobte, wie die GIZ die Mittel im ARTF monitorte (Box 14).

Box 14: Positivbeispiel ARTF – Interviewpassage

„Ich erinnere mich, dass die Deutschen sehr viel Wert auf Korruptionsbekämpfung legten. Sie vertrauten nicht einmal dem externen Überwachungsbeauftragten des ARTF, der direkt an den ARTF berichtete, unabhängig von den Kontrollsystmen der Projekte, des Ministeriums und der Regierung. Sie stellten ihren eigenen externen Überwachungsbeauftragten ein. Dieser externe Beauftragte arbeitete im Programmbüro. Es gab ein Team von vier oder fünf deutschen Kollegen, die im Programm arbeiteten. Wir mussten ihnen ein Büro zur Verfügung stellen. Sie arbeiteten jeden Tag mit unseren Kollegen zusammen. Sie machten Besuche vor Ort, überprüften den Fortschritt, den finanziellen Fortschritt, den physischen Fortschritt und berichteten unabhängig an die deutschen Teams“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 6, 29.04.2024).

d) EQUIP

Ein nachweislich von Korruption betroffener Fonds im Bildungssektor war EQUIP, der unter anderem aus dem von der Weltbank verwalteten ARTF finanziert wurde. In das auch das BMZ einzahlte (Hartmann et al., 2023, S. 81). Die Bundesregierung zahlte hier zwischen 2008 und 2015 jährlich zwischen zehn und 20 Millionen Euro ein. 2015 wurde in einem Bericht des MEC auf die Folgen von Korruption auf die Zielerreichung des Vorhabens hingewiesen: Das Ziel der zu bauenden Schulen wurde nicht erreicht, nur ein Teil der Bauprojekte wurde abgeschlossen, in vielen der gebauten Schulen fehlte es an elementarer Ausstattung wie Toiletten, Tischen und Stühlen. Im Bericht wurde außerdem auf sogenannte „ghost community councils“ und „ghost trainees“ hingewiesen (MEC, 2015, S. 6). Auch andere Geber waren vom Skandal um Korruption im Bildungssektor betroffen – 2016 deckte SIGAR „ghost schools“ und „ghost pupils“ auf (SIGAR-17-12-SP, S. 4). Als Konsequenz wurde im afghanischen Bildungsministerium eine Anti-Korruptionseinheit aufgebaut. Es stellt sich die Frage, wie ernsthaft die Weltbank bemüht war, Korruption einzudämmen, oder ob sie es vorzog, sich nicht damit auseinanderzusetzen (siehe Box 15).

Box 15: Negativbeispiel EQUIP – Interviewpassage

„Die Weltbank hatte den Auftrag, über den ARTF den Aufbau des Bildungssystems in 34 Provinzen zu finanzieren. Im Jahr 2014 erhielten wir den Evaluierungsvertrag über das afghanische Bildungsministerium. Wir hatten mehrere Einmischungen von Seiten der Weltbank; zum Beispiel schlugen sie vor, dass wir unsere Evaluierung auf Telefoninterviews stützen sollten, und später wurde uns vorgeschlagen, Text in den Schlussbericht aufzunehmen oder Schlussfolgerungen auf der Grundlage von Kommentaren zu ändern. Unser Zwischenbericht enthielt Beispiele von Korruption, was der Weltbank nicht gefiel. Es ist schwierig, ein Bildungssystem wieder aufzubauen, aber wir stellten fest, dass Quantität oft vor Qualität ging und dass Schulen in abgelegenen Gebieten nicht immer wie geplant gebaut wurden (z.B. zwei Klassenzimmer statt acht, für die bezahlt worden war; oder fragwürdige Zusatzkosten durch lokale Bildungsdirektoren). Auch Einflussnahmen, wie die Verlegung von Schulen in andere Dörfer durch afghanische Abgeordnete trotz fehlender Schülerzahlen, waren ein Problem. Wegen der Einflussnahme der Weltbank habe ich das BMZ informiert. Nach meinen Erläuterungen zu der Korruption hat das Ministerium sofort die Reißleine gezogen, und die Tranchen, die an den ARTF fließen sollten, wurden zunächst eingestellt und konditionalisiert. Allerdings ist dieses Gutachten – soweit ich informiert bin – bis heute von der Weltbank nicht rausgegeben worden. Soweit wir informiert wurden, sind Weltbankprojekte vor 2011 so gut wie gar nicht evaluiert worden. Danach hat die Weltbank wohl Konsequenzen gezogen“ (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024).

vorgehen muss, oder dass die Hunderte von Auflagen der Geberländer überhaupt keinen logischen Sinn machen, dann hätten wir ein ganz anderes Ergebnis im Sinne einer klaren Botschaft gehabt. Leider ist das nie geschehen“ (internationale:r Expert:in 6, 02.04.2024).

5.2.3 Fazit

Das afghanische Staatswesen war von KKP durchsetzt. KKP beeinflusste sämtliche Entscheidungen, die vom Präsidenten bis auf die lokale Ebene getroffen wurden. Über den Ansatz des *off-budget* und die Einrichtung der Treuhandfonds versuchte die internationale Gemeinschaft, *grand corruption* einzuhegen. Die Treuhandfonds spielten zweifellos eine entscheidende Rolle beim Wiederaufbau und bei der Entwicklung der Infrastruktur, des Bildungssystems und des Sicherheitsapparats. Jedoch gefährdeten die systemische Korruption und Misswirtschaft die Wirksamkeit dieser Fonds ernsthaft.⁸¹ Korruptionsfälle in den Treuhandfonds schmälernten das Vertrauen der afghanischen Öffentlichkeit in die eigene Regierung, aber auch in die internationale Gemeinschaft. Da die Treuhandfonds gerade zur Eindämmung der KKP im afghanischen Staatsapparat eingerichtet wurden, hätten die ersten großen Fälle von KKP, wie z.B. bei LOTFA, ein deutliches Warnsignal sein müssen, dass die Fonds einem stärkeren Monitoring- und Evaluationsregime hätten ausgesetzt werden müssen. Hier hätten die Geber ähnliche Maßstäbe wie bei anderen DOs anlegen müssen und eine Konditionalisierung nicht nur androhen, sondern auch umsetzen müssen.

5.3 Entwicklung und Zivilgesellschaft

Mit dem Beginn des Kriseneinsatzes 2001 boomten afghanische NRO und boten sich als Partner für die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an. Im Jahr 1999 gab es 45 NRO (Atmar & Goodhand 2002). Seit 2003 verzehnfachte sich ihre Anzahl. 2021 wurde die Zahl der afghanischen NRO auf 1.818 und der internationalen NRO auf 268 beziffert (SIGAR 23-02-IP, S. 9). Der NRO-Wachstum wurde einerseits als Zeichen einer lebendigen Zivilgesellschaft gesehen, andererseits als Konkurrenz zum afghanischen Staat. Dies veranlasste einige Beobachter, Afghanistan als „Republik der NRO“ zu bezeichnen (Dawi, 2022). Von den bescheidenen Anfängen der humanitären Hilfe während des sowjetisch-afghanischen Krieges und unter der ersten Taliban-Herrschaft diversifizierte sich die NRO-Welt weiter fort. Seit 2002 fanden sich afghanische NRO in den Themenfeldern humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe, Friedensförderung und Friedenserhaltung (SIGAR 23-02-IP). Die Gleichsetzung von NRO und Zivilgesellschaft wurde oft damit in Verbindung gebracht, dass NRO besser in der Lage sind, Gebergelder anzunehmen, was vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht möglich war. In Afghanistan konzentrierte sich die Entwicklung der NRO und der Zivilgesellschaft häufig auf die städtischen Zentren (der Dari-Begriff *jamea-e madani* kann als städtische Gesellschaft übersetzt werden), was zu Spannungen mit traditionelleren Strukturen führte (Schmeidl, 2009).

5.3.1 NRO und KKP

Wimmer & Schetter (2002) sagten im Frühjahr 2002 die Entwicklung der afghanischen NRO-Welt und ihre Verbindung mit KKP voraus, wie sie dann auch eintrat:

„Afghanische NRO schießen wie Pilze aus dem Boden, weitgehend organisiert von der gebildeten, Persisch und Englisch sprechenden Mittelschicht Kabuls. Diese NRO werden auch in der Provinz ihre Ableger aufbauen. Es wird eine neue Form des Klientelismus entstehen, welche sich zum Teil mit bisherigen Formen überschneidet und zur Verdrängung wie auch Überlagerung älterer Verteilkoalitionen führt. Lokalpotentaten, Stammesführer und Notabeln werden die von ihnen abhängigen Familien zu „local user associations“ zusammenschließen oder die Frauen, die unter ihrer patriarchalischen Kontrolle stehen, als Frauen-NRO definieren, werden mit den Mittelmännern in den hauptstädtischen NRO und diese wiederum mit den internationalen NRO und RO Abhängigkeits- und Partnerschaftsbeziehungen aufbauen und auf diese Weise mit den existierenden Strukturen politischer Macht und Abhängigkeit konkurrieren“ (Wimmer & Schetter, 2002, S. 14).

So führten die Modalitäten der Geber zu einer NRO-isierung Afghanistans. Viele NRO waren oftmals mit politischen Klientelnetzwerken verwoben oder wurden ethnischen Gruppen zugeordnet (siehe Box 16). Wie in der Politik spielte die Zivilgesellschaft, die über Patronage Zugang zu bestimmten Bevölkerungsgruppen hatte, auch in der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle. Negativ wirkte sich in nicht-verallgemeinerbaren Fällen aus, wenn NRO zu Gatekeepers wurden, sich nicht der afghanischen Bevölkerung verpflichtet fühlten, sondern ihre Existenz als Geschäftsmodell und nicht als Gemeinwohl verstanden und es zu Ausgrenzungen kam (Mobillegh, 2021; Schmeidl, 2009).

⁸¹ Berichte und Prüfungen (v.a. SIGAR) deckten weit verbreitete Fälle von Betrug, Verschwendungen und Missbrauch im Zusammenhang mit diesen Fonds auf.

Box 16: Patronage in der Zivilgesellschaft

Betrachtet man die Zivilgesellschaft losgelöst von NRO-Aktivitäten, so war auch diese von Patronagen-Netzwerken durchzogen. Parallel zur Bonn-Konferenz 2001 hatte eine Zivilgesellschaftskonferenz in Bonn stattgefunden. Umer Daudzai, der damalige UNDP Resident Representative in Pakistan, mobilisierte etwa seine Klientel. Später wurde er Chief of Staff der beiden afghanischen Präsidenten. Mehrere Teilnehmer der Konferenz bekleideten später wichtige Regierungämter (Masoom Stanekzai, Ehsan Zia, Jawed Ludin, Abdul Salam Rahimi) oder hatten Präsidentschaftsambitionen (Haneef Atmar, Farooq Wardak).⁸²

Die Begriffe Zivilgesellschaft und NRO setzen Afghan:innen, aber auch viele Geber in der Regel gleich, wenngleich der soziale Aktivismus, den die Zivilgesellschaft ausmacht, nur wenige afghanische NRO charakterisierte. Viele NRO fungierten eher als private Unternehmen, die in einem Land mit wenigen Beschäftigungsmöglichkeiten Einkünfte generierten (Schmeidl, 2009).⁸³ In den Augen der Mehrheit der Afghan:innen standen NRO wie die Zivilgesellschaft dafür, eine Modernisierungsagenda voranzutreiben.⁸⁴ Dies machte die Zivilgesellschaft und NRO zu hochpolitisierter Organisationen, die oft als Treiber westlicher Agenden angesehen wurde, weshalb ihnen *fasad* [moralische Korruption] vorgeworfen wurde (ACAPS, 2023; Moballegh, 2021). Auch die afghanische Regierung kritisierte die NRO, da sie Parallelstrukturen zum afghanischen Staat aufbauen (Schmeidl, 2009) und eigene Agenden verfolgen würden (Bowden & Siddiqi, 2020; Moballegh, 2021). Mit der Dauer der Intervention gewann daher unter den afghanischen Politikern wie auch in der breiten Bevölkerung die Wahrnehmung an Bedeutung, dass NRO korrupt seien. Diese Behauptungen stützten sich zum Teil auf das bloße Wachstum der NRO; oft wurde aber auch argumentiert, dass viele sogenannte "Briefkasten-NRO" (vor allem im urbanen Raum) nur gegründet worden seien, um sich an den Gebergelder zu bereichern. Dies wurde dadurch verstärkt, dass in der EZ, in der viele NRO tätig waren, viel mehr Geld verdient wurde als in staatlichen Positionen. Das NRO-Bashing, in das gerade afghanische Politiker einstimmten,⁸⁵ kam interessanterweise genau in der Phase des Wiederaufbaus auf, als die afghanische Regierung aufgrund von Korruptionsfällen rapide an Legitimität einbüßte (Suhrke, 2007). So dienten NRO oft nur als Sündenböcke, um von Korruptionsvorwürfen an die Regierung abzulenken. Sie waren auch leichter zu kritisieren als z.B. die UN, obwohl ungleich viel mehr Geld durch die von der UN verwalteten Treuhandfonds flossen. Bei über 2.000 NRO gab es sicherlich Fälle von KKP, wie sie auch in den Bereichen Politik und Wirtschaft vorkamen. Man sollte aber vorsichtig sein, alle NRO über einen Kamm zu scheren, da es viele solide NRO gab, vor allem solche, die schon vor dem Wiederaufbauprojekt 2001 aktiv waren und auch den Rückgang der internationalen Gelder ab 2014 überlebt haben und auch heute noch aktiv für das Land und die Menschen arbeiten. Die Korruptionsberichte der UNAMA (2017, 2018, 2019, 2020, 2021) betonen zunehmend die aktive Rolle der Zivilgesellschaft als *watch dogs* bei der Korruptionsbekämpfung, so etwa Integrity Watch Afghanistan (IWA), Afghanistan Public Policy Research Organization (APPRO), Equality for Peace and Democracy (EPD) und Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).

Für die internationalen Durchführungsorganisationen (DO), die darauf angewiesen waren, mit lokalen Partnern zusammenzuarbeiten, bedeutete dies, dass im Umgang mit den NRO KKP oft ein Thema war. So versuchten afghanische Patrone, ähnlich wie im Staatsapparat – von der Bedarfsanalyse bis hin zur Umsetzung – immer wieder, Projektdesigns zu beeinflussen, um über Projekte ihre Klienten in Lohn und Brot zu bringen oder

⁸² Die Information zu den Teilnehmer:innen basiert auf einem internen Projektbericht der Swiss Peace Foundation (2002) zu dem „Afghan Civil Society Meeting“, das vom 30. November bis zum 2. Dezember 2001 in Bad Honnef stattfand und von Susanne Schmeidl mitorganisiert wurde.

⁸³ 2006 ergab eine Studie der Foundation for Culture and Civil Society, dass nur 21% (362) von 1.686 befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen NRO waren. Dagegen bestand das Gros der Zivilgesellschaft aus sozialen und kulturellen Vereinen, Verbänden und losen Netzwerken oder Gewerkschaften (zitiert in SIGAR-23-02-IP, 2023).

⁸⁴ Ein weiter gefasstes Verständnis von Zivilgesellschaft, das die zahlenmäßige Mehrheit der ländlichen und oft tiefst-religiösen Bevölkerung Afghanistans einschließt, würde auch gesellschaftliche Institutionen und Organisationsformen der islamischen Welt einbeziehen (Sanjo, 2002; Schmeidl, 2007b).

⁸⁵ So beklagte Karzai: “The three great evils Afghanistan has faced in its history are communism, and terrorism, and NGO-ism” (Moballegh, 2021).

diesen Entwicklungsleistungen zukommen zu lassen. Die Interessen lokaler Patrone überschatteten immer wieder die Auswahl, an welchen Orten und in welchen Gemeinden ein Projekt durchgeführt werden sollte.⁸⁶

Für die EZ, die ja in Afghanistan unter einem hohen Erfolgs- und Zeitdruck arbeitete, fand daher die Projektentwicklung und -durchführung in einem enorm konfliktgeladenen und vermachten Raum statt. Zudem fehlten in der Regel die Sprachkenntnisse und das Kontextverständnis, um die Patronagestrukturen afghanischer NRO einordnen zu können. Schließlich galten viele afghanische NRO als „korruptionsanfällig“, da ihre Monitoring- und Kontrollmechanismen unterentwickelt waren. Für internationale Organisationen stellte daher die Zusammenarbeit mit afghanischen NRO oft eine Herausforderung dar. Dennoch muss hervorgehoben werden, dass es unter den NRO viele Organisationen gab, die gute Arbeit leisteten und nicht korrupt waren; gerade afghanische NRO, die seit Langem bestanden und thematisch fokussiert waren, galten als solide Partner. Mit dem Rückgang der internationalen Wiederaufbaugelder seit 2014 verschwanden zudem viele „schwarze Schafe“ unter den NRO.

5.3.2 Entwicklungszusammenarbeit und Patronage in Nordafghanistan

Die deutsche – wie auch die internationale – EZ traf in ihrer Zusammenarbeit mit afghanischen Akteuren immer wieder auf Patronagestrukturen. Am deutlichsten trat dies für die deutsche EZ in Nordafghanistan zum Vorschein. Laut der ZEIT (Bauer, 2018) sicherte sich in Kundus ein afghanischer Bauunternehmer durch ein Netz aus Scheinfirmen 90 Prozent der GIZ-Bauaufträge in der Provinz (vgl. afghanische:r Expert:in 2, 10.05.2024).⁸⁷ Noch deutlicher trat die Bedienung von Patronageinteressen hervor, als die Bundeswehr 2006 das RC Nord bei Mazar-i Scharif übernahm und die Bundesregierung nun ihren EZ-Fokus auf ganz Nordafghanistan ausweitete. Nordafghanistan und vor allem Mazar-i Scharif, das wirtschaftliche und politische Zentrum Nordafghanistans, beherrschte Atta Muhammed Noor (Hartmann et al., 2023). Atta Noor, ehemaliger Kriegsfürst und Milizenführer, stieg 2001 als Gouverneur von Balkh rasch zum Gatekeeper für zivile Vorhaben in den nördlichen Provinzen auf. Er kontrollierte „im Stile eines Mafia-Bosses“ (Spalinger, 2014) den Sicherheitsapparat wie auch die Verwaltung sowie den formellen und informellen Handel (Mukhopadhyay, 2009, S. 11).⁸⁸ Die NZZ zitiert einen afghanischen Beamten: „Er gewährt Sicherheit und kassiert dafür Geld“ und einen jungen Afghanen: „Atta hat so viel Geld, dass er jeden kaufen kann“ (zit. in Spalinger, 2014). Atta vermochte es, in der Provinz Balkh die Wirtschaft anzukurbeln.⁸⁹ Das Wirtschaftswachstum der Provinz war stets doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt. Aufgrund dieses erfolgreichen Wachstumsmodells waren auch die westlichen Geber Atta zugewandt.⁹⁰ Er verfügte über unzählige Firmen, die auf seinem klientelistischen Netzwerk fußten.⁹¹ Um in der Provinz Balkh wirtschaftlich tätig zu werden, war Attas Zustimmung nötig (Hakimi & Suhrke, 2011; Hartmann et al., 2023, S. 80) – vom Grundstücksverkauf über das Transportwesen bis hin zu Entwicklungsprojekten (Fishstein, 2010). Seine Monopolstellung verteidigte er auch mit Androhung und Anwendung von Gewalt, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

⁸⁶ „Wir hatten natürlich regelmäßig Probleme, dass zum Beispiel sich ein Distriktgouverneur oder Familienmitglieder oder der Bürgermeister von den jeweiligen größeren Städten eingemischt hat und ebenfalls mitbestimmen wollte, welche Projekte wohin gingen. Zum einen um politische Wirkung zu erzielen, gerade wenn Wahlen anstanden, zum anderen um das Projekt in die eigenen Communities zu holen. Das hat regelmäßig zu Klärungsbedarf geführt, wer denn auswahlberechtigt ist für unsere Projekte“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024). Siehe auch Interviews mit deutschen Praktiker:innen 6 (05.04.2024) und 19 (04.04.2024).

⁸⁷ Dem entgegnete die Bundesregierung, dass bei „Bauprojekten in Nord-Afghanistan … die GIZ nach eigenen Angaben seit 2008 mit insgesamt 259 lokalen Unternehmen zusammengearbeitet [hat] (siehe auch Drucksache 19/4317). Die Antwort der Bundesregierung ist hier ausweichend, da sie sich auf acht Provinzen in Nordafghanistan bezieht und nicht auf Kunduz. Zudem besagt die Anzahl der Unternehmen nichts darüber aus, wer diese Unternehmen lenkt.

⁸⁸ „In jeder Behörde [in der Provinz Balkh] gab es jemanden, der mit Atta in Verbindung stand, und alles lief über sein Netzwerk. Er war der Mann an der Spitze und jeder, der für ihn arbeitete, erhielt Geschenke. Ihnen wurden verschiedene Möglichkeiten angeboten, in unterschiedlichen Regierungspositionen zu arbeiten, sie erhoben Gebühren und lieferten dem Netzwerk Ausrüstung und sogar Waffen. Die Deutschen verstanden nicht, wie Attas Patronagenetzwerk funktionierte, wie er von den Projekten profitierte. Sein enger Freund und Parlamentsabgeordneter aus dem Bezirk Khulm stellte Sicherheitsdienste zur Verfügung. Und er hatte einen anderen Freund, der eine Baufirma besaß. Und diese Baufirma war am Bau der Straße nach Kundus beteiligt. Zuerst erhielt die Baufirma Geld und dann teilte sich die Firma das Geld mit dem Abgeordneten, der Atta nahestand“ (afghanische:r Expert:in 2, 10.05.2024).

⁸⁹ Interview deutsche:r Praktiker:in 11, 12.04.2024.

⁹⁰ In dem NZZ-Artikel heißt es: „Klar ist Atta korrupt“, meint ein westlicher Diplomat. „Doch er ist ein Macher und ein Modernisierer und damit besser als die meisten Politiker im Land“ (Spalinger, 2014).

⁹¹ Suhrke und Hakimi schreiben über Atta: „He also transitioned into a successful entrepreneur, creating a far-flung set of enterprises in real estate, construction and trade where his close relatives (including his brothers) held executive positions“ (Suhrke & Hakimi 2011, S. 23).

„Alle Firmen in der Provinz Balkh, die mit den internationalen Gebern zusammenarbeiten, gehören auf die eine oder andere Weise dem dortigen Gouverneur, Mohammed Atta Nür. Das gesamte Geld, das die internationale Gemeinschaft für den Wiederaufbau dort investiert, landet also in Attas Tasche. Er hat das Monopol schlechthin. Es ist nahezu unmöglich, für eine Firma, die nicht von Atta kontrolliert wird, den Zuschlag für ein Projekt in dieser Region im Norden Afghanistan zu bekommen. Vor ein paar Monaten erzählte mir ein Freund, der als Vertragspartner mit internationalen Organisationen arbeitet, dass er von Attas Leuten mit dem Tod bedroht wurde: ‚Verlass sofort diese Region und hör auf, Dich um Aufträge zu bewerben‘, wurde ihm nahegelegt“ (Abaceen Nasimi zitiert in Thörner, 2011).

Wie viele der vom BMZ und vom Auswärtigen Amt finanzierten Vorhaben von Atta Noors Bau- und Sicherheitsunternehmen umgesetzt wurden, lässt sich nicht eruieren (siehe Box 17). Beispiele sind etwa, dass die Firmen Khalid Noor Company und Umm-al Bilad viele bundesdeutsch geförderten Bauprojekte umsetzten, und dass Balkh Air Service den Flughafen von Mazar-i Scharif baute, den die Bundesrepublik finanzierte. Alle drei waren Unternehmen von Atta Noor (Hartmann et al., 2023). Ein:e Interviewpartner:in stellte dies wie folgt dar:

„Wenn ich mit der DO gesprochen habe, die haben alle ihre neuen Projekte bei Mohammed Atta [Noor] vorgestellt. Da wusste er ganz genau, welche Projekte kommen. Jedem in der DO war bewusst, dass dementsprechend Geld abgezweigt würde, weil Atta weiß, welche Projekte kommen. Dementsprechend konnte er auch genau überlegen, welche Firmen auf den Auftrag angesetzt wurden und wieviel Prozent bei ihm verbleiben. Das wurde in Kauf genommen. Relativ bewusst. Nicht schriftlich, aber jeder wusste es“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024).

So kommen verschiedene Autoren zu dem Ergebnis, dass Atta von den internationalen, aber vor allem von den deutschen Geldströmen persönlich profitierte.⁹² Allerdings ist das Beispiel Atta auch geeignet, um zu zeigen, dass dieser einem öffentlichen Druck ausgesetzt war, sein Monopol über sämtliche Bauprojekte aufrechtzuerhalten, um nicht seine gesellschaftliche Position als Patron zu verlieren, wie das folgende Interview verdeutlicht:

„Also wenn es in Balkh eine große Baustelle gegeben hätte, und der Auftrag wäre nicht an das Netzwerk von Atta gegangen, hätte sich das herumgesprochen wie ein Lauffeuer: ‚Hast du gehört, die neue Baustelle gehört nicht Atta. Der Gouverneur verliert an Einfluss, er ist nicht mehr so mächtig.‘ Und dann setzt dieses opportunistische Verhalten ein: ‚Ja, wenn jetzt jemand anders der *rising star* ist, dann sollte man vielleicht auch frühzeitig in dessen Netzwerk wechseln.‘ Und dann verhandelt man mit beiden Seiten“ (deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

Wenngleich am Beispiel von Atta deutlich wurde, wie sehr Patronage die deutsche EZ bestimmte, bedeutete dies nicht, dass die Vorhaben durch und durch von Korruption durchzogen waren. Zwar waren die deutschen EZ-Organisationen – wie alle internationalen Organisationen – Korruptionsversuchen im Alltag täglich ausgesetzt. Dennoch verfügten diese über Kontroll- und Monitoringmechanismen (6.3), die in den eigenen Vorhaben das Ausmaß der Korruption auf die „kleine Korruption“ beschränkten (8.2). Problematisch ist, dass die Bundesregierung – zumindest im Zusammenspiel mit den DO – nirgendwo dokumentierte, dass sie das Patronagesystem von Atta Noor in Nordafghanistan bediente, was die antizipierten Folgen waren und welche Kontrollmechanismen sie verwendete, um eine möglichst effiziente Nutzung der Gelder sicherzustellen.⁹³

Box 17: Verwaltungshochschule in Mazar-i Scharif – Interviewpassage

„Deutschland war ja vor allem im Norden aktiv. Und es gab deutsche politische Akteure, die in den PRTs saßen und mit afghanischen Begehrlichkeiten konfrontiert wurden. Die sagten, ‚Okay, wir müssen irgendwas anbieten.‘ Und da kamen natürlich Ansinnen, die reichten von Stipendium für die Tochter irgendeines wichtigen Funktionärs bis hin zu Projekten. Das Größte, was mir in Erinnerung ist, ist das Begehren, dass im Norden eine Verwaltungshochschule gegründet werden sollte. Diese Sache mit der Verwaltungs-hochschule war von Anfang an mit heißen Nadeln gestrickt, unseriös. Es gab überhaupt keine Bedarfs-analyse,

⁹² Siehe Fishstein (2013); Hartmann et al. (2023); Jungholt (2011); Mashal (2018).

⁹³ „Also man hatte die Wahl, entweder macht man ein Projekt gar nicht oder man macht es mit Mohamed Atta [Noor]. Das waren die Möglichkeiten, die man hatte. Da hatte man sich eben eingelassen. Was ich vermisst habe, ist die grundsätzliche Frage, hat man sich da mit den falschen Leuten ins Bett gelegt? Wenn man das schon so macht, dann muss man das dokumentieren. Diese Gründe müssen transparent sein. Es gibt einen hochproblematischen Warlord, ohne den wir nicht arbeiten können. Infolgedessen tun wir das. Aber welche „checks and balances“ werden angewendet?“ (Deutsche:r Praktiker:in 12, 10.05.2024).

die dem hätte vorausgehen sollen. Und es war erkennbar, da sollte irgendwie was schnell aus dem Boden gestampft werden, Mittel verbrannt werden. Und dann hätte man hinterher Leute qualifiziert, für die überhaupt keine Unterbringungsmöglichkeiten bestanden hätten. (...) Und die DO hat diese Verwaltungshochschule aus dem Boden gestampft. Und diese Verwaltungshochschule ist ... nach zwei Jahren ganz still baden gegangen“ (deutsche:r Praktiker:in 4, 03.04.2024).

Jedoch nicht nur regional in Nordafghanistan, sondern auch in anderen Vorhaben wurde die deutsche EZ mit Klientelstrukturen konfrontiert. In einer Querschnittsanalyse für die GIZ kommen Evaluatoren zum Urteil, dass GIZ-Projekte immer wieder klientelistischen Begehrlichkeiten ausgesetzt waren. Das Vorhaben „Afghanistan: Unterstützung des Aufbaus der afghanischen Ministerien und Verwaltungssysteme auf nationaler und subnationaler Ebene (PN. 2010.9012.5)“ sah etwa seinen Erfolg dadurch gefährdet, dass „...eine mögliche Einflussnahme der Regierung auf das Vorhaben“ stattfand:

„Wenn auf höchster politischer Ebene der Wunsch nach einer Förderung eines Verwaltungsmitarbeiters an die Programmverantwortlichen von GIZ/CIM und/oder der Deutschen Botschaft herangetragen wird, ist die Gefahr einer unsachlichen und den Klientelismus im Partnerland fördernden Entscheidung zumindest gegeben“ (Raetzell, Baldin & Gosztonyi, 2022, S. 32).

5.3.3 Fazit

Vor dem Hintergrund, dass NRO die afghanische Zivilgesellschaft im Wiederaufbau repräsentierten, stellten diese für die deutschen DO zentrale Partner dar, um den Zugang zu lokalen Gemeinden sicherzustellen. Wie in anderen Bereichen in Afghanistan war auch hier KKP immer wieder Thema in der Zusammenarbeit, da viele, wenn auch nicht alle, NRO auf starken Klientelstrukturen aufbauten oder als Geschäftsmodell agierten, ohne sich gegenüber der afghanischen Bevölkerung in hohem Maße verantwortlich zu fühlen. Dass es unter der Vielzahl der NRO auch ‚schwarze Schafe‘ gab, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele von ihnen über Jahre hinweg solide Arbeit leisteten, auch in Regionen, zu denen der afghanische Staat keinen Zugang mehr hatte (Moballegh, 2021), sowie wichtige Partner in der Korruptionsbekämpfung waren (UNAMA, 2017, 2018, 2019, 2020). Auch in Nordafghanistan, der Fokusregion der deutschen EZ, mussten sich die DO auf die herrschenden Klientelstrukturen einlassen. Sehenden Auges unterstützten und perpetuierten die deutschen EZ-Vorhaben herrschende Klientelstrukturen und vertieften damit gesellschaftliche Ungleichheiten. In welcher Weise KKP die deutschen DO direkt betraf und welche Gegenmaßnahmen diese ergriffen, wird in den Kapiteln 7 und 8 diskutiert. Im folgenden Kapitel betrachten wir die Messung und Bewertung von KKP, vor allem aus afghanischer Sicht.

6 Messung und Bewertung von KKP

Da KKP klandestine Handlungen umschreibt, sind Indikatoren und Datensätze für KKP schwer zu erheben. Daher wird KKP häufig indirekt über Proxywerte gemessen (Langseth, 2016). Eine der gängigsten Methoden zur Messung von Korruption sind öffentliche Umfragen, die die Wahrnehmung von Bürger:innen, Expert:innen, Organisationen oder Geschäftsleuten erfassen. Ein Beispiel in Afghanistan ist der "Survey of the Afghan People" der Asia Foundation, eines der am längsten laufenden afghanischen Meinungsbarometer (2004 bis 2019), in dem vor allem in den letzten Jahren konkrete Fragen zu Korruptionsperzeptionen (The Asia Foundation, 2006-2019, siehe Tabelle 8) sowie allgemeinen Fragen zur Zufriedenheit mit der Regierungsleistung aufgenommen wurden (Banerjee, 2019a). Integrity Watch (2010, 2016) wie auch UNODC (2010, 2012, 2013) veröffentlichten ebenfalls mehrere Berichte speziell zur Korruptionswahrnehmung in Afghanistan. Zudem gab es noch einige andere ad hoc-Meinungsumfragen in Afghanistan, um die Stimmung in der afghanischen Bevölkerung zu ermitteln, ohne Korruption direkt zu benennen.⁹⁴ Insgesamt sind Meinungsumfragen in Ländern wie Afghanistan, in denen die Meinungsfreiheit eingeschränkt ist und das Vertrauen, Meinungen öffentlich zu äußern oder zu diskutieren, im Allgemeinen gering ist, mit Vorsicht zu genießen. Darüber hinaus stehen einer repräsentativen und statistisch validen Erhebung in Afghanistan viele Barrieren entgegen: Das Land ist vom Krieg zerrüttet; viele Regionen sind aufgrund der Geographie schwer zugänglich; die letzte Volkszählung fand 1979 statt; die schlechte Sicherheitslage versperrte den Zugang zur Bevölkerung (Cordesman, 2017). Quantitative Erhebungen in Afghanistan können daher eher einer allgemeinen, teilweise subjektiven Trendeinschätzung dienen als einer exakten Messung von KKP. Dennoch sind solche Trendbestimmungen wichtig, insbesondere wenn sich ein negativer Trend verstetigt und die Meinungsumfragen als Warnsignale verstanden werden können.

Eine weitere gängige Methode ist die Verwendung von Indizes, die verschiedene Erhebungen zusammenfassen, um ein vereinfachtes Bild von Korruption zu vermitteln, wie z.B. der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International (siehe Tabelle 3). Allerdings wurde der CPI aufgrund mehrerer Einschränkungen als „für die Politikgestaltung nicht praktikabel“ eingeschätzt (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016). Ein wichtiger Kritikpunkt ist, dass der CPI Quellen mit unterschiedlichen Definitionen von Korruption aggregiert, was zu einer inhärenten Verzerrung führt, die häufig die Perspektive westlicher, entwickelter Volkswirtschaften widerspiegelt (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016; Søreide, 2006). Daher ist es wichtig zu verstehen, was Afghanen unter Korruption verstehen (siehe 6.2).⁹⁵

Andere Indikatoren sind, z.B. die Anzahl der strafrechtlich verfolgten Korruptionsfälle, die beschlagnahmten Vermögenswerte oder die Umsetzung von Gesetzen und Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung. Solche „objektiven“ Indikatoren sollen konkrete Daten über die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung liefern, wurden allerdings im Falle Afghanistans erst relativ spät erhoben – nämlich erst als die relevanten Instanzen und Mechanismen anliefen. Auch sind hier die Daten nur lückenhaft vorhanden. UNAMA wurde beispielsweise erst 2017 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aufgefordert, Antikorruptionsbemühungen der afghanischen Regierung zu unterstützen, und veröffentlichte erst im selben Jahr ihren ersten umfassenden Bericht (UNAMA 2017). Erst der zweite UNAMA-Bericht (2018) ging auf die Anzahl der Gerichtsfälle und

⁹⁴ Gallup analysierte die Meinung von der afghanischen Bevölkerung zwischen 2008 und 2019 zu Themen wie Beschäftigungsaussichten, Wirtschaftsaussichten, allgemeine Lebens- und Existenzaussichten, Wohlbefinden, Ernährungssicherheit, Migration und Vertrauen in die Polizei. Obwohl in keiner dieser Umfragen Korruption direkt thematisiert wurde, geben sie einen Eindruck vom Vertrauen der Bevölkerung in den Staatsapparat und die Regierung. Gallup (2024) *Country Data Set Detail*; <https://www.gallup.com/services/177797/country-data-set-details.aspx>. Die folgenden Blogs sind hier ebenfalls einschlägig:

- 2012 – Outlook - <https://news.gallup.com/poll/156443/Afghans-Outlook-Lives-Remains-Bleak.aspx>
- 2015 – Economy, jobs - <https://news.gallup.com/poll/181181/afghans-outlook-economy-jobs-worst-years.aspx>
- 2018 – Wellbeing - <https://news.gallup.com/poll/244118/afghans-misery-reflected-record-low-measures.aspx>
- 2019 – “Inside Afghanistan” - <https://news.gallup.com/opinion/gallup/264860/inside-afghanistan-life-afghans-own-words.aspx>

⁹⁵ Weitere Kritikpunkte: Der CPI gewichtet jede Erhebung gleich, unabhängig vom Zeitpunkt der Erhebung, der Relevanz oder der Korrelation mit anderen Erhebungen, was die Genauigkeit der Ranglisten verzerrt kann (Budsaratrao & Jitmaneeroj, 2020). Die Teilindikatoren spiegeln häufig die Sichtweise von wirtschaftsorientierten Sektoren wider, die möglicherweise nicht mit der Wahrnehmung von Korruption durch die öffentliche Verwaltung übereinstimmen. Darüber hinaus sind die Stichprobenverfahren nicht immer eindeutig oder statistisch valide, was zu potenziellen Verzerrungen führt (Gilman, 2018). Korruption auf nationaler und lokaler Ebene kann unter- oder überrepräsentiert sein, und Standardfehler werden häufig ignoriert, was zu einer verzerrten Wahrnehmung des Korruptionsstatus eines Landes führt (Qu et al., 2019). Der CPI reagiert weniger empfindlich auf kurzfristige Veränderungen und eignet sich daher besser für Ländervergleiche als für die Beobachtung von Fortschritten im Zeitverlauf. Verzögerungen bei der Anpassung von Indikatoren spiegeln oft Fehler in der Vergangenheit wider und nicht Veränderungen in der Regierungsführung in Echtzeit (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016). Die Ranglisten sind ordinal, d.h. sie geben nur relative Korruptionsniveaus ohne klare quantitative Bedeutung an. Änderungen in der Rangfolge können auf Änderungen der Datenquellen oder der Methodik und nicht auf tatsächliche Änderungen des Korruptionsniveaus zurückzuführen sein (Søreide, 2006).

Verurteilungen vor 2016 ein – dem Jahr als das Anti-Corruption Justice Centre (ACJC) gegründet wurde. Auch die afghanische Regierung veröffentlichte ihre Antikorruptionsstrategie mit Benchmarks erst 2017, die SIGAR in einem Bericht 2019 evaluierte (SIGAR, 2019). Viele dieser Indikatoren (wie auch Indikatoren in Geberabkommen, wie dem 2018 Geneva Mutual Accountability Framework-GMAF) konzentrierten sich in erster Linie darauf, dass die afghanische Regierung Institutionen und Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung einrichtete, und erst in zweiter Linie darauf, wie gut diese funktionierten. Die Reihe der UNAMA-Berichte (2018, 2019, 2020, 2021) zeigt den langwierigen Prozess mit Rückschlägen auf, ist aber nur schwer als systematische Messung von KKP zu verstehen. Um also zu einer genauen Bewertung zu gelangen, ist es wichtig, Informationen aus einer Vielzahl von Quellen zu sammeln und unterschiedliche Methoden zur Anwendung zu bringen. Dieser Ansatz hilft, Verzerrungen oder Fehler, die durch Ungenauigkeiten, unterschiedliche Definitionen oder methodische Schwierigkeiten entstehen, zu erkennen und zu korrigieren (Langseth, 2016). Mögliche Methoden sind statistische Analysen, Fokusgruppen, Fallstudien, Feldbeobachtungen und Literaturauswertungen (Langseth, 2016).

6.1 Quantitative Einschätzung von KKP in Afghanistan

Afghanistan gehört seit zwei Jahrzehnten zu den Ländern mit der schletesten Korruptionswahrnehmung weltweit. In den zwei Jahrzehnten der Intervention veränderte sich die Einstufung nicht wesentlich; nur einmal verbesserte sich die Punktzahl signifikant (von 11 auf 15 im Jahr 2016).⁹⁶ Afghanistan zeigt sogar eine leichte Verbesserung in der CIP-Position in den letzten Jahren vor dem Staatszerfall (siehe 2018 und 2020), was eventuell auf einer Änderung der Datenquellen oder der Methodik beruht und nicht unbedingt auf das tatsächliche Korruptionsniveau im Land. Es ist auch möglich, dass diese Verbesserung die Vielfalt der neuen Antikorruptionsmaßnahmen widerspiegelt, obgleich das Korruptionsniveau unverändert blieb.

Tabelle 3: Afghanistans Korruptionswahrnehmungsindex (2005-2021)⁹⁷

Jahr	Position	Wert	Jahr	Position	Wert
2005	117/158	2.5/10	2014	172/174	12/100
2007	172/179	1.8/10	2015	166/167	11/100
2008	176/180	1.5/10	2016	169/176	15/100
2009	179/180	1.3/10	2017	177/180	15/100
2010	176/178	1.4/10	2018	172/180	16/100
2011	180/182	1.5/10	2019	173/180	16/100
2012	174/174	8/100	2020	165/179	19/100
2013	175/175	8/100	2021	174/180	16/100

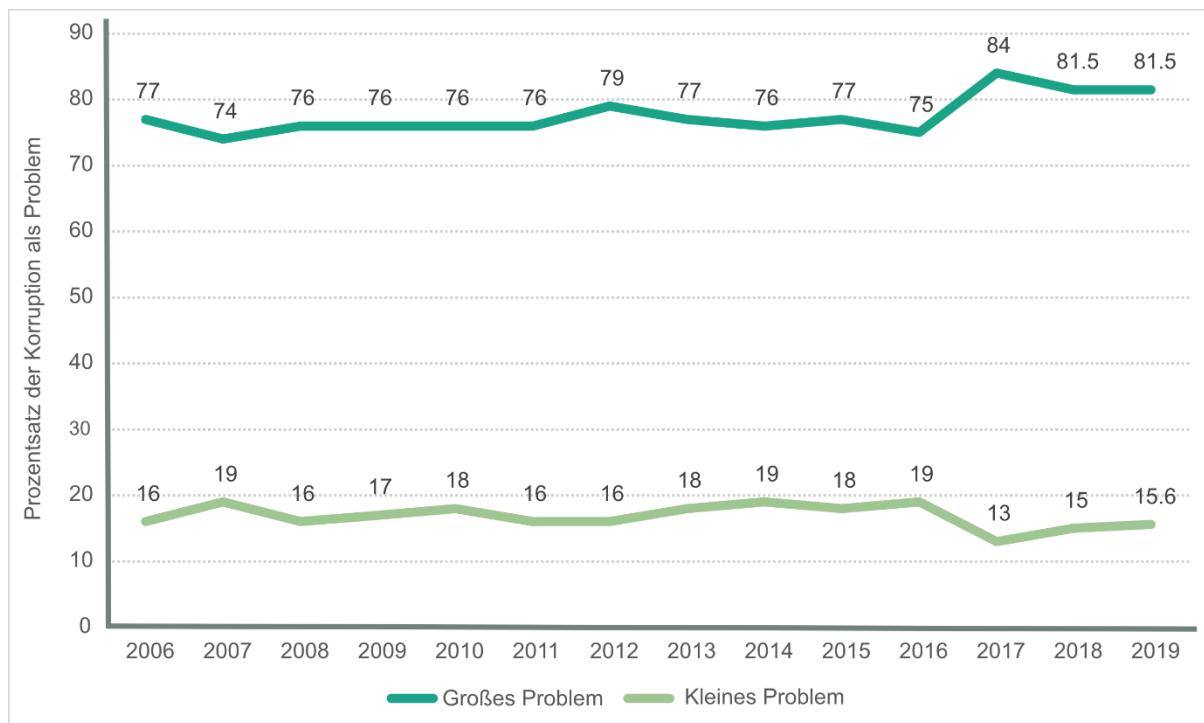
Quelle: Transparency International, www.transparency.org/en/countries/afghanistan

Diese internationale Wahrnehmung der Bedeutung von Korruption in Afghanistan spiegelt sich auch auf nationaler Ebene wider. Im Zeitraum von 2006 bis 2019 zeigte sich ein klarer und anhaltender Trend: Neun von zehn afghanischen Bürger:innen äußerten sich besorgt über Korruption (siehe Abbildung 8). Zwischen 74 und 84 Prozent der Gesamtbevölkerung sahen Korruption als großes Problem an, während zwischen 13 und 19 Prozent die Korruption als kleines Problem bezeichneten (The Asia Foundation, 2006-2019, Banerjee, 2019b).

⁹⁶ Afghanistans Nachbarländer schnitten im Zeitraum 2015 bis 2016 wie folgt ab: Pakistan (30-32); Iran (27-29); Tadschikistan (26-25).

⁹⁷ Anmerkung: Afghanistan wurde weder 2006 noch vor 2005 bewertet. Die Methodik für die CPI-Schätzung wurde 2012 von einer Gesamtpunktzahl von zehn Punkten (je weniger korrupt) auf eine Gesamtpunktzahl von hundert Punkten (je weniger korrupt) geändert.

Abbildung 8: Korruption als Problem in Afghanistan, in Prozent (2006-2019)⁹⁸



Quelle: The Asia Foundation, Survey of the Afghan People, <https://asiafoundation.org/where-we-work/afghanistan/survey/>

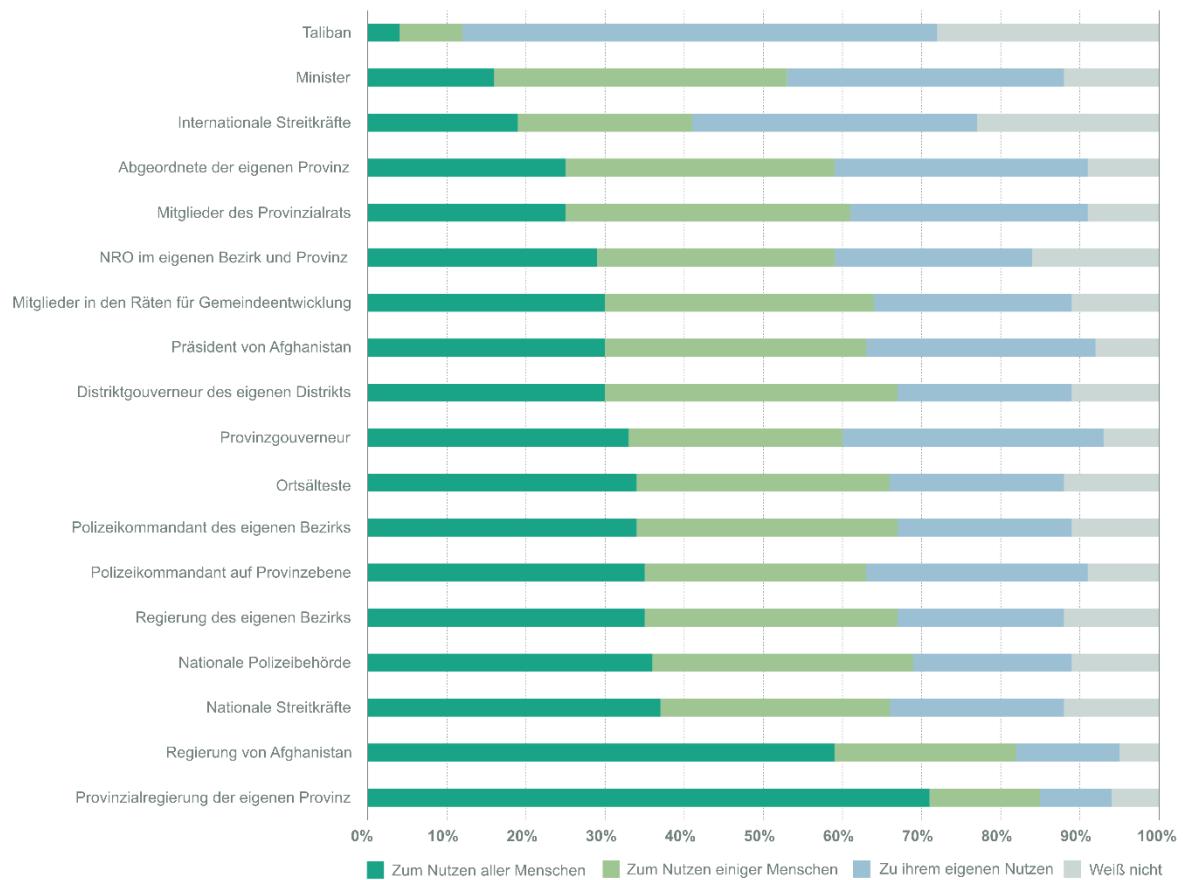
Unterschiedliche Institutionen und Organisationen, die in Afghanistan tätig waren, erhielten interessanterweise eine ähnliche Bewertung, gerade in Hinblick, inwiefern sie Patronagenetzwerke bedienten. Abbildung 9 zeigt, dass ein Drittel der befragten Afghan:innen annahm, dass sämtliche Institutionen – von den lokalen Ältesten über Distrikt- und Provinzverwaltung und den Sicherheitskräften bis hin zu den NRO und zum afghanischen Präsidenten – nur für eine Teilgruppe der Bevölkerung arbeiteten, was sich als Klientennetzwerke interpretieren lässt; ein weiteres Viertel ging davon aus, dass diese Institutionen gar nur von Eigeninteressen getrieben sind. Immerhin ein Drittel der Befragten glaubte, dass die Institutionen im Interesse der Allgemeinheit handeln würden: hier lag das größte Vertrauen bei den afghanischen Sicherheitskräften. Ausreißer waren die Taliban wie die afghanische Regierung und die Provinzregierung.⁹⁹ Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass es im öffentlichen Diskurs eine gängige Taktik der Eliten war, ihre Konkurrenten der Korruption und Vetternwirtschaft zu bezichtigen. Dies erschwerte es für die Bevölkerung, die Wahrheit von Anschuldigungen zu unterscheiden.¹⁰⁰

⁹⁸ Anmerkung: Antwort auf die Frage: „Bitte sagen Sie mir, ob Sie glauben, dass Korruption in den folgenden Bereichen ein großes, ein kleines oder überhaupt kein Problem darstellt. (a) In Ihrem täglichen Leben. (b) In Afghanistan insgesamt.“

⁹⁹ In dieser Abbildung gibt es zwei bemerkenswerte Ausreißer: Zum einen wurden die Taliban als eine geradezu abgeschlossene und abgeschottete Einheit gesehen, die nur für die Interessen der eigenen Organisation arbeitet (60%). Zum anderen gibt es einen gewissen Widerspruch in der Betrachtung der gesamten Regierung und ihrer Einzelteile. Denn im Kontrast zu der starken Wahrnehmung von Patronage einzelner Institutionen, wurden die afghanische Regierung (59%) und die Provinzregierung (71%) weit mehr als Institutionen gesehen, die Allgemeininteressen verfolgten. Die Erklärung kann darin liegen, dass mit den einzelnen Institutionen eher konkrete Erfahrungen gemacht wurden, während Regierung und Provinzregierung eher abstrakte Größen darstellten.

¹⁰⁰ „Mitunter beschuldigten sich Rivalen gegenseitig der Korruption, ohne dass konkrete Beweise vorlagen oder eine ordnungsgemäße Untersuchung stattfand. Dies führte zu einer Art allgemeiner Wahrnehmung von Korruption, bei der nicht klar war, wer mehr und wer weniger korrupt war. Die korruptesten Personen deckten sich selbst, da sie über Netzwerke in den Medien und andere Personen verfügten, die sie bezahlten“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

Abbildung 9: Wahrnehmung, wer von der Arbeit der afghanischen Institutionen profitiert, 2016, in Prozent¹⁰¹



Quelle: Integrity Watch (reports)

Der „Survey of the Afghan People“ kam zum Ergebnis, dass fast die Hälfte (49 Prozent) der Befragten der Meinung war, dass die internationale Gemeinschaft ehrliche Regierungsbeamte nicht ausreichend unterstützte. Diese Wahrnehmung lässt Zweifel an der Wirksamkeit der internationalen Bemühungen zur Förderung von Transparenz und Korruptionsbekämpfung in Afghanistan aufkommen (The Asia Foundation, 2019a).

6.2 Qualitatives Verständnis von KKP in Afghanistan

Wenngleich diese quantitativen Umfragen, Zahlen und Indizes zeigen, dass Afghan:innen KKP in ihrem Alltag als allgegenwärtig und ernsthaftes Problem wahrnahmen, so ist es auch wichtig, das afghanische Selbstverständnis von KKP aufzuschlüsseln, zumal es von dem standardisierten, internationalen Verständnis durchaus abweicht. Gerade aufgrund der Kritik an quantitativen Erhebungen wollen wir daher versuchen, die verschiedenen Dimensionen von KKP in der afghanischen Wahrnehmung zu beleuchten.

Startpunkt ist eine Studie (Savage et al., 2007), die untersuchte, wie in Hilfsprojekten Hilfsempfänger Korruption definierten:

- „Korruption bedeutet, dass Geld für Gemeinkosten und Luxus im NRO-Büro ausgegeben wird.“
- „Korruption ist vergeudete Arbeit wegen schlechtem Management und schlechter Vorbereitung.“
- „Es ist korrupt, [Hilfs-] Gelder nicht zu verwenden, um Notfälle zu vermeiden.“

¹⁰¹ Anmerkung: Antwort auf die Frage: „Glauben Sie, dass die hier (in der Tabelle unten) genannten Personen zum Wohle aller Menschen, zum Wohle einiger Menschen oder nur zum eigenen Wohle arbeiten?“

- „Es ist korrupt, nur damit die NRO im Fernsehen zu sehen ist, unangemessene Güter über tausende von Kilometern zu transportieren, was viele tausend Dollar kostet, wenn das Geld stattdessen hätte verwendet werden können, um die richtigen Güter vor Ort zu kaufen“ (Savage et al., 2007, S. 5).

Wie diese Zitate verdeutlichen, erfuhr die Frage, was als korrupt – im Sinne von verwerflich – gesehen wurde, im afghanischen Kontext eine uneinheitliche Bewertung. Auf afghanischer Seite bestimmten die folgenden Aspekte das KKP-Verständnis: a) Traditionelle und islamische Werte, b) Selbstbereicherung, c) fehlende Rechenschaftspflicht, d) Doppelstandards und e) Wertedifferenz.

a) Traditionelle und Islamische Werte

Eine Einbeziehung traditioneller und islamischer Werte ist wichtig in der Betrachtung von KKP, da die afghanische Gesellschaft als insgesamt recht religiös und wertebasiert zu charakterisieren ist. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass einige dieser Wertevorstellungen während des Krieges gelitten haben und sie nicht zu sehr orientalisiert werden sollten.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der ungeschriebene Verhaltens- oder Moralkodex der paschtunischen Stämme, das *paschtunwali*, das das individuelle Verhalten und die Interaktionen in der Gesellschaft regelt (Rzehak, 2011).¹⁰² Im Zentrum des *paschtunwali* steht *ghairat*, die Ehre, Würde und der Selbstwert eines Mannes in drei Bereichen: *zan* (Frauen), *zar* (Gold) und *zamin* (Land) (Rashid in Shukla, 2015, S. 49). Eine entehrnde Tat muss durch Blutrache oder eine andere Form der Wiedergutmachung (z.B. Geld) ausgeglichen werden (*badal*). Das Konzept des *badal* drückt also nicht nur den Ruf nach Vergeltung aus, sondern auch die Verpflichtung, sich für geleistete Hilfe zu bedanken und diese so schnell wie möglich zurückzuzahlen. In dem *paschtunwali* ist es eine Sünde, etwas Gutes ohne Gegenleistung zu erhalten, d.h. Reziprozität wird groß geschrieben (Rzehak, 2011). Die Ehre des Mannes ist auch eng mit der Ehre der Frauen in seiner Familie verbunden (*namus* oder Würde, moralische Reinheit), die er schützen muss, oft durch Abschottung zu Hause. Daher sehen die Taliban und konservative Afghanen die Gleichberechtigung der afghanischen Frau und Eintritt ins öffentliche Leben of als eine Form der moralischen Korruption.

Der Islam hat eine starke Tradition in der Aufrechterhaltung hoher moralischer Standards, Ethik, Werte und Normen, die das Verhalten im persönlichen, beruflichen und geschäftlichen Kontext regeln (Chêne & Jennett, 2007). Korruption (*fasada*) und ihre Ableitungen spielen auch im Islam eine große Rolle und werden in Koran und Sunna über 50-mal behandelt, darunter die Hauptformen wie Bestechung, Erpressung, Nepotismus und Günstlingswirtschaft (Ahmed, 2018). Weitere Begriffe wie *salah* (Rechtschaffenheit), *islâh* (Reform), *istiqamah* (Integrität) und *amanah* (Vertrauenswürdigkeit) spielen ebenfalls eine große Rolle (Ahmed, 2018). So verbietet es der Islam beispielsweise, Reichtum durch verbotene (*haram*) Mittel wie Bestechung, Betrug und Unterschlagung zu erlangen. Im Zusammenspiel mit der *amanah*, die öffentliche Ressourcen und Gelder als Eigentum der Gemeinschaft und letztlich als ein von Allah (Gott) anvertrautes Gut betrachtet, ist die Veruntreuung dieser Ressourcen zum persönlichen Vorteil letztlich ein Vertrauensbruch nicht nur gegenüber der Gemeinschaft, sondern auch gegenüber Allah (Shuhari, 2019). Dies zeigt, dass auf korrupte Weise erworbenes Vermögen nicht nur sozial und moralisch falsch, sondern auch spirituell schädlich ist.

b) Selbstbereicherung

Afghan:innen verstanden in erster Linie individuelle Bereicherung als Korruption und entkoppelten Korruption von Patronage. Wenn ein Patron Ressourcen, wie auch immer er die Kontrolle über diese gewonnen hatte, für sein Klientel verwendete, war dies nicht nur nicht verwerflich, sondern sogar seine Pflicht (Fukuyama, 2018). Ein:e Interviewpartner:in erklärte dies wie folgt:

„[Patronage] ist eine kulturelle Norm, die gesetzt ist. Man muss seine eigene Gruppe vorantreiben, sonst ist man kein moralischer Mensch. Und völlig unterschiedlich von unserem impliziten Verständnis von Korruption und Klientelismus, dass man niemals seine Frau oder jemand aus seiner Verwandtschaft einstellt. (...) Aber eben in Afghanistan wird dies mit einem moralischen Anspruch verbunden. In Afghanistan ist es nicht 180 Grad, aber so 175 Grad anders. Du tutst nichts für Deine eigene Solidargruppe! Was für ein Mensch bist Du denn?“ (Deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

Daher genoss etwa Mohammed Atta Noor (s.o.) in Nordafghanistan ein hohes Ansehen: Denn er versorgte seine Klientel, gleichwohl er seine Interessen rücksichtslos durchsetzte. Wenn dagegen ein Afghane Millionen US-Dollar außer Landes schaffte und in Dubai Immobilien erwarb, galt dies als moralisch verwerflich. So

¹⁰² *Paschtunwali* wird entweder als "Doing Pashto" oder "der Weg der Paschtunen" übersetzt (Rzehak, 2011).

ziehen Afghan:innen bei der Verwendung des Begriffs Korruption in Betracht, wie die eingenommenen Gelder wieder ausgegeben werden und ob es der Entwicklung der Wirtschaft und dem Wiederaufbau zugute kommt.

c) Fehlende Rechenschaftspflicht

Gegenüber den Geldern, die die internationale Gemeinschaft zur Verfügung stellte, sahen die Afghan:innen oftmals keine Rechenschaftspflicht, da die Gelder nicht mit ihren reziproken Patronagenetzwerken verkoppelt waren und damit für niemanden ein Schaden entstand. Anders ausgedrückt: Eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem deutschen Steuerzahler war dem afghanischen Kosmos nicht vermittelbar. Ein:e Interviewpartner:in umschrieb dies wie folgt:

„Was man bei Korruption in Afghanistan im Auge behalten muss, es wird ja niemand geschädigt. Im afghanischen Geschäftsmodell, das ja schon seit vielen Jahrzehnten funktioniert, werden die Renten außerhalb der Gemeinschaft generiert und fließen rein und werden zur Stabilisierung im Inneren genutzt. (...) Mal angenommen es wären 100 Dollar Steuergelder, die in einem afghanischen Dorf erhoben werden und jemand aus dem Dorf veruntreut diese. Dann hätte dieser ein riesiges Problem. Wenn aber jetzt diese 100 Dollar von außen kommen. Maschallah“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

Der:die gleiche Interviewpartner:in weist darauf hin, wie sich diese politische Ökonomie auf den Bau von Schulen auswirkte:

„Und da muss man ja auch so ehrlich sein und sagen, als diese Schulen brannten, war dies oft nicht nur ideologisch. Also viele Bauprojekte sind einfach Geldwaschmaschinen. Während die Schule gebaut wird, verdient der Transportunternehmer, alle verdienen daran, denn es gibt Arbeit für alle. Die ganze Maschinerie läuft. Wenn der Bau dann steht, fängt sie an Geld zu kosten und keiner profitiert mehr davon. Also wenn die Taliban dann die Schule anzünden, läuft die Maschine wieder. Denn dann wird wieder eine neue Schule gebaut und alle verdienen wieder daran“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

d) Doppelstandards

Im Verlaufe der Intervention gewann der Begriff des *fasada* [moralische Korruption] zunehmend unter Afghan:innen an Bedeutung und kann mit Doppelstandards beschrieben werden, die während des gesamten Kriseneinsatzes zum Tragen kamen. Die internationale Gemeinschaft kooperierte mit den Kriegsfürsten und führte politische Regeln ein, an die sie sich selbst nicht immer hielt.¹⁰³ Nahezu alle afghanischen Interviewpartner:innen thematisierten diese Doppelmoral:

„Von internationaler Seite wurde mit zweierlei Maß gemessen. Einerseits forderte die internationale Gemeinschaft Transparenz, Rechenschaftspflicht, Korruptionsbekämpfung und all diese Dinge. Und dann war da das Militär vor Ort. Es stützte sich auf die einflussreichen Leute auf dem Land. Diese waren halb kriminell, halb einflussreich und in verschiedene Machenschaften verwickelt. Und so nahm das ganze Problem der Korruption Form an und wurde zu einer Art Pandemie“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 5, 15.04.2024).

„Alle diese Warlords haben nach 2001 als Anti-Taliban-Kräfte mit der internationalen Gemeinschaft zusammengearbeitet. Sie haben endlos Geld, endlos Waffen und endlos Ausrüstung bekommen. Sie sind also schon eng miteinander verbunden. Zwischen der internationalen Gemeinschaft und den Warlords steht eine schwache Zentralregierung. Sobald die Zentralregierung einen dieser Warlords herausfordert, treten die Freunde der Warlords, die internationale Gemeinschaft, auf den Plan, klopfen an ihre Tür mit einem Friedensangebot, ohne sie wirklich in die Pflicht zu nehmen“ (afghanische Entscheidungsträger:in 5, 18.04.2024).

„Denn die Interventionsmächte, ob Deutschland oder deutsche Akteure oder die USA oder die VN, sie alle tragen zur Entstehung von Korruption bei. Aber sie übernehmen nie die Verantwortung dafür, weil es ein Problem der Afghanen ist. Das ist in gewisser Weise ein sehr koloniales Denken und oft auch Bevormundung, oder? Und dann kommt die Narrative, das war schon immer ein afghanisches Problem, das gehört zur Kultur, oder? So etwas in der Art hört man oft. Für mich gibt es Korruption in jeder Gesellschaft. Sie kann tiefe Wurzeln haben, wie

¹⁰³ Etwa bei den Loya Jirgas und den wiederholt abgehaltenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen setzte die internationale Gemeinschaft (v.a. VN) demokratische Standards außer Kraft und vertuschte Unregelmäßigkeiten (Kap. 4.2).

in Afghanistan. Aber in Afghanistan sind wir Zeugen von Korruption, die in den letzten 20 Jahren stattgefunden hat. Ich meine, die Wurzeln gibt es doch noch nicht so lange, oder? Die Korruption begann mit dem Bonner Abkommen und setzt sich fort mit jeder großen Hilfskonferenz“ (afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

Diese Doppelstandards bedingten einen zunehmenden Vertrauensverlust der Afghan:innen in das Wieder-aufbauversprechen der internationalen Gemeinschaft. Aber auch bei vielen Vorhaben empfanden Afghan:innen *fasada*: Wenn etwa Frieden verkündet, aber Krieg geführt wurde, wenn Rechtsstaatlichkeit verkündet wurde, diese aber von internationalen Organisationen nicht eingehalten wurde (Box 18), wenn *community-building* nur einer kleinen Elite und nicht der Gemeinschaft zugutekam (Mielke, 2015) oder wenn bürokratische Formalitäten und nicht Bedürftigkeit über den Zugang zu Hilfe entschieden (Daulatzai, 2013).¹⁰⁴

Box 18: Doppelstandards und Rechtstaatlichkeit

Der Westen setzte sich für Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan ein und war bemüht, diese tatkräftig mitzubauen. Dennoch gab es Fälle, in denen deutsche Organisationen insistierten, eben diese rechtsstaatlichen Mechanismen außer Kraft zu setzen, was dann die Afghan:innen als *fasada* interpretierten. So intervenierte 2020 die deutsche Regierung, als ein Rechtsanwalt mit afghanischem und deutschem Pass wegen Korruption festgenommen wurde und erreichte seine Freilassung.¹⁰⁵ Ein anderes Beispiel ist der Fall von einem afghanischen Mitarbeiter einer deutschen Organisation, der Gelder (ca.100.000 Euro) veruntreut hatte. Mit dem Geld unterwegs wurde er entführt. Als er wieder – um das Geld erleichtert – auf freien Fuß kam, nahm die Polizei die Ermittlungen auf und konnte die Entführer festnehmen. Nun setzte die deutsche Organisation alles daran, um eine weitere Strafverfolgung zu verhindern, damit der dahinterstehende Korruptionsfall vertuscht werden konnte. Dies wurde von der afghanischen Polizei als *fasada* verstanden: Rechtsstaatlichkeit ist nur dann dienlich, wenn man selbst nicht betroffen ist:

„Die deutsche Organisation hat gegen die rechtsstaatlichen Prinzipien und gegen afghanische Gesetze verstoßen. Sichtbar für alle. Denn es ist ein Rechtsgrundsatz, dass die Polizei anfängt zu ermitteln. (...) Aber wenn die internationale Gemeinschaft auf diesem moralischen Ross reitet, wenn sie die Polizei ausbildet, die Staatsanwaltschaft ausbildet ... und dann vor aller Augen nutzt die deutsche Organisation [Name anonymisiert] eben nicht diesen Weg der Rechtsstaatlichkeit. Die Afghanen verstehen ja gar nicht, was da passiert ist. (...) Wenn das in Deutschland passieren würde, wäre dies ein Unding“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

¹⁰⁴ In ähnlicher Weise wurde Kritik an der Evakuierung im August 2021 geübt, da vor allem einflussreiche, aber korrupte Eliten auf die Evakuierungsflüge kamen: „Die deutsche Polizei sammelte Informationen über einen der Kommandeure, der mit Atta in Beziehung stand. Die Deutschen waren über seine Machenschaften informiert. Und dieser Mann, ich habe vor kurzem seine Fotos auf Facebook gesehen, er ist in Hamburg oder manchmal in Köln. Gestern zum Beispiel hat er seine Fotos mit einigen Afghanen in Köln geteilt. (...) Für mich ist es immer wieder erstaunlich, dass er es trotz der Informationen, die die Deutschen über ihn gesammelt haben, geschafft hat, nach Deutschland zu kommen. Dieser Kommandant war gegen die Demokratie. Er war korrupt. Und jetzt ist er in Deutschland, das ist enttäuschend“ (afghanische:r Expert:in 2, 10.05.2024).

¹⁰⁵ Ein:e hochrangige:r afghanische:r Regierungsbeamter/beamtin berichtete von einem schwierigen diplomatischen Vorfall: „Zu dieser Zeit, von 2016 bis Ende 2020, war der Kampf gegen die Korruption eine der Prioritäten des Justizressorts und insbesondere der Staatsanwaltschaft. Die Unterstützung von und Zusammenarbeit mit Deutschland und seiner Botschaft mit der Staatsanwaltschaft war gleich Null. In fünf Jahren besuchte der deutsche Botschafter die Staatsanwaltschaft nur ein einziges Mal. Nicht, um Unterstützung und Kooperation zu zeigen. Er kam, um die Freilassung eines deutschen Staatsbürgers zu fordern, der während der Militäroperation in Helmand festgenommen wurde. (...) Ein anderes Mal hatte man Kontakt mit der deutschen Botschaft bezüglich einer Person mit afghanischer und deutscher Staatsangehörigkeit. Diese Person arbeitete als Staatsanwalt und wurde wegen Korruption verhaftet. Der Verdächtige wurde bis zur Gerichtsverhandlung gegen Kaution freigelassen. Der deutsche Reisepass wurde von der Staatsanwaltschaft beschlagnahmt, um eine Flucht des Beschuldigten zu verhindern, und der Akte beigefügt. Die deutsche Botschaft übte Druck auf die Staatsanwaltschaft aus, da der Pass ein offizielles Dokument und Eigentum der deutschen Regierung ist. Auch über das Präsidialamt wurde Druck ausgeübt, um den Pass der Botschaft zu übergeben. Die Staatsanwaltschaft war gezwungen, den Pass an die Botschaft zu übergeben, stellte aber die Bedingung, dass dieser bis zur Verhandlung des Beschuldigten nicht ausgehändigt werden dürfe. Das Gericht befand die oben genannte angeklagte Person später für schuldig, und sie hätte inhaftiert werden müssen. Als die Polizei den Gerichtsbeschluss vollstrecken wollte, wurde ihr mitgeteilt, dass die Person mit einem deutschen Pass aus Afghanistan geflohen sei. Auch bei der Ernennung eines deutschen Staatsangehörigen zum Generalstaatsanwalt der Islamischen Republik Afghanistan zwischen 2008 und 2015 spielte die deutsche Botschaft eine wichtige Rolle. Dieser afghanische Staatsbürger deutscher Herkunft machte die Staatsanwaltschaft zum korruptesten und gefährlichsten Amt in Afghanistan“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 4, 26.04.2024).

In gleicher Weise bedingte die anhaltende Diskrepanz zwischen den Lebens- und Sicherheitsstandards der internationalen Gemeinschaft und der Armut der afghanischen Bevölkerung einen Glaubwürdigkeitsverlust. So lautete der Vorwurf, dass es der internationalen Gemeinschaft nicht um den Wiederaufbau des Landes ging, sondern um Selbstbereicherung. Ein:e Interviewpartner:in fasst dies wie folgt zusammen:

„Diese dicken Autos, mit denen da die ganzen NRO herumgefahren sind, mit ihren tollen Häusern, mit Mieten von utopischen 3.000, 4.000 US-Dollar in den Hochzeiten, mit ihrem Personal, mit den wilden Feiern in Kabul. Also dieser Moloch, den empfanden die Afghanen als moralische Korruption“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

e) Wertedifferenz

Neben den Doppelstandards müssen zudem die gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen gesehen werden, die viele Afghan:innen (gerade im ländlichen Raum) als Korruption verstanden. Etwa in Bezug auf die Geschlechterfrage, Seniorität (u.a. Älteste, *shuras*) oder Religion als vorherrschendem Kosmos der Interpretation von Alltagssereignissen verstanden viele Afghan:innen ein Abrücken von den Traditionen als Korruption. Denn man distanzierte sich von der allgemeingültigen (gottgegebenen) Ordnung. Dies spielte etwa bei der Bewertung von NRO und Zivilgesellschaft (5.3.1.) eine zentrale Rolle.

Bei einer Bewertung von KKP ist die Berücksichtigung dieses Verständnisses von großer Bedeutung. Wenngleich das vorgelegte Gutachten nicht in der Lage ist, dieses afghanische Verständnis in all seiner Komplexität zu betrachten und zu bewerten, halten wir es für wichtig, dies an dieser Stelle ausgeführt zu haben, bevor wir im nächsten Teil darauf eingehen, welche Gegenmaßnahmen ergriffen wurden.

7 Gegenmaßnahmen

In diesem Kapitel wollen wir darstellen, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um KKP in Afghanistan einzuschränken. Dies wollen wir für die afghanische Regierung (7.1) und die internationale Gemeinschaft (7.2) zeigen. Der Fokus liegt aber auf den deutschen Organisationen (7.3). Hier ist es uns wichtig darzustellen, welche Kontrollmechanismen es gab und inwiefern diese ausgehebelt werden konnten (7.3.1). Schließlich gehen wir noch auf die Sanktionen von KKP (7.3.2) und die Mitigationsstrategien (7.3.3) ein.

7.1 Afghanische Kontrollmechanismen

Dem afghanischen Staatsapparat fehlten von Beginn des Wiederaufbaus 2001 an notwendige Systeme, wie z.B. ein solides öffentliches Beschaffungswesen, eine wirksame öffentliche Finanzverwaltung und ein starkes Rechnungsprüfungssystem. Der Aufbau hiervon war langwierig und nahm viel Zeit in Anspruch.¹⁰⁶ Auf Druck der internationalen Gemeinschaft richtete die afghanische Regierung seit 2008 verschiedene Behörden ein, um Korruption zu bekämpfen (UNAMA, 2017).¹⁰⁷ Gelegentlich wurden Reformen durchgeführt, um schwerwiegende Folgen zu vermeiden, wie z. B. die Aufnahme in die schwarze Liste der Financial Action Task Force, aber diese Maßnahmen waren oft minimal und unzureichend. Während Hamid Karzai insgesamt eher zögerlich war und in einigen Fällen bewusst Anti-Korruptionsbemühungen torpedierte (siehe Box 20), räumte Ashraf Ghani der Korruptionsbekämpfung oberste Priorität ein, was auch die Geber auf den aufeinander folgenden Geberkonferenzen (Tokio 2012, London 2014, Brüssel 2016) zunehmend einforderten (UNAMA, 2018).¹⁰⁸ Insgesamt entstand im afghanischen Regierungsapparat geradezu ein Wildwuchs an Institutionen, die sich mit Korruption beschäftigten und deren Abgrenzungen und Mandate oftmals unklar blieben.¹⁰⁹ UNAMA (2017) verweist auf 18 verschiedene Gremien und stellt fest, dass die schiere Anzahl der existierenden Antikorruptionsgremien eine große Herausforderung für die Koordinationsbemühungen bedeutete.¹¹⁰ Zudem legte die Regierung 2017 eine Anti-Korruptionsstrategie auf, in der die Bekämpfung von KKP zu einem Querschnittsthema in allen Governance-Bereichen erhoben wurde. 2018 verabschiedete

¹⁰⁶ „Als ich die Verantwortung für das Ministerium übernahm (...), hatten wir im Wesentlichen drei Finanzierungsquellen. LOTFA war die Hauptfinanzierungsquelle, insbesondere für die Gehälter der Polizei. Eine weitere Quelle waren die staatlichen Gelder, die im Budget vorgesehen waren. Und dann gab es die US-Gelder, die in den Sicherheitssektor flossen. Als ich das Amt übernahm, floss eine Menge Geld in die Hände von internationalen und nationalen Auftragnehmern, die das Ministerium unterstützten. (...) Und das Ministerium hatte nichts damit zu tun. Keine rechtliche Verpflichtung, kein Recht, die Rechtmäßigkeit dieser Verträge oder auch nur den Vertragswert dieser Verträge grundsätzlich in Frage zu stellen. Das lag bei den USA. Da gab es zum Beispiel diese Wartungsarbeiten; die Wartung der Polizeizentralen, der Polizeieinrichtungen im ganzen Land, und sie hatten bereits einen externen Vertrag vergeben. Und ich bekam viele schockierende Berichte aus den Provinzen über Geistersoldat:innen, Geisterkontrollposten und so weiter. Ich habe nie von einer Prüfung dieser internationalen Ressourcen oder dieser Finanzströme gehört, die an das Ministerium gingen. Zu meiner Zeit war das natürlich anders, denn ich begann, ein System aufzubauen. Ich entwickelte eine Strategie und einen Plan für eine zehnjährige Reform des Ministeriums. Und wir begannen mit praktischen Schritten (...). Zum Beispiel wurde die Finanzabteilung des Ministeriums zum ersten Mal digital mit dem AFMES-System des Finanzministeriums verbunden. Ich hörte auf, mich mit Unterlagen auf Papier zu beschäftigen. Ich sagte: ‚Warum nicht einfach alles in das System eingeben?‘ Ich folgte diesem Plan und digitalisierte das gesamte Budgetierungs- und Finanzmanagementsystem. Dann wurde unser Beschaffungssystem umgestellt, und alles änderte sich, auch die Abteilung für öffentliche Einrichtungen“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 2, 19.04.2024).

¹⁰⁷ Afghanistan unterzeichnete das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) von 2003 am 20. Februar 2004 und ratifizierte dieses am 25. August 2008 (UNAMA, 2018).

¹⁰⁸ Unter Ashraf Ghani's Präsidentschaft hielt Afghanistan jedes Jahr zwei große Konferenzen zur Korruptionsbekämpfung ab. An diesen Konferenzen nahmen häufig die USA und gelegentlich das Vereinigte Königreich zusammen mit einer Gruppe aktiver EU-Botschafter, insbesondere aus den nordischen Ländern, teil.

¹⁰⁹ Zu nennen waren etwa: Major Crimes Task Force (MCTF) im Innenministerium (etabliert durch Beamten des FBI); Interne Auditabteilung, Betrugsermittlungseinheit und Beschwerdenstelle im Finanzministerium; Anti-Korruptionseinheit im Büro des Generalstaatsanwalts; Hoher Rat für Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit (höchstes Entscheidungsgremium der Regierung unter Vorsitz von Präsident Ghani); High Office of Oversight and AntiCorruption (HOOAC) (afghanische Behörde – nach 2014 zunehmend eine ‘Symbolbehörde’); Monitoring and Evaluation Committee (MEC) (von internationalen Gebern finanziert; mit afghanischem und internationalem Personal besetzt); Anti-Corruption Justice Center (Oberstes Strafverfolgungsorgan, speziell für die Bearbeitung von Korruptionsfällen mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit eingerichtet. Ein Unterausschuss des Büros des Generalstaatsanwalts unter Vorsitz von Präsident Ghani); Büro des Sonderberaters des Präsidenten für Gute Regierungsführung und Reformen (hauptsächlich beratendes und symbolisches Organ); Afghanistan Ombudsperson Office (wurde zu einer ‚Symbolinstitution‘, hatte aber die Aufgabe, politische Korruption zu bekämpfen); Anti-Korruptionsbehörde bei der ANP; Generalstaatsanwalt (wichtigste Strafverfolgungsbehörde in Afghanistan); Oberster Gerichtshof.

¹¹⁰ Das Financial Transaction and Reports Analysis Center (FinTRACA) wurde 2006 zunächst als Financial Intelligence Unit (FIU) gemäß dem Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Erträge aus Straftaten (AML-PC-Gesetz) gegründet; 2008 wurden das High Office of Oversight and Anti-Corruption (HOOAC) eingerichtet und 2009 die Major Crime Task Force (MCTF) mit ihrer Unterabteilung für Korruptionsbekämpfung, die als Ermittlungs- und Polizeikomponente des Zentrums fungierte. 2010 wurde die Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Commission (MEC) mit dem Schwerpunkt Überwachung gegründet; 2016 entstanden schließlich der High Council for Rule of Law and Anti-Corruption und das Anti-Corruption Justice Centre (AJAC).

die afghanische Regierung ein Antikorruptionsgesetz, das jedoch kaum Auswirkungen auf Antikorruptionsreformen hatte (Islamic Republic of Afghanistan, 2017; UNAMA, 2018, 2020).¹¹¹ Trotz dieser vermehrten Kontrolleinrichtungen, die weitere Kosten verursachten, nahm KKP in Afghanistan nicht ab, sondern grasierte weiter (siehe Box 19).¹¹² Gerade zwischen Justiz-, Finanz- und Innenministerium blieben die Kompetenzen ungeklärt, und die Umsetzung der Reformen wurde in den einzelnen afghanischen Ministerien und staatlichen Einheiten nur halbherzig bis unwillig angegangen (SIGAR 21-47-AR, 2021).¹¹³ Mangelndes Vertrauen in die eigenen Kontrollmechanismen führten sogar dazu, dass ein/e afghanische:r Minister:in den internationalen Akteuren davon abriet, direkt den Ministerien Ressourcen zur Verfügung zu stellen:

„Die deutsche Regierung führte ein Polizeiprojekt mit dem Ministerium durch, und als ich kam, gab es eine [Finanz-]Lücke. Das DO-Team und andere technische Teams hatten das Ministerium in der Vergangenheit unterstützt. Sie waren ziemlich verärgert und sie zögerten, das Polizeiprojekt weiter zu unterstützen. (...) Ich sagte ihnen: Lasst das Geld entweder über die DO oder über euer eigenes System laufen, solange wir bei den Aktivitäten zusammenarbeiten. Ich möchte nicht, dass ihr das Geld an das Ministerium oder die Regierung weiterleitet. So können wir das Geld verantwortungsvoll und transparent ausgeben und ihr könnt die Ergebnisse sehen“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 2, 19.04.2023)

Box 19: Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee

Das 2010 eingerichtete Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee (MEC) in Afghanistan sollte die Transparenz und Rechenschaftspflicht der afghanischen Regierung verbessern, indem es Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung überwachte, bewertete und Empfehlungen aussprach. Trotz seines Potenzials sah sich das MEC mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, darunter fehlenden Durchsetzungsbefugnissen, politischen und sicherheitsrelevanten Problemen sowie Ressourcenbeschränkungen, die seine Effektivität bei der Herbeiführung substanzialer Veränderungen einschränkten.¹¹⁴ Darüber hinaus schwächte die fragmentierte und schlecht koordinierte Antikorruptionslandschaft in Afghanistan die Gesamtwirkung der Bemühungen. Infolgedessen wurde das MEC eher als symbolisch denn als effektiv wahrgenommen, und seine Initiativen waren mangels signifikanter und sichtbarer Ergebnisse kaum mehr als Gesten.

Vor allem war problematisch, dass eine Strafverfolgung von KKP-Vergehen nur schleppend vorankam (UNAMA, 2020). So verliefen die meisten gemeldeten KKP-Fälle im Sand. So wurden etwa weit über hundert Fälle, in denen Behörden Verstöße wegen illegaler Landenteignung und Unterschlagung an den Generalstaatsanwalt übergeben hatten, nicht weiterbearbeitet. Auch KKP-Beschwerden gegenüber der afghanischen Polizei (ANP) wurden in den ersten Jahren kaum weiterverfolgt (Wilder, 2007).¹¹⁵ Nach einem Bericht von

¹¹¹ Ein Beispiel hierfür stellt etwa die gemeinsam mit der Operation Resolute Support (ORS) entwickelte Strategie zur Professionalisierung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANDSF Roadmap) dar, die v.a. die Bekämpfung von KKP betonte.

¹¹² „Es gab zu viele verschiedene Antikorruptionsorganisationen, aber keine wurde von Anfang an angemessen unterstützt oder mit Personal ausgestattet. Deshalb sage ich, dass die Rechtsstaatlichkeit eine Art Bedingung für die Rechenschaftspflicht einer Organisation ist, dass sie von Anfang an ein Kontrollsysteem hat. Wenn das nicht sofort von Anfang an der Fall ist, werden Leute Wege finden, das Gesetz zu umgehen, sobald sie anfangen, ihre Netzwerke aufzubauen. Was ich meine ist, dass diese [Anti-Korruptions-]Organisationen von den Mächtigen an den Rand gedrängt wurden. Evaluationen wurden durchgeführt und Vorschläge erarbeitet. Aber diese wurden nicht umgesetzt, weil es politisch umstritten war“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

¹¹³ Auch verzichtete die afghanische Regierung darauf, die afghanische Bevölkerung in die Korruptionsbekämpfung einzubinden: „Es gab keine Möglichkeiten, an Informationen zu kommen. Genau das haben wir mit Integrity Watch versucht. Wir wollten ein gemeinschaftsbasiertes Monitoring schaffen, das es den Menschen, die von den Projekten profitierten, ermöglichte, diese zu überwachen und zu erklären oder zu identifizieren, wo etwas funktionierte oder wo etwas beobachtet wurde, das vor Ort als nicht normal empfunden wurde. (...) Das Problem war, dass es keine guten Verbindungen zwischen der Bevölkerung und der Regierung gab“ (internationale:r Expert:in 5, 15.04.2024).

¹¹⁴ „Trotz seiner Unabhängigkeit hatte [das MEC] keine politische Stimme. Die Zusammensetzung aus afghanischen und internationalem Mitgliedern sorgte für ein interessantes Gleichgewicht. Allerdings war das Komitee nie vollständig besetzt. Eigentlich sollte es sechs Mitglieder haben, aber am Ende waren wir nur zu dritt. Wir waren da zwischen der afghanischen Regierung und den Gebern, die versuchten, ihre eigenen politischen Ziele zu verfolgen. Und diese beiden Akteure waren nicht wirklich im Kampf gegen die Korruption aktiv. Sie gaben Geld für die Korruptionsbekämpfung, hielten das Gremium am Leben, um zu sagen, dass sie die Korruption bekämpfen, aber in Wirklichkeit taten sie nicht wirklich etwas gegen die Korruption“ (internationale:r Expert:in 5, 15.04.2024).

¹¹⁵ „Wir erhielten Informationen, dass afghanische Polizistinnen zu sexuellen Dienstleistungen durch den Leiter in Mazar-i Scharif gezwungen wurden. Dann haben wir das übernommen, haben über unsere deutschen Polizistinnen nachgeforscht und festgestellt, dass da wirklich etwas dran war. Dann sind wir zur Innenrevision gegangen, die im Innenministerium angesiedelt ist. Von dort

UNDP wurden von fast 2.000 Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten im Zusammenhang mit Korruption an das Büro des Generalinspekteurs des Innenministeriums nur neun bearbeitet (Donati & Shalizi, 2015). Die Ursache für die Nichtbehandlung und Verschleppung der Fälle lag in der Tatsache begründet, dass der Justizapparat und die für KKP zuständigen Stellen selbst höchst korrupt waren (UNODC & HOOAC, 2012). Das Anti-Corruption Justice Centre (ACJC) als höchste juristische Instanz für die Verfolgung von Korruptionsfällen war aufgrund von externen Einflussnahmen, Attentaten auf die Strafverteidiger und dauernden Personalwechseln nur bedingt handlungsfähig (UNAMA, 2021). Zudem sind einige spektakuläre Fälle zu nennen, in denen es zu Verhaftungen von Afghan:innen kam, die recht eindeutig in große Korruption involviert waren, dann aber auf Geheiß von Hamid Karzai wieder freigesetzt wurden; auch spielten hier wohl US-Interessen eine Rolle (Box 20). Gerade solche Fälle, in denen der afghanischen Öffentlichkeit vor Augen geführt wurde, dass die Verstrickung in große Korruption keine rechtlichen Konsequenzen hatte, waren fatal. So wurde eine allgemeine Straffreiheit bei KKP angenommen und kleine Korruption erfuhr damit auch eine Legitimation. Erst seit 2019 – also kurz vor dem Ende der Intervention in Afghanistan – zeichnete sich ab, dass eine konsequente Strafverfolgung von Korruptionsfällen an Fahrt aufnahm. So wurde eine Reihe hoher staatlicher Beamter und Parlamentsabgeordneter – oftmals in Abwesenheit – wegen Korruption verurteilt (UNAMA, 2021). Seit seiner Gründung in 2018 verhandelte das ACJC-Gericht insgesamt 95 Fälle mit 384 Angeklagten; die Verurteilungsrate lag bei etwa 80 Prozent (UNAMA, 2021, S. 45). Im gleichen Zeitraum führte das Berufungsgericht 78 Verfahren mit 254 Angeklagten durch, von denen 214 verurteilt und 33 freigesprochen wurden. Von Januar 2020 bis Februar 2021 verhandelte das ACJC-Gericht in 27 Verfahren gegen 117 Angeklagte, wobei 90 Angeklagte verurteilt und 27 Angeklagte freigesprochen wurden (UNAMA, 2021, S. 45).

Box 20: Der Fall New Ansari

Das Geldtransferunternehmen (Hawala) New Ansari Money Exchange wurde verdächtigt, Milliarden von US-Dollar für afghanische Regierungsbeamte, Drogenhändler und Aufständische aus Afghanistan geschmuggelt zu haben. Ermittler schätzten, dass zwischen 2007 und 2010 bis zu 2,78 Milliarden US-Dollar von New Ansari-Kurieren aus Afghanistan herausgeschleust wurden. 284 US-amerikanische Strafverfolgungs- und Geheimdienstbeamte arbeiteten in diesem Fall eng mit der Major Crimes Task Force (MCTF) und der Sensitive Investigative Unit zusammen. Im Verlauf der Ermittlungen wurde ein Gespräch mit einem Berater von Präsident Karzai, Mohammad Zia Salehi, abgehört, in dem Salehi Bestechungsgeld im Gegenzug für die Behinderung der Ermittlungen gegen New Ansari anbot. Es wird berichtet, dass ein weiterer Berater von Präsident Karzai, nachdem ihm US-Beamte einige der aufgezeichneten Gespräche vorgespielt hatten, der Verhaftung Salehis zustimmte. Ende Juli 2010 nahm die MCTF Salehi fest. Nur wenige Stunden nach seiner Verhaftung ordnete Präsident Karzai dessen Freilassung an, und der Fall wurde schließlich eingestellt. Karzai war nun bestrebt, mehr Kontrolle über die afghanischen Antikorruptionseinheiten zu erlangen, indem er unter anderem die Arbeit der amerikanischen und europäischen Beamten, die als Mentoren fungierten, einschränkte. Die New York Times berichtete, dass Salehi „laut afghanischen und amerikanischen Beamten von der Central Intelligence Agency bezahlt wurde.“ Sollte dies zutreffen, würde dies darauf hindeuten, dass ein US-Geheimdienst eine Person als Quelle für Nachrichtendienstliche Informationen bezahlte, während die US-Strafverfolgungsbehörden einen großen Korruptionsfall gegen ihn vorbereiteten (Filkins & Mazzetti, 2010; SIGAR 16-58-LL, 2016, S. 43).

Auch reagierten im Laufe des Kriseneinsatzes verschiedene internationale Geber (v.a. die USA) auf KKP, indem sie selbst administrative Einheiten schufen, um KKP in Afghanistan zu überwachen.¹¹⁶ Zudem nutzten

kam ein Bericht zurück, der ungefähr so klang: „Wir haben das ermittelt, das sind Frauen mit schlechtem Ruf und dass der Polizeileiter eine angesehene hohe Persönlichkeit ist. Da ist nichts dran, wir haben ausermittelt.“ Daraufhin haben wir gemeinsam mit dem deutschen Botschafter beim Innenministerium interveniert: „Das kann es nicht sein, so ermittelt man nicht. Die Anlage und Durchführung der Vernehmung der betroffenen Frauen entspricht weder rechtlichen noch ermittelungstaktischen Standards. Ihr könnt diese Vernehmung nicht von einem Vorgesetzten und dann noch einem Mann durchführen lassen.“ Der Minister schloss sich unserer Einschätzung an und erbat unsere Unterstützung bei der Durchführung bzw. der Wiederholung der Ermittlungen. So sind wir tatsächlich in der Woche, bevor wir das Land verließen, nach Masar-i Sharif geflogen und haben mit Mitarbeitern der Innenrevision die Ermittlungen erneut aufgenommen. Es waren keine Einzelfälle. Dass Frauen, die in der Polizei sehr rar waren, sexuell ausbeutet worden sind, hat es offensichtlich auch in Kabul gegeben. Nach meiner Wahrnehmung war die Arbeit der Innenrevision sehr geprägt von dem afghanischen Obrigkeits- und Männerbild, so muss ich das sagen. Also hat es die Korruption auch in jeder Ausprägung dort gegeben und das tagtäglich“ (deutsche Praktiker:in 2, 29.04.2024).

¹¹⁶ Einige dieser Anti-KKP-Einheiten waren: ISAF Anticorruption Task Force (TF), Combined Joint Interagency Task Force (CJITF) Nexus, TF 2010, TF-Spotlight, US Central Command, Vendor Vetting Cell, USAID Vendor Support Unit, CJIAF-Shafafiyat), and the Coordinating Director for Rule of Law and Law Enforcement Office (SIGAR-16-58-LL, 2016, S. 40).

die Geber die immer wieder stattfindenden Geberrunden, um auf afghanischer Seite Reformen zur Eindämmung von KKP zu erwirken (u.a. 2013 Tokyo Mutual Accountability Framework, 2018 Geneva Mutual Accountability Framework). Schließlich bauten die Organisationen, die mit der Governance der Treuhandfonds betraut waren, mit dem Bekanntwerden von KKP-Fällen eigene Kontrollmechanismen und Mitigationsstrategien auf und verfeinerten diese zunehmend. Dies war v.a. bei LOTFA und dem ARTF¹¹⁷ der Fall, weniger dagegen beim ANA Trust Fund und EQUIP (siehe oben). Unter den Expert:innen gab es eine deutliche Skepsis, dass KKP über bessere Monitoring- und Kontrolltechniken aus dem Weg geschaffen werden könne. Im besten Falle wurde KKP erschwert, aber Akteure fanden nach wie vor Wege, neu eingeführte technische Instrumente der Überwachung (u.a. mobile Gehaltszahlungen¹¹⁸) zu umgehen.¹¹⁹ Die Bundesregierung wurde nicht als proaktiver Akteur bei der Einführung strengerer Monitoring- und Kontrollmaßnahmen der Treuhandfonds wahrgenommen, was wohl auch an der US-amerikanischen Dominanz lag.¹²⁰

7.2 Internationale Kontrollmechanismen

Die endemische Bedeutung von KKP sowie die mangelnde Absorptionsfähigkeit in den Verwaltungen waren den internationalen Gebern von Beginn an bewusst. Dies schlug sich darin nieder, dass nahezu alle Geber bis einschließlich 2013 ihre Gelder am afghanischen Staatshaushalt vorbei (*off-budget*) kanalisierten (Bizhan, 2023, S. 7), um große Korruption nach Möglichkeit zu verhindern (Hartmann et al., 2023, S. 34). So behielten sich die Geber die Kontrolle über die Finanzmittel vor und ließen die Treuhandfonds von UN-Organisationen verwalten, in denen immer wieder Korruptionsfälle und Unregelmäßigkeiten auftraten (siehe Kap. 5.2.2).

Dieses Misstrauen gegenüber den Kapazitäten des afghanischen Staatswesens verstand die afghanische Regierung immer wieder als Bevormundung. Tatsächlich kann argumentiert werden, dass hierüber dem afghanischen Staat eine Eigenverantwortung vorenthalten wurde.¹²¹ Gleichzeitig drohte die internationale Gemeinschaft immer wieder eine Konditionalisierung der Mittel an, falls die afghanische Regierung nicht in der Lage wäre, die Korruption in den Griff zu bekommen. Wenngleich die afghanische Seite diesbezüglich Behörden schaffte (siehe 7.1), nahm die Korruption dennoch nicht spürbar ab.

In der Anfangsphase des Kriseneinsatzes, als sich die internationalen Umsetzungsorganisationen in Afghanistan im Aufbau befanden und der politische Erfolgsdruck besonders hoch war, waren die Kontrollmechanismen von KKP innerhalb der internationalen DO nur rudimentär ausgebildet, und waren selten transparent und öffentlich zugänglich. Der hohe Erfolgs- und Zeitdruck bedingte, dass Mittel abflossen und sich Strukturen von KKP herausbildeten, die dann fortbestanden und oftmals ignoriert wurden (siehe Box 21). Mit der Etablierung der Infrastruktur der internationalen DO und einem international zunehmenden Druck, KKP zu verhindern, nahmen die Kontrollmechanismen in den einzelnen Organisationen zu. Allerdings mussten sich alle Organisationen im Alltag ständig mit kleiner Korruption und Patronage auseinandersetzen.

Box 21: Tolerierung von Korruption als Preis des Engagements in Afghanistan – Interviewpassage

„Es hat ein Jahrzehnt gedauert, bis sich auch die internationale Gemeinschaft für [Korruption] zu interessieren begann. (...) Ich habe [Korruption] 2006 mit Leuten von der Weltbank diskutiert, als sie eine forensische Prüfung durchführten, um festzustellen, inwieweit sie Gefahr laufen, für Korruption zu bezahlen.“

¹¹⁷ Über den ARTF sollten durch die Konditionalisierung von Mitteln Reformen zur Minderung von Korruption angestoßen werden. Vor allem ist hier der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung und Ergebnisüberwachung (Anti-Corruption and Results Monitoring Action Plan, ACReMAP) zu nennen, der 2019 eingeführt wurde (SIGAR 22-15-IP, 2022; Hartmann et al., 2023, S. 25). Hartmann et al. (2023, S. 73) urteilen, dass diese Maßnahmen im ARTF aufgrund der inhärenten KKP-Strukturen in Afghanistan erfolglos blieben.

¹¹⁸ U.a. wird der LOTFA-Fund durch eine unabhängige Buchprüfungsgesellschaft überwacht.

¹¹⁹ Der Nachweis einer sicher erfolgten Zahlung an eine/n Polizist:in kann beispielsweise nicht zwingend als Erfolg angesehen werden. Denn Vorgesetzte nötigten immer wieder Polizist:innen, einen Teil ihres Einkommens an diese abzugeben.

¹²⁰ „Ja, Deutschland hat Korruption ernst genommen. Ja, wirklich, im Vergleich zu den USA. Aber hier ist doch die Frage, wie hoch war der deutsche Finanzierungsanteil im Vergleich zu den USA? Wie hoch war der Anteil an Geldern, die *on-budget* in den Haushalt flossen? Ich meine, es sollte doch einen Vergleich geben, oder?“ (Afghanische Entscheidungsträgerin 5, 18.04.2024).

¹²¹ So kommt ein:e Interviewpartner:in zum Urteil, dass einer der größten Fehler der Intervention war, dass die internationale Gemeinschaft – aufgrund fehlender Fähigkeiten und Kapazitäten auf der afghanischen Seite – alles selbst mache und die afghanischen Akteure entmündigte (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024). Dies wird von afghanischer Seite bestätigt: „Vor allem die vom afghanischen Finanzministerium geleiteten Finanzverwaltungssysteme waren lange Zeit untergraben. (...) Deshalb zogen es die Geber vor, ihre Budgetzuweisungen über die Vereinten Nationen, internationale und nationale NRO, ihre eigenen Partner, ihre eigenen Beschaffungs- und Fundraising-Systeme oder -Prozesse zu leiten. Ich denke, dass dies auch auf das Fehlen einer langfristigen Vision für Afghanistan zurückzuführen ist, sozusagen ein kurzfristiges Engagement, das enorme Auswirkungen auf die Wirksamkeit der internationalen Hilfe, den Aufbau lokaler Institutionen und die Stärkung der öffentlichen Verwaltungssysteme in Afghanistan hatte“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 6, 29.04.2024).

Sie kamen zu dem Schluss, dass 30 Prozent der Gelder, die in diesen von der Weltbank verwalteten Treuhandfonds [ARTF] flossen, für Korruption ausgegeben wurden. Und weil die Mitarbeiter das Risiko nicht auf sich nehmen wollten, sprachen sie mit dem Management und dann mit dem Direktor der Weltbank, Paul Wolfowitz, der, wie wir alle wissen, sehr proamerikanisch eingestellt war. Er übernahm die politische Verantwortung für das Risiko, dass alles, was mit diesem Fonds geschieht, in der Verantwortung des Präsidenten [der Welt Bank] liegt und nicht in der Verantwortung der Mitarbeiter, die den Fonds verwalten“ (afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

Für eine Strafverfolgung von Korruptionsfällen auf internationaler Seite konnten wir kaum Belege finden. Prominentester Fall war, dass die US-Regierung den ehemaligen Sprecher der afghanischen *Wolusi Jirga*, Rahman Rahmani und dessen Sohn, Ajmal Rahmani, Mitte Dezember 2023 mit Sanktionen aufgrund erwiesener transnationaler Korruption belegte (Fuchs & Haqqiqat, 2024). Ajmal Rahmani führte auch Bauprojekte in Baden-Württemberg und Hessen durch. Die Staatsanwaltschaft Stuttgart prüft gegenwärtig, inwiefern deren Geschäften strafbare Handlungen vorausgegangen sind.

7.3 Kontrollmechanismen der deutschen Organisationen

Im Folgenden werfen wir einen Blick auf die Verfahren deutscher Organisationen zur Eindämmung von KKP. Jede deutsche Organisation verfügt über ihre eigenen Strukturen, die KKP eindämmen bzw. verhindern sollten. Dennoch gab es auf deutscher Seite keine ressort- oder projektübergreifende Kontrollmechanismen zu KKP in Afghanistan, geschweige denn ein kohärent abgestimmtes Vorgehen. Klare Direktiven der Ressorts an die DO/ Bundeswehr – gerade in Bezug auf den Umgang mit Patronagenetzwerken – gab es nicht. Die vier beteiligten Ressorts maßen KKP eine unterschiedliche Bedeutung bei:

- **Auswärtiges Amt:** Im Auswärtigen Amt herrschte ein offensichtlicher Gegensatz vor: Denn die Stabilisierungspolitik (Auswärtiges Amt, 2022), wie sie das Auswärtige Amt versteht, umfasste die Beeinflussung ausgewählter politischer Prozesse oder Akteure über gezielte Anreize. Hierüber konnte die Aufrechterhaltung von KKP legitimiert werden. Dies stand im Widerspruch zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, die das Auswärtige Amt ebenfalls in Afghanistan erreichen wollte. In der Konsequenz wurde die Bekämpfung von KKP vor allem bei den LOTFA- und EQUIP-Treuhandfonds adressiert.
- **BMZ:** Das BMZ adressierte in seinen Programmen (v.a. Gute Regierungsführung) die Bekämpfung von KKP (u.a. Entwicklung von Kontrollmechanismen), um Korruption zu verhindern. Aber auch beim BMZ ergibt sich ein Widerspruch, da es etwa in Nordafghanistan über seine DO stark mit Patronage konfrontiert wurde und die Vergabe von Vorhaben selbst gewisse Patronagesysteme stärkte.
- **BMVg:** Wie der Umgang des BMVg mit dem ANA Treuhandfonds zeigte (s.o.), wurden Mechanismen zur Kontrolle von KKP an die USA ausgelagert. Die Kooperation der Bundeswehr mit gewissen Patronagenetzwerken wurde im Ministerium nicht thematisiert. Ins Bild passt, dass das BMVg die Gefahr, die von KKP ausging, nicht in die Planung von militärischen Kriseneinsätzen einbezog und das Führungspersonal der Bundeswehr nicht auf ein Umfeld vorbereitet wurde, in dem KKP dominiert (Transparency International Deutschland, 2022, S. 5).¹²²
- **BMI:** Ähnlich wie das BMVg thematisierte auch das BMI KKP nicht. Allein in den Trainings von GPPT stellte Korruptionsbekämpfung einen Lehrinhalt dar.

Wie dieser Umgang mit KKP in Afghanistan in den einzelnen Ressorts verdeutlicht, verfügten diese über keine gemeinsame Linie, sondern variierten zwischen Ausblendung (BMI; BMVg) und Widersprüchlichkeit (AA; BMZ). Wir schließen uns dem Urteil der ressortgemeinsamen Evaluation an, die zum Schluss kommt, dass „...auf strategischer Ebene keine Hinweise vor[liegen], dass sich die Bundesressorts – wie auch die internationalen Akteure – hinreichend mit der Herausforderung [von KKP] auseinandergesetzt hätten“ (DEval, DHPol & GFA, 2023b, S. 7). Im Zeitraum der Intervention nahmen die Kontrollmechanismen deutscher DO zu und differenzierten sich immer weiter aus. Der Fokus der Kontrollmechanismen lag eindeutig auf der

¹²² Im Defence & Security Index von Transparency International (2020a) erhält Deutschland nur 33/100 Punkte und wird in die drittletzte von sieben Risikokategorie eingeordnet.

Verhinderung von kleiner Korruption.¹²³ Korruption als Bedrohung für die Stabilität in einem Interventionsland fand erst später Eingang in den Diskurs der Ressorts.

7.3.1 Patronage

Der Umgang mit Patronage-Netzwerken ist vor allem eine politische Frage, die auf Ressortebene entschieden werden musste. Es existierte jedoch – auf Nachfrage der Gutachter:innen – kein dokumentierter Austausch zwischen den Ressorts darüber, wie mit welchen Patronagenetzwerken verfahren wurde. Auch gab es diesbezüglich keine Direktiven aus den Ministerien an die DO/ Bundeswehr. Dennoch war sich zumindest das Auswärtige Amt der Problematik bewusst, dass gewisse Patronagenetzwerke bedient werden müssen, um die Sicherheit der Bundeswehr zu erhöhen (deutsche:r Entscheidungsträger:in 6, 24.04.2024; deutsche:r Entscheidungsträger:in 7, 29.04.2024). In der Bundesregierung gab es auch keine übergeordneten Kontrollmechanismen bezüglich Patronage. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den DO/ Bundeswehr ab. Der einzige Bereich, in dem DO Patronage und Klientelismus thematisierten, war die Einstellung von Personal (siehe unten).

7.3.2 „Große Korruption“

Wichtigster strategisch eingesetzter Kontrollmechanismus der Bundesregierung war, dass die eingesetzten Mittel als *off-budgets* eingesetzt wurden, um dadurch das Risiko von Großkorruption zu reduzieren (Hartmann et al., 2023, S. 99). Inwiefern die Bereitstellung von Ressourcen unter Umgehung der öffentlichen Haushaltssysteme der afghanischen Partner allerdings dazu führten, dass die Mittel in geringerem Maße von Korruptions- und anderen treuhänderischen Risiken betroffen waren, ist in der Literatur umstritten (Hartmann et al., 2023, S. 99). Vor allem bei den Treuhandfonds, in die die Bundesregierung einzahltete, bestand die Gefahr von „großer Korruption“, wenn diese nicht gut verwaltet wurden (siehe ANA Trust Fund). Fälle, in denen deutsche EZ-Projekte in großem Ausmaß von Korruption betroffen waren, die öffentlich wurden, waren selten (siehe Box 22). Die seit 2010 jährlich erscheinenden Fortschritts- und Perspektivberichte der Bundesregierung zu Afghanistan adressierten das Thema KKP deutlich.

Box 22: Der Korruptionsfall AGEF

Die Arbeit in Afghanistan der deutschen NRO Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit (AGEF) weckte mediales Interesse (u.a. Niebel, 21.01.2011) und schlug sich auch in einer kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag nieder. AGEF soll 2009 3,7 Millionen Euro für Projekte in Afghanistan im Unterauftrag der GIZ erhalten haben, wovon rund eine Million Euro veruntreut wurde. Im Falle eines Programms zur beruflichen Reintegration von Rückkehrern aus Deutschland „Return to Employment in Afghanistan“ wurden Empfängeridentitäten gefälscht (Deutscher Bundestag, 2010, Drucksache 17/3764). Ein Prüfbericht durch Wirtschaftsprüfer von Pricewaterhouse Coopers vom 17. Februar 2011 stellte AGEF ein vernichtendes Urteil aus. Die Arbeit von AGEF gäbe „Einblicke in ein System des Täuschens und Tarnens im Umgang mit dem Geld deutscher Steuerzahler.“ Die GIZ forderte daraufhin rund eine Million von AGEF zurück. AGEF meldete daraufhin Insolvenz an. Die Gelder wurden niemals zurückgezahlt. In Kabul untersuchte die afghanische Generalstaatsanwaltschaft Vorwürfe gegen Mitarbeiter der Organisation, v.a. dass Gehälter nicht gezahlt worden seien (Resinger & Marquard, 2013).

7.3.3 „Kleine Korruption“

Für die Ministerien und die deutschen DO war die Bundeshaushaltsoordnung (BHO) leitend, die sich in Regelwerken und Kontrollprozessen in den verschiedenen Häusern niederschlug. Generell lässt sich sicherlich sagen, je größer und professioneller die Organisation war und über je mehr Erfahrung diese in fragilen Staatskontexten verfügte, desto bessere Kontrollmechanismen bestanden. Die meisten Maßnahmen der Organisationen richteten sich gegen die „kleine Korruption“. Auf Vorhabenebene wurden viele Mechanismen eingesetzt, um Korruption zu verhindern. Die GIZ verfügte etwa seit den letzten Jahren über einen eigenen Korruptionsbeauftragten für Afghanistan. Wohl aufgrund dieser Mechanismen genossen die deutschen Akteure

¹²³ Unsere afghanischen Interviewpartner:innen stellten die Frage, inwieweit Geber sich auf die „kleine Korruption“ fokussierten, wenn im Grunde die „große Korruption“ das eigentliche Problem darstellte., „Kann man wirklich Korruption im kleinen Stil beseitigen, wenn ganz oben alles weitergeht?“ (Afghanische:r Entscheidungsträger:in 5, 18.04.2024).

in Afghanistan den Ruf, vergleichsweise transparent und sorgfältig zu arbeiten (Meiering et al., 2023).¹²⁴ In allen DO, mit denen wir sprachen, waren Kontrollprozesse standardisiert und wurden angewendet (z.B. Audits, 4-Augen-Prinzip, elaborierte Vergabeverfahren, Inventarisierung, Projektdokumentation, Evaluierungen¹²⁵ etc.). Auch kamen in Afghanistan die standardmäßigen Beschwerdemechanismen (u.a. bei GIZ, KfW, Welthungerhilfe) für Fälle von Rechts- und Regelverstößen zum Einsatz. Die GIZ verfügt seit einigen Jahren über eine jährlich wiederholte Compliance Risk Analysis, die Einfallstore für KKP auf Länderebene abfragt und über den beeindruckenden Katalog von über 400 Regeln verfügt, um in den verschiedenen Prozessen Korruption zu verhindern. Gleichwohl wurde von Interviewpartner:innen moniert, dass die Kontrollmaßnahmen selbst oft nicht effizient waren.¹²⁶ Auch schulten Organisationen Mitarbeitende, die in Afghanistan leitende Positionen einnahmen, in der Regel im Bereich KKP, dagegen die afghanischen Partnerorganisationen zu selten.¹²⁷

7.3.3.1 Einfallstore und begünstigende Faktoren für KKP

Wenn gleich alle Durchführungsorganisationen betonten, dass sie eine Null-Toleranz-Politik gegenüber KKP führten, waren sich auch alle Interviewpartner:innen, mit denen wir sprachen, einig darüber, dass sich KKP nicht völlig vermeiden ließ, vor allem weil das völlige Vermeiden von Patronage und Klientelnetzwerken kaum möglich war. Nicht nur waren Vergabe- und Ausschreibungsverfahren anfällig für Missbrauch (Waldman, 2008), sondern Projektverantwortliche waren auch mit Herausforderungen wie einer hohen Personalfloklation und eingeschränkte Mobilität konfrontiert, was ihre Möglichkeit zur effektiven Zusammenarbeit mit den Durchführungspartnern einschränkte (SIGAR 16-58-LL, 2016). Daher weisen die Ergebnisse deutlich darauf hin, dass auch deutsche Mittel einer Zweckentfremdung durch KKP unterlagen. Als besonders anfällig für KKP galten die folgenden Sequenzen im Projektzyklus:

Einstellung von Mitarbeitenden: Bei Einstellungen stellte sich stets die Frage, inwiefern Bewerber über Klientelnetzwerke angeworben wurden und ob darüber gewisse (u.a. ethnische) Netzwerke gestärkt wurden und konkurrierende Netzwerke ausgegrenzt wurden.¹²⁸ In Afghanistan ist es gang und gäbe, dass ein Afghane für die Vermittlung eines Jobs fünf bis zehn Prozent des Jahresgehaltes des Neueingestellten erhält.¹²⁹ Daher entstand hier ein Markt, auf dem afghanische Mitarbeitende einer Organisation versuchten, Einfluss zu nehmen. Bereits für das Weiterleiten von Bewerbungsunterlagen ließen sich oftmals die Wachleute am Eingangstor einer Organisation bezahlen.¹³⁰ Zum Umgang mit diesem Problem fanden sich gegenläufige Aussagen. Während einige Interviewpartner:innen betonten, dass den DO oftmals die Kenntnisse über die Patronagestrukturen fehlten und sie damit zum Spielball von Klientelnetzwerken wurden, betonten andere Gesprächspartner:innen, dass man sensibel auf eine gesellschaftlich austarierte Balance der Mitarbeitenden (Gender, Ethnizität, Alter) achtete.

Distant Monitoring: Anders als die US-amerikanischen DO verfügten die deutschen über größere Bewegungsfreiheiten in Afghanistan und vermochten es wohl eher, ihre Projekte zu besuchen und zu begutachten. Daher konnten etwa Bauprojekte (u.a. Schulen) wirklich besichtigt werden. Allerdings wenden die deutschen

¹²⁴ „Auf der anderen Seite gibt es auch stockehrliche Leute. In einem Welthungerhilfeprojekt wurde jeder Zementsack, der aus diesem Büro in Jalalabad ging, gestempelt. Der leere Sack musste mit den Fingerabdrücken der Empfänger in den Dörfern wieder zurück nach Jalalabad gebracht und im Compound der Welthungerhilfe ausgeladen werden“ (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024).

¹²⁵ „Die deutschen Organisationen haben im Vergleich zu den internationalen Organisationen immer evaluiert, von Anfang an. Und sie haben sich schon um Korruption gekümmert, da waren sie sensibilisiert und haben dann auch, wenn sie etwas gefunden haben, entsprechend gehandelt“ (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024).

¹²⁶ „Ein Beispiel ist etwa, dass Aufträge für Infrastrukturleistungen von einer deutschen DO ausgeschrieben und an eine internationale DO vergeben wurde, die wiederum afghanische Unterauftragnehmer hatte. Zur Überprüfung der Maßnahme setzte die internationale DO wie auch die deutsche DO jeweils einen eigenen Monitoring Consultant ein, um den Projekterfolg sicherzustellen. Dies bedingt, dass zum Monitoring eines Projektes kostspielige Parallelstrukturen geschaffen wurden – zumal diese mit einer eigenen (Sicherheits-)Infrastruktur ausgestattet werden mussten“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024).

¹²⁷ „Ich habe mehrere Verträge unterschrieben (...). Ich glaube, es war irgendwo im Anhang, ganz kurz, dass Korruption verboten ist. Aber die afghanischen Mitarbeiter wurden nicht geschult, was zu tun ist. Und diese Unklarheit hat dazu geführt, dass die Afghanen vorsichtig geblieben sind, anstatt etwas zu melden. Und selbst die afghanische Partnerorganisation erkannte, dass die Deutschen in diesen KKP-Fällen Kompromisse eingingen. Das lag daran, dass von Seiten der Geber nicht klar war, wo die rote Linie zu ziehen war“ (afghanische:r Expert:in 2, 10.05.2024).

¹²⁸ „Das Personal, was ich 2010 bei einer DO gesehen habe, habe ich auch 2019 noch dort gesehen; und zwar zu 99 Prozent waren das dieselben. Ich weiß ja, wie es läuft. Meistens wurde Personal nur auf Hörensagen eingestellt, und zwar von den Afghanen selbst, die jemand anderen mit reingebracht haben ins System der DO. Auch wurden Stellen nicht regelmäßig neutral ausgeschrieben und ausgewertet“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024).

¹²⁹ Deutsche:r Praktiker:in 5, 12.04.2024.

¹³⁰ „Um sich bei den VN zu bewerben, müssen die Afghaninnen und Afghanen ihre Bewerbung selbst abgeben. Also ging dann ein Bewerber zum Beispiel zum UNDP-Büro mit seinem CV und seinen Unterlagen. Dann sagt der Wachmann an der Pforte, ‚Ich reiche deine Bewerbung weiter, wenn du mir so und so viel Geld gibst‘“ (deutsche:r Praktiker:in 15, 04.04.2024).

DO auch ein, dass mit der zunehmenden Gefahrenlage ein immer stärkeres *distant monitoring* der Projekte einsetzte, was potenziell die Möglichkeit gab, auch Geister-Projekte abzurechnen.¹³¹ Inwiefern hier tatsächlich Korruptionsfälle eingetreten sind, müsste überprüft werden. Um Projekte fernzusteuern, setzten zudem einige DO das Instrument der Monitoring-Consultants ein, was durchaus Lücken aufwies (Box 23).

Box 23: Monitoring Consultants

Viele deutsche (u.a. KfW, GIZ) und internationale Organisationen setzten Monitoring Consultants ein, die die Implementierung von Projekten und die Mittelverwendung durch die afghanischen Partnerorganisationen überwachten (Hartmann et al., 2023, S. 79; internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024). Ein generelles Problem bei Monitoring Consultants ist, dass sie sowohl der internationalen wie der afghanischen DO gegenüber verantwortlich waren und berichteten. Damit befanden sich die Consultants in einer Abhängigkeit von beiden Organisationen. Dies bedingte, dass Consultants oftmals Missstände in Projekten nicht berichteten, um den Auftrag zu behalten. Zudem hatten einige Consultants den Eindruck, dass ihre Berichte nur selektiv gelesen wurden und nicht zu Änderungen des Projektdesigns führten, da es kein System gab, dies einzufordern oder zu kontrollieren (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024).

Vergabe- und Ausschreibungsverfahren: Die Beschaffung stellt sicherlich in allen Projekten das größte Einfallstor für Korruption und Vetternwirtschaft dar. Das Beschaffungswesen war darauf ausgerichtet, BHO-konform zu sein, nicht aber das günstigste Angebot einzuholen. Bei Ausschreibungen war es schwierig zu überprüfen, inwiefern Informationen widerrechtlich kanalisiert und geteilt wurden, um Wettbewerbsvorteile zu schaffen (siehe Box 24). Zudem waren gerade größere Ausschreibungsverfahren sehr langwierig, was den Zeitdruck kontrastierte, dem alle Organisationen ausgesetzt waren. In der Konsequenz wurden oftmals Projekte mehrfach mit dem gleichen Auftragnehmer verlängert, wenngleich eigentlich eine Neuausschreibung notwendig gewesen wäre. Dies bedingte, dass sich die Verhältnisse zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer dahingehend verschoben, das Erstere (aufgrund des Erfolgsdrucks) von Letzteren mehr und mehr in Abhängigkeit gerieten und jene Grauzonen ausnutzen konnten.

Box 24: Ausschreibung und Klientelismus – Interviewpassage

„Wenn ich einen afghanischen Mitarbeiter fragen würde, dass ich einen Bauauftrag vergeben will, dann sagt der, ‚Den Auftrag gebe ich meinem Onkel.‘ Und dann sage ich, ‚Wieso, wir machen eine Ausschreibung.‘ Daraufhin sagt der Afghane, ‚Das ist schön, können wir machen, aber wenn es wirklich gut ausgeführt sein soll, gebe ich es meinem Onkel. Wenn wir es ausschreiben, dann kommt irgendeiner. Vielleicht einer, den ich nicht kenne, der keine Ahnung hat, der mich betrügt, der dies und das macht. Das macht mein Onkel nicht, der betrügt mich nicht.‘ Dann machen wir eine Ausschreibung. Wundersamerweise gewinnt der Onkel die Ausschreibung. Wie der die gewinnt, kann ich dann auch nicht mehr nachvollziehen. Aber sagen wir mal, es ist nicht so einfach, wie man sich das vorstellen würde, so ein System zu durchbrechen“ (deutsche:r Praktiker:in 5; 04.04.2024).¹³²

Die folgenden Aspekte waren zudem Schwachstellen in den Organisationen, die KKP beförderten.

Fehlende Sprach- und Wissenskompetenzen: Wie in nahezu allen internationalen Organisationen gab es auch in den deutschen kaum internationale Mitarbeitende, die über Dari-/Paschtu-Sprachkenntnisse verfügten. Dies bedingte, dass viele administrative Prozesse wie auch die Kontrollprozesse in der Hand der afghanischen Mitarbeitenden lagen und deren Kontrolle nur sehr begrenzt möglich war. Einige Interviewpartner:innen verwiesen darauf, dass in dem Moment, in dem entsandte Mitarbeitende Sprachkenntnisse

¹³¹ „Die Korruption nahm auch deshalb zu, weil die Bewegungsfreiheit durch die Sicherheitsmaßnahmen so stark eingeschränkt war, dass es den Menschen nicht möglich war, die Programme und ihre Umsetzung angemessen zu überprüfen. So wurde viel Geld von der internationalen Gemeinschaft blind verteilt“ (internationale:r Expert:in 5, 15.04.2024).

¹³² Ein weiteres Beispiel aus einem Interview: „Und dann stellte ich die Frage, warum denn gerade dieses Tal für dieses Projekt ausgesucht wurde. Die ist dann so sachlich beantwortet worden, weil dieses Tal die besten klimatischen und ökologischen Voraussetzungen bietet. Das konnte ich nicht widerlegen. In der Mittagspause hockte sich dann eine Mitarbeiterin neben mich. Die stieß mich dann irgendwann mit dem Ellbogen an und sagte, ‚Das Tal gehört dem Onkel von dem Mitarbeiter der DO.‘ Jetzt stellt sich die Frage, wie bewertet man das? Nach unserer Lesart würden wir das Vetternwirtschaft oder Begünstigung nennen. Das ist es vielleicht auch in diesem Kontext. Aber man könnte auch sagen, dieser Onkel hat sich gekümmert. Denn der Onkel geht dem jungen Mann gegenüber Verpflichtungen ein, dass das Projekt gut läuft“ (deutsche:r Praktiker:in 19, 04.04.2024).

hatten, KKP rapide abnahm und die Kontrollmechanismen sich verbesserten.¹³³ Gleichzeitig waren viele der internationalen Akteure – ob Militär oder Zivil – von der gesellschaftlichen Komplexität Afghanistans überfordert und verfügten nicht über ein ausreichendes Wissen über das Land und die Strukturen und Mechanismen von Patronage- und Klientelnetzwerken bzw. sahen es nicht als ihre primäre Aufgabe an, diese vollständig zu verstehen.¹³⁴

Finanzverwaltung: Ein Bereich, der für KKP besonders exponiert war, stellte in jeder DO die Finanzverwaltung dar. Aufgrund der Sprachkenntnisse waren die DO in der Finanzverwaltung vollends auf afghanische Mitarbeitende angewiesen. Diese konnten viele administrative Prozesse (v.a. Ausschreibungen, Vergabe, Einstellungen) stark beeinflussen und gleichzeitig die Projektdokumentation anpassen. So kam es etwa in der Beschaffung zu Fällen, dass Informationen zur Vorteilsnahme bewusst kanalisiert wurden, so dass die Bewerbung um Ausschreibungen beeinflusst wurde.¹³⁵ Da zudem englischsprachige Buchhalter auf dem afghanischen Markt rar waren, verfügten diese oftmals über eine privilegierte Stellung.¹³⁶ Gerade bei Ausschreibungen hatte die Finanzverwaltung viele Möglichkeiten, diese zu beeinflussen und ihre Macht auszuspielen.¹³⁷ Dies bedingte etwa, dass bei Ausschreibungen für Dienstleistungen oftmals nur Angebote mit völlig überhöhten Angeboten eingingen, was zu einer Verzerrung des Marktes führte.¹³⁸

Abrechnungen: Vor allem die Abrechnungen, sprich Quittungen und Rechnungen, boten in der alltäglichen Praxis ein wichtiges Einfallstor für „kleine Korruption“. Denn oftmals wurden überhöhte Preise eingetragen, Quittungen gefälscht oder aber Produkte eingetragen, die gar nicht angeschafft wurden. Da die Quittungen in der Regel auf Dari und in arabischer Schrift ausgestellt wurden, waren die Kontrollmöglichkeiten aufgrund der nicht-vorhandenen Sprachkenntnisse der internationalen Expert:innen sehr eingeschränkt. Hierfür wurden uns viele Beispiele angeführt:

„Ich saß im Toyota Corolla mit einem afghanischen Fahrer. (...) Und dann hat der nach dem Tanken um eine Quittung gebeten. Der Tankwart gab ihm die Quittung und meinte, dass er den Betrag „so wie immer“ selbst einfügen sollte. Es ist ja ein Win-Win-Geschäft, also der

¹³³ In Bezug auf eine DO sagte etwa ein:e Interviewpartner:in: „Es hat sich viel geändert, als dann plötzlich die Dari-Sprachigen in der DO Einzug hielten. Das war ja auch so ein bisschen eine Wende. Du konntest ja nicht mehr beschreiben. (...) Und dann hat er [der Dari-Sprachige] sich nicht zuerst mit den englischsprachigen Mitarbeitenden unterhalten, sondern direkt mal vorne mit den Wachen, dann mit den Fahrern. (...) Und das war natürlich ein kompletter Bruch bei uns“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024). Dies wurde in den Interviews mit den deutschen Praktiker:innen 10 (11.04.2024) und 11 (12.04.2024) bestätigt.

¹³⁴ „Die hatten mal so einen, ich nenne das Jugendwahn. Sie haben während dieser Zeit junge, unerfahrene Leute [nach Afghanistan] rausgeschickt. Und die sagten mir dann, sie seien rausgeschickt worden mit dem Hinweis, wenn sie das jetzt ein Jahr hier in Afghanistan aushalten, dann kriegen sie einen Karriere-Sprung, wenn sie zurück sind in der DO. [...] Und dann bin ich in die DO gegangen und habe gesagt, die Leute sind nicht dafür ausgebildet. (...) Und da wurde mir gesagt, das ist jetzt Geschäftspolitik“ (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024).

¹³⁵ „Wir hatten mal eine Ausschreibung für den Kauf einer großen Menge Drucker. Da kamen also vier Angebote rein und ich gucke mir die an und dachte, da stimmt doch irgendwas nicht. Und dann habe ich sie mal übereinandergelegt und festgestellt, dass die Seitenränder des Textes bis auf den Millimeter genau übereinstimmten. Es war unwahrscheinlich, dass vier Firmen ein Angebot abgaben und die Druckereinstellung auf den Millimeter genau übereinstimmten. Ich habe dann nachgebohrt. Es wurde schnell klar, wie diese Ausschreibung hier gelaufen war“ (deutsche:r Praktiker:in 19, 04.04.2024).

¹³⁶ Deutsche:r Praktiker:in 13, 10.05.2024

¹³⁷ „Die interne Kontrolle funktioniert halt über Rechnungen. Es gibt sehr eindeutige Indizien, dass hier Afghanen in der internen Kontrolle ihre Stellung ausgenutzt haben. Massiv. Weil sie eben dieses Privileg hatten. Und dass sie eben in der internen Kontrolle, wenn sie auf Korruptionsbeweise gestoßen sind, die wirklich unwiderlegbar waren, sie auch gesagt haben: ‚Bruder, ich verstehe ja, ich will ja nicht mal die Hälfte, ich will nur ein Viertel.‘ Und gerade gegenüber der internen Kontrolle gab es also auch ganz viele Vorwürfe über Übergriffe gegenüber Frauen. Denn meistens hat man ja Frauen als Admin Finance eingestellt. Und wenn dann die interne Kontrolle kam, ging das eben auch oft in die Richtung: ‚Na gut, ich habe da wieder was gefunden‘, oder tue so, als ob ich was gefunden habe: ‚Wir können ja mal in den Nachbarraum gehen, Du und ich.‘ Es gab hier sexuelle Belästigung in einem wahnsinnig hohen Maß. Es war die beste Absicht der DO, dass man Frauen was Gutes tut und Frauen fördert und Frauen sichtbar macht, hat aber letztlich zur moralischen Korruption beigetragen. Weil diese Frauen dann weinend nach Hause gekommen sind und haben erzählt oder auch nicht erzählt, was ihnen da passiert ist, aber man hat es ja doch mitbekommen. Und eben diese moralische Korruption, die sich vermischt mit einem System der völligen Straflosigkeit, weil alles, was die Westler interessiert, ist halt die Quittung. Und das in einem Land, wo es keine Quittung in diesem Sinne gibt, keine Kultur der Quittung“ (deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

¹³⁸ „Ich habe damals ein Büro eingerichtet und habe mir von der DO die Preisangebote für Möbel geben lassen. Man hat mir gesagt, wir haben einen Rahmenvertrag mit einem Shop, der für ein Sofa 5.000 Dollar haben wollte. Dann habe ich einen Schreiner beauftragt, der hat mir für 5.000 Dollar das ganze Büro eingerichtet. Dafür erhielt ich im Internal Control Report einen Eintrag, weil ich nicht mit einem vorher geprüften Händler aus dem Framework Contract den Vertrag gemacht habe. Von dem Schreiner hat in der Verwaltung der DO niemand Kickbacks bekommen. (...) So funktioniert das. Compliance sagt, wir müssen prüfen, dass alles sauber ist. Und damit haben sie schon die Möglichkeit, Firmen zu sortieren, von denen sie Kickbacks bekommen“ (deutsche:r Praktiker:in 11, 12.04.2024).

Tankwart, der diese Quittung gibt, und der Fahrer, der ehrlich ist oder aber versucht ist, jedes Mal fünf oder zehn Dollar mehr einzutragen“ (deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

„Jedes Mal, wenn ich auf den Bazar ging und mich nach Preisen erkundigte, musste ich einen Logistiker rauschmeißen. Denn die Sachen waren um ein Vielfaches günstiger als sie abgerechnet wurden“ (deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

„Auch wurden Kosten, die ansonsten nicht absetzbar waren, unter anderen Posten abgerechnet. Dies war vor allem bei dem Thema Sicherheit wichtig. So sollen einige DO horrende Mietpreise bezahlt haben, die aber auch absicherten, dass die Gebäude vor Überfällen geschützt blieben. Allerdings gibt es auch die gegengesetzten Narrative. So fiel einem Vorgesetzten bei Stichproben auf, dass in einem Standort der Organisation für die gleiche Leistung weit mehr Gelder verausgabt wurden als an den anderen Standorten“ (deutsche:r Praktiker:in 7, 05.04.2024).

Schließlich wirkten sich die folgenden generellen Rahmenbedingungen negativ auf KKP sowie auf die Sanktionierung von Vergehen aus:

Geldüberfluss: Nahezu einheitlich gaben alle Interviewpartner:innen an, dass gerade in den ersten 14 Jahren einfach zu viel Geld im Wiederaufbau Afghanistans vorhanden war, was teilweise zu skurrilen Situationen führte (siehe Box 25). Der enge Zeitrahmen und der enorme Druck, Erfolge zu erzielen und Mittel abfließen zu lassen, standen oftmals im Widerspruch zu einer strengen Ausgabenkontrolle in den Projekten, was zu Ressourceneffizienz führte. Außerdem befanden sich die deutschen DO in einem Kontext, in dem nahezu alle internationalen DO in ähnlicher Weise handelten, wodurch die Bezugsgröße verschoben wurde.

Box 25: Geld im Überfluss – Interviewpassage

„An einen Nachmittag kamen vier oder fünf amerikanische Soldaten unter Führung eines Oberstleutnants zu mir. Der Oberstleutnant sagte, er möchte mich gerne unterstützen. Und er hatte eine Plastiktüte dabei, schmiss unendlich viel Geld auf den Tisch und sagte, ‚Die kannst Du behalten‘. Ich fragte, ‚Wieso kriege ich die?‘ Und dann sagte er: ‚Ich habe so die Nase voll, ich fahre hier jeden Tag mit Millionen von Dollars durch die Stadt und verteile die. Ich weiß nicht, wem ich dieses Geld noch geben soll. Und dann hat mir einer von Dir erzählt und dann dachte ich, Dir kann ich das Geld geben.‘ Ich sage, ‚Okay, wie viel ist es?‘ ‚300.000 Dollar.‘ Meine Leute haben nachgezählt, es waren genau 300.000 Dollar. Und dann wollten wir ihm die Quittung geben. Und dann sagte der Soldat: ‚Bist du wahnsinnig? Wenn Du mir eine Quittung gibst, dann nehme ich das Geld wieder mit. Denn damit ließe sich ja nachvollziehen, wo ich das Geld abgebe. Ich darf keine Quittung bringen.‘ Schließlich einigten wir uns darauf, dass das Geld von der DO formal vereinnahmt und dann zum Aufbau des afghanischen Arbeitsministeriums eingesetzt wurde“ (deutsche:r Praktiker:in 16, 17.04.2024).

Mittelabflussdruck: Der Mittelabflussdruck war enorm. Die Geber, die Erfolgsgeschichten sehen wollten, hatten kein Interesse daran, dass Gelder nicht abgerufen oder ausgegeben wurden. Das heißt, dass Projektleiter daran gemessen wurden, ihre Gelder zu verausgaben. Projektleiter mussten daher ständig einen Mittelweg zwischen einer möglichst pünktlichen Fertigstellung und der Einhaltung der Regeln finden. Dabei tat sich in der Regel ein Graubereich auf, in dem es v.a. darauf ankam, dass die formal nachvollziehbaren Regeln eingehalten wurden. Bei einigen DO schlugen sich zudem zu wenig ausgegebene Mittel negativ in der jährlichen Performance-Bewertung nieder und bedingten einen Abzug von Boni. Das heißt, dass das Bewertungssystem sich nicht daran ausrichtet, Steuergelder möglichst effektiv und effizient einzusetzen, sondern einfach möglichst nach Plan auszugeben.¹³⁹

Konkurrenz um die besten Mitarbeitenden: Die ausgebildeten, englischsprachigen afghanischen Mitarbeitenden waren unter den internationalen Organisationen hoch begehrt. *Head-hunting* war an der Tagesordnung, so dass viele Organisationen ständig mit der Einstellung und Einarbeitung neuer Mitarbeitenden beschäftigt waren. Die VN und die US-amerikanischen Organisationen zahlten besser als die deutschen. Um gute Mitarbeitende zu halten, wurden in vielen Organisationen geltende Regeln hier und da aufgeweicht. Beispiele sind etwa, dass Mitarbeitende Fahrzeuge auch für private Angelegenheiten verwenden durften (Schetter & Mielke, 2010).

KKP als Narrativ: Obwohl die deutschen Organisationen in ihren Projekten Kontrollmechanismen gegen Korruption verankert hatten, wurde KKP als ein allgemeines gesellschaftliches Übel angesehen, mit dem

¹³⁹ Deutsche:r Praktiker:in 6, 05.04.2024

man leben müsse, wenn man den Wiederaufbau in Afghanistan vorantreiben wolle, und das grundsätzlich schwer zu bekämpfen sei.¹⁴⁰ Diese vermeintliche Ohnmacht, an KKP etwas ändern zu können, normalisiert einen Diskurs, in dem KKP als gängige Praxis angesehen wurde (vgl. World Bank, 2015).¹⁴¹

7.3.3.2 Aufklärung und Sanktionen

Gerade in den ersten Jahren war es keine Priorität, KKP systematisch zu erfassen; auch die afghanischen Mitarbeiter:innen waren sich unsicher, inwiefern sie Fälle von KKP ansprechen durften oder melden sollten.¹⁴² Wenn es zu Fällen der Korruption kam, so wurden diese oftmals innerhalb einer Organisation nicht weitergegeben und nach Möglichkeit verschwiegen. Denn dies bedeutete erheblichen Sand im Getriebe: Nicht nur musste der Fall aufgeklärt, Gelder eventuell zurückgezahlt und administrative Abläufe angepasst werden. Weit problematischer war der enorme Zeitverlust, der damit einherging sowie vor allem die Sorgen um einen Reputationsverlust. Wenn daher Mitarbeitende manifeste Korruptionsfälle meldeten, war die Policy aller Organisationen, diese möglichst unter den Teppich zu kehren, wie die folgenden Interviews verdeutlichen:

„Ich habe später mal eine Geisterschule gemeldet. Über die Linie kam zurück: ‚Bitte solche E-Mails nicht mehr schicken‘“ (Deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

„Wenn ich Projektleitern sehr, sehr eindeutige Indizien mitgeben konnte, dass in ihren Projekten bei den Partnern Korruption auftrat, waren diese alles andere als begeistert. In der Regel sind sie dem nicht nachgegangen und haben es unter irgendeinem Vorwand ausgesessen und gesagt, ‚Hast Du denn gerichtsfeste Beweise. Nein, dann warte ich nochmal ab.‘ Warum diese Haltung? Also erstmal, wenn sie Korruption nachweisen, gibt es wichtige Leute im Projekt, die sich dagegenstellen. Zudem sprechen sie die Sprache nicht und begeben sich in einen schwierigen Machtkampf. Und wenn man Korruption tatsächlich belegen kann, kenne ich keinem Fall, obgleich es wirklich nachgewiesen wurde, dass jemand vor Gericht ging. Man hat sich dann von den Leuten getrennt oder den Vertrag aufgelöst oder zumindest auslaufen lassen ... aber selbst dann verlierst du einen guten Mitarbeiter, der halt das System kennt. Was kriegst Du umgekehrt dafür? Nichts. Also du kriegst von deiner Organisation keine Belohnung dafür, dass du sagst, es gab einen Korruptionsfall, ich habe ihn gelöst. (...) Aber Du hast halt all diese Schwierigkeiten und im schlimmsten Fall musst Du den Korruptionsfall auch noch aufarbeiten. Das heißt, Du hast jetzt so richtig viel Arbeit. Und genau den institutionellen Belohnungsanreiz kriegst Du dafür, wenn Du den Fall unter den Teppich kehrst“ (Deutsche:r Praktiker:in 10, 11.04.2024).

Einzelne Interviewpartner:innen wiesen darauf hin, dass die Passivität, die deutsche Organisationen gegenüber dem Thema KKP an den Tag legten, das Ansehen Deutschlands beschädigen würde (siehe auch Hartmann et al., 2023, S. 81).¹⁴³ Vor allem stand die pragmatische Akzeptanz von KKP, um überhaupt

¹⁴⁰ „Aus meiner Sicht kann man KKP eigentlich nicht umgehen. Also das ist ein Patronagesystem, und in dem Augenblick, wenn man [als Geber] mit viel Geld [in so einen Kontext] reingeht, dann ist es nicht zu vermeiden [, dass Geld verloren geht]. Dann ist eher die Frage, bis zu welchem Grad will man das alimentieren. Also wie groß geht man rein. Aber ich glaube nicht, dass sich die EZ-Organisationen irgendwelche Verfahren ausdenken, um [KKP effektiv zu bekämpfen]. Das ändert nichts am Grundproblem. es war viel zu viel Geld im System. Mit viel weniger Geld hätte man dasselbe machen können. Also, ich glaube, [KKP] kann man nicht verhindern. Man kann es vielleicht minimieren. (...) Und das Einfachste ist, weniger Geld reinzupumpen. [Und] wir hätten sehr viel früher sehr viel deutlicher darüber sprechen müssen, dass viele Dinge eigentlich nicht funktionieren. Und das wollte keiner in Deutschland“ (internationale:r Expert:in 7, 29.04.2024).

¹⁴¹ „Und dann weiß man – wir hatten ja eine Menge guter Landeskennen vor Ort – auch Leute, die schon lange im Land waren, von denen weiß man, in dieser Gesellschaft gehört Korruption zum gesellschaftlichen Alltag, zum politischen Alltag. Auch in Fragen der Sicherheit spielt Korruption eine große Rolle. Das sagen Dir die Experten dann, die sagen aber auch: ‚Da kannst Du eh nichts machen.‘ Also entweder kannst Du mit dem Gouverneur oder mit diesem Fürsten zusammenarbeiten, dann musst Du aber auch ignorieren, dass der vielleicht irgendwo Geld bekommt oder irgendwas zugestellt bekommt. Da kannst Du nichts machen“ (deutsche:r Entscheidungsträger:in 1, 29.04.2024).

¹⁴² „Die afghanischen Mitarbeiter waren nicht mutig genug, den Deutschen zu sagen, was sie über KKP wussten. Am Anfang, als mein Verhältnis zu meinen deutschen Arbeitgebern nicht gut war, weil es kein gegenseitiges Vertrauen gab, habe ich es auch vermieden, meinen deutschen Arbeitgebern etwas zu sagen, weil ich Angst hatte, dass, wenn ich es ihm sagen würde und er es jemandem sagen würde, der Atta kennt, es ein Risiko für mich darstellen könnte. Solche Situationen habe ich vermieden. (...) Die meisten Afghanen, die sie kannten, wollten so etwas nicht mit den deutschen Arbeitgebern besprechen“ (afghanische:r Expert:in 2, 10.05.2024).

¹⁴³ „Was die deutsche Hilfe und die deutsche Botschaft betrifft, so habe ich aus verschiedenen Gründen nicht sehr eng mit ihnen zusammengearbeitet. Und das ist schon bezeichnend, oder? Denn wie kann es sein, dass ich 15 Jahre lang im Bereich der Korruptionsbekämpfung und in einigen der wichtigsten Funktionen innerhalb der afghanischen Regierung oder der afghanischen Gesellschaft gearbeitet habe, und es dann so wenig Interaktion mit der deutschen Entwicklungshilfe oder den deutschen

arbeiten zu können, im Widerspruch zu der offiziellen „Null Toleranz Politik“. Sanktionen setzten dann ein, wenn ein Vorfall eindeutig belegt werden konnte, was stets enorm schwierig war.¹⁴⁴ Interessant ist, dass offiziell kaum Fälle von KKP in den Organisationen aufgetreten sind, die eine Sanktionierung erfuhrten, was auf die oben genannten Faktoren zurückzuführen ist. Im Fall der GIZ gab es etwa zwischen 2010 und 2019 nur neun Fälle. Dies ist laut der Compliance Abteilung der GIZ (deutsche:r Praktiker:in 20, 07.05.2024) sogar eher unterdurchschnittlich; von den neun Fällen waren acht Betrugsschäden mit niederschwelliger Korruption (<25.000 Euro); nur ein Fall kann als schwerwiegend (>100.000 Euro) eingestuft werden. Seit 2020 kam es zu acht Fällen mit geringen Schadenssummen. Es kann eingewendet werden, dass die niedrige Fallzahl daraus resultiert, dass in der GIZ – wie in den meisten Organisationen – Compliance-Strukturen vergleichsweise neu sind und noch nicht vollends in die Organisationskultur übergegangen sind. Natürlich kam es in allen Organisationen auch zu anonymen Anzeigen, wobei es für die Vorgesetzten oftmals schwierig war herauszufinden, ob persönliche Animositäten oder tatsächliche Vergehen ausschlaggebend waren. Wenn es zu Konsequenzen kam, wurde dies in der Regel von der afghanischen Belegschaft positiv aufgegriffen. Gleichzeitig fiel auf, dass das Gros der befragten Praktiker:innen den Grad der „kleinen Korruption“ sowie den Umgang mit dieser in Afghanistan kaum anders bewerteten als in anderen Länderkontexten. Abgesehen von dem Geldüberfluss und dem Mittelabflussdruck wurden die Praktiken der „kleinen Korruption“ sowie die Gegenmaßnahmen als eher normal betrachtet. Wir fanden keine Hinweise dafür, dass deutsche DO die Strafverfolgung von Mitarbeitenden, Partnern, Auftragnehmern oder staatlichen Akteuren wegen eines Korruptionsvorwurfs in die Wege leiteten. Ein Grund hierfür dürfte gewesen sein, dass das Vertrauen in den afghanischen Rechtsapparat gering war, da dieser ebenfalls als korrupt wahrgenommen wurde.¹⁴⁵ Prominente Fälle, in denen führende afghanische Politiker (siehe oben) wegen Korruption verhaftet und nach wenigen Stunden auf Geheiß des Präsidenten wieder entlassen wurden, stärkten nicht das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit und in die Verfolgung von Korruptionsfällen (SIGAR 21-47-AR, 2021). Wie aber auch verdeutlicht, war es auch den deutschen Organisationen (siehe Box 18) nicht an einer strafrechtlichen Verfolgung gelegen, um einen befürchteten Reputationsschaden zu vermeiden. Aber auch aus Deutschland sind kaum Fälle der Strafverfolgung bekannt. Seit 2015 gilt, dass auch deutsche Staatsbürger, die sich bei Auslandseinsätzen der Korruption strafbar gemacht haben, in Deutschland strafrechtlich verfolgt werden können.¹⁴⁶ Staatliche Funktionsträger sind nicht nur als Empfänger, sondern auch als Geber von Bestechungszahlungen an ausländische Amtsträger (»Bedienstete«) strafbar (Zimmer, 2016). Für Strafvergehen der Bundeswehr in Auslandseinsätzen ist die Staatsanwaltschaft Kempten zuständig.¹⁴⁷ Hierzu konnten wir keine Fälle ausfindig machen.

7.3.4 Mitigationsstrategien

Die Bundesregierung unterstützte generell Mitigationsstrategien der internationalen Gemeinschaft, um KKP bei den afghanischen Partnern einzuhegen (u.a. ARTF). Zudem setzte die Bundesregierung auf Trainings und Beratung, um KKP zu bekämpfen. Zu nennen sind etwa:

- Das BMZ setzte in seinem Afghanistanprogramm seit 2007 einen Schwerpunkt auf Gute Regierungsführung, in dem ein knappes Drittel der EZ-Gelder veranschlagt wurde (Zürcher et al., 2013, S. 6). Auch Anti-Korruptionsmaßnahmen wurden über diesen Schwerpunkt durchgeführt. So maß das BMZ dem Thema KKP eine zunehmend wichtige Bedeutung zu, die es über Beratungs- und Trainingsprojekte bearbeitete (Hartmann et al., 2023, S. 25).¹⁴⁸

Diplomaten oder der deutschen Botschaft gab. Liegt es daran, dass es in der deutschen Entwicklungshilfe keine Korruption gibt, oder ist es einfach so, dass sie viel schüchterner oder zaghafter sind und nicht darüber reden wollen, oder wollten sie das Problem ganz vermeiden?“ (Afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

¹⁴⁴ „Wir haben in einem konkreten Fall einen afghanischen Mitarbeiter zwangsentlassen, weil der innerhalb von zwei Jahren drei Häuser gebaut hat. Um zu dieser Entscheidung zu kommen, war das ein sehr langer Weg. Erstmal überhaupt die Information zu bekommen, war nicht einfach. Die wurde uns unter der Hand von afghanischen Kollegen mitgeteilt. Dann hat man versucht, es zu überprüfen, und wenn man dann dahinterkam, es stimmte, dann musste man mit den lokalen Würdenträgern sprechen, die das dann indirekt bestätigten. Aber der Würdenträger hat nie „Ja“ gesagt, sondern der hat nur genickt und hat nicht widersprochen“ (deutsche:r Praktiker:in 7, 05.04.2024).

¹⁴⁵ Deutsche:r Praktiker:in 2 29.04.2024; Deutsche:r Praktiker:in 11, 12.04.20124.

¹⁴⁶ Wenn etwa Streitkräfte, diplomatische oder konsularische Vertretungen, Entwicklungshelfer:innen, der Auslandsgeheimdienst oder die Bundespolizei im Auslandseinsatz auf wichtige Informationen, Logistik- oder Dienstleistungen angewiesen sind und dazu lokale Amtsträger bezahlen, die ihrerseits nach örtlich geltendem Recht dazu nicht befugt sind, kann dies strafbar sein. Dies wurde in §§ 11a StPO 2015 festgelegt (Zimmer, 2016).

¹⁴⁷ Zwischen 2013 und 2017 ermittelte die Staatsanwaltschaft in 67 Fällen gegen deutsche Soldat:innen, die Straftaten im Auslandseinsatz begangen haben sollen. Hierbei ging es vor allem um Diebstahl, Gehorsamsverweigerung oder Körperverletzung.

¹⁴⁸ Zwischen 2009 und 2011 wurden etwa 220 Verwaltungsangestellte aus zwölf afghanischen Ministerien zu KKP geschult (Bundesregierung, 2011, S. 38.).

- Im Rahmen des Anti-Corruption Capacity Building Programms unterstützte die Bundesregierung spezifisch afghanische Behörden wie die Antikorruptionsbehörde HOOAC (Bundesregierung, 2014, S. 21).
- Im Regional Capacity Development Fund (RCDF), den die Bundesregierung spezifisch für Nordafghanistan aufgelegt hatte, fanden Antikorruptions-Trainings für Verwaltungsangestellte statt.¹⁴⁹
- Über den GIZ-Beratungsfonds für offene Politik (Open Policy Advisory Fund) wurden Trainings zur Korruptionsbekämpfung finanziert (Hartmann et al., 2023, S. 73).
- Auch bei Ausbildungs- und Trainingsmissionen der Polizei und im Justizsektor maßen die bundesdeutsch geförderten Projekte der Verhinderung von Korruption Bedeutung bei (siehe oben).

Allerdings ist der Erfolg dieser Trainings- und Beratungsmaßnahmen nüchtern zu betrachten. Programme zur Bekämpfung von Korruption fragte die afghanische Seite kaum nach. So verpufften viele Capacity-building Maßnahmen (Zürcher et al., 2013). Auch blieb eine Wirksamkeitsmessung der Trainings- und Beratungsmaßnahmen aus, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich diese in einer direkten Verhaltensänderung der afghanischen Adressaten auswirkten.¹⁵⁰ Die afghanische Seite konstatiert dagegen, dass sich die Bundesregierung – außer in der Finanzierung – zu wenig sichtbar für afghanische Antikorruptionsinitiativen oder Integrationsreformen engagierte (afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024). So hätte sich Deutschland bei großen Antikorruptionskonferenzen zurückgehalten und vermied es, öffentlich als Anti-Korruptions-Champion aufzutreten. Weit eher wirkte die direkte Durchsetzung von Mitigationsstrategien in den konkreten Projekten (Box 26).

Box 26: Beispiel von Mitigationsstrategien von implementierenden Organisationen – Interviewpassage

„Wir haben die Wirkung des Straßenbaus oben im Norden evaluiert. Ich habe das zusammen mit einem afghanischen Gutachter gemacht. Da haben natürlich entlang der Straße wichtige Männer immer die Hand aufgehalten, Kommandeure. (...) Und da war die DO sehr gut organisiert. Sie hat deutsch-afghanische Ingenieure, die in Deutschland ausgebildet worden waren, eingesetzt. Die sind zu den Kommandeuren gegangen – sie kannten ja die Kultur, sie sprachen die Sprache – und haben gesagt, die Deutschen finanzieren das nicht, die machen sowas nicht. Und dann haben sie zum Teil den Straßenbau zwei, drei Monate nicht weitergeführt, bis die Kommandeure nachgegeben haben. (...) [Allerdings] was wir nicht rausgekriegt haben, ob diese Kommandeure nicht zu den afghanischen Baufirmen gegangen sind und da die Hand aufgehalten haben“ (internationale:r Expert:in 3, 16.04.2024).

7.4 Fazit

Die internationale Gemeinschaft nahm KKP im Verlauf der Krisenintervention immer stärker wahr. Dementsprechend unternahm die internationale Gemeinschaft in den 2010er Jahren eine Fülle von Aktivitäten (v.a. Trainings; zusätzliche Kontrollmechanismen), um KKP einzuschränken, deren Wirkung allerdings ausblieb. Die Aufrechterhaltung des afghanischen Staatswesens erfolgte über Treuhandfonds. Einzelvorhaben wurden durch DO *off-budget* durchgeführt. Auf Druck der internationalen Geber gründete die afghanische Regierung ständig neue Behörden, um KKP einzuhegen; allerdings fehlte der politische Wille auf afghanischer Seite sowie ein Rechtsapparat, der eine ernsthafte Strafverfolgung von KKP auf die Bahn setzte. Dies führte zu Bemühungen, die oftmals symbolischen Charakter hatten und eher als Feigenblatt oder Tick-Box-Übung dienten denn als konzertierte und effektive Strategie. UNAMA kam so zu dem Schluss, dass „die größte Herausforderung im Kampf Afghanistans gegen Korruption in vielerlei Hinsicht nicht darin besteht, zusätzliche Reformen durchzuführen, sondern vielmehr darin, die bereits durchgeföhrten Reformen wirksamer umzusetzen“ (UNAMA 2017, ii).

Die Bundesregierung versuchte, über *off-budget* und das Einzahlen in Treuhandfonds die „große Korruption“ gering zu halten, was nur zum Teil erfolgreich funktionierte, weil die Fonds auch von Korruption geplagt waren. Die deutschen DO setzten ihre Kontrollmechanismen vor allem zur Bekämpfung der „kleinen Korruption“ ein, gleichwohl es viele Einfallstore gab, durch die in der Alltagspraxis Korruption ein ständiges Thema blieb. Hierbei gab es aufgrund der politischen Rahmung (hoher Zeitdruck; Mittelabflussdruck) eine gewisse

¹⁴⁹ Im Fortschrittsbericht 2011 schreibt die Bundesregierung (2011, S. 38) etwa, dass seit 2010 über 170 Verwaltungsangestellte zur Verringerung von KKP in Nordafghanistan im Rahmen des RCDF geschult wurden.

¹⁵⁰ Im Evaluationsbericht des BMI (Lange et al., 2023) zum Polizeiaufbau kritisiert eine internationale Expertin Anti-Korruptionstrainings: „Mit einer PowerPoint-Präsentation und erhobenem Zeigefinger gelingt es nicht, Mindsets zu verändern. Man muss dafür tief in die gesellschaftliche Struktur einsteigen, möglichst mit afghanischen Beratern“ (zit. in Lange et al., 2023, S. 72).

Toleranzschwelle von KKP¹⁵¹, die zum unausgesprochenen Wissensbestand deutscher DO gehört. Dementsprechend kam es vergleichsweise selten zu Sanktionen. Viele Maßnahmen zur Mitigation von Anti-KKP-Maßnahmen kamen zu spät oder entfalteten keine Wirkung.

¹⁵¹ „Es war ein kollektiver Fehler sowohl der internationalen als auch der afghanischen Seite. Hätten wir von Anfang an die Rechtsstaatlichkeit gestärkt und wären nicht jedem entgegengekommen – vor allem, wenn es ganz offensichtlich war, dass die betreffende Person korrupt war – [wäre das Ergebnis vielleicht ein anderes gewesen]. Aber diese korrupten Praktiken wurden toleriert, und dieses Maß an Toleranz hat auch zu dieser Situation [dem Zusammenbruch des Staates] beigetragen“ (afghanischer Entscheidungsträger:in 3, 15.04.2024).

KKP kann entweder sehr verengt oder sehr geweitet betrachtet werden. Dazwischen existiert eine Vielfalt an Zwischenstufen. Die wohl engste Lesart ist die immer wieder aufkeimende Frage, ob deutsche Steuergelder gegen rechtlich geltende Ordnung (v.a. BHO) verwendet wurden. Diese Lesart konzentriert sich auf die Frage, ob alle Mittel ordentlich verbucht wurden, und bestimmte das Verständnis in internationalen wie in deutschen Organisationen. Dagegen ist die Frage, inwiefern Vorhaben Patronage und Klientelismus bedienten, weit schwieriger zu erfassen und wurde oftmals ausgebündet. Im Folgenden wollen wir darstellen, welche ökonomische Bedeutung KKP während des Kriseneinsatzes beigemessen werden kann. Eine quantitative Erhebung, wie sie vorgesehen war, konnte aufgrund des fehlenden Zugangs zu Datensätzen (siehe Kap. 1.1) nicht durchgeführt werden. Sämtliche Schätzwerke sind daher mit großer Vorsicht zu genießen. Im Folgenden betrachten wir Patronage und Klientelnetzwerke (Kap. 8.1), Korruption (Kap. 8.2) und Ressourcenineffizienz (Kap. 8.3).

8.1 Patronage und Klientelnetzwerke

Deformierte Staatlichkeit und fehlende Sicherheit bedingten, dass afghanische Eliten die Vorhaben der internationalen Akteure stark beeinflussen konnten. Vorhaben an einem Standort ließen sich kaum gegen den Willen des dominierenden afghanischen Patrons durchführen. Sie benötigten deren Zustimmung, was oftmals damit einherging, dass diese aus den Vorhaben finanzielles, politisches oder symbolisches Kapital zogen. Gut dokumentiert ist das umfangreiche Klientelnetzwerk des ehemaligen Präsidenten Hamid Karzai, das über die Besetzung staatlicher Schlüsselpositionen sowie familieneigene Unternehmen und NRO enorm vom internationalen Kriseneinsatz profitierte (Sharan, 2022).

Für die Bundesregierung spielte die Berücksichtigung und die Bedienung der Klientelnetzwerke etwa in Nordafghanistan eine große Rolle, die sie bewusst in Kauf nahm, allerdings während des Kriseneinsatzes immer wieder dementierte (siehe Drucksache 19/4173, Deutscher Bundestag, 2018). Im Fall der deutschen Vorhaben in Nordafghanistan führte etwa kaum ein Weg an dem Klientelnetzwerk von Mohammad Atta Noor vorbei. So war Atta Noor über alle deutschen Vorhaben gut informiert, wodurch sein Firmenimperium einen Informationsvorsprung gegenüber (potenziellen) Konkurrenten hatte. Auch in Nordostafghanistan (Kundus, Takhar, Badachschan) beeinflussten solche Patronagestrukturen die Vergabepraxis in deutschen Projekten. Es kann geschlussfolgert werden, dass nahezu alle deutschen Vorhaben klientelistische Netzwerke bedienten und wohl in den meisten Fällen auch wussten, welche Patrone von den Vorhaben profitierten und welche Akteursgruppen ausgeklammert blieben (SIGAR 16-58-LL, 2016). So trug die Bundesregierung aktiv zur Stärkung eines Rentierstaats mit ausgeprägten Patronagenetzwerken bei (Mielke, 2013).

Der finanzielle Umfang, in dem Gelder für Patronage in Afghanistan aufgewendet wurden, ist kaum zu beziffern. Hierzu liegen nur grobe Schätzungen vor. Ein Ökonom im afghanischen Finanzministerium gab an, dass in einem Vorhaben als Faustregel ca. 40 Prozent der Gelder aufgrund von Korruption und Misswirtschaft verloren gingen, 30 Prozent gezielt an die Empfänger bestimmter politischer Klientelnetzwerke gingen und 30 Prozent an Empfänger ohne politische Befangenheit (Clark, 2020). Diese Grobkalkulation deckt sich mit den Einschätzungen anderer Autoren (Ackerman, 2008; Delesques & Torabi, 2007), die für Afghanistan zu ähnlichen Werten kommen: So sollen etwa 35 bis 50 Prozent der Hilfsgelder in Afghanistan entsprechend den Interessen einer kleinen Elite verwendet worden sein. Würde man diesen Korridor auf die deutschen ODA-Mittel in Höhe von 7,775 Milliarden US-Dollar während des gesamten Kriseneinsatzes in Afghanistan anwenden, würde dies bedeuten, dass ein Betrag von 2,721 Milliarden US-Dollar bis 3,887 Milliarden US-Dollar zur Stützung gewisser Patronage-Netzwerke verwendet wurde. Dies bedeutet aber nicht, dass es hier notwendigerweise zu Korruption oder zu Ressourcenineffizienz kam. So können Projekte, die klientelistisch vergeben wurden, durchaus erfolgreich und effizient durchgeführt worden sein. Auch kann Patronage als Vorform demokratischer Prozesse durchaus als legitim erachtet werden (vgl. Fukuyama, 2018).

8.2 Korruption

Die Fälle der Kabul Bank (siehe Box 1) oder der New Ansari (siehe Box 20) verdeutlichten, dass Korruption in großem Stil (*grand corruption*) den Kriseneinsatz in Afghanistan überschattete. Neben den international zur Verfügung gestellten Geldern bedingte vor allem die Gewaltökonomie (v.a. Drogenanbau und -handel), dass enorm viel Geld im Umlauf war, während gleichzeitig die Absorptionskapazitäten im Wiederaufbau (Staat, Zivilgesellschaft) fehlten. Zudem bedingte der hohe Zeitdruck der internationalen Geber (v.a. USA) einen hohen Mittelabflussdruck und bereitete die volatile Sicherheitslage das Argument für astronomische

Preisforderungen. An der großen Korruption verdienten allerdings nur die Eliten einschlägiger Patronagesysteme, die die Schnittstellen politischer Entscheidungsprozesse besetzt hatten.¹⁵²

Bezüglich der „kleinen Korruption“ gibt es zwei Sichtweisen: Die eine, die uns auch in den Interviews immer wieder begegnete (u.a. deutsche:r Praktiker:in 19, 04.04.2024), machte deutlich, dass Formen der „kleinen Korruption“ im Projektalltag in sämtlichen Ländern der Welt vorkommen und daher kein Afghanistan-Spezifikum darstellen. So gibt es in internationalen DO eine unausgesprochene Toleranzschwelle für „kleine Korruption“, sofern diese durch die Kontroll- und Monitoringmechanismen der DO abgedeckt ist. Die andere Sichtweise ist diejenige, dass die „kleine Korruption“ von der „großen Korruption“ in Afghanistan nicht zu unterscheiden ist, da Korruption das gesamte afghanische Gesellschaftssystem durchzog.¹⁵³ Nahezu alle unsere Gesprächspartner:innen machten deutlich, dass in Afghanistan kein Weg an der „kleinen Korruption“ vorbeiführte. Die/der Landesdirektor:in einer politischen Stiftung gibt hierfür ein eindrückliches Beispiel:

„Als mich die/der Vorsitzende:r der Stiftung besuchte, war einer der ersten Sätze: ‚Dir ist klar, dass Du hier in keiner Weise korrupt sein darfst.‘ Darauf habe ich geantwortet: ‚Das habe ich verstanden, aber was glaubst Du, weshalb wir Licht hier im Raum haben?‘ Da sagt die/der Vorsitzende:r: ‚Weil die Stiftung in Afghanistan die Stromrechnung bezahlt hat.‘ Und ich sagte ‚Nein, wir haben Licht hier im Raum, weil die Stiftung die Stromrechnung bezahlt hat und wir den Strommann schmieren mussten.‘ Korruption fängt im Alltag an“ (deutsche:r Praktiker:in 15, 04.04.2024).

Daher ist es illusorisch zu glauben, dass sich ein Vorhaben in Afghanistan KKP ganz entziehen konnte. Korruption war daher in allen Vorhaben ein bestimmendes und immer wieder auftretendes Thema. Wie stark diese „kleine Korruption“ in den einzelnen Projekten zu Tage trat, hing auch von den Toleranzschwellen und den Kontrollmechanismen der einzelnen Organisationen ab. Basierend auf Wirtschaftsprüfungen kommt SIGAR (18-60-SP, 2018; 21-05-SP, 2020) zum Ergebnis, dass die „kleine Korruption“ im Schnitt bei ein bis zwei Prozent lag, wobei – wie in Kap. 6.3 ausgeführt – Korruptionsfälle, die nicht in der Buchhaltung auftauchen, nicht erfasst wurden. Einen Ausreißer stellten sicherlich die AGEF-Projekte mit 30 Prozent dar, in dem die NRO wohl selbst bewusst Fälschungen in der Buchhaltung vorgenommen hat – was nicht mehr als „kleine Korruption“ bezeichnet werden kann (Box 22). In den folgenden Bereichen trat Korruption in Vorhaben vor allem auf; eine Aufteilung in „kleine“ und „große Korruption“ ist hier nicht möglich, da die Mechanismen auf allen Ebenen ähnlich waren und das gesamte Staats- und Gesellschaftssystem durchzogen (Spanta, 2019, S. 251):

- **Unterschlagung von Geldern:** Dies ist wohl die häufigste Form, die in der sog. „kleinen Korruption“ zum Tragen kam. Hierfür gab es unterschiedliche Einfallstore (u.a. gefälschte Belege, Teilnehmerlisten). Selbst engmaschige Kontrollmechanismen konnten KKP nicht vollends verhindern. Zudem wurden den Verfasser:innen in den Interviews zwei Vorfälle geschildert, in denen afghanische Mitarbeitende einer DO Beträge von ca. 80.000 bis 100.000 Euro veruntreut und sich dann abgesetzt hatten (deutsche:r Praktiker:in 6, 05.04.2024; deutsche:r Praktiker:in 7, 05.04.2024).
- **Verwendung minderwertiger Materialien:** Gerade bei Bauaufträgen stellte ein Einfallstor dar, dass oftmals minderwertige Baustoffe verwendet wurden oder die Arbeiten nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Die ZEIT berichtete etwa darüber, dass es bei dem GIZ-Bau eines Gebäudes für die Provincial Shura in Kundus, der 285.000 Euro gekostet hatte, zu massiven Baumängeln, einschließlich daumengroßer Risse im Fundament, gekommen war (Bauer, 2018).¹⁵⁴
- **Ghost-Projekte:** Geister-Projekte – ob Geisterpolizist:innen, Geistersoldat:innen oder Geisterschulen – waren in Afghanistan an der Tagesordnung. Gerade in Phasen, in denen eine Vorortkontrolle aus Sicherheitsgründen nicht möglich war, kam es vermehrt zu Geisterabrechnungen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es durchaus vorkommen konnte, dass Hinweise auf Sicherheitsrisiken just an dem Tag lanciert wurden, als ein Projekt besichtigt werden sollte. Eine genaue Bestandsaufnahme von Projektorten und Sicherheitshinweisen wäre in diesem Zusammenhang

¹⁵² „Wir haben es mit einem Ausmaß an Korruption zu tun, das massiv geworden ist. Und in dem Jahrzehnt konnten sich Leute so bereichern, dass sie zu Milliardären wurden. 2018, 2019 gab es etwa 10 oder 12 Milliardäre in Afghanistan“ (afghanische:r Expert:in 1, 09.04.2024).

¹⁵³ SIGAR betont, dass “petty corruption is directly linked to grand corruption, as powerbrokers at the top use state institutions (for example, the police, courts, customs, and procurement systems) to extract resources from the bottom” (SIGAR-16-58-LL, 2016). Einer der von Pyman (2015) Befragten erklärt, dass Letzteres geschieht, weil “it’s a pyramid scheme where he [the officer] has to suck up money from the citizenry to push up the chain in order to pay the bills for everybody’s position.”

¹⁵⁴ Aufgrund der Sicherheitslage konnte die GIZ den Rohbau nicht begutachten. Der Fall führte zu einer Kleinen Anfrage von Die LINKE im Bundestag (Drucksache 19/4173, Bundestag, 2018).

interessant. Diese Art von Korruption, insbesondere die ‚große Korruption‘, sollte immer ein Warnsignal sein, vor allem im Sicherheitsbereich.

- **Doppelabrechnungen:** Immer wieder kam es vor, dass dieselbe Person Einkünfte von verschiedenen Arbeitgebern erhielt oder dieselbe Aktivität bzw. dasselbe Projekt gegenüber unterschiedlichen Gebern¹⁵⁵ mehrfach abgerechnet wurde.¹⁵⁶ Je besser die Kontrollen wurden, um so seltener traten diese Fälle auf (siehe Box 27).

Box 27: Doppelte Gehälter – Interviewpassage

„Viele Eliten (u.a. Adib Farhadi, Ishaq Nadiri, Mahmud Saikal, Farooq Wardak, Masoom Stanikzai, Amin Farhang) standen auf verschiedenen Gehaltslisten von Gebern wie Japan, USA direkt, oder multilateralen Organisationen EU, UNDP etc. im Rahmen von international finanzierten Projekten und Koordinationsstrukturen. (...) Sie alle bekamen Zusatzgehälter aus verschiedenen Quellen. Ursprünglich war das Geld dazu bestimmt gewesen, die mageren afghanischen Gehälter aufzubessern, um zurückkehrenden Exilafghanen die Fortzahlung der Lebenshaltung ihrer Familie in Europa zu ermöglichen. Schnell ist das außer Kontrolle geraten. Sich gleichzeitig mehrere solcher Unterstützungsgehälter zu verschaffen, das war der Modus Operandi der Eliten ... das haben alle gemacht. Oft in der Größenordnung von 20.000-30.000 US-Dollar pro Monat. Wir reden von zehntausenden im Monat. Nur, weil wir Ausländer uns nie koordiniert haben und die Namen verglichen haben. Dann endlich 2006 [als Vendrell EU-Beauftragter war] hat Vendrell eine Arbeitsgruppe einberufen, wo die Karten auf den Tisch gelegt wurden, da kam es raus. Und dann kam die Krise Mitte bis Ende 2007, als Karzai anti-westlich wurde, weil die Eliten gemerkt haben, wenn die Ausländer zusammensitzen. (...) Dabei konnte Vendrell nur die EU-Nationen koordinieren“ (internationale:r Expert:in 1, 08.04.2024).¹⁵⁷

- **Zweckentfremdung von Sachgütern und gebauter Infrastruktur:** Die Entwendung von Materialien stellte in vielen Vorhaben ein Problem dar: In den Anfangsjahren des PRT in Kundus verschwanden etwa Hunderte von Walther-P1-Pistolen. 2006 verschwand in Kundus sogar ein ganzer Container mit nagelneuen MP7-Maschinengewehren.¹⁵⁸ Ähnlich verhielt es sich mit jeder Art von mobilen Gegenständen wie etwa Computern, Autoteilen oder Elektronik.¹⁵⁹ Viele Interviewpartner:innen berichteten davon, dass seit 2001 die Basare voll von Gütern waren, die entwendet wurden. Zudem bestand die Gefahr, dass Nahrungs-, Saat- und Sachgüter veruntreut wurden. Eine gängige Praxis in Afghanistan, wie auch in anderen Ländern, war es, dass DO in ländlichen Gebieten mit Community Leaders und in städtischen Gebieten mit Block Leaders zusammenarbeiteten, um humanitäre oder entwicklungsbezogene Hilfsgüter zu verteilen. Diese Personen fungierten als *facilitators* oder *gatekeepers*. Ausschlaggebend ist, dass die durchführende DO gute Kontextkenntnisse hatte. Ansonsten konnte es passieren, dass das Geld oder die Sachspende nicht bei den bedürftigen Personen ankam (Savage et al., 2007). Inwieweit diese Art von Korruption überprüft wurde, ist unklar, da die Hilfsgüter ja verteilt wurden.

Einen besonderen Fall stellen zudem die Treuhandfonds dar (siehe oben). Die Governance-Strukturen und die damit verbundene Kontrolle von KKP war in den verschiedenen Treuhandfonds recht unterschiedlich. In allen Treuhandfonds, in die die Bundesregierung einzahlte, trat KKP auf.

¹⁵⁵ Dabei kam es durchaus zu kuriosen Situationen: „[Ein Vertreter der Bundesregierung] hat eine Schule zweimal eingeweiht. Hätte eigentlich sein Personenschutz merken müssen“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

¹⁵⁶ „2003 ist die Frau in Afghanistan so in den Mittelpunkt gerückt worden, dass es sehr schnell pfiffige Afghaninnen gab, die Projekte für Frauen umsetzten. Das haben die auch gemacht, aber sie haben es sich nach meiner Wahrnehmung drei oder viermal bezahlen lassen“ (deutsche:r Praktiker:in 2, 29.04.2024).

¹⁵⁷ „Die Assistenten des Leiters des nationalen Beschaffungswesens, der auch Rechtsberater des Präsidenten war, erzählten mir, dass dieser fast ein Monatsgehalt von einer Million Afghani bezog, da er Geld [Einkommen] aus verschiedenen Quellen erhielt, eines als Leiter des Beschaffungswesens, eines als Rechtsberater und eines als leitender Berater des Präsidenten, und auch eines von einer der NRO, die ihn eingestellt hatte. Er war US-Bürger, glaube ich“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 1, 20.04.2024).

¹⁵⁸ Der Informant, ein ehemaliger deutscher ISAF-Soldat, sagte dazu in einem Interview mit DIE WELT: „Offiziell gab es dazu keine Stellungnahme“, – genauso wenig, wie zu den Verlusten beim Nachschub über den Landweg. „Da ist ständig etwas verschwunden“ (Hackensberger, 25.01.2016).

¹⁵⁹ Siehe Interviews mit deutschen Praktiker:innen 4 (03.04.2024) und 21 (03.04.2024).

8.3 Ressourceneffizienz

In nahezu allen Vorhaben, die in Afghanistan durchgeführt wurden, kam es zu Ressourcenverschwendungen.¹⁶⁰ Obwohl Verschwendungen nicht zwangsläufig unter die Definition von Korruption fällt, da sie nicht immer mit persönlichem Gewinn verbunden sein muss, stellt sie ein erhebliches Problem in Bezug auf finanzielle Verluste bei der Mittelverwendung dar. Verschwendungen werden als „der sorglose, verschwenderische oder sinnlose Gebrauch oder die Ausgabe von Ressourcen“ bezeichnet und stehen in Zusammenhang mit „schlechtem Management, unangemessenen Handlungen und unzureichender Aufsicht“ (SIGAR 21-05-SP, 2021). SIGAR identifizierte Ressourceneffizienz als den Bereich, der finanziell den größten Anteil der US-Budgets bestrafte.¹⁶¹ SIGAR kam zu dem Ergebnis, dass zwischen 2018 und 2019 57 bis 82 Prozent der Projektbudgets bei US-Vorhaben von Ineffizienz betroffen waren (SIGAR 21-05-SP, 2020). Ein:e afghanische:r Interviewpartner:in bemängelte ebenfalls für den VN-Apparat eine Ressourceneffizienz:

„Ich würde sagen, drei von zehn [US-Dollar] kommen bei den Menschen an. Das ist immer noch eine große Verschwendungen. Im VN-System war es akzeptabel, 20 Prozent für Verwaltungsgehälter usw. auszugeben. Aber es gab einige in den VN, die das für zu hoch hielten. Aber ich denke, dass es jetzt in Afghanistan mit den internationalen Gebern genau umgekehrt ist“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 7, 03.04.2024).

Im Folgenden unterscheiden wir verschiedene Felder der Ressourceneffizienz, die in Afghanistan auftraten: Schlecht geplante und durchgeführte Vorhaben (8.3.1), Unterauftragsvergaben (8.3.2) und überhöhte Preise (8.3.3).

8.3.1 Schlecht geplante und durchgeführte Vorhaben

Ineffiziente Projektplanung erwies sich als eine wesentliche Ursache für finanzielle Verluste der internationalen Geber, insbesondere der USA (Bartscher, 2024). Darüber hinaus war die Verwaltung der Projekte oft mangelhaft, mit verschwenderischen oder sorglosen Ausgaben von Geldern oder dem Versäumnis, angemessene Nachweise oder Begründungen für nicht wettbewerbsorientierte Verträge, die Auswahl von Lieferanten oder Preise zu liefern (SIGAR 21-05-SP, 2020). Die Projekte entsprachen häufig nicht den Bedürfnissen der Gemeinschaften, es fehlte an partizipativen Auswahlverfahren, und sie waren häufig nicht nachhaltig oder von schlechter Qualität. In der Folge scheiterten viele Projekte (Zürcher, 2019a).

Verschiedene Faktoren bei der Projektplanung trugen zum mangelnden Erfolg bei. Beispielsweise fehlte bei Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung häufig eine Nachhaltigkeitskomponente, was dazu führte, dass Unternehmen nach Ende der Förderung wieder geschlossen wurden (Popal & Zürcher, 2019). Projekte im Bereich Rechtsstaatlichkeit basierten oft auf ideologischen und unrealistischen Theorien des Wandels, was sie unpraktikabel machte (Saraya & Zürcher, 2019). Ebenso vernachlässigten Projekte, die sich auf die Gleichberechtigung der Geschlechter konzentrierten, häufig kontextuelle Faktoren, überschätzten die Kapazitäten und den politischen Willen der Partner und unterschätzten die traditionellen kulturellen Dynamiken Afghanistans. Insbesondere die US-Behörden sahen sich mit Herausforderungen konfrontiert, die auf unzureichende Monitoring- und Evaluierungsmechanismen zurückzuführen waren, die für eine genaue Programmevaluierung erforderlich sind. Stattdessen waren die meisten Programme schlecht definiert, und es fehlten grundlegende Studien (Popal & Zürcher, 2019).

Ein Beispiel für Letzteres gibt die SIGAR 21-20-IP Untersuchung (2021), in der eine Auswahl von 60 US-finanzierten Investitionen mit einem Gesamtvolumen von 792 Millionen US-Dollar evaluiert wurde. Davon entfielen 724 Millionen US-Dollar bzw. 91 Prozent der Gesamtkosten auf Vermögenswerte, die entweder nicht genutzt wurden, aufgegeben wurden, nicht wie geplant funktionierten, verfielen, zerstört wurden oder eine Kombination dieser Probleme aufwiesen. Die Ergebnisse von SIGAR legen nahe, dass diese Verschwendungen auf ein systemisches Versagen der US-Behörden zurückzuführen ist, Vermögenswerte zu beschaffen

¹⁶⁰ Laut einer von SIGAR zwischen Januar 2018 und Dezember 2019 durchgeföhrten Bewertung von US-Projekten wurde bei 90% der Projekte, auf die wegen Verschwendungen, Korruption oder Missbrauch schon aufmerksam gemacht wurde, Verschwendungen festgestellt (SIGAR-21-41-LL, 2021).

¹⁶¹ „Das eigentliche Problem ist, dass wenn man einen bestimmten Geldbetrag gibt, am Ende nur sehr wenig davon übrigbleibt, weil auf allen Ebenen das Geld aus verschiedenen Gründen ausgegeben wird. Es gibt Managementgründe, Sicherheitsgründe, Kosten für die Umsetzung. Es kommen immer mehr Ebenen dazu. Und das kostet uns in Wirklichkeit mehr als die Korruption. Die Tatsache, dass wir das Geld nicht effizient genug ausgeben, ist teurer als Korruption. (...). Und sehr oft ging es nicht so sehr um Korruption, sondern eher um mangelndes gutes Management oder mangelnde Effizienz bei der Durchführung. Und für mich war das wirklich viel mehr das Problem als Korruption. Es geht um Ineffizienz, schlechte Mittelverwendung, falsche Prioritätssetzung. Es geht um fehlenden rechtzeitigen Einsatz der Geber, fehlende Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen“ (internationale:r Expert:in 5, 15.04.2024).

oder zu errichten, die auf die Fähigkeit der afghanischen Regierung und des Privatsektors zur unabhängigen Instandhaltung dieser Vermögenswerte abgestimmt sind – ein klares Anzeichen für mangelnde Planung.

Eine Studie von Zürcher (2019b) untersuchte 148 internationale Hilfsprojekte und kam zum Schluss, dass komplexe Initiativen, die auf Kapazitätsaufbau und Verhaltensänderung abzielten, nur selten erfolgreich waren. Im Gegensatz dazu wurden kleinere, stärker fokussierte und partizipative Projekte, die durch die Bereitstellung von Ressourcen direkt Veränderungen bewirkten, als wirksamer eingestuft als große, komplexe Projekte mit breiteren Zielen. Einer der Hauptgründe für diese Diskrepanz war eine unzureichende Planung, die nicht berücksichtigte, dass die notwendigen Strukturen für die Eigenverantwortung der afghanischen Bevölkerung und ihrer Regierung für das Programm fehlten. Darüber hinaus führten politische Machtkämpfe und ein genereller Mangel an politischem Willen zu einer Politisierung (v.a. Patronage) der Hilfsmaßnahmen, was deren Wirksamkeit zusätzlich untergrub.

Auch die deutschen Vorhaben dürften Projekte umfasst haben, die in der Vorbereitung, Durchführung und Erhaltung von Ineffektivität und Ineffizienz geprägt waren. Unsere Interviewpartner:innen¹⁶² nannten immer wieder Beispiele von Projekten, deren Sinn hinterfragt wurde und die als Verschwendungen von Steuergeldern eingeordnet wurden.¹⁶³ Zudem wurde moniert, dass die Abstimmung – auch zwischen den deutschen Organisationen – oftmals nicht stattfand.¹⁶⁴ Allerdings sollte hier nicht vorschnell von einem Projekt auf die gesamte Vorhabenlandschaft geschlossen werden, da viele Projekte über standardisierte Verfahren Bedarfe sowie Nachhaltigkeit abdeckten. Eine Beizifferung der Projekte, die bei Planung und Durchführung massive Fehler aufwiesen, ist nicht möglich.

8.3.2 Unterauftragsvergaben

Große Bau- und Beschaffungsprojekte in Konfliktregionen zeigen sich aufgrund der volatilen Sicherheitslage als besonders ineffizient.¹⁶⁵ Da die Geber zudem nur über begrenzte Kapazitäten verfügen, um viele kleine Projekte effektiv zu verwalten, vergeben sie in der Regel große Aufträge an Auftragnehmer. Diese wiederum vergeben häufig Unteraufträge an kleinere Unternehmen, so dass eine verschlungene Kette bis hin zu lokalen Auftragnehmern, NRO oder privaten Unternehmen entsteht (SIGAR-16-58-LL, 2016). Unterauftragsvergaben bedingen, dass über die Abrechnung von Gemeinkosten das zur Verfügung gestellte Budget schnell zusammen schmilzt. Hierbei handelt es sich rein buchhalterisch um keine Korruption, sondern um ein legales, wenn gleich auch kostspieliges und wenig effizientes Verfahren. Dennoch kann Unterauftragsvergabe Korruption befördern, da über eine Kette an Unterauftragnehmern das Projekt am Ende unterfinanziert ist: Im Falle Afghanistans schätzt Waldmann (2008), dass etwa 15 bis 20 Prozent Gemeinkosten pro Subunternehmer und bis zu 50 Prozent der Gesamtkosten durch Kettenverträge entstehen. Mit anderen Worten, für jede ausgegebenen 100 US-Dollar und bei drei Unterauftragnehmern in einer Kette (20 Prozent), blieben 51,20 US-Dollar übrig, um Leistungen zu bezahlen. Die mehrfache Abzweigung von Gemeinkosten führte also dazu, dass das Unternehmen, das am Ende tatsächlich das Projekt implementiert, zu wenig Geld für die Umsetzung zur Verfügung hat. Das Ergebnis ist, dass an Materialien gespart wird, ungelernte Arbeiter für Fachaufgaben eingesetzt werden, es zu zeitlichen Verzögerungen kommt und mangelhafte Ergebnisse erzielt werden.

¹⁶² „Also die deutsche DO machte einen Vertrag und guckte, ob das Geld geflossen ist und ob sie eine Quittung erhielt, und dann war es gut. Das war der Approach. Und die deutsche DO weigert sich darüber nachzudenken, dass selbst wenn sie eine schlüssige Abrechnung kriegt [Korruption stattfinden kann]. (...) Also, sie haben wirklich ganz selten geprüft, ob gearbeitet wurde, ob Ergebnisse da waren, ob man es hätte billiger haben können etc.“ (internationale:r Expert:in 7, 29.04.2024). Siehe auch deutsche:r Praktiker:in 11, 12.04.2024; deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024.

¹⁶³ „... eine NGO geht hin, baut eine Schule, die sieht aus wie aus dem Katalog, mit verspiegelten Fenstern in Ishkamish. Ich sagte zu der NGO, ihr wisst schon, dass das Ding nicht gewartet werden kann. Die Schule wurde auch nie bezogen, weil sie im Winter nicht beheizt und im Sommer nicht gekühlt werden kann. Was haben sie gemacht? Sie haben so viel Geld eingeworben mit dem Bild dieser Schule – ist ja malerisch, Ishkamish und die Berge und die tolle Schule. Da haben sie schräg gegenüber, es gibt keine Kinder dafür, noch mal die gleiche Schule hingebaut. Da habe ich gesagt, für eine von euren Schulen können wir 20 normale Lehmschulen bauen. Darauf antwortete sie, aber mit dem Bild auf unserem Prospekt können wir dafür keine Mittel einwerben. Also stellen die da so eine Hochglanzschule hin. Sie haben mit den Bildern der ersten Schule so viele Spenden eingeworben, dass sie das baugleiche Ding, dieses UFO, noch mal da hinstellen konnten. Beide Schulen wurden nicht betrieben. Aber so ist die Logik. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass häufig wir das Problem sind. So eine Lehmschule sieht abrissreif aus, ist aber top isoliert, im Sommer wie im Winter, lässt sich beheizen, ist Standard. Aber das kann ich natürlich in Europa niemandem verkaufen“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).

¹⁶⁴ „Ich kenne Projekte, da hat die eine DO eine Straße gebaut, die hätte man so legen können, dass sie direkt an der Schule oder an dem Krankenhaus, die eine andere DO gebaut hatte, hätte vorbeiführen können. Es fand keine Koordination statt – auch nicht zwischen den deutschen DO“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024).

¹⁶⁵ Auftragnehmer und NRO können aufgrund von Sicherheitsüberlegungen oftmals wichtige Informationen nicht offenlegen. Diese Intransparenz erstreckt sich auf Details wie die Bauqualität, die verwendeten Materialien, die beteiligten Subunternehmer und die Zahlungen an nichtstaatliche Akteure für deren Schutz.

Bei dem Gros der Infrastrukturmaßnahmen, die mit Bundesmitteln (etwa über die Stabilisierungseinheit) gebaut wurden, handelte es sich um kleinere Infrastrukturprojekte wie Schulen, Krankenhäuser und Verwaltungsgebäude. Bei diesen Projekten war die Auftragsvergabe recht übersichtlich und konnte eher nachverfolgt werden (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024). Große Infrastrukturprojekte, an den sich die Bundesrepublik beteiligte, waren vor allem der Flughafen von Mazar-i Scharif, Energieinfrastrukturmaßnahmen und eine (nicht fertiggestellte) Überlandstraße (ca. 60 km) zwischen Tashqurqan und Kundus. Bei solchen großen Infrastrukturprojekten liefen die Vergaben in der Regel über die KfW. Laut Auskunft einer:r DO-Mitarbeiter:in (deutsche:r Praktiker:in 9, 22.05.2024) wurde darauf geachtet, dass die Anzahl von Unteraufträgen begrenzt blieb; in einigen Fällen wurde die Vergabe von Unteraufträgen sogar untersagt. Gleichzeitig wird eingeräumt, dass es schwierig war, bis auf die Umsetzungsebene zu überprüfen, wie viele Unterauftragnehmer beteiligt waren.¹⁶⁶ Einen Extremfall von Unterauftragsvergabe schilderte uns ein:e:r Interviewpartner:in:

„Das deutsche Ministerium gibt Geld an eine DO. Diese schreibt aus und vergibt an eine deutsche Firma. Die behält schon mal 10 bis 15 Prozent. Die deutsche Firma gibt es weiter an eine türkische Baufirma. Die türkische Baufirma gibt es weiter an eine große Firma in Kabul. Die große Firma in Kabul macht noch ein Subcontract, weil es so eine riesige Baugeschichte ist, an eine Baufirma, die es händeln kann. Diese macht ein Subcontracting mit einer Firma in Kundus. Die Firma in Kundus zerlegt das Bauprojekt in seine Einzelteile und holt sich Tagelöhner. (...) Jeder der Sub-contractor nimmt sich so 10 Prozent weg. Und dann ist am Ende von dem Geld nicht mehr viel da. (...) Die Papiere, die du aus Kundus bekommst, sind Dreck. In Kabul werden die Papiere schon besser. Wenn die in Istanbul landen, erfüllen sie schon gewisse Standards. Und wenn die dann aus Istanbul an eine deutsche Firma kommen, Hauptsache ein Stempel drauf und einen Fingerabdruck oder etwas hingemalt. Die deutsche Firma liefert Dir eine blitzsaubere Rechnung. Und deswegen wird es so gemacht. Aber jeder nimmt sich natürlich seinen Teil. (...) Und der Bau wird dann auch so abgenommen. Dann muss vielleicht noch hier ein Moped für den Polizeichef rauspringen und vielleicht die Moschee renoviert werden. Das sind dann Begleitmaßnahmen. Und das ist in den Augen der Afghanen Korruption. Für uns ist es reine Vertragsgestaltung. (...) ich glaube, wir nehmen uns da nicht viel“ (deutsche:r Praktiker:in 1, 17.04.2024).¹⁶⁷

Insgesamt kann festgehalten werden, dass durch Unterauftragsvergabe und die anfallenden Gemeinkosten ein großer Teil der Gelder gerade bei Infrastrukturprojekten bei den Firmen verblieb.¹⁶⁸ Die mangelnde Sicherheit, der Mangel an lokalem Wissen sowie die fehlende operative Infrastruktur legitimierten die Entstehung von Unterauftragsketten.¹⁶⁹ Selbst wenn die Vergabe von Unteraufträgen vertraglich begrenzt wurde, wurde eine Erweiterung dennoch oftmals geduldet, da aufgrund des Zeitdrucks die zeitnahe Fertigstellung eines Projektes höher bewertet wurde als die Begrenzung der Anzahl von Unteraufträgen. Bei den von der Bundesregierung geförderten Projekten kann zumindest angenommen werden, dass die DO sowie deren Subunternehmer jeweils Gemeinkosten in Höhe von zehn bis 20 Prozent nahmen. Dies bedeutet, dass 20 bis 40 Prozent an Gemeinkosten pro Projekt in der Regel anfielen.

¹⁶⁶ „Da gibt es auch Firmen, die sind gar keine Baufirmen, sondern das sind Geschäftsmänner, die vergeben dann die Aufträge weiter und mieten sich das Personal zusammen, so ist es öfters, oder sie vergeben die Aufträge weiter an kleinere Firmen, die dann die Arbeiten durchführen, und da verdient natürlich jeder mit“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024).

¹⁶⁷ Diese generelle Vergabepraxis wird auch in der wissenschaftlichen Literatur bestätigt: “One of the major Western nations at a military base contracted with a large, politically well-connected Afghan firm to build 3,500 modular office units at \$17,000 per unit. The contractor then sold the contract to a second company for a price of \$13–14,000 per container, thereby realizing a profit of \$3–4,000 per container. The subcontractor in turn sold the contract on for \$9,000 per container, realizing his own profit of \$4–5,000 per container (plus or minus any transaction costs). In the end, the work was done at a cost of \$7,500 per container—half of the original cost—but that price resulted in a very small profit margin, so the final contractor was forced to cut costs on materials and consequently the quality of the construction was very low” (zitiert in Fishstein, 2010, S. 30).

¹⁶⁸ „Deswegen halte ich die Argumentation gewisser EZ-Organisationen für sehr defensiv und undurchsichtig: Also, wir haben Verfahren. Aber die Verfahren gucken nur, ob das Geld ... ordentlich abgerechnet worden ist. Aber die Organisationen gucken ja nicht, ob irgendwie die Subunternehmer die Preise aufgeblasen haben, oder ob sie die Taliban bezahlt haben. Das geht wahrscheinlich auch gar nicht. Deswegen denke ich, man muss sich überlegen, ob man dann ein Kraftwerk bauen will oder nicht. Und wenn man bauen will, dann wird ein Teil davon verschwinden“ (internationale:r Expert:in 7, 29.04.2024).

¹⁶⁹ „Ich gebe dem deutschen PRT im Norden die beste Note, weil ich selbst in Badachschan, Kundus und Mazar-i Scharif gesehen habe, wie sie vor Ort arbeiten. Aber es gab eine Schwachstelle, wo Geld verschwendet wurde. Sagen wir, 20 bis 40 Prozent des Geldes wurden für die Sicherheit der Projekte ausgegeben. Wenn also 100 US-Dollar zur Verfügung standen, wurden bereits 20 bis 40 US-Dollar für Sicherheitsmaßnahmen ausgegeben, für die die Taliban verantwortlich gemacht werden müssen. Die restlichen 60 Dollar gingen dann an Subunternehmer, dann wiederum an Subunternehmer und so weiter“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 7, 03.04.2024).

8.3.3 Überhöhte Preise

Grundsätzlich muss beachtet werden, dass in Afghanistan Kosten anfielen, die die Ressourceneffizienz in Frage stellten. Hier zu nennen sind die Teuerung der afghanischen Marktpreise, die Einfuhr von Gütern sowie der Ressourcenrückfluss aus Afghanistan:

Teuerung der afghanischen Marktpreise: Mit Beginn der Intervention in Afghanistan schlossen die Preise für Lebensmittel, Wohn-, Büroräum etc. – auch für die afghanische Bevölkerung – in die Höhe. Es entstand ein Markt, der durch den Kriseneinsatz und die Bedürfnisse der internationalen Organisationen angeheizt wurde: Mietpreise vermehrten sich etwa innerhalb weniger Monate in bestimmten Vierteln von Kabul. Vor allem entwickelte sich rund um die Bedarfe der internationalen Organisationen und ihren internationalen Angestellten ein Markt, der völlig übereuert war.¹⁷⁰ Vergabeverfahren waren kaum in der Lage, Preise zu erzielen, die dem eigentlichen Marktwert entsprachen (SIGAR 16-58-LL, 2016; SIGAR 18-48-LL, 2018). Zudem stellte die volatile Sicherheitslage einen Preishebel dar, der Dienstleistung in die Höhe schnellen ließ¹⁷¹ und auch „informelle Steuern“ an Kriegsfürsten und die Taliban beinhaltete, die viele DO bezahlten.¹⁷²

Einfuhr von Gütern: Für das Militär, aber auch für die internationalen Organisationen, mussten Güter eingeführt werden, was aufgrund der Binnenlage Afghanistans zu enormen Kosten führte. Vor allem die Logistik des Militärs war darauf ausgerichtet, alle Güter nach Afghanistan einzufliegen. Bis 2010 wurde etwa das Trinkwasser der US-Armee aus Sorge vor Verunreinigung und Vergiftung aus Nachbarländern eingeführt, was ein Vielfaches von dem kostete als auf dem afghanischen Markt. Einer der größten Märkte war die Einfuhr von Treibstoff für das Militär. Hier profitierten afghanische Klientelnetzwerke, die zu überhöhten Preisen die US-Armee mit Treibstoff versorgten.¹⁷³ Anbei ein Beispiel aus einem Projekt einer deutschen DO:

„Die deutsche DO macht alles mit Aufträgen an deutsche Firmen. Die haben auch das gesamte Mobiliar in Deutschland bei Ikea bestellt. Und das wurde dann eingeflogen. Erstens ist das viel teurer, als wenn man lokale Handwerker beauftragt und hat auch keinen Mehrwert. Zweitens ist dieses Holz von Ikea nicht für afghanische Witterungsverhältnisse geeignet. Das heißt, im Handumdrehen haben sich diese Gegenstände verzogen, waren nicht mehr funktional und mussten ersetzt werden. Das ist so ein typischer Fall, wo auf die lokalen Verhältnisse nicht geachtet wurde“ (deutsche:r Praktiker:in 4, 03.04.2024).

Ein:e internationale Expert:in gab uns im Interview zwei weitere Beispiele:

„Für den Wiederaufbau braucht man eine Menge Zement. (...) Und wir haben mit der Weltbank, der EU und Deutschland darüber gesprochen. Die haben gesagt: ,Die [afghanischen] Fabriken verwenden veraltete Technologie. Wir fahren besser damit, wenn wir den Zement importieren. So gingen vier Milliarden US-Dollar nach Pakistan, von denen fast die gesamte Summe Afghanistan hätte zugute kommen können“ (internationale:r Expert:in 6, 02.04.2024).

¹⁷⁰ „Wir wurden regelmäßig von lokalen Baufirmen oder von Regierungsinstitutionen angesprochen, die sagten, wir bauen euch das für die Hälfte dessen, was ihr ausgibt. Und wenn ich vergleiche, ich habe Listen aus 2012 und aus 2018, dann haben sich die Projektpreise nicht entsprechend der Inflation erhöht, sondern die stiegen exponentiell. Es gibt Standardschulen, die sind 2012 dieselben wie 2016 gewesen und da sieht man in allen Projekten, dass die Preispirale stark nach oben ging und das überproportional. Das heißt, da wurde mehr Geld abgeschöpft. Denn der Bauunternehmer musste mehr Geld an den lokalen Distriktd-Gouverneur und andere abdrücken“ (deutsche:r Praktiker:in 3, 22.05.2024).

¹⁷¹ „Sie wissen vielleicht, dass ich Generaldirektor für die östliche Region einer INRO war, und wir hatten 10.000 US-Dollar für den Bau einer Grundschule zugeteilt. Ich sitze also da, als Stabschef des Präsidenten und jemand gibt eine Präsentation. Und für eine Schule ähnlicher Größe wurden 370.000 US-Dollar zugeteilt. Als ich [diese Summe] in Frage stellte und dieses Beispiel anführte, argumentierten sie [mit höheren Kosten für hochwertigere Materialien]. Ich glaube nicht, dass die Deutschen davon ausgenommen waren, ihre Gelder wurden verschwendet“ (afghanische:r Entscheidungsträger:in 7, 03.04.2024).

¹⁷² „Viele Häuser oder Liegenschaften der DO im Norden wurden nicht angegriffen. Im Mietpreis war enthalten, dass der Besitzer das mit den Taliban schon klärt. Manche sagen, das ist eine subtile Form der Schutzgeldzahlung“ (deutsche:r Praktiker:in 21, 03.04.2024). In einem anderen Interview heißt es: „Wo ich zum Beispiel auch die Augen zugeschlagen habe, waren lokale Steuern, die ja immer abgedrückt werden müssen. Und das war immer an die lokalen Warlords und nachher auch an die Taliban. Politisch ging das natürlich nicht. Aber unsere DO haben das bezahlt. In den Projekten hatten wir dafür keinen Posten. Das wurde dann aus den Overheads bezahlt. Weil sonst hätten wir auch nicht arbeiten können“ (deutsche:r Praktiker:in 6, 05.04.2024). Dies wird von der GIZ anders gesehen: „Was wir nicht gemacht haben, und auch in keinem Fall habe ich davon irgendwie gehört, dass wir Schutzgeldzahlungen geleistet haben, dass wir Bestechungsgelder geleistet haben. Wir haben doch gar keine Kostenzeile dafür. Das hätte ja bedeutet, dass man Schwarzgeld haben müsste, um das zu bezahlen, weil die können das gar nicht verbuchen“ (deutsche:r Praktiker:in 19, 04.04.2024).

¹⁷³ Einer der wichtigsten Treibstoffhändler war Rahman Rahmani, den die USA jüngst wegen mutmaßlicher Korruption sanktionierten (Fuchs & Haqiqat, 2024).

„Der Halo Trust leistet wirklich gute Arbeit bei der Minenräumung. Ich bin mir sicher, dass Deutschland ihr größter Unterstützer ist. Nun, diese Hunde [zur Minenbeseitigung] kosten 15.000 bis 25.000 US-Dollar pro Stück. (...) Aber warum importiert man sie aus Thailand, wenn man Hunde in Afghanistan ausbilden kann? Ja, es stimmt, es braucht Zeit, Hunde auszubilden, aber schon 2002 war klar, dass die Minenräumung ein sehr, sehr langer Prozess sein würde – aber einer, der sich in einer der am stärksten verminten Regionen der Welt durch die Rettung von Menschenleben und Gliedmaßen mehr als auszahlen würde. Halo Trust war großartig, und Deutschland hat hier gute Arbeit geleistet, aber das Programm hat sich nie wirklich weiterentwickelt, um dem Ausmaß des Bedarfs und der erforderlichen Geschwindigkeit gerecht zu werden“ (internationale:r Expert:in 6, 02.04.2024).

Ressourcenrückfluss aus Afghanistan: Die großen Geber, darunter die USA, Deutschland und das Vereinigte Königreich, leiteten einen Großteil ihrer Gelder an Auftragnehmer aus ihren eigenen Ländern weiter, so dass ein beträchtlicher Teil der Gelder in die Wirtschaft der Geberländer zurückfloss, anstatt Afghanistan spürbar zu helfen. Ein Grund dafür war, dass die Ausschreibungsverfahren für geberfinanzierte Projekte überwiegend außerhalb Afghanistans stattfanden, was die Beteiligung lokaler Unternehmen behinderte. Dies war auf ihre geringe Vertrautheit mit den Vergabeverfahren, die Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung von Vorschlägen in einer Fremdsprache und den Mangel an internationaler Erfahrung zurückzuführen (Zazai, 2023). Allein in den ersten sieben Jahren sollen ca. 40 Prozent der von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Hilfgelder in die Geberländer zurückgeflossen sein – über Gemeinkosten, Gehälter, Consultants etc. (Waldman, 2008).

8.4 Fazit

Dieses Kapitel verdeutlichte, dass die unterschiedlichen Dimensionen von KKP den deutschen Kriseneinsatz in Afghanistan enorm beeinflussten. Für die Bundesregierung spielte die Berücksichtigung und die Bedienung von Patronage und Klientelnetzwerke v.a. in Nordafghanistan eine große Rolle, die sie bewusst in Kauf nahm. So kann man davon ausgehen, dass von nahezu jedem Vorhaben gewisse Patronagestrukturen profitierten. Allerdings lässt sich nicht beziffern, inwiefern ein finanzieller Schaden durch die Bedienung gewisser Klientelnetzwerke entstand. Denn trotz Patronage kann ein Projekt dennoch erfolgreich und kostengünstig durchgeführt worden sein. Die Kooperation mit gewissen Patronen lässt sich daher von Fall zu Fall legitimieren, um Vorhaben umzusetzen und gewisse Ziele zu erreichen. Problematisch ist eher, dass die bewusste Förderung gewisser Patrone nicht transparent gemacht wurde – weder zwischen den Bundesministerien noch zwischen diesen und den DO – und dass eine Folgenabschätzung der Unterstützung gewisser Patrone nicht durchgeführt wurde.

Bei der Korruption waren es vor allem die Treuhandfonds, über die die „große Korruption“ (u.a. Geistersoldat:innen) internationaler Gebergelder ermöglicht wurde. Möglicherweise waren die Geber zu nachsichtig und gingen davon aus, dass die VN-Organisationen über die notwendigen Instrumente verfügten, um mit Unregelmäßigkeiten umzugehen. Im Allgemeinen sind die VN-Organisationen trotz der Vorfälle im Zusammenhang mit KKP im Kreise der Gebergemeinschaft relativ glimpflich davongekommen. Ein Grund hierfür mag sein, dass es kaum Alternativen zu den VN-Organisationen bei der Governance von Treuhandfonds gibt.

Die „kleine Korruption“ dürfte so gut wie alle Vorhaben betroffen haben, konnte aber durch die standardisierten Kontroll- und Monitoringverfahren der DO in Grenzen gehalten werden. Allerdings ist hier auch der größte Mehraufwand an Kontrollmechanismen zu verzeichnen.

Die bei weitem größten Verluste entstanden in dem Bereich der Ressourceneffizienz, was bei künftigen Einsätzen in Krisensituationen zum Nachdenken anregen sollte. Dies stellt eine Grauzone dar, in der schwierig zu ermitteln ist, welche Ausgaben gerechtfertigt sind und welche nicht, was noch legal ist und was unter KKP fällt. Nimmt man die Zahlen von SIGAR, so dominiert Ressourceneffizienz: Laut SIGAR-18-60-SP (2018) ergab eine Überprüfung der US-Intervention in Afghanistan von 2008 bis 2017 auf der Grundlage einer Stichprobe von 52,7 Milliarden US-Dollar, dass sich die Gesamtverluste durch Verschwendungen, Betrug und Missbrauch auf 2,2 bis 3,5 Milliarden US-Dollar beliefen. Etwa 99 Prozent dieser finanziellen Verluste waren auf Verschwendungen zurückzuführen, während höchstens ein Prozent auf Betrug und Missbrauch entfielen.

Legt man diese Zahlen von SIGAR zugrunde und überträgt diese analog auf die Bundesmittel, die in Afghanistan eingesetzt wurden, käme man zur folgenden Berechnung: Auf der Grundlage dieser Prozentsätze schätzen wir, dass Ressourceneffizienz zwischen 4,13 Prozent und 6,57 Prozent des gesamten geprüften Betrags ausmacht, während Betrug und Missbrauch („kleine Korruption“) zwischen 0,42 Prozent und 0,66 Prozent ausmachen. Wendet man diese Prozentsätze auf den Gesamtbetrag der von Deutschland für

Afghanistan bereitgestellten Mittel (18,7 Milliarden Euro) an, so ergibt sich, dass insgesamt zwischen 845 Millionen und 1,3 Milliarden Euro durch Verschwendungen, Betrug und Missbrauch verloren gegangen sein könnten. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, ist der Großteil dieser Verluste auf Verschwendungen zurückzuführen (768 bis 1,2 Milliarden Euro), während die verbleibenden 77 bis 123 Millionen Euro durch Betrug und Missbrauch – also Korruption – verloren gegangen sein könnten.

Tabelle 4: Unterer und oberer Schwellenwert für Korruptionskosten deutscher Ausgaben für humanitäre Hilfe, Entwicklung und das Militär in Afghanistan, 2001-2020¹⁷⁴

Art	Untergrenze	Obergrenze
Verschwendungen	768.014.245 €	1.221.840.844 €
Betrug & Missbrauch	77.577.196 €	123.418.267 €
TOTAL	845.591.441 €	1.345.259.111 €

Quelle: Eigene Schätzungen und SIGAR-18-60-SP. Anmerkung: Zahlen inflationsbereinigt mit Euro-Preisniveau von 2020

Diese oberen und unteren Schwellenwerte für Korruption (77 bis 123 Mio. Euro) und Ressourceneffizienz (768 Mio. Euro bis 1,2 Mrd. Euro) sind mit großer Vorsicht zu genießen und sind nicht valide. Es sind rein analoge Werte zu den US-Berechnungen. Es gibt daher gute Gründe, diese Zahlen anzufechten und mit dem Verweis auf die funktionierenden Monitoring- und Kontrollmechanismen der deutschen DO niedriger anzusetzen; genauso gute Gründe gibt es, aufgrund der hohen Dunkelziffer von KKP die Werte höher anzusetzen. Nicht einberechnet in dieser Rechnung sind zudem die Kosten, die aufgrund der Bedienung von Patronagesystemen entstanden.

¹⁷⁴ Anmerkung: Die Gesamtsumme deutscher Ausgaben basiert auf den Schätzungen in Abbildung 4. Diese Schätzungen wurden anhand von Daten aus SIGAR-18-60-SP (2018) extrapoliert, die Schätzwerte zu Haushaltseinbußen von 2008 bis 2017 enthalten. Bei den Schätzungen handelt es sich um Näherungswerte, die mit Vorsicht zu interpretieren sind.

9 Vergleichsstudie Mali

Wie in vielen afrikanischen Ländern südlich der Sahara ist KKP in Mali ein grundlegendes Problem. Die malische Bevölkerung berichtet immer wieder von einem hohen Maß an wahrgenommener Korruption, Clientelismus und einem geringen Vertrauen in staatliche Institutionen (Transparency International, 2020b; Benjaminsen & Ba, 2019). Diese negative Wahrnehmung nahm im Laufe der Krisenintervention sogar noch zu. Laut Afrobarometer (2023) berichteten 2023 21 Prozent der Malier im Vergleich zum Vorjahr von einem Anstieg der Korruption. Laut dem Korruptionswahrnehmungsindex (2023) hat Mali derzeit einen Wert von 28 von 100 möglichen Punkten und belegt damit Platz 130 von 180 Ländern (Transparency International, 2023a). Seit dem Staatsstreich im Jahr 2020 verzeichnete das Land einen Rückgang um zwei Punkte. Es scheint auch, dass Krisensituationen die Schaffung eines Klimas fördern, in dem Korruption gedeiht. Als die Krise in Mali 2012 ausbrach, lag der Korruptionswahrnehmungsindex des Landes bei 34/100, der 2013 auf 28 sank, was einem Verlust von sechs Punkten in einem Jahr entspricht. Der Index hat sich also im Laufe der Intervention zunächst nach oben und dann nach unten bewegt und liegt heute wieder bei 28. Dieser Aspekt ist angesichts der internationalen Interventionsmechanismen, die in Mali während dieser Krisenzeiten eingesetzt wurden, in unseren Analysen zu berücksichtigen.

Im Folgenden wollen wir zunächst aufzeigen, welche Rolle KKP in der gesellschaftlichen und politischen Ordnung Malis spielt (9.1). Im zweiten Schritt (9.2) wenden wir uns dem Kriseneinsatz seit 2012 zu und analysieren, welche Schnittstellen es zwischen malischem Staat und Gesellschaft einerseits und den intervenierenden Akteuren andererseits gab, in denen KKP zur Geltung kam, und wie hier mit KKP umgegangen wurde.

9.1 Strukturelle Faktoren, die KKP in Mali begünstigen

In der malischen Gesellschaft spielt KKP seit jeher eine wichtige Rolle und ist eine wesentliche Logik für gesellschaftliches Handeln und politische Organisation. Wenn etwa jemand von der Polizei verhaftet wird, genügt es oft, sich an eine hochrangige Person zu wenden, um sicherzustellen, dass man ohne weiteres Verfahren freigelassen wird. Dasselbe gilt für Jobs: Auch um einen Job zu bekommen, sind sich die Malier einig, dass man dorthin „gehievt“ (*pistonné*) werden muss. Dies ist Usus in Mali, schwächt aber die Handlungsmöglichkeiten des Staates (Touré, 2017). Darüber hinaus verstärkt das in Mali traditionell weit verbreitete Konzept der *Sanankuya* (Scherz-Cousinage) (siehe Box 28) die Patronagesstrukturen und bedingt etwa, dass kriminelle Handlungen oft ungestraft bleiben. Die Praxis der *Sanankuya* stellt ein wirkmächtiges Instrument in Gesellschaft, Verwaltung und Politik dar.¹⁷⁵ Anders als in Afghanistan ist Patronage allerdings in Mali weniger an ethnische Identitäten gekoppelt.

Box 28: Sanankuya

Sanankuya, ein Konzept, das Ethnologen mit Begriffen wie „Scherz-Cousinage“ oder „Scherzallianzen“ beschreiben, ist innerhalb bestimmter Ethnien oder beruflicher Clans in Mali etabliert. Darüber hinaus kann eine *Sanankuya*-Beziehung auch zwischen zwei Menschen entstehen, zwischen denen „das Eis gebrochen ist“. Personen in einer *Sanankuya*-Beziehung können sich gegenseitig wie Cousins oder enge Familienmitglieder behandeln, mit denen sie vertraute Witze oder humorvolle Beleidigungen austauschen. *Sanankuya* soll im 13. Jahrhundert von dem Gründer des malischen Königreichs, Sundiata Keita, in der Kurukan Fuga (mündlichen Verfassung des Königreichs) als Bürgerpflicht festgeschrieben worden sein (Colleyn, 2001; Mc-Naughton 2008). *Sanankuya* ist somit ein Mittel der Entspannung, des sozialen Zusammenhalts und der Versöhnung, ja sogar eine „heilige Praxis“ (Kouadio, 2003).

¹⁷⁵ Nach Touré, « [Sanakuya]... s'est désormais invitée dans les commissariats et les prétoires empêchant à la justice de fonctionner et aux sanctions, de tomber. Elle s'est invitée sur les routes, dans la circulation empêchant à d'honnêtes policiers et d'autres agents de la routière de faire correctement leur métier. Elle s'est invitée dans les administrations et les couloirs des services d'Etat allouant prébendes, postes et autres libéralités, tout cela, au nom de cette «sacrée parenté à plaisanterie ». Elle s'est invitée à l'école, à l'université, faussant les notes et les examens, bradant les diplômes comme des beignets au marché! Surtout, elle s'est invitée dans la politique, au plus haut sommet de l'Etat faussant les débats politiques, excusant celui-ci, pardonnant à celui-là malgré la lourdeur de sa faute. Ainsi, ce cousinage, loin d'être un outil de partage avec autrui, est devenu un outil de promotion personnelle, à des fins très diverses: obtention de faveurs auprès d'une connaissance dans l'administration, pour l'obtention d'emplois, de diplômes, etc. (...) entrer en « cousinage » n'a pas pour but de plaisanter et de rire avec autrui, mais de s'en servir » (Touré, 2017, S. 5).

In der malischen Gesellschaft dient der traditionelle Austausch von Geschenken der Praxis der „Bestechung“: Dies wird transparent gemacht, jeder weiß Bescheid, und je nach Situation handelt es sich um Gegenstände von geringem oder hohem Wert: « Ce qui compte est le geste, et non le prix » (Touré, 2017). Die meisten Malier geben zu, Bestechungsgelder (*sourafen*) zu zahlen. Korruption wird in Mali als Teil der Kultur erfahren (Touré, 2017). Bestechung ist so weit verbreitet, dass Taxi- und Lastwagenfahrer diese bereits in ihre Kalkulation einberechnen. Zum Beispiel: 1.000 CFA-Francs (1,50 Euro) oder mehr, die die Fahrer den Polizist:innen zustecken, um einer Kontrolle zu entgehen, wird dem Kunden direkt in Rechnung gestellt: « c'est la TVA malienne » (Guindo, zitiert in Le Cam, 2019). Bestechungsgelder werden gezahlt, um Probleme mit der Polizei zu vermeiden, polizeiliche Unterstützung zu erhalten, ein offizielles Dokument, öffentliche medizinische oder Bildungsdienstleistungen zu erhalten etc. (Afrobarometer, 2023). Darüber hinaus glauben die Bürger, dass sie sich selbst in Schwierigkeiten bringen, wenn sie Korruption anprangern. Diese „kleine Korruption“ wird von den Malier selbst oft als „kulturelles Übel“ oder „Kultur der Korruption“ bezeichnet (Sissoko, 2017). Ein Paradoxon in Mali besteht darin, dass viele, die KKP-Praktiken anprangern, sie selbst anwenden, wenn sich die Gelegenheit bietet. Dies zeigt sich besonders deutlich bei Auswahlverfahren und Einstellungen, bei denen viele Malier der Meinung sind, man müsse auf eine Stelle „gehievt“ werden.

KKP ist in der malischen Gesellschaft akzeptiert im Gegensatz zu Diebstahl. Der Unterschied zwischen Korruption und Diebstahl besteht darin, dass letzterer, d.h. die Aneignung von Eigentum durch jemanden, der nicht in einem sozialen Vertrauensverhältnis steht, moralisch verurteilt wird (Touquet, 2006). Korrupte Praktiken, die in der Bevölkerung akzeptiert und legitim sind (z.B. Veruntreuung, Bestechung), stehen dennoch im Widerspruch zu den normativen Regeln des bürokratischen Staatsapparates. Die Veruntreuung öffentlicher Güter stellt daher keine Verfehlung dar, sondern entspricht den spezifischen Spielregeln der politischen Öffentlichkeit in Mali. Dies bedingt, dass auch für einfache Bürger die „kleine Korruption“ Usus darstellt. Korruption im großen Stil ist vor allem mit politischen oder verantwortungsvollen Positionen verbunden, die Möglichkeiten für KKP im malischen Staat bieten, wie wir im nächsten Schritt zeigen wollen.

Die Anfänge des modernen malischen Staates reichen in die Kolonialzeit zurück (Touquet, 2010). Als Frankreich Mali kolonisierte (1892 bis 1960), nutzten die französischen Kolonialbeamten die Patronagestrukturen im Lande und bauten eine parallele Kolonialverwaltung auf (Bouju, 2000). An den Schnittstellen zwischen der malischen Gesellschaft und dem kolonialen Staatsapparat wurde Patronage zur dominierenden „Spielregel“, die zunehmend Eingang in die Verwaltungspraxis fand (Blundo 2007; Coquery-Vidrovitch, 1992). Nach der Unabhängigkeit Malis 1960 wechselte das Regime des ersten Präsidenten Modibo Kéita (1960 bis 1968) den Patron von Frankreich zur Sowjetunion. Es herrschte Sozialismus mit Planwirtschaft. Die Möglichkeiten für Korruption waren sehr begrenzt, und jeder Hauch von Korruption wurde streng geahndet (Sanankoua, 1990). Der Militärputsch von 1968 stürzte das sozialistische Regime und führte zur Rückkehr zu Frankreich als Patron. An die Stelle der Planwirtschaft trat eine liberale Marktwirtschaft. Unter der Militärdiktatur dehnte sich KKP als Handlungslogik im Staatsapparat aus. Die in den 1980er Jahren einsetzende wirtschaftliche Liberalisierung intensivierte KKP-Praktiken. Beispielsweise behinderte Korruption staatliche Privatisierungsprogramme (Bouju, 2000), und es kam zu einer unkontrollierten, von Korruption und Klientelismus dominierten Privatisierung von staatlichem Land (Klopp, 2000). Interessanterweise wurde KKP erst in den 1990er Jahren zu einem Thema im öffentlichen Diskurs Malis (Bresson, 2017). So ging die Ablösung der Diktatur durch ein demokratisches System mit öffentlichen Kundgebungen einher, die die Korruption des Regimes anprangerten (Roy, 2010).¹⁷⁶ Jedoch bot gerade das demokratische System viele Möglichkeiten zur Veruntreuung öffentlicher Gelder. Denn mit der Einführung eines Mehrparteiensystems wurden öffentliche Gelder in lokale, klientelistische Netzwerken umverteilt (Bouju, 2000; Blundo, 2007).¹⁷⁷ Die politische Situation am Vorabend der Militärintervention kann als „Geiselnahme durch eine Kombination aus nationalen Eliten und großen Männern“ (Bøås & Torheim, 2013) beschrieben werden. Dementsprechend war das politische System seit den 1990er Jahren stark von Patronage, Klientelismus und Interessenkonflikten geprägt. Dies wurde nicht nur unter der Regierung von Präsident Kéita (2013-2020) fortgeführt, sondern auch unter der Militärjunta, die 2020 die Macht übernahm. So berief die Militärjunta am 1. Juli 2023 mehr als ein Dutzend Minister in die aktuelle Regierung aufgrund von Seilschaften und Patronage (Inter de Bamako, 2023). Öffentliche Vergabeverfahren in Mali (Box 29) sind daher meistens nicht wettbewerbsorientiert. Die Ausschreibungen sind im Voraus festgelegt und auf bestimmte Politiker zugeschnitten (BTI, 2020, Freedom House, 2020).

¹⁷⁶ Der Slogan *Kokaje*, der wörtlich übersetzt „waschen, um sauber zu machen“ bedeutet, war auf solchen Demonstrationen oft zu hören und vermittelte die Idee, zu säubern, Transparenz zu schaffen und Korruptionsträger zu bestrafen (Blundo, 2007).

¹⁷⁷ « La démocratisation signifiant essentiellement pour la majorité des cas la réinstauration du multipartisme, mais la corruption et le clientélisme électoral ont repris de plus belle (...) » (Blundo, 2007).

Box 29: Das Klientelsystem von Präsident Ibrahim Boubacar Kéita

Die Familie von Präsident Ibrahim Boubacar Kéita (2013-2020) hatte mehrere Schlüsselpositionen im malischen Parlament inne: Karim Kéita, der Sohn von Präsident Kéita, leitete den Sicherheits- und Verteidigungsausschuss der Nationalversammlung, während sein Schwiegervater Präsident der Nationalversammlung war. Die Ernennung des Präsidentensohnes zum Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses stand im Einklang mit dem Bestreben, die staatliche Rüstungsbeschaffung zu kontrollieren (Aube, 2015), die während der Amtszeit von Ibrahim Boubacar Kéita von zahlreichen Korruptionsskandalen überschattet war (Le Cam, 2022). Darüber hinaus hält Karim Kéita einen bedeutenden Anteil an der Tankstellengesellschaft Oryx, die das Verteidigungsministerium für den Vertrag zur Versorgung der malischen Armee mit Treibstoff auswählte. In einer Rekordzeit stieg seit der Machtübernahme von Präsident Kéita die Gesamtzahl der Oryx-Tankstellen in der Hauptstadt Bamako von 10 auf 60 (Dembélé, 2019). Die Generaldirektion für das öffentliche Auftragswesen (DGMP) erwies sich als unfähig, den Markt zu regulieren. Im Fall der Treibstofflieferungen, an denen der Sohn des Präsidenten beteiligt war, wurde der Vertrag der DGMP vorgelegt, um die Formalitäten zu erledigen, aber nicht, um Kontrolle auszuüben (Dembélé, 2019).

Mehrere Faktoren spielen hier eine Rolle: persönliche und politische Netzwerke und Aufträge, die in der Regel an denjenigen vergeben werden, die die höchste Bestechungssumme bietet. Korruption auf höchster Regierungsebene gilt als das größte Problem Malis (Transparency International 2020). Politische Entscheidungsträger:innen in Schlüsselpositionen in Mali verlangen systematisch Bestechungsgelder und Kickbacks von ausländischen und einheimischen Unternehmen, um im Gegenzug notwendige Genehmigungen oder administrative Erleichterungen zu erteilen (Smith, 2020; Cenozo, 2022; Tinti, 2022). Auch ist der malische Staat in die Gewaltökonomie involviert. So sind hochrangiger Mitglieder des Sicherheitssektors in den Drogenhandel verstrickt (UN-Sicherheitsrat, 2020).¹⁷⁸ Auf diese Weise konnten sich hochrangige Regierungsbeamte illegal erheblich bereichern. Der jüngste Bericht des OCLEI (Office central de lutte contre l'enrichissement illicite), der im November 2023 veröffentlicht wurde und sich auf den Zeitraum 2022 bezieht, weist auf finanzielle Unregelmäßigkeiten in Höhe von 190 Milliarden CFA-Francs (rund 289 Millionen Euro) in der öffentlichen Verwaltung Malis hin. Diese Summe verteilt sich auf etwa zwanzig Fälle, in denen OCLEI den Verdacht der Korruption erhob und die Fälle den Gerichten übergab. Eine OCLEI-Umfrage (2021) zeigt zudem, dass Zollbeamt:innen am stärksten von Korruption und illegaler Bereicherung betroffen sind (76 Prozent nach Angaben der Befragten), gefolgt von Justizbeamt:innen (74 Prozent), Steuerbeamt:innen (72 Prozent) und Polizeibeamt:innen (72 Prozent). Obwohl Justiz und Polizei aufgrund ihrer Tätigkeit nicht mit Bargeld in Berührung kommen, setzen Mandant:innen große Summen ein, um Urteile und Strafverfahren zu beeinflussen. Illegale Bereicherung ist daher zentral in Mali. Wie wir im folgenden Abschnitt zeigen wollen, war der Sicherheits- und Verteidigungssektor während der internationalen Interventionen (2012 bis 2023) besonders stark von KKP betroffen.

9.2 KKP während des internationalen Kriseneinsatzes in Mali

Im Jahr 2012 brach in Mali eine multidimensionale Krise aus, als Tuareg-Rebellengruppen im Verbund mit dschihadistischen Gruppen große Teile des Landes eroberten und auf die Hauptstadt Bamako vorrückten (Haidara, 2015; 2023). In der Folge kamen seit 2013 eine Vielzahl internationaler ziviler und militärischer Interventionsmechanismen in Mali zum Einsatz. Die internationale Intervention muss vor dem Hintergrund des französischen Bestrebens gesehen werden, sein Patronagesystem mit westafrikanischen Staaten als Klienten aufrechtzuerhalten. Aus diesem Grund war Frankreich die *Lead Nation* der internationalen Intervention. Während der Intervention wurde die klientelistische Politik Frankreichs deutlich: Einerseits unterhielt Frankreich gute Beziehungen zu den Tuareg-Rebellen, die in Opposition zu der malischen Regierung standen, andererseits betonte Frankreich die Notwendigkeit des Wiederaufbaus des malischen Staates. Viele Malier beklagten daher, dass Frankreich ein doppeltes Spiel betriebe (Aliou, 2016; Le Challenger, 2023). Auch wurde in MINUSMA (Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali) immer wieder ein Instrument französischer Interessenpolitik gesehen (Hope 2019; Kéita 2023; Le Challenger 2023). Deutschland schloss sich dem Einsatz aufgrund seiner engen Partnerschaft mit Frankreich an (Versieux, 2015). Im Mittelpunkt der deutschen Interessen standen die internationale Sicherheit und die

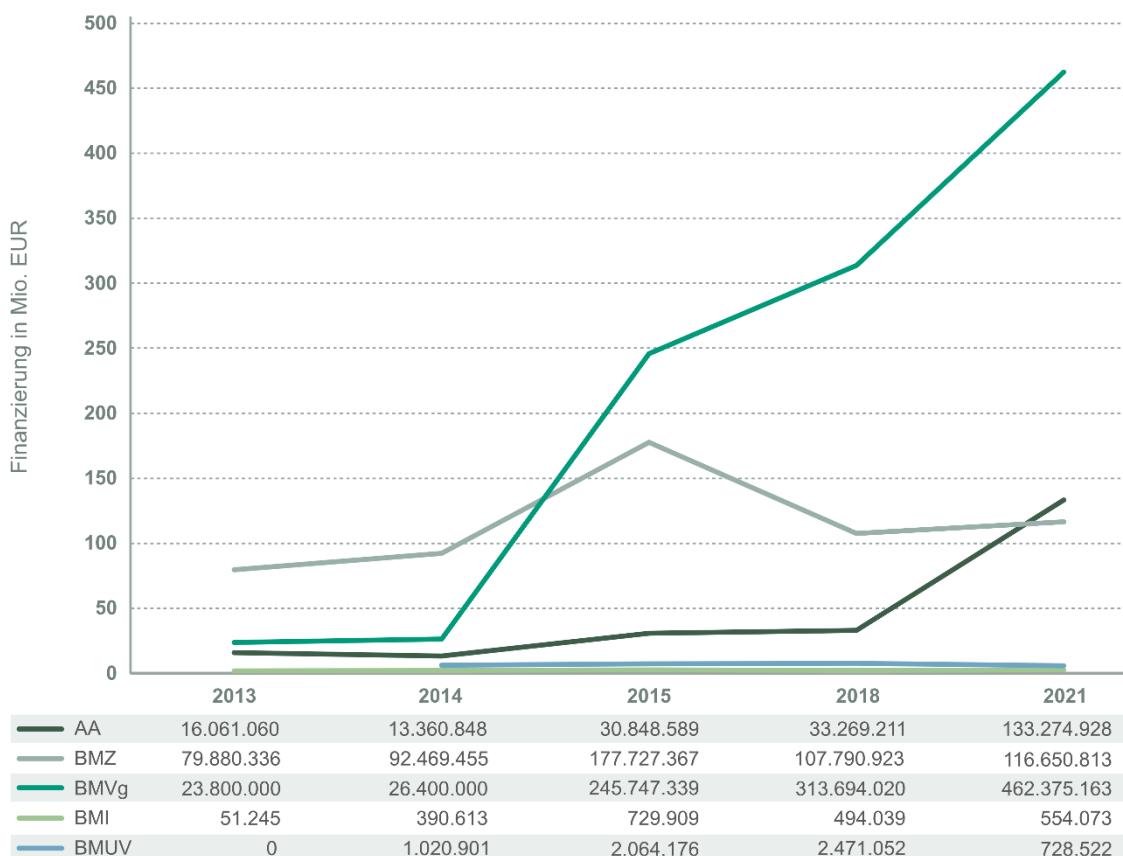
¹⁷⁸ Der ehemalige Direktor des Geheimdienstes, General Moussa Diawara, und sein Stellvertreter, Oberst Ibrahim Sanogo, sollen Drogenhändler aus der arabischen Tilemsi Community gegen Zahlungen von Mohamed Ould Mataly, einem ehemaligen Abgeordneten der malischen Nationalversammlung, geschützt und ihnen Straffreiheit versprochen haben (UN Security Council, 2020; Tinti, 2022; Cenozo, 2022). Die Affäre kam ans Licht, als im Rahmen der französischen Operation Barkhane gegen einen bekannten Drogenhändler Beweise für Geldzahlungen an die genannten Offiziere gefunden wurden.

Kontrolle und Verhinderung der Migrationsbewegungen aus Westafrika nach Europa (Maunganidze, 2023). Offizielles Ziel des deutschen Engagements in Mali und der Sahelzone insgesamt war „Instabilität und Gewalt einzudämmen und einer Verschärfung der vielfältigen Krisen in der Sahelzone entgegenzuwirken“ (Bundesregierung, 2023).

Unter der Präsidentschaft von Ibrahim Boubacar Kéita (2013-2020) erhielt die malische Regierung finanzielle Unterstützung in Höhe von durchschnittlich mehr als einer Milliarde US-Dollar (855 Millionen Euro) pro Jahr (OECD, 2023) – so viel, wie das Land nie zuvor erhalten hatte und für dessen Verwendung die Absorptionskapazitäten fehlten (Caramel, 2018). Diese Mittel kamen sowohl von multilateralen Gebern (EU; MINUSMA-Mechanismen) als auch von bilateralen Gebern. Deutschland gehörte zu den größten Gebern für Mali. Um Korruption zu minimieren, wurde ein Teil der Mittel als *off-budget* über Multi-Donor Treuhandfunds (z.B. EEF, EUTF) ausgegeben. Die malische Regierung erhielt jedoch auch direkte finanzielle Unterstützung von bi- und multilateralen Gebern (Sevaistre & Tisseron, 2013). So sagten die internationalen Geber Mali unmittelbar zu Beginn der Krise 2.120 Milliarden CFA-Francs (3,2 Mrd. Euro) für einen ersten Zeitraum von 2015 bis 2017 zu (Ministère de l'Economie et des Finances Mali, 2016). Deutschland steuerte hier einen Betrag von 100 Millionen Euro bei (Bundesregierung, 2013). Der durchschnittliche Anteil der direkten Hilfe zum Staatshaushalt (*on-budget*) an der Gesamthilfe für Mali lag bei 15 Prozent (Ministère de l'Economie et des Finances Mali, 2016). Diese internationalen Beiträge zum Staatshaushalt dienten in erster Linie der Finanzierung des malischen Sicherheitssektors, in die zwischen 2015 bis 2019 1.230 Milliarden CFA-Francs (über 1,8 Milliarden Euro) flossen.

Zwischen 2013 und 2021 belief sich das deutsche finanzielle Engagement für Mali auf 226 Millionen Euro für das Auswärtige Amt und 574 Millionen Euro für das BMZ (zivile Missionen). Die Mittel des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 1,8 Milliarden Euro (militärische Missionen). Abbildung 10 zeigt die Höhe des deutschen Beitrags an dem Kriseneinsatz in Mali.

Abbildung 10: Deutschlands ressortspezifisches finanzielles Engagement in Mali



Quelle: Schnabel & Witt, 2022, S. 24

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, floss ein erheblicher Teil der in Mali eingesetzten internationalen Mittel in den Sicherheitssektor. Der Sicherheitssektor wurde demnach hauptsächlich außerhalb des Haushalts über Treuhandfonds finanziert, insbesondere über die weiter unten genannten multilateralen Mechanismen, zu denen Deutschland einen erheblichen Beitrag leistet. Es ist jedoch anzumerken, dass internationale Hilfe auch innerhalb des Budgets durch direkte Budgethilfe von multilateralen Organisationen (z.B. EU) und Regierungen (z.B. Deutschland) geleistet wurde.

Tabelle 5: Internationales finanzielles Engagement für Mali im Laufe der Zeit

Internationale militärische Missionen	Internationales finanzielles Engagement für Mali im Laufe der Zeit					Gesamt (in €)
EUTM	1. Mandat €12,3 Mio. ¹⁷⁹	2. Mandat €27,7 Mio. ¹⁸⁰	3. Mandat €33,4 Mio. ¹⁸¹	4. Mandat €59,7 Mio. ¹⁸²	5. Mandat €133,7 Mio. ¹⁸³	266,8 Mio.
EUCAP Sahel	2014-2016 ¹⁸⁴ €16,9 Mio.	2016-2018 ¹⁸⁵ €49,5 Mio.	2018-2021 ¹⁸⁶ €95,3 Mio.	2021-2023 ¹⁸⁷ €89 Mio.	2023-2025 ¹⁸⁸ €73,1 Mio.	328,8 Mio.
MINUSMA	1,2 Milliarden US-Dollar (1,1 Milliarden Euro) / 10 Jahre (2013-2023)					11 Mrd.
Gesamt						11,59 Mrd.

9.2.1 KKP: Sicherheit und Stabilisierung

Das deutsche Engagement im Sicherheitssektor in Mali erfolgte multilateral in Zusammenarbeit mit der EU und den VN, insbesondere im Rahmen der Trainingsmission der EU (EUTM), der zivilen Krisenbewältigungsmission der EU (EUCAP Sahel Mali), dem Nothilfe-Treuhandfonds der EU (EUTF) und der MINUSMA. Diese Mechanismen fanden in einem Kontext statt, in dem sich in der malischen Armee bereits bestimmte Klientelsysteme etabliert hatten. Die Rekrutierung in die Armee war ein wichtiges Instrument, um diejenigen zu belohnen, die Politiker unterstützten (z.B. in Wahlkampagnen). Ziel des Präsidenten war es zudem, die Armeespitze mit eigenen Klienten zu besetzen.¹⁸⁹ Klientelnetzwerke innerhalb der malischen

¹⁷⁹ Official Journal of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013D0034>

¹⁸⁰ Official Journal of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014D0220>

¹⁸¹ Official Journal of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1534441935391&uri=CELEX:32016D0446>

¹⁸² Official Journal of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1534441968312&uri=CELEX:32018D0716>

¹⁸³ Official Journal of the European Union <https://eutmmali.eu/fr/mandats/#:~:text=The%20Council%20also%20provided%20an,strategic%20advice%20and%20education%20only.>

¹⁸⁴ Official Journal of the European Union - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0219> und https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2017.007.01.0018.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2017%3A007%3ATOC

¹⁸⁵ Official Journal of the European Union https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2017.007.01.0018.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2017%3A007%3ATOC und https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2017.007.01.0018.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2017%3A007%3ATOC

¹⁸⁶ Official Journal of the European Union https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2018.322.01.0024.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2018%3A322%3ATOC und https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2019.051.01.0029.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2019%3A051%3ATOC

¹⁸⁷ Public Affairs (2021)

¹⁸⁸ Official Journal of the European Union https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2023.008.01.0002.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2023%3A008%3ATOC

¹⁸⁹ So soll die Partei des Präsidenten, Rassemblement Pour le Mali (RPM), dem Generalstabschef bei der Rekrutierung für die Armee im Jahr 2017 eine Liste mit 475 Mitgliedern (Aktivisten der Partei des Präsidenten) vorgelegt haben, die automatisch rekrutiert werden sollten (Makadj, 2017). Diese Praxis scheint während der gesamten Amtszeit von Präsident Kéita üblich gewesen zu sein.

Armee waren wichtig, um die Loyalität der Truppen zu sichern und – falls nötig – gewährleisten zu können, dass der Sicherheitsapparat nicht untergraben wurde. Darüber hinaus machten in der malischen Armee einige Militärs Karriere, in dem sie innerhalb der militärischen Hierarchie Bestechungsgelder zahlten. Oft wurden bei der Rekrutierung und Vergabe von Posten zudem Verwandte und Klienten bevorzugt. Die Armee stellte in Mali lange Zeit den größten Arbeitgeber für arbeitslose Jugendliche dar. Darüber hinaus waren die Verteidigungsinstitutionen in Mali korruptionsanfällig, da es nur begrenzte Kontrollmechanismen und einen eingeschränkten Zugang zu Finanzinformationen gab (TI-DS, 2019). Diese Intransparenz beeinträchtigte die Wirksamkeit sowohl der externen als auch der internen Rechnungsprüfungsorgane. Die Beschaffung von Ausrüstung (BTI, 2020, Freedom House, 2020) sowie die Bezahlung von Geistersoldat:innen (Kéita, 2016; Bamada, 2021) waren Bereiche, in denen KKP systemisch auftrat. Im Folgenden sollen diese Schnittstellen zwischen Deutschland/ der EU und dem malischen Sicherheitssektor, an denen KKP eine Rolle spielte, näher beleuchtet werden.

a) MINUSMA

Für die Friedensmission MINUSMA (2013 bis 2023) stellte Deutschland zu Spitzenzeiten 1.400 Soldat:innen ab. Bis zu ihrem Ende trug die Mission zur Umsetzung des Friedensprozesses in Mali und zur Stabilisierung der zentralen Regionen des Landes bei. Das jährliche Budget von MINUSMA betrug während ihres gesamten Einsatzes in Mali über eine Milliarde Euro. Es gibt nur wenige Fälle, in denen MINUSMA in KKP verwickelt war:

Rekrutierung von Personal vor Ort: Seit Beginn von MINUSMA gab es Vorwürfe des Klientelismus, insbesondere bei der Rekrutierung von lokalem Personal, die als „mafiös“ bezeichnet wurde (Maliweb, 2014; Maliactu, 2014a). Das Auswahlverfahren galt als äußerst intransparent. Es wurde moniert, dass Stellenausschreibungen nur veröffentlicht wurden, um Formalitäten zu erfüllen. Die Einstellung von Verwandten erfolgte, so die Beschwerde, auf Empfehlung leitender MINUSMA-Mitarbeiter (Maliweb, 2014; Maliactu, 2014a). MINUSMA wies Vorwürfe der Vetternwirtschaft bei der Rekrutierung zurück und bekräftigte die Transparenz der Verfahren (Maliactu, 2014b).

Korruption: Zu den insbesondere durch Mitarbeiter:innen von MINUSMA bekannt gemachten Fällen von Korruption gehörten Projekte, die über den UN-Treuhandfonds für Frieden und Sicherheit¹⁹⁰ in Mali finanziert wurden. Ein Korruptionsvorwurf betraf ein Projekt im Wert von 270 Millionen CFA-Francs (ca. 411.000 Euro), das von Kanada und Norwegen finanziert wurde und 1.500 Begünstigten zugutekam. Von Seiten der MINUSMA erfolgte keine Reaktion auf die Vorwürfe.¹⁹¹

Uns ist kein Fall bekannt, in dem die Bundeswehr direkt mit KKP in Zusammenhang gebracht wurde. Was die deutschen Soldat:innen bei MINUSMA betrifft, so hatten sie wenig direkte Kontakte zu malischen Regierungsstrukturen und zur Bevölkerung, wie dies auch bei den deutschen PRTs in Afghanistan der Fall war. Die Aufgaben der Bundeswehr konzentrierten sich auf Versorgungsflüge, Lufttransporte für MINUSMA-Bedürfnisse und die Bereitstellung von Verbindungsoffizieren. Erst seit 2016 erweiterten sich ihre Aktivitäten um militärische Aufklärungsmissionen. Außerdem war die Bundeswehr für die Absicherung von Rettungseinsätzen und den Transport von Truppen und Ausrüstung zuständig (Blanchard, 2022).

b) EUTM/EUCAP

Deutschland war an den beiden Missionen der Europäischen Union, EUTM (2013 bis 2024) und EUCAP-Sahel Mali (seit 2014), beteiligt. Expert:innen, Polizei- und Zollbeamte:innen aus Deutschland sowie Soldat:innen der Bundeswehr waren an nahezu allen EUCAP-Missionen und -Operationen beteiligt. Die Gesamtstärke des deutschen Personals in EUTM Mali betrug zwischen 300 und 600 Personen (Bundesregierung, 2022). Die Hauptaufgabe von EUTM bestand darin, die Fähigkeiten der malischen Streitkräfte durch Ausbildung, technische Unterstützung und die Bereitstellung von Fahrzeugen und Computern zu verbessern (Michailof, 2018). EUTM und EUCAP Sahel gehörten zu den internationalen Operationen, die am stärksten

¹⁹⁰ Seit der Entsendung der MINUSMA im Jahr 2013 zahlte Deutschland insgesamt fast 31,6 Millionen US-Dollar in den Treuhandfonds ein.

¹⁹¹ Das betreffende Projekt trug den Titel: „Women's Vestibules of Watch for a Transition and Inclusive Elections [in lingua franca: *Muso ni Demiseni Ka Kolochi Bulon* (MDKB)]. Die Korruptionsvorwürfe richteten sich gegen die „Spitze von MINUSMA“. Die Autoren forderten in verschiedenen Anfragen, dass der offizielle Projektbericht veröffentlicht wird (Ouologuem, 2023). Angesichts der ausbleibenden Reaktion von MINUSMA starteten die Ankläger eine Petition, in der die Unterzeichner die Veröffentlichung des betreffenden Projektberichts forderten. Ohne diese Petition (Ouologuem, 2023) wäre dieser Korruptionsvorwurf nicht öffentlich bekannt geworden. Die Mission endete ohne offizielle Reaktion auf den Fall.

mit KKP konfrontiert waren. Denn sie standen in direktem Kontakt mit den malischen Verteidigungs- und Sicherheitsinstitutionen, in denen KKP tief verwurzelt ist:

- Die Klientel- und Patronagenetzwerke innerhalb der malischen Verteidigungs- und Sicherheitsinstitutionen führten zwangsläufig dazu, dass ein erheblicher Teil der von der Militärführung für die Ausbildung vorgeschlagenen Soldat:innen, die an der von der EU angebotenen Ausbildung teilnahmen, aus deren Klientelnetzwerken stammten. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass einige Soldat:innen, die an den Staatsstreichen beteiligt waren, von der EUTM ausgebildet worden waren. Wenn EUTM für Klientelnetzwerke instrumentalisiert wurde, dann sicherlich ohne ihr Wissen. Wir fanden keine Indizien für eine intendierte Förderung gewisser Patronagestrukturen durch EUTM. EUTM bildeten nach eigenen Angaben in elf Jahren 20.000 malische Militärangehörige aus (MEDI, 2024), was einem Drittel der Gesamtstärke der malischen Armee von geschätzten 65.000 Angehörigen entspricht (Segbedji, 2023).
- KKP-relevante Themen standen nicht auf dem Lehrplan der Trainings. EUTM war auch nicht mit Angelegenheiten, die KKP zum Gegenstand hatten, befasst. Zwar hatte die Mission keine Kontrolle über die vom Generalstab für die Ausbildung vorgeschlagenen Personen, wohl aber über die Anzahl der für die Ausbildung zugelassenen Soldat:innen. Daher waren sie nicht vom Phänomen der Geistersoldat:innen betroffen, da die zugelassenen Soldat:innen auch tatsächlich an der Ausbildung teilnahmen.

c) EEF

Seit Beginn der internationalen Intervention leistete der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung Malis. Die EEF-Beiträge erfolgen sowohl außerbudgetär als auch im Rahmen der direkten Budgethilfe. Von 2014 bis 2020 trug die EU über den EEF 615 Millionen Euro zum Haushalt Malis bei. Dieser Beitrag wurde durch das Multiannual Indicative Programme für Mali (2021 bis 2027) ergänzt, das für den ersten Zeitraum (2021 bis 2024) mit 373 Millionen Euro ausgestattet ist, vorbehaltlich einer weiteren Mittelzuweisung für den zweiten Durchführungszeitraum (2024-2027) (Delegation der Europäischen Union in der Republik Mali, 2021). Die vom EEF an den malischen Staatshaushalt gezahlten Mittel wurden auch für die Beschaffung von militärischem Gerät und die Zahlung von Sold verwendet.

- **Geistersoldat:innen:** Bis in die jüngere Vergangenheit zahlte die Militärverwaltung die Gehälter der malischen Soldat:innen bar aus. Die Gehälter stammen aus dem Staatshaushalt, mit erheblicher Unterstützung der Europäischen Union. Dieses Zahlungssystem war undurchsichtig und bot erheblichen Spielraum für Veruntreuung. Über mehrere Jahre hinweg steckten Mitglieder der Militärhierarchie die monatlichen Gehälter von Tausenden von Geistersoldat:innen illegal in ihre eigenen Taschen.¹⁹² Zudem wurde seit Beginn des Bürgerkriegs ein Zuschlag für Soldat:innen, die an der Front gegen die Dschihadisten kämpften, gezahlt. Durch ihre Verbindungen innerhalb der Militärhierarchie meldeten sich diverse Soldat:innen fiktiv zum Einsatz, um sich die Einsatzprämie zu erschleichen. Außerdem riefen einige „Zonenkommandanten“, die eine bestimmte Anzahl von Soldat:innen unter ihrem Kommando haben mussten, nur die Hälfte der erforderlichen Soldat:innen ab, meldeten aber die volle Anzahl in den erforderlichen Dokumenten an, um sich die Prämien der fehlenden Soldat:innen anzueignen. Viele malische Militärposten waren daher absichtlich unterbesetzt und somit nicht in der Lage, auf Angriffe bewaffneter Gruppen effektiv zu reagieren. Korruptionsskandale und Veruntreuung von Geldern im Sicherheits- und Verteidigungssektor entzogen den Verteidigungs- und Sicherheitskräften erhebliche Ressourcen und beeinträchtigten ihre Effektivität vor Ort (Lebovich, 2013; Raffinot, 2023). Die Europäische Union sah sich im Rahmen ihrer Budgethilfe für Mali mit dem Problem von Geistersoldat:innen und gefälschten Einsatzprämien zunehmend konfrontiert. Da es keine zentrale Datenbank und kein effektives Personalverwaltungsinstrument gab, installierten die kanadische Regierung und die EU bereits 2014 ein Personalinformationssystem (SIRH) (Kéita, 2016). Das beauftragte Unternehmen sah sich mit zahlreichen Behinderungen durch hohe malische Militärs konfrontiert. Nach zwei Jahren kündigte das Ministerium für Verteidigung und Veteranen den Vertrag mit dem Unternehmen (Kéita 2016). Etwas später, im Mai 2021, identifizierte die EU mithilfe des SIRH 6.541 Geistersoldat:innen (Bamada, 2021). Die EU schätzte die Verluste durch Geistersoldat:innen auf mehr als 70 Milliarden CFA-Francs (rund 106 Millionen Euro). Da die EU die Budgethilfe direkt an das malische Finanzministerium überwies, das für das

¹⁹² Dieses System schwächte die Fähigkeit der Streitkräfte, den bewaffneten Gruppen im Norden des Landes die Stirn zu bieten, erheblich. Die Regierung glaubt, sich auf eine Reserve an Soldat:innen verlassen zu können, die nur auf dem Papier existiert. Dieses Phänomen der Geistersoldat:innen wurde in zahlreichen Garnisonen beobachtet, insbesondere in Ménaka, Aguelhoc und Mopti (Tull, 2019).

Erreichen der mit der EU vereinbarten Ziele verantwortlich war (RFI, 2021), setzte sie ihre finanzielle Unterstützung für den malischen Haushalt aus und machte ein Aufheben der Aussetzung von der tatsächlichen Auszahlung der Solde abhängig. Die Digitalisierung der Gehaltszahlungen an die malischen Soldat:innen, die mittlerweile umgesetzt wurde, wurde somit auf Druck der EU als Anti-Korruptionsmaßnahme umgesetzt.

- **Auftragsvergabe:** Die Auftragsvergabe im Sicherheitssektor ist angesichts der enormen Budgets, des hohen Bedarfs und des hohen Grades an Vertraulichkeit, der diesen Sektor kennzeichnet, von entscheidender Bedeutung.¹⁹³ Der Vorwand der „Geheimhaltung aus Verteidigungsgründen“ erlaubt es dem Militär oft, externe Kontrollorgane von militärischen Angelegenheiten zu umgehen. Der Oberste Rechnungshof von Mali veröffentlichte jedoch mehrfach Berichte über Verteidigungsaufträge: So erzielte etwa ein Unternehmen, das mit einem Eigenkapital von wenigen Millionen CFA-Francs einen Auftrag im Wert von neun Milliarden CFA-Francs (ca. 14 Millionen Euro) erhielt, einen Gewinn von über zwei Milliarden CFA-Francs (ca. drei Millionen Euro) (Vérificateur général du Mali, 2014). Die Mittel für den Kauf von Ausrüstung stammten aus dem Staatshaushalt, der wiederum zu einem großen Teil durch Beiträge der internationalen Partner Malis finanziert wurde. Neben dem Beitrag über den EEF leistete Deutschland regelmäßig Beiträge in Form von „direkter Budgethilfe“ an Mali (siehe Abbildung 10). Darüber hinaus belief sich die deutsche Budgethilfe für die malische Regierung zwischen 2021 und 2023 auf insgesamt 69,1 Millionen Euro (Mali News, 2023). Somit wurde das Beschaffungswesen, in dem es immer wieder zu Korruptionsfällen kam, sowohl aus deutschen wie auch aus EU-Mitteln finanziert.

Die Wahrnehmung, dass der Sicherheitssektor von KKP durchdrungen war, diente auch als Rechtfertigung für den Putsch des Militärs am 18. August 2020, der die demokratisch gewählte Regierung von Präsident Kéita stürzte. Neben anderen Missständen äußerten die Putschisten in ihrer ersten öffentlichen Rede ihre Frustration über die Korruption und Vetternwirtschaft in der Armee (Bensimon, 2020). Im Gegensatz zu früheren Staatsstichen in Mali, die ein bestimmter Korps innerhalb der Streitkräfte anführte, beteiligten sich Vertreter aus allen Teilen der Streitkräfte am Staatsstreich gegen Präsident Kéita. Dies lässt auf eine Mobilisierung schließen, die über die traditionellen Klientelnetzwerke hinausgeht. Nach dem Staatsstreich setzte eine neue Dynamik ein, die sich in einer veränderten Haltung des Militärregimes äußerte, insbesondere in einer völligen Abkehr vom Patron Frankreich und einer Hinwendung zu Russland. Dies bedingte eine Abkühlung des Verhältnisses zu den westlichen Gebern und Partnern, und bedingte nach und nach die Beendigung nahezu aller Interventionen im Sicherheitsbereich – mit Ausnahme von EUCAP-Sahel.

9.2.2 KKP: Statebuilding and Governance

Die „Fragilität“ des malischen Staates wurde oft als Grund dafür angeführt, dass er in weiten Teilen des Landes (z.B. im Norden und in den Randgebieten) nicht in der Lage war, grundlegende Leistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung und wirtschaftliche Möglichkeiten bereitzustellen. Dies erklärt, weshalb das Gros der Bevölkerung den malischen Staat nicht als legitimen Garanten für Sicherheit ansah. In der Bevölkerung dominierte die Wahrnehmung, dass die mangelnde Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen weniger ein Kapazitätsproblem ist, als vielmehr, dass der Staat aufgrund der endemischen Korruption nicht in der Lage war, diese zu erbringen. Denn die Staatsmittel wurden zugunsten kleiner Klientelnetzwerke verwendet.¹⁹⁴ So verhinderte KKP den Staatsaufbau fundamental. Bei der Vergabe von politischen Ämtern waren politische Loyalitäten und Klientelismus entscheidend. Viele Personen erhielten Regierungsämter aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit oder familiärer Beziehungen und nicht aufgrund ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen (USAID, 2013; L'Inter de Bamako, 2023).

¹⁹³ Der größte Skandal im Bereich der betrügerischen Rechnungsstellung betraf den Staat selbst und eine Firma namens Guo Star, die einen Vertrag über den Kauf von militärischer Ausrüstung im Gesamtwert von 69 Milliarden CFA-Francs (über 105 Millionen Euro) abgeschlossen hatte. Der malische Staat schloss diesen Vertrag mit Guo Star im gegenseitigen Einvernehmen und ohne Ausschreibung (Maliactu, 2014a). Darüber hinaus übernahm der Staat selbst eine Bürgschaft für die Bank, die der Firma ein Darlehen gewährt hatte. Der Rechnungshof deckte im Zuge seiner Ermittlungen Fälle von überhöhten Rechnungen auf: So wurde ein Paar Socken mit einem Stückpreis von 10.000 F CFA (ca. 15 Euro) in Rechnung gestellt, obwohl der tatsächliche Preis nur 1.745 F CFA (ca. zwei Euro) betrug; ein Zelt für 20 Personen, das normalerweise 2.370.000 F CFA (ca. 3.600 Euro) kostet, wurde mit 6.150.000 F CFA (ca. 9.000 Euro) in Rechnung gestellt usw. (Maliactu, 2014b).

¹⁹⁴ Vier Faktoren trugen dazu bei, dass die Bevölkerung die Institutionen als ineffizient und illegitim wahrnahm: Unsicherheit im Norden, Mangel an politischem Willen, Mangel an Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie endemische Korruption, Klientelismus und Strafflosigkeit (USAID, 2013).

Die internationalen Geber konditionalisierten die malische Regierung immer wieder, bestimmte Mechanismen und Institutionen zur Bekämpfung der KKP einzurichten.¹⁹⁵ In der Regel übten sie Druck auf den Staat aus, um ein für KKP ungünstiges Umfeld zu schaffen, den Staat bei der Einrichtung nationaler Instrumente zur Korruptionsbekämpfung zu unterstützen und die Kapazitäten der Akteure im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu stärken. Die zur Bekämpfung von KKP eingerichteten Institutionen deckten immer wieder Korruptionsfälle auf. Das Hauptproblem bei der Aufklärung lag allerdings in der mangelnden Strafverfolgung von Korruptionsfällen.¹⁹⁶ Hier boten die internationalen Geber, insbesondere die EU, den malischen Partnern Schulungen und Kapazitätsaufbau an.¹⁹⁷ Trotz dieser Bemühungen wurden keine wirklichen Fortschritte bei der Bekämpfung von KKP erzielt, da zwar Schulungen durchgeführt wurden, die Praktiken jedoch weitgehend unverändert blieben.¹⁹⁸ Angesichts der mangelnden Fortschritte in diesem Bereich nahmen die Frustrationen über das Ausmaß von KKP bei den internationalen Gebern wie der malischen Bevölkerung zu.¹⁹⁹ Der damalige deutsche Botschafter in Mali, Dietrich Becker, äußerte seine Enttäuschung 2019 öffentlich und sorgte damit für kontroverse Diskussionen in Mali.²⁰⁰

9.2.3 KKP: Entwicklung

Im Bereich der Entwicklungsleitungen war Deutschland der größte europäische Geber für Mali.²⁰¹ So belief sich der Beitrag Deutschlands im Jahr 2022 auf 50,9 Millionen Euro (d. h. 17 Prozent der gesamten Hilfe, die Mali erhielt) und im Jahr 2023 auf 28,6 Millionen Euro (d. h. 12,3 Prozent der gesamten Leistungen, die Mali erhielt) (Humanitarian Response Plan, FAO, 2022; 2023). Das deutsche EZ-Engagement wurde hauptsächlich über DO (z.B. GIZ, KfW) umgesetzt (Doumbia, 2024). Entwicklungsleistungen für Mali scheinen wenig oder gar nicht von „großer Korruption“ betroffen gewesen zu sein. Diese Feststellung entspricht einem globalen Trend, demzufolge die durch Betrug verursachten Verluste der ODA-Akteure durchweg unter einem Prozent liegen (ONE France, 2023). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Großteil der Entwicklungsleistungen über DO abgewickelt wird, die über eigene Kontroll- und Monitoringsysteme verfügen.²⁰² Nationale/ lokale NRO erhalten keine direkten Mittel aus Deutschland, einige von ihnen sind jedoch an der Umsetzung von Projekten beteiligt, die von internationalen NRO verwaltet werden. Die gleiche Beobachtung gilt für den Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Mali (EUTF), einen multilateralen Mechanismus, dessen Entwicklungsleistungen außerhalb des Haushalts und über Treuhandfonds bereitgestellt werden.²⁰³ Wie im Falle Afghanistans dürfte jedoch auch in Mali die Ineffizienz bei der Verteilung der Mittel ein großes Problem darstellen.

¹⁹⁵ Diese Mechanismen und Institutionen schließen ein: Generalrechnungsprüfer; die malische Zentralstelle zur Bekämpfung der unrechtmäßigen Bereichserhebung (OCLEI); nationale Finanzinformationsstelle; Behörde für öffentliche Auftragsvergabe und öffentliche Dienstleistungen.

¹⁹⁶ Die EU deckte durch ihr eigenes Kontrollsysteem häufig Fälle von überhöhten Rechnungen auf, z.B. im Ministerium für im Ausland lebende Malier. Die Strafverfolgung erwies sich jedoch als äußerst ineffektiv.

¹⁹⁷ So organisiert das Mali Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung regelmäßig öffentliche Seminare zum Aufbau von Kapazitäten – insbesondere für Rechnungsprüfer – im Kampf gegen Korruption und für eine gute öffentliche Finanzverwaltung (FES, 2023).

¹⁹⁸ Online Interview, 13. Mai 2024 mit einem leitenden EU-Beamten, der in Mali von 2019 bis 2023 arbeitete.

¹⁹⁹ « La frustration de la communauté internationale qui, en dépit des sommes consacrées et des efforts fournis, ne voit pas les États sahéliens mettre en place des réformes sur des dossiers pourtant à l'origine des violences (lutte contre la corruption, lutte contre le détournement de l'aide (...)). La deuxième frustration est celle des populations, victimes des violences et des dérives des États, qui entendent les déclarations et engagements de leurs dirigeants et de la communauté internationale tout en voyant leur situation continuer à se dégrader » (Antil & Maurice, 2022, S. 10).

²⁰⁰ Dietrich Becker sagte in einem Interview „Ich würde keinem Deutschen raten, in Mali zu investieren“ (zitiert in Fotso, 2019) und prangerte gleichzeitig „die Korruption der malischen Richter“ an (Dietrich Becker, zitiert in Studio Tamani, 2019). Die Meinungsäußerung des deutschen Botschafters löste eine Staatsaffäre aus, da die beiden wichtigsten Richtervereinigungen Malis, das Syndicat Autonome de la Magistrature und das Syndicat Libre de la Magistrature, die Regierung aufforderten, „diese Anschuldigungen ohne Beweise des deutschen Botschafters zu verfolgen.“ Diese Episode zeigt, wie sensibel das Thema KKP in Mali ist, insbesondere wenn ein internationaler Akteur es wagt, Stellung zu beziehen.

²⁰¹ Um die Bedeutung der deutschen Hilfe für Mali zu verdeutlichen, sollte man sich vor Augen halten, dass von 1960 bis heute rund 1.000 Milliarden CFA-Francs (1,5 Milliarden Euro) von deutschen Regierungsstellen für Mali bereitgestellt wurden (Doumbia, 2024).

²⁰² Dass die Entwicklungsleistungen von KKP relativ unberührt blieben, kann auch daran liegen, dass die KfW und GIZ mit der malischen Verwaltung eng zusammenarbeiten, um die festgelegten Ziele zu überwachen (Doumbia, 2024).

²⁰³ Mathieu (2000) zeigte in einer früheren Arbeit anhand mehrere Beispiele auf, wie Entwicklungsakteure in Mali in „kleine Korruption“ verwickelt waren: Zum Beispiel, wenn bestochen wurde, um eine Transaktion zu vereinfachen oder ein Verwaltungsverfahren zu beschleunigen. Außerdem wurden Hilfsgüter stets am Zoll aufgehalten, bis die „legitimen“ Mittelsleute (Zollbeamten, Spediteur:innen, Grenzpolizei) eine „ausreichende“ Belohnung für ihre Bemühungen erhalten hatten. Dies galt auch für die Registrierung von Fahrzeugen für Hilfsprojekte, wie die Ausstellung von Aufenthaltsvisa.

9.3 Fazit

Am Beispiel Malis konnte wir aufzeigen, dass nicht nur in Afghanistan, sondern auch in einem deutschen Kriseneinsatz in einem anderen kulturellen und gesellschaftlichen Kontext KKP eine Herausforderung für eine internationale Intervention darstellt. In Mali, wie in Afghanistan, begünstigten die gesellschaftlichen Normen KKP. Seit der französischen Kolonialisierung hatte sich im Staatsapparat sukzessive ein Patronagesystem herausgebildet. Korruption auf höchster Ebene stellt eines der größten Probleme Malis dar und betrifft alle Bereiche des Staatswesens. Politische Entscheidungsträger an wichtigen Schnittstellen sind in der Regel in KKP verwickelt. Auch wenn es sich hier um Korruption auf höchster Ebene handelt, ist die „kleine Korruption“ nicht weniger bedeutsam und ein wesentlicher Bestandteil des Korruptionsproblems in Mali.

Mit Beginn der Krisenintervention 2013 setzten eine Reihe von internationalen Interventionsmechanismen in Mali ein, die mit KKP konfrontiert waren. Wie in Afghanistan verfolgten die internationalen Geber auch in Mali den Ansatz der finanziellen Unterstützung außerhalb des Haushalts und über Treuhandfonds. Der größte Teil der Mittel war für den Verteidigungs- und Sicherheitssektor, der am stärksten von KKP betroffen war, vorgesehen. Da die Bundeswehr in MINUSMA – ähnlich wie die PRTs in Afghanistan – jedoch nur wenig Interaktionen mit der malischen Gesellschaft und dem malischen Staat hatte, kam es hier nur selten zu Korruptionsfällen. Dies war dagegen weit stärker im malischen Sicherheitssektor der Fall. Die Konditionalisierung im Sicherheitssektor durch die EU zur Aufdeckung und Bekämpfung von Geistersoldat:innen zahlte sich aus. Damit wurde in Mali deutlich mehr erreicht als in Afghanistan, wo Konditionen zwar immer wieder angekündigt, aber – aufgrund der prekären Sicherheitslage – kaum in die Praxis umgesetzt wurden. Die deutschen und internationalen Hilfsorganisationen setzten wie in Afghanistan eigene Kontroll- und Monitoring-systeme zur Eindämmung der „kleinen Korruption“ ein.

10

Ergebnisse und Empfehlungen

Das vorliegende Gutachten behandelte die Rolle, die KKP während der 20-jährigen Intervention (2001 bis 2021) in Afghanistan für den deutschen Einsatz spielte. Für eine Analyse definierten wir zunächst die zentralen Begrifflichkeiten der drei Hauptbegriffe Korruption, Klientelismus und Patronage und setzten diese in einen gemeinsamen Kontext (Kap. 2). Zur Erweiterung bzw. Abgrenzung des Korruptionsbegriffes führten wir zudem den Begriff der Ressourceneffizienz ein.

Anschließend (Kap. 3) stellten wir kurz die Ausgangslage vor 2001 dar und welche Rolle KKP in Afghanistan spielte. In Afghanistan, das auf eine lange Geschichte der Rentierwirtschaft verweisen kann, verfestigten sich im Verlaufe des seit 1979 anhaltenden Krieges Strukturen der KKP aufgrund politischer Fragmentierung, Mobilisierung ethno-religiöser Identitäten und einer dominierenden Gewaltwirtschaft.

Die Bedeutung von KKP untersuchten wir im Zeitraum des Kriseneinsatzes auf verschiedenen Ebenen. Auf einer ersten Ebene (Kap. 4) untersuchten wir, inwiefern sich die politischen Prozesse und das strategische Vorgehen im Wiederaufbau auf KKP auswirkten. Hier beleuchteten wir die Rolle der internationalen Interventionsgemeinschaft, deren Entscheidungen über Vorgehensweisen und Ansätze in Afghanistan, die zum Teil auch zeit-, politik- und kontextspezifisch bedingt waren und zusammen mit dem politischen Kontext in Afghanistan ein günstiges Umfeld für die Ausprägung von KKP schufen.

Auf der zweiten Ebene (Kap. 5) betrachteten wir dann die drei Felder der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus in Afghanistan: a) Sicherheit und Stabilisierung, b) Staatsaufbau und Governance und c) Entwicklung und Zivilgesellschaft. Hierbei untersuchten wir zum einen, wie sich KKP in afghanischen Prozessen und Institutionen niederschlug, zum anderen, wie die internationale Gemeinschaft und die deutschen DO/ Bundeswehr/ Polizei mit KKP umgingen.

Auf einer dritten Ebene (Kap. 6) berücksichtigten wir als reflektives Moment, welche Bedeutung die Afghan:innen selbst KKP einräumten. So wird ersichtlich, dass das afghanische Verständnis von KKP ein anderes war als das der internationalen Gemeinschaft.

Zudem analysierten wir, wie die afghanische Regierung, die internationale Gemeinschaft und die deutschen DO mit KKP umgingen (Kap. 7). Hierbei stiegen wir in die Organisationsstrukturen ein, betrachteten die Kontroll- und Monitoringmechanismen sowie die Einfallstore für KKP.

In einem zusammenfassenden Kapitel (Kap. 8) nahmen wir eine großenbezogene ökonomische Einordnung von KKP vor.

Schließlich überprüften wir am Ende des Gutachtens (Kap. 9) am Beispiel des Kriseneinsatzes in Mali, inwiefern die strukturellen Bedingungen und der Umgang mit KKP in Afghanistan einen Einzelfall darstellte oder sich übertragen lässt.

Im diesem abschließenden Kapitel wollen wir die zentralen Ergebnisse der Studie diskutieren und anschließend konkrete Empfehlungen für zukünftige Kriseneinsätze im Umgang mit KKP formulieren.

10.1

Ergebnisse

Die folgenden dreizehn Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1) **KKP als Herausforderung in Kriseneinsätzen:** KKP tritt in allen gesellschaftlichen und politischen Systemen auf – selbst in Ländern, die sich durch gute Regierungsführung auszeichnen. Wie allerdings der Vergleich der Fallstudien Afghanistan und Mali zeigt, stellt KKP eine besondere Herausforderung für Länder dar, die keinen abgeschlossenen Staatsbildungsprozess durchlaufen haben und die von Bürgerkriegen zerrüttet wurden. In solchen Gesellschaften stellen Patronage- und Klientelstrukturen dominierende Überlebensstrategien dar, die mehr Vertrauen genießen als abstrakte staatliche Institutionen. In solchen Kontexten entwickeln sich auch sehr leicht dominante Rentenökonomien, die sich aus internationalen Zuschüssen und/ oder einer Schattenwirtschaft speisen. Der Staat selbst avanciert zu einem „Selbstbedienungsladen“ und wird von den herrschenden Eliten als „Pfründe“ gesehen. Dann ist der Punkt erreicht, an dem das System nur noch einer kleinen Elite und nicht mehr kollektiven Interessen zu Gute kommt, zumal die Gelder von außen kommen und als unendlicher Überfluss angesehen werden. Korruption ist in solchen Systemen endemisch, da sie das „Schmiermittel“ für die Aufrechterhaltung von Klientelnetzwerken bildet. Wie der Fall Afghanistan zeigt, sind die Patronagestrukturen umso resilenter, wenn sie auf gemeinsame ethnoreligiöse Identitäten und kulturelle Praktiken zurückgreifen können. Vor allem die Verwobenheit der afghanischen Politik mit einer Schattenökonomie (Narco State) sowie einer Kultur der Straflosigkeit erschweren in Afghanistan eine Einhegung von KKP. Interessant ist der Scheitelpunkt, an dem sich ein

Patronagesystem von einem sozialen Überlebensmechanismus zu einer kontraproduktiven Kraft wandelt, indem es der persönlichen Bereicherung dient, Ungleichheit verfestigt, öffentliche Ressourcen zweckentfremdet, Institutionen untergräbt und den Staat aushöhlt, so dass Reformen und Antikorruptionsmechanismen zwecklos sind.

- 2) **KKP als Grund des Scheiterns:** KKP war nicht die Ursache für das Scheitern der internationalen Intervention in Afghanistan, sondern die Tatsache, dass die Interventen die Afghanen und die afghanische Kultur nicht anerkannten. KKP war eher Symptom einer Politik, die nicht auf Wandel, sondern auf die Etablierung gewisser Machteliten setzte. Um eigene Verluste zu minimieren, setzten die USA als Führungsnation auf die Aufrechterhaltung der Klientelsysteme ehemaliger Kriegsparteien. Es zeigte sich, dass mit der ersten Weichenstellung (Einsatz der Nordallianz gegen die Taliban) Prozesse in Gang gesetzt wurden, die nur schwer umkehrbar waren, und eine, dem internationalen Kriseneinsatz in Afghanistan inhärente Pfadabhängigkeit entstand: Die internationale Gemeinschaft (inkl. Deutschland) tolerierte KKP als Handlungslogik auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Prozessen und priorisierte ihre Bekämpfung zu spät. Je weiter die Bemühungen im politischen und zivilen Wiederaufbau ausgerollt wurden, desto stärker manifestierte sich KKP in den verschiedenen Prozessen.
- 3) **KKP in der Krisenintervention:** Der Kriseneinsatz in Afghanistan – noch stärker als in Mali – zeichnete sich dadurch aus, dass die internationalen Akteure die Überwindung von KKP zu spät als Priorität verstanden. Die internationalen Bemühungen und der Druck auf die afghanische Regierung zur Bekämpfung von KKP nahmen in den letzten Jahren der Intervention stark zu, wurden aber oft zu langsam und nicht konsequent genug umgesetzt. Im Falle Afghanistans wurden alle anderen Aufgaben wie etwa Staatsaufbau, Schaffung von Sicherheit, Friedenskonsolidierung, Armutsbekämpfung etc. dem „Krieg gegen den Terror“ untergeordnet. Das internationale System ermöglichte und tolerierte daher ein gewisses Maß an KKP aus Sicherheitsgründen. Die Strukturen von KKP in Afghanistan unterschieden sich nicht wesentlich von denen in anderen Ländern, aber die Korruptionsrate war aufgrund der Bereitstellung von zu vielen Finanzressourcen und fehlenden Aufnahmekapazitäten außergewöhnlich hoch. Zudem war die Intervention durch Ressourcenineffizienz geprägt: Es wurde viel Geld in Vorhaben gesteckt, die nicht gut durchdacht waren. Die „moralische Korruption“ der internationalen Interventen und der afghanischen Regierung verschaffte den Taliban Legitimität.
- 4) **Politische Strategie des Kriseneinsatzes:** Auf politischer Ebene wurden in den ersten Jahren Strukturen etabliert, die KKP auf allen Ebenen direkt oder indirekt sowie absichtlich und unabsichtlich beförderten. Dies war deutlich in den politischen Prozessen, in denen die USA wie die VN selbst Patronagepolitik betrieben und Wahlfälschungen bis zu einem gewissen Grad tolerierten. Noch stärker war dies im Wiederaufbau sichtbar, der viele Einfallstore für das Erstarken von KKP schuf. Hier zu nennen sind:
 - ehrgeizige Ziele in einem unrealistischen Zeitrahmen sowie die Bereitstellung von zu vielen finanziellen Ressourcen bei zu wenig vorhandenen Absorptionskapazitäten, die Stärkung eines Rentierstaats sowie die Priorisierung schneller Erfolge zu Lasten langwieriger staatlicher Aufbauarbeiten bedingten die Zunahme der „kleinen“ wie der „großen Korruption“, aber auch Ressourcenineffizienz;
 - der *Light Footprint*-Ansatz und der *Lead Nations*-Ansatz verhinderten eine Koordinierung und öffneten damit KKP Tür und Tor;
 - die Entstehung einer unkontrollierten Wiederaufbauindustrie und von Parallelstrukturen trugen zu einer enormen Ressourcenineffizienz bei;
 - das Fehlen einer langfristigen Strategie verhinderte ein Umdenken der Ausrichtung des Kriseneinsatzes und führte zu einer zu späten Priorisierung von KKP-Kontrollmechanismen und Antikorruptionsmaßnahmen.
- 5) **Institutionenaufbau:** Struktur und Organisation der Intervention in Afghanistan – mit der Priorisierung von Terrorbekämpfung – vermochten es nicht, den Spielregeln von KKP andere Spielregeln (v.a. Gute Regierungsführung) entgegenzusetzen und die Macht der Kriegsfürsten zu unterminieren. In Afghanistan schuf das Spannungsverhältnis bzw. der Zielkonflikt zwischen Terrorismusbekämpfung und Staatsaufbau ein günstiges Umfeld für KKP. Eine wirksame Bekämpfung von KKP konnte unter diesen Umständen nicht stattfinden; allenfalls war eine in Teilen erfolgreiche Einhegung (u.a. Treuhandfonds, *off-budgeting*) möglich, wenn auch nicht vollständig, da die Treuhandfonds von „großer Korruption“ betroffen waren. Aufgrund des durch die Bonner Verträge knapp gesetzten Zeitrahmens mobilisierte die internationale Gemeinschaft viele Ressourcen für einen überstürzten Aufbau von Regierungsstrukturen, anstatt den sukzessiven Aufbau nachhaltiger Strukturen mit Rechenschaftssystemen anzugehen. Dies schuf einen Nährboden für KKP, was sowohl die Sicherheits-

als auch die Entwicklungsziele Afghanistans langfristig gefährdete und den afghanischen Staat schwach hielt. Zudem begab man sich mehr und mehr in die Abhängigkeit von einer kleinen Elite, deren Handlungslogik auf KKP basierte. Am Ende wäre weniger (Geld) mehr gewesen, wenn es nachhaltig und sinnvoll für einen schlanken und rechenschaftspflichtigen Staat eingesetzt worden wäre, der seine Aufgaben hätte erfüllen können.

- 6) **Doppelstandards:** Die internationale Gemeinschaft hielt in ihren formalen Prozessen die Prinzipien von Guter Regierungsführung, Rechtstaatlichkeit und Demokratie aufrecht, die den Prinzipien von KKP diametral entgegengesetzt waren. Gleichzeitig tolerierte und bediente die internationale Gemeinschaft – ob bei den Wahlen oder bei der Vergabe von Projekten – afghanische Patronage- und Klientelstrukturen. Dieser Widerspruch bedingte, dass in den Augen der Afghan:innen die internationale Gemeinschaft als moralisch korrupt angesehen wurde und das Vertrauen in diese rapide abnahm.
- 7) **Treuhandfonds versus staatliche Verantwortung:** Die internationale Gemeinschaft entschied sich für den Weg, dem afghanischen Staat keine direkte Budgethilfe zu gewähren, sondern über Treuhandfonds und *off-budgeting* den Wiederaufbau zu gestalten. Alle Treuhandfonds, die von internationalen Organisationen/ Gebern verwaltet wurden, waren für Korruption anfällig (u.a. Gehälter für Geistersoldat:innen). So stellten die Treuhandfonds in Afghanistan kein wirklich überzeugendes Instrument zur Unterbindung von Korruption dar. In allen Treuhandfonds wurden – aufgrund grassierender Korruption – immer wieder neue Monitoringinstrumente eingeführt, um Korruption einzuschränken. Problematisch an den Treuhandfonds war zudem, dass letztlich dem afghanischen Staat die Eigenverantwortung über die Verausgabung der Mittel nicht zugetraut bzw. nicht zugestanden wurde und damit der Staat der Verantwortung der Mittelausgabe enthoben wurde. Hätte der afghanische Staat die Verantwortung hierfür übernommen, hätte dies – so die Befürchtung der Geber – zu einem Ausmaß von KKP geführt, das der Reputation der Geber (zu wenig Kontrolle) geschadet hätte; es hätte aber auch zu einer Intensivierung der Verteilungskämpfe zwischen konkurrierenden Patronagesystemen über die zur Verfügung stehenden Mittel führen können, was ein erneutes Abgleiten in den Bürgerkrieg hätte bedeuten können.
- 8) **Bundesrepublik Deutschland: Strategische Ebene:** Im Umgang mit KKP verfügten die Ressorts über keine gemeinsame Linie, sondern variierten zwischen Ausblenden der Thematik (BMI; BMVg) und Widersprüchlichkeit und Verzögerung im Umgang (Auswärtiges Amt; BMZ). Wir schließen uns im Urteil der ressortgemeinsamen Evaluation an, die zum Schluss kommt, dass „...auf strategischer Ebene keine Hinweise vor[liegen], dass sich die Bundesressorts ... hinreichend mit der Herausforderung [von KKP] auseinandergesetzt hätten“ (DEval, DHPol & GFA, 2023a, S. 6).
- 9) **Bundesrepublik Deutschland: KKP im operativen Wiederaufbau:** Als grundlegende Regel stellten wir fest, dass internationale und deutsche Organisationen umso stärker Korruption ausgesetzt waren, je mehr unkritische Interaktionen sie mit dem afghanischen Umfeld hatten, ohne ausreichendes Verständnis oder Wertschätzung des Kontexts: An dem einen Ende stand die Bundeswehr, die in ihren weitgehend isolierten PRTs kaum mit der Bevölkerung im Austausch stand. Am anderen Ende standen die DO, in denen Afghan:innen das Gros der Belegschaft stellten und die täglich mit der „kleinen Korruption“ konfrontiert waren. Anders verhält es sich bei Patronage und Klientelismus. Alle deutschen Organisationen förderten ausgewählte Patronagesysteme. Dies verstärkte die soziökonomische Ungleichheit zwischen den Profiteuren der Intervention und der restlichen Gesellschaft: Die Bundeswehr hielt sich lokale Kriegsfürsten gewogen; deutsche Durchführungsorganisationen bedienten die Klientelnetzwerke lokaler oder Exil-Eliten. Vor allem am Beispiel Mohammad Atta Noor, dem Gouverneur der nordafghanischen Provinz Balkh, lässt sich veranschaulichen, dass die Umsetzung deutscher Vorhaben an den lokalen Machtstrukturen ausgerichtet war. Primat des deutschen Kriseneinsatzes war es, über die Zusammenarbeit mit dominierenden Patronen die Sicherheit der deutschen Bundeswehrsoldat:innen zu gewährleisten. Anders als die Berichte der ressortgemeinsamen Evaluation und des Zwischenberichts der Enquete-Kommission identifizieren wir hier ein intendiertes Handeln auf der operativen Ebene.
- 10) **Gegenmaßnahmen:** Im Verlauf des Kriseneinsatzes unternahm die internationale Gemeinschaft eine Fülle von Aktivitäten, um KKP einzuschränken, deren Wirkung insgesamt ausblieb - teilweise weil sie zu spät und zu halbherzig umgesetzt wurden. Auf Druck der internationalen Geber gründete die afghanische Regierung ständig neue Behörden, um KKP einzuhegen; allerdings fehlte der politische Wille auf afghanischer und teilweise auch auf internationaler Seite sowie ein Rechtsapparat, der eine ernsthafte Strafverfolgung von KKP initiierte. Daher konnte im afghanischen Staats- und Verwaltungsaparat kaum eine Verhaltensänderung erwirkt werden. Die deutschen DO setzten ihre standardisierten Monitoring- und Kontrollmechanismen vor allem zur Bekämpfung der „kleinen Korruption“ ein,

wodurch diese in Grenzen gehalten werden konnte. Gleichwohl identifizierten wir viele Einfallstore, durch die in der Alltagspraxis Korruption ein ständiges Thema blieb. Aufgrund der politischen Kontextbedingungen (hoher Zeitdruck; Mittelabflussdruck) wurde „kleine Korruption“, sofern diese die herrschenden Kontrollsysteme unterlief, geduldet und teilweise normalisiert. So gab es eine gewisse Toleranzschwelle von KKP, die zum unausgesprochenen Wissensbestand deutscher DO gehört, die auch in anderen Weltgegenden Anwendung findet. Dies führte dazu, dass viele Entscheidungsträger:innen und Praktiker:innen Korruption in ihrem Umfeld rationalisierten, um die kognitive Dissonanz zu reduzieren. So war ein beliebtes Narrativ, dass das individuelle Ahnen von KKP ohnehin nichts am Gesamtsystem ändern würde bzw. eher schädlich wäre. So kam es zu moralischen Entkoppelungsmechanismen, bei denen sich Mitarbeiter:innen von den ethischen Implikationen ihres Handelns distanzierten und ungewollt korruptes Verhalten ermöglichten. Daher kam es nur vergleichsweise selten zur Anzeige von Korruption oder zu Sanktionen. Dies hätte eher einen Mehraufwand verursacht und widersprach dem Anreizsystem der DO. An dieser Stelle setzten die DO die falschen Anreize.

- 11) **Ressourceneffizienz:** Zwischen Korruption und Ressourceneffizienz tut sich ein Graubereich auf, in dem schwierig zu ermitteln ist, welche Ausgaben gerechtfertigt sind und welche nicht. So koppelte die Logik des Wiederaufbaus Afghanistans die Höhe der Mittel an die Fähigkeit, diese auszugeben, nicht aber an Effizienz und Sinnhaftigkeit. Die Bereitstellung zu vieler finanzieller Mittel bei zu geringer Absorptionskapazität bedingte eine Zunahme von Korruption im Großen wie im Kleinen. Das Hauptproblem waren die systemischen Ineffizienzen der Mittelverausgabung. So absorbierten Verwaltungs-, Sicherheits- und Implementierungskosten einen erheblichen Teil der Finanzmittel. Vor allem schlecht geplante oder schlecht durchgeföhrte Projekte, Ketten von Unterauftragsvergaben, das Zahlen von überhöhten Preisen sowie Geldrückflüsse in die Geberländer bedingten eine Ressourceneffizienz. Die Ressourceneffizienz wirkte sich weit stärker auf die für den Wiederaufbau zur Verfügung stehenden Finanzen aus als etwa die „kleine Korruption“.
- 12) **Größenordnung von KKP:** So gut wie jedes deutsche Vorhaben war mit Klientelnetzwerken konfrontiert und bediente diese – oftmals mit bestem Wissen. Verschiedene Studien geben an, dass im Schnitt in jedem Projekt ca. 35 bis 50 Prozent der Hilfsgelder im Interesse bestimmter Eliten verwendet wurden. Sicherlich lässt sich die Kooperation mit gewissen Patronen von Fall zu Fall legitimieren, um Vorhaben umzusetzen und übergeordnete Ziele zu erreichen. Problematisch ist, dass die bewusste Förderung gewisser Patrone nicht transparent gemacht wurde und die Konsequenzen nicht analysiert wurden – weder zwischen den Ressorts noch zwischen den Ressorts und den DO. Die Umsetzung von Vorhaben war in Afghanistan nur möglich, wenn man sich auf die Duldung eines Minimums an „kleiner Korruption“ einließ. Es war weniger die Frag des „ob“, sondern des „wieviel“. „Große Korruption“, die deutsche Finanzressourcen betraf, trat am ehesten in den Treuhandfonds auf. Allerdings traten die größten Verluste im Bereich der Ressourceneffizienz auf. Leider lagen uns zum deutschen Engagement keine quantitativen Einschätzungen zur Bedeutung von KKP für einzelne Vorhaben wie für den gesamten Kriseneinsatz vor. Legt man die Berechnungen von SIGAR zu Grunde und überträgt diese analog auf die Beträge, die die Bundesregierung für den Kriseneinsatz in Afghanistan aufwendete, kommt man zum Ergebnis, dass durch Korruption etwa 77 bis 123 Millionen Euro während des 20-jährigen Einsatzes verloren gingen, was 0,4 Prozent und 0,7 Prozent entspricht; durch Ressourceneffizienz betrug der Verlust 768 Millionen bis 1,2 Milliarden Euro, was 4,1 Prozent bis 6,6 Prozent entspricht. Diese Berechnung ist mit großer Vorsicht zu genießen. Eine valide Berechnung würde die Analyse und Prüfung einzelner deutscher Vorhaben bedürfen, was im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich war.
- 13) **KKP als gesamtgesellschaftliche Transformation:** Bei KKP handelt es sich um miteinander eng verflochtene und sich gegenseitig bedingende Handlungslogiken, die die gesamte Gesellschaft und Staatlichkeit auf allen Ebenen durchzieht und tief in den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen verwurzelt ist. Daher stellt KKP eine systemische Herausforderung dar, die nicht durch einzelne Reformen, Kontroll- und Monitoringmechanismen oder den Austausch von politischen Entscheidungsträger:innen in den Griff zu bekommen ist, sondern die einer gesamtgesellschaftlichen Transformation bedarf. So müssen sich Entscheidungsträger:innen gleich zu Beginn eines Kriseneinsatzes die Frage stellen, ob man diese Transformation angehen will – und über die notwendigen Instrumente und Ressourcen dafür verfügt – oder nicht. Zudem besteht seit der sog. Zeitenwende und der damit verbundenen Priorisierung auf Bündnis- und Landesverteidigung ein Zielkonflikt zwischen internationalen Kriseneinsätzen mit ressourcenbedingten Exit-Perspektiven und einer notwendigen Langfristigkeit bei der Unterstützung von beabsichtigtem gesellschaftlichen Wandel.

10.2 Empfehlungen

Basierend auf diesen evidenzbasierten Studienergebnissen und unter Hinzuziehung wissenschaftlicher Auswertungen zum Thema Korruption²⁰⁴ leiten wir im Folgenden detaillierte Empfehlungen zum Umgang mit Korruption bei zukünftigen Beteiligungen der Bundesregierung an internationalen Kriseneinsätzen (IKM) ab. Wie die Analyse gezeigt hat, bedarf es für jeden Krisenkontext möglichst vorab einer dezidierten Entscheidung, ob die Überwindung von KKP priorisiert werden soll oder ob KKP und ganz besonders die Dimensionen jenseits der sog. kleinen Korruption weitgehend nicht adressiert werden. Hier machen wir die Unterscheidung, ob die Intervention einen Stabilisierungs- oder einen Transformationsansatz verfolgt.

Bei einer Stabilisierungspolitik, wie sie das Auswärtige Amt (2022) definiert, werden über gezielte Anreize ausgewählte politische Prozesse oder Akteure beeinflusst, um etwa politische Prozesse zur Einhegung von Gewalt zu unterstützen oder eine Versöhnung zwischen Konfliktparteien zu ermöglichen. Dieses Verständnis von Stabilisierung kann mitunter die Aufrechterhaltung oder die Förderung von KKP legitimieren, wenn dadurch die Zielerreichung (u.a. Eindämmung von Gewalt, Friedensgespräche) sichergestellt wird. Das Argument lautet, dass nicht alle guten Dinge zusammenkommen und zur Erreichung eines übergeordneten Ziels KKP in Kauf genommen werden muss.

Entscheidet sich die Bundesregierung dagegen für eine Transformationspolitik, muss die Überwindung von KKP frühzeitig zur Querschnittsaufgabe erhoben und anschließend mit hoher Priorität durchgehalten werden. Denn in Kriseneinsätzen mit dem langfristigen Anspruch eines Systemwandels (Etablierung neuer Spielregeln, Transformation der politischen Kultur im Hinblick auf KKP) sind die negativen Auswirkungen von KKP – insbesondere skaliert und langfristig – auf den Zugang und die Verteilung von Ressourcen, auf Wohlfahrt/ökonomische und soziale („menschliche“) Entwicklung (*human development*) und das damit einhergehende langfristige Konflikt- und Destabilisierungspotenzial immens. So ist die Priorisierung der Bekämpfung von KKP eine strategisch-politische Entscheidung, die gegenüber anderen politischen Zielen abgewogen werden muss. Letztlich muss die Bundesregierung *vor Beginn* eines Kriseneinsatzes entscheiden, ob ein kurzfristiger Stabilisierungsansatz geplant ist – mit eventueller Inkaufnahme von KKP – oder ein langfristiger Transformationsansatz – mit Bekämpfung von KKP – gefahren werden soll. Wie das Beispiel Afghanistan eindrücklich aufzeigt, ist ein Wechsel der strategischen Zielsetzung im Laufe der Intervention kaum noch möglich und mit hohen Kosten und Glaubwürdigkeitsverlust verbunden.

Um diesem Umstand gerecht zu werden und neben konkreten Möglichkeiten zur holistischen Überwindung von KKP auch Handlungsempfehlungen für die politisch-strategische Entscheidungsfindung zu unterbreiten, haben wir den Empfehlungsteil wie folgt strukturiert:

- 1. Empfehlungen für die politisch-strategische Ebene der Bundesrepublik**
- 2. Empfehlungen für die politisch-strategische internationale Ebene/ Koordinierung im vernetzten Ansatz**
- 3. Empfehlungen für die operativ-strategische Ebene**
- 4. Empfehlungen zur Überwindung von KKP im Sinne eines transformativen Ansatzes**

1. Empfehlungen für die politisch-strategische Ebene der Bundesrepublik

- 1.1. KKP als zentrale Herausforderung adressieren:** Vor dem Hintergrund der Nationalen Sicherheitsstrategie und dem darin bekundeten Willen, zukünftig in Krisenkontexten stärker unterstützen zu wollen, bedarf es für jeden Konflikt und jedes Engagement unmittelbar vor Beginn einer Überprüfung, welchen Stellenwert KKP im Einsatzkontext bereits hat. Dies sollte durch Einsichten aufgrund einer eingehenden Kontextanalyse zur politischen Ökonomie des Krisenkontextes (Landes-/Regionalanalyse) und einer Friedens- und Konfliktanalyse (Peace and Conflict Analysis) mit Risikobewertung hinsichtlich KKP-Strukturen vor einem Engagement bewertet werden. Zudem ist auf dieser Basis und unter Berücksichtigung strategischer, nationaler, wie auch von Bündnisinteressen eine Entscheidung darüber notwendig, welchen Stellenwert die Bundesregierung KKP im jeweiligen Konfliktkontext beimessen will. Dies sollte in Abgleich mit einer realistischen Einschätzung der Ziele des Engagements und ihrer Erreichbarkeit einerseits sowie der zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen andererseits erfolgen. Bezuglich des Umgangs mit KKP sollten die

²⁰⁴ Dies ist eine Auswahl der wichtigsten Dokumente, die wir konsultierten: Hopp-Nishanka, Rogers & Humphreys (2022), World Bank (2015), Bak (2019), Bajpai & Myers (2020), Chêne/ Transparency International (2012), High-Level Advisory Group (2017), UNAMA (2021; 2019).

Ressorts ein gemeinsames Verständnis und Rahmenwerk (inkl. Szenarien; Leitlinien) entwickeln, wie sie mit KKP je nach politischer Zielsetzung umgehen, welche Zielkonflikte und konfliktverstärkenden Wirkungen auftreten können und welche Handlungsoptionen greifen. Dies setzt voraus, dass eine klare Positionierung aller Ressorts bezüglich Stabilisierungs- und Transformationspolitik stattfindet, die einer ständigen Überprüfung bedarf. Bei einer Stabilisierungspolitik, wie sie das Auswärtige Amt versteht, werden über gezielte Anreize ausgewählte politische Prozesse oder Akteure beeinflusst, was auch die Aufrechterhaltung von KKP umfassen kann. Entscheidet sich die Bundesregierung dagegen für eine Transformationspolitik, muss die Überwindung von KKP frühzeitig zur Querschnittsaufgabe erhoben und anschließend mit hoher Priorität durchgehalten werden. Die Ergebnisse sollten dokumentiert und periodisch überprüft und gegebenenfalls im weiteren Verlauf des Engagements angepasst werden (siehe nächste Empfehlung). Die Haltung der Bundesregierung zu KKP ist als inhaltlicher Bestandteil in die strategische Kommunikation zu einem Engagement aufzunehmen.

- 1.2. **Koordinierung der Ressorts und ihrer Instrumente:** Die Koordinierung der Ansätze und Instrumente zwischen den Ressorts ist zentral, um Kohärenz im Umgang mit KKP zu erzielen und das Zusammenspiel der zum Einsatz kommenden Instrumente nach Bedarf nachzusteuern. Von Beginn an sollten die Auswirkungen des Einsatzes auf jedes einzelne Instrument in Hinblick auf die übergeordnete Zielerreichung überprüft werden, um mögliche nicht beabsichtigte Folgen zu vermeiden. Der Einsatz der Bundeswehr sollte etwa nicht dazu führen, dass – entgegen einer übergeordneten Strategie – problematische Klientelnetzwerke bedient werden müssen. Aufgrund der teilweise vorhandenen Ressortkonkurrenz sollte die Koordinierung der Ministerien in einer Arbeitsgruppe entweder beim Kanzleramt oder einem ressortübergreifenden unabhängigen Gremium liegen (etwa einem zu schaffenden Bundessicherheitsrat), um einen „whole of government“-Ansatz zu ermöglichen, Leitlinien zu entwickeln und den kohärenten Umgang mit KKP sicherzustellen.
- 1.3. **Einrichtung einer Aufsichtsinstitution:** Gerade in Bezug auf die Überprüfung im Umgang mit KKP bedarf es der Einrichtung einer eigenständigen Aufsichtsinstitution, z.B. im Format einer Ombudsstelle, die unabhängig von der Bundesregierung und den internationalen Gebern über ein klares Mandat zur Prüfung und Untersuchung aller Vorhaben berechtigt ist und die Empfehlungen an die Ressorts aussprechen kann.²⁰⁵ Diese Stelle könnte analog zu SIGAR, das am US-amerikanischen Kongress angesiedelt ist, am Deutschen Bundestag angegliedert sein. Die vorgeschlagene Institution sollte regelmäßig detaillierte Berichte über die Ergebnisse, Empfehlungen und Maßnahmen, die als Reaktion auf die Prüfungen ergriffen wurden, veröffentlichen. Zweckmäßig und im Sinne der Transparenz zielführend wäre die Einrichtung eines benutzerfreundlichen Online-Portals, auf dem alle Berichte, Daten und Ergebnisse öffentlich zugänglich sind. Solch eine Institution wäre in der Lage, ein verantwortliches Handeln der Ministerien in Bezug auf KKP sicherzustellen. Der Bundestag sollte zudem die Ausschüsse nutzen, um die Ressortkohärenz im Hinblick auf KKP regelmäßig zu überprüfen.

2. Empfehlungen für die politisch-strategische internationale Ebene

- 2.1. **Gemeinsame internationale Strategie:** Wie das Beispiel Afghanistan verdeutlicht, ist die Koordinierung nationaler Interessen und Ziele und die Entwicklung einer kohärenten internationalen Strategie für multilaterale Kriseneinsätze zentral. Dazu gehört zum einen eine frühzeitige – im Idealfall dem Beginn eines Engagements vorausgehende – Verständigung darüber, welchen Stellenwert KKP im jeweiligen Krisenkontext bereits hat und wie dies die internationalen Partner im Hinblick auf eigene Interessen am Krisenengagement einordnen. Zum anderen ist zwingend eine Verständigung unter den internationalen Partnern darüber erforderlich, welche Rolle KKP als Teil der internationalen Strategie einnehmen soll, um gemeinsame strategische Ziele zu erreichen. Dazu gehört die Klärung der Frage, inwiefern die bestehenden gesellschaftspolitischen Strukturen aufrechterhalten werden sollen oder ob eine Transformationspolitik in Richtung neuer Spielregeln – in denen die Bedeutung von KKP gezielt abnimmt – angegangen werden soll. Einhergehend damit bedarf es von Beginn an einer kritischen Bewertung von Zielkonflikten und welche Vorgehensweisen bei deren Eintreten priorisiert werden. Wenn es hierüber keine Einigung gibt, ist der ausbleibende Erfolg der

²⁰⁵ Wenn man dies eng auf Korruption und Ressourceneffizienz fasst, könnte dies am Bundesrechnungshof angesiedelt sein, wenn die politische Dimension (Patronage, Klientelismus) einbezogen würde, käme der Bundestag infrage. Auch könnte dies auf EU-Ebene angesiedelt sein.

Mission vorprogrammiert. Sofern es Dissonanzen unter den internationalen Partnern gibt, sollten diese dokumentiert werden; ebenso gegebenenfalls die Gründe, die einen Partner im Verlauf des Engagements bewegen, bestimmte Programme und Maßnahmen nicht (weiter) mitzutragen und/ oder sich zurückzuziehen.

- 2.2. **Kohärente internationale Governance-Struktur und Instrumente:** Die Klarheit der Übereinstimmung in Zielen und dem gemeinsamen strategischen Ansatz muss sich auch in einer klaren Governancestruktur unter den internationalen Akteuren niederschlagen. Das *Lead Nation*-Konzept hat sich angesichts der komplexen Herausforderungen, u.a. was die Verzahnung und integrierte Wirkung der Instrumente betrifft, als ungeeignet erwiesen. Deshalb bedarf es einer klaren Führungsstruktur, die Kompetenzen, Aufgabenfelder und Entscheidungsprozesse vorgibt, aber dabei die Übersicht über die Verzahnung der Instrumente im Blick hat und anlassbezogen nachsteuern kann. Solch ein Gremium könnte seitens der VN – im Rahmen des UN ONE-Ansatzes und dem zivilen Clustermodell – oder als separate Koordinationsplattform aller beteiligten Akteure etabliert werden. Dabei ist eine klare Zuweisung der Federführung wichtig sowie der politische Wille und die Verpflichtung der internationalen Partner eine grundlegende Voraussetzung. Ansonsten besteht die Gefahr, dass aufgrund mangelnder Kohärenz und Koordination KKP viele Einfallstore findet. Die das integrative Zusammenwirken überwachende Koordinationsstruktur/-gremium sollte im Hinblick auf Fähigkeiten, Ressourcen und Instrumente der einzelnen Partner deren optimale Kombination für die Zielerreichung anstreben. So können idealerweise Polizei und Justiz, Drogen- und Terrorismusbekämpfung, Staatsaufbau und Sicherheit integrativer gedacht und Instrumente und Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden. Dies sind zentrale Elemente, um die Akzeptanz und Legitimität des Kriseneinsatzes zu erhöhen.
- 2.3. **Klare Spielregeln und Akzeptanz vorleben:** Die internationale Gemeinschaft muss sich selbst an die von ihr angestrebten Spielregeln halten, um sich nicht dem Vorwurf der Doppelstandards auszusetzen. In diesem Zusammenhang muss verbindlich und transparent gemacht werden, unter welchen Bedingungen es zu einer Konditionalisierung der Unterstützung kommt. Dies ist gerade im Umgang mit Patronagesystemen zentral und für die Glaubwürdigkeit der internationalen Akteure essenziell. Wenngleich es nachzu vollziehen ist, dass gerade in der Anfangsphase die internationale Gemeinschaft auf Treuhandfonds setzt, sollte sehr frühzeitig eine *Road Map* entwickelt und transparent kommuniziert werden, wie diese sukzessiv überführt werden, damit betreffende Regierungen und auch lokale DO schrittweise die Verantwortung für die Verwaltung der für Wiederaufbaumaßnahmen bereitgestellten Gelder übernehmen. Damit wird von KKP dominierten Gesellschaften mit ihren diversen Interessengruppen signalisiert, dass die internationale Vormundschaft über Treuhandfonds und *off-budgeting*-Praktiken temporär gedacht sind und die Übernahme von Eigenverantwortung durchaus gewünscht und vorgesehen ist. Die Konditionalisierung der Mittel kann u. U. ein wichtiges Instrument sein, um bei wiederholtem Missbrauch Förderungen auszusetzen oder ganz einzustellen. Zentral ist, dass die Etablierung der Treuhandfonds mit der Einrichtung von leistungsstarken Monitoring- und Evaluationssystemen Hand in Hand geht und Treuhandfonds einer strikten Konditionalisierung (Einfrieren der Gelder) unterliegen sollten.

3. Empfehlungen für die operativ-strategische Ebene

- 3.1. **Handreichung:** Die DO/ Bundeswehr sollten für jeden spezifischen internationalen Kriseneinsatz zu Beginn eine klare, zwischen den Ressorts abgestimmte Handreichung erhalten, die die strategischen Ziele der Bundesregierung im Hinblick auf KKP operationalisiert. Diese Handreichung ist im Verlauf des Einsatzes in Abhängigkeit der sich entwickelnden Dynamiken sowohl im Einsatzkontext als auch im Hinblick auf das Zusammenspiel der internationalen Partner und Geber anzupassen und wenn nicht situationsbedingt, dann in jedem Fall in regelmäßigen Abständen auf Passgenauigkeit und Wirkungen hin zu überprüfen.
- 3.2. **Mitteleinsatz:** Der Mitteleinsatz darf nicht von dem Gewünschten, sondern muss von dem Machbaren her bestimmt werden. So ist kritisch zu überprüfen, welche Absorptionsfähigkeiten es auf Seiten des Staates und der Gesellschaft des Krisenlandes gibt. Darüber hinaus ist die Machbarkeit auf nationaler und internationaler Ebene abzuwagen, d. h. welche fiskalischen und personellen Möglichkeiten Deutschland und die Partnerstaaten und -organisationen im jeweiligen Fall bereit sind, bilateral und multilateral einzubringen.

- 3.3. **Anreizstrukturen:** Die DO sollten überprüfen, ob sie im Umgang mit KKP die richtigen Anreizstrukturen setzen. Ein proaktiver Umgang mit der Adressierung und Aufklärung von KKP sollte belohnt werden. Dies gehört zur dringend notwendigen Etablierung einer Lernkultur in deutschen Institutionen, Behörden und Durchführungsorganisationen.
- 3.4. **Ressourceneffizienz:** In einem Kriseneinsatz sollte in der Planung und Durchführung von Vorhaben der Einsatz von Ressourcen besser überprüft und kalkuliert werden. Hierzu gehört auch die Kooperation und Absprache mit anderen DO, um Synergien zu schaffen. Eine Ressourceneffizienz ist vor allem bei der Vergabe von Unteraufträgen, bei der Zahlung überhöhter Preise und bei dem Rückfluss an Geldern nach Deutschland zu überprüfen.
- 3.5. **Umgang mit „kleiner Korruption“:** Der Umgang mit der „kleinen Korruption“ gehört zum informellen Wissensbestand in jeder DO, der oft in DO tabuisiert wird. Diesbezüglich bedarf es einer Kultur der Transparenz in den DO. So sollten DO – jenseits normativer Statements („Nulltoleranzpolitik“) – offen darüber reden, welche Form von KKP unter welchen Bedingungen auftreten und wie mit Einfallstoren umgegangen werden soll. Wichtig ist auch ein offener Umgang mit kontextspezifischen Anpassungen (u.a. Erlaubnis zur privaten Nutzung von Dienstwagen; Ausgleich von Gehaltsunterschieden), die transparent dokumentiert werden müssen. Dies würde Landeskoordinatoren und Projektleitern mehr Sicherheit im alltäglichen Umgang mit KKP geben
- 3.6. **Systematische Integration von Konfliktsensitivität in Risikoanalysen / Compliance:** Es ist nicht nur dringend geboten, den Konfliktkontext zu verstehen, in dem ein Engagement stattfindet, sondern auch mittels des Instruments der Risikoanalysen die Wechselwirkungen zwischen sektoralen und Programminterventionen und dem erweiterten lokalen Kontext. Dabei sollte Konfliktsensitivität in Risikobewertungen und Compliance integriert werden, um organisatorische Risiken zu identifizieren, die sich aus spezifischen externen Dynamiken und/ oder Projektaktivitäten ergeben. Daraus abgeleitete Handlungsoptionen, wie man mit gewissen Dilemmata und Zielkonflikten umgeht, können helfen, negative Auswirkungen zu vermeiden oder zu minimieren, weil die Analyse auf KKP als Treiber von Konflikten fokussiert wird. Eine Risikoanalyse, die konfliktsensible Elemente enthält, ist ein guter Ausgangspunkt für Konfliktintegration und ermöglicht einen gründlicheren und effizienteren Prozess bei der Durchführung von Konfliktanalysen und der Anpassung von Programmaktivitäten an den jeweiligen Kontext.²⁰⁶

4. Empfehlungen zur Überwindung von KKP im Sinne eines transformativen Ansatzes

In Transformationsprozessen nimmt die Bekämpfung von KKP eine zentrale Rolle ein. Langfristig unterminiert KKP Rechtsstaatlichkeit, unterhöhlt demokratische Strukturen und Reformbestrebungen sowie verschärft Ungleichheiten und Konflikte.²⁰⁷ Deshalb muss bei internationalen Einsätzen, die eine nachhaltige Überwindung von Krisenkonstellationen anstreben, die Bekämpfung von KKP als Querschnittsthema systemisch verankert werden, um mittels der Etablierung anderer Spielregeln KKP langfristig zu überwinden. Es bedarf eines langfristigen holistischen Ansatzes, der normativ gerahmt und durch konkrete Maßnahmen im Mehrebenensystem von Kriseneinsätzen (von der politisch-strategischen bis zur operativ-taktischen Ebene) kontextspezifisch und konfliktsensibel zu operationalisieren ist. KKP-Gegenmaßnahmen müssen Kernbestandteil in der Operationalisierung jedes Kriseneinsatzes sein. Handlungsempfehlungen dafür werden im Folgenden entlang der drei relevanten Adressatengruppen – Ressorts (ressortübergreifende und ressortspezifische Maßnahmen der Ministerien betreffend), Durchführungsorganisationen und Bundesregierung (die internationale Ebene adressierend) – differenziert:

4.1. Ministerien

4.1.1. Die frühzeitige Einbeziehung von Anti-KKP-Maßnahmen in das internationale zivile wie militärische Engagement ist von entscheidender Bedeutung, um die Wirksamkeit und Integrität des Engagements zu gewährleisten. Die Erfahrungen in Afghanistan, wo die Anti-KKP-Bemühungen in allen Sektoren fast zehn Jahre zu spät einzusetzen, zeigen, wie wichtig es ist, frühzeitig und kohärent stimmig zu handeln. Die Festlegung klarer Anti-KKP-

²⁰⁶ Risikoanalysen sind Teil des Sicherheitsmanagements und der Compliance-Ansätze und konzentrieren sich auf die Bedrohungen, denen eine Organisation ausgesetzt ist, einschließlich Personal, Vermögenswerte, Ruf und Partner. Im Gegensatz dazu konzentrieren sich Konfliktsensitivitätsanalysen auf die Identifizierung und Minderung des Risikos, dass Programtteilnehmer oder breitere Gemeinschaften durch Programminterventionen geschädigt werden, und auf die Identifizierung von Möglichkeiten, diese Risiken zu minimieren und positive Ergebnisse und/ oder einen „tieferen“ Frieden zu fördern (vgl. USAID, 2023).

²⁰⁷ Zusammengefasst lautet die Einsicht: “Corruption may act as a permissive condition, a root cause, a proximate cause, a driver of conflict or all of these” (Bak, 2019). Auf jeden Fall ist ihre Rolle für Perspektiven von IKM zentral und dringend zu adressieren.

Strategien, -Richtlinien und -Verfahren vor Beginn von Vorhaben verringert das Risiko von KKP erheblich. Dazu sollten die Ressorts bei der Operationalisierung ihrer jeweiligen ressortspezifischen Strategie KKP-Bekämpfung zu einem Querschnittsthema erheben und mit konkreten Indikatoren unterlegen, die durch regelmäßige Wirkungskontrollen überprüft werden und als Ausgangspunkt für ggf. notwendige Strategianpassungen dienen.

4.1.2. Förderung einer Kultur der Integrität und Verantwortlichkeit: Eine Kultur der Integrität und Rechenschaftspflicht sollte bei allen an deutschen Kriseneinsätzen beteiligten Ressorts, deren DO und nachgeordneten Behörden und Partnerorganisationen durch gezielte Anreize gefördert werden. Dazu gehören Schulungen und Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten, die sich auf ethisches Verhalten, Transparenz und die Bedeutung der KKP-Bekämpfung konzentrieren. Vor der Einbeziehung traditioneller und religiöser Normen sollte nicht zurückgeschreckt werden, denn die erfolgreichsten Antikorruptionsmaßnahmen sind kontextsensibel und kulturell eingebettet. Auch die Ermutigung zur Meldung von Missständen und der Schutz von Informanten tragen dazu bei, KKP aufzudecken und zu bekämpfen. Die Einrichtung entsprechender Meldeinstitutionen, die eine unabhängige Nachverfolgung und den Schutz von Whistleblowern garantieren, ist eine wichtige Voraussetzung, die diese Empfehlung auf strategischer Ebene ergänzt.

4.1.3. Gewährleistung angemessener rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen:

Auch auf operativ-taktischer Ebene sollte die Schaffung und Stärkung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen zur KKP-Bekämpfung unterstützt werden. Die Verantwortung für die operativ-strategischen Weichenstellungen sind im BMZ und ggf. im Bundesjustizministerium zu verorten. Sie sollten über ressorteigene und ressortübergreifende DO (z. B. GIZ) Unterstützungsprogramme zur Ausarbeitung und Durchsetzung von Antikorruptionsgesetzen und zur Einrichtung spezialisierter Antikorruptionsbehörden auflegen und die Ausstattung dieser Institutionen mit den notwendigen Ressourcen und Befugnissen begleiten, um effektiv arbeiten zu können. In Bosnien und Herzegowina konnte Korruption durch die frühzeitige Schaffung eines solchen Rahmens in der Nachkriegszeit wirksamer eingedämmt werden als in Afghanistan. Es bedarf einer konsequenten Strafverfolgung von Korruptionsfällen, die nicht nur für die Bürger des betreffenden Landes, sondern auch für die internationalen Akteure gilt. Die Strafverfolgung von Korruptionsfällen im Ausland sollte auch in Deutschland konsequent umgesetzt werden. Hierfür wurden bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen (§11a StPO) geschaffen. Der Gesetzgeber muss sich allerdings im Klaren sein, dass sowohl humanitäre als auch entwicklungsbezogene und friedenssichernde Maßnahmen in Krisenländern erwiesenermaßen mit besonders hohen Korruptionsrisiken einhergehen. Daher sollte der Gesetzgeber nachschärfen, welche Schwelle der „kleinen Korruption“ noch als tragbar angesehen wird und wann eine Strafverfolgung einsetzt.

4.1.4. Robuste Monitoring- und Evaluierungssysteme entwickeln: Im Verlauf des Engagements ist die Implementierung von ressortspezifischen, robusten Monitoring- und Evaluierungssystemen zentral, um die sektorale Fortschritte des Engagements und die finanziellen Ausgaben zu überwachen. Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und den Gemeinden ist wichtig, um eine gewisse Eigenverantwortung bei der Korruptionsbekämpfung zu erreichen. Es sollte sichergestellt werden, dass die Monitoring- und Evaluierungssysteme vergleichbar sind und jederzeit zusammengeführt werden können, als Voraussetzung für die Wirkungskontrolle bezüglich der Gesamtstrategie. Diese Systeme sollten Echtzeitdaten und regelmäßige Feedbackschleifen liefern, um KKP frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen. Unabhängige Prüfungen und Evaluierungen sollten regelmäßig durchgeführt werden, um die Einhaltung der Anti-KKP-Maßnahmen sicherzustellen. Der proaktive Ansatz bei den Wiederaufbaubemühungen in Liberia mit starken Überwachungsmechanismen von Anfang an dient als positives Beispiel.

4.1.5. Haushaltsgebundene Finanzierung und Treuhandfonds: Außerbudgetäre Mechanismen und Treuhandfonds haben in Afghanistan wie in Mali zwar die „große Korruption“ zu einem gewissen Grad eingedämmt, aber auch den Empfängerstaat geschwächt und seiner Rechenschaftspflicht entzogen. Es ist eine mehrstufige Strategie erforderlich, um die Finanzierung aus dem Haushalt in bestimmten staatlichen Sektoren zu erproben und die staatlichen Kapazitäten und die Rechenschaftspflicht zu stärken.

4.2. Durchführungsorganisationen (DO)

- 4.2.1. **Umfassende Risikoanalysen durchführen:** Vor Beginn einer Einsatzkomponente jedes Ressorts sollten die DO – auf Basis von auf den lokalen Kontext maßgeschneiderten politisch-ökonomischen Analysen – gründliche Risikobewertungen durchführen, um potenzielle KKP-Risiken zu ermitteln. Diese Bewertungen sollten in die Planung und Durchführung von Vorhaben einfließen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur KKP-Bekämpfung auf die spezifischen Risiken zugeschnitten sind. Die Risikobewertung sollte Bestandteil der standardmäßigen Friedens- und Konfliktanalysen (Peace and Conflict Analysis, PCA) sein und regelmäßig überprüft und gegebenenfalls an veränderte Realitäten angepasst werden. Diese Überlegungen zu dokumentieren und aktive, bewusste Entscheidungen zu treffen, ist eine wichtige Grundlage für bewusstes Handeln und Organisationslernen.
- 4.2.2. **Monitoring und Anpassung von Anti-KKP-Strategien:** Anti-KKP-Strategien der DO und Partner in Krisenkontexten sollten kontinuierlich überprüft und angepasst werden, um neuen Herausforderungen und sich verändernden Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Eine regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung der Anti-KKP-Strategien und -praktiken stellt sicher, dass sie während des gesamten Engagements für einzelne Programme und Projektzyklen relevant und wirksam bleiben, um KKP zu verhindern und zu bekämpfen.
- 4.2.3. **Ausbau der institutionellen Kapazitäten:** Es ist wichtig, den Aufbau der Kapazitäten lokaler (Partner-)Institutionen zur wirksamen KKP-Bekämpfung früh zu beginnen und kontext- und konflikt-sensibel auszurichten. Die Stärkung der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden und die Stärkung der Aufsichtsmechanismen sind von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Institutionen über die erforderlichen Ressourcen und Befugnisse verfügen, um Maßnahmen zur KKP-Bekämpfung durchzusetzen. Gleichzeitig sollte in den Aufbau und die Vernetzung resilenter zivilgesellschaftlicher Organisationen investiert werden, die eine watchdog-Funktion bezüglich KKP ausfüllen können. Dabei ist es wichtig, nicht nur mit modernen zivilgesellschaftlichen, sondern auch mit traditionellen und religiösen Strukturen zusammenzuarbeiten und diese untereinander zu vernetzen.
- 4.2.4. **Vermeidung falscher Erwartungen:** Geber, Ministerien und insbesondere DO sollten es bei der Interaktion mit institutionellen Partnern in Krisenkontexten vermeiden, unrealistische Erwartungen durch Anreize und Programme, wie sie beispielsweise sog. Ertüchtigungs-(Train- und Equip-)Maßnahmen mit dominanter Ausstattungshilfe-Komponente wecken. Die kostenintensive Bereitstellung von Infrastruktur (v.a. Gebäude) und Ausstattung (von Sicherheitstechnik über Einrichtungsgegenstände, Büroausstattungen, PCs, hin zu Uniformen und Kriminaltechnik) birgt Anreize für Zweckentfremdung, Diebstahl, unzureichende Wartung und Pflege unterminiert die Eigenverantwortung bzw. Verantwortungsübernahme der ausgestatteten Partner. Die Fokussierung auf technisch-taktische Unterstützung sollte von einem politisch-strategischen Ansatz ergänzt werden, um z. B. über die Konditionalisierung von Ausstattungshilfen auch politisch Einfluss nehmen zu können, beispielsweise für den Aufbau organisationsstruktureller Komponenten in Partnerinstitutionen.
- 4.2.5. **Weniger materielle und monetäre Unterstützung ist oftmals ‘mehr’:** Besonders für Geber und Ressorts war Ausstattungshilfe in Afghanistan und in Mali ein ‚dankbarer‘ Mechanismus, um Aktivitäten und Maßnahmen vor Ort mit Zahlen zu unterlegen und über v.a. quantitative Outputs statt qualitativer Wirkungen Erfolge/ positive Berichte zu melden. In zukünftigen Engagements darf die Höhe des Mittelabflusses kein Kriterium für den Erfolg von Kriseneinsätzen sein; vielmehr sollte der Erreichungsgrad der angestrebten Wirkungen als Erfolgsindikator dienen.
- 4.2.6. **Strategien auf lokale Kontexte zuschneiden:** Strategien zur KKP-Bekämpfung sollten kontextspezifisch entwickelt werden, indem sie die lokalen Machtdynamiken, sozialen Werte und Normen sowie Konfliktdynamiken (z.B. Verteilungskonflikte) berücksichtigen. Durch die Anpassung von Ansätzen an die einzigartigen Bedingungen jeder Lokalität oder Region (inkl. Kultur und Religion) wird sichergestellt, dass die Bemühungen zur KKP-Bekämpfung relevant und wirksam sind. Im Idealfall werden diese Strategien im engen Austausch (Konsultationen) mit lokalen Akteuren, die die betroffene Bevölkerung repräsentieren, erarbeitet.

4.2.7. Soziale Verhaltensänderungen anstreben: Die Durchführung von breitenwirksamen Kampagnen und partizipativen Maßnahmen zielt darauf ab, soziale Verhaltensänderungen und Normen zu ändern und korrupte Praktiken einzudämmen. Dies kann durch die Hervorhebung von ehrlichem Verhalten und die Förderung einer Kultur der Integrität in den Interaktionen mit lokalen Akteuren und in enger Absprache mit ihnen über zielführende, kulturell ansprechende Maßnahmen befördert werden. Hier sollten auch traditionelle und religiöse Institutionen und Wertevorstellungen, die in der Gesellschaft über eine hohe Legitimität verfügen, in der Bekämpfung von KKP frühzeitig eingebunden werden. Zudem spielt die Förderung politischer Bildung und die Entwicklung entsprechender Curricula für Grund- und weiterführende Schulen eine zentrale Rolle, da Schulen in der Regel den Ort darstellen, an dem Bewusstseinswandel und ethisches Verhalten in der Gesellschaft angestoßen werden kann.

4.2.8. Transparenz und Rechenschaftspflicht: Verbesserung der Transparenz und Stärkung der Mechanismen der Rechenschaftspflicht zur Abschreckung von KKP. Wenn der Öffentlichkeit Informationen zugänglich gemacht werden und sichergestellt wird, dass korrupte Handlungen angemessene Konsequenzen nach sich ziehen, kann KKP durch eine verstärkte Aufsicht und öffentliche Kontrolle erheblich eingedämmt werden. Dies kann von außen besonders mit Unterstützung der landestypisch populären Medien und einer systematischen Förderung von Journalist:innen und deren Sensibilisierung und Weiterbildung im Bereich konflikt-sensiblem Journalismus gelingen.

4.2.9. Anreize für ethisches Verhalten schaffen: In Organisationen und Institutionen kann durch leistungsbezogene Belohnungen und durch die Förderung einer Kultur der Unbestechlichkeit ethisches Verhalten erzeugt werden, vor allem wenn es auf den spezifischen kulturellen und religiösen Kontext angepasst ist. Die öffentliche Anerkennung und Belohnung von Integrität können Einzelpersonen motivieren, ethische Standards einzuhalten und Korruptionsfälle zu reduzieren.

4.2.10. Einbeziehung der Partner: Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gebern, staatlichen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist von entscheidender Bedeutung. Durch die Einrichtung regelmäßiger Kommunikationskanäle und gemeinsamer Arbeitsgruppen kann KKP bekämpft und die Projektumsetzung verbessert werden. Auch Workshops und Trainings zum Aufbau lokaler Kapazitäten für Prüfung und Kontrolle sollten gefördert werden.

4.2.11. Befähigung der Bürger in IKM-Kontexten: Die Aufklärung und Sensibilisierung der Bürger ist notwendig, damit diese KKP-Praktiken erkennen und sich gegen diese wehren können. Von der Gemeinschaft getragene Initiativen und partizipative Regierungsmodelle können die Rechenschaftspflicht verbessern, den Einzelnen stärken und eine transparentere und korruptionsresistenter Gesellschaft schaffen.

4.3. Bundesregierung in internationaler Vernetzung

4.3.1. Erleichterung der Geberkoordinierung und -kooperation: Die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen internationalen Gebern sollte gefördert werden, um ein einheitliches Vorgehen bei der KKP-Bekämpfung zu erreichen. Gemeinsame Standards, gemeinsame Initiativen, ein Geberregister über geleistete Finanzbeiträge und gebündelte Ressourcen können die Wirksamkeit von Anti-KKP-Maßnahmen erhöhen und Doppelarbeit reduzieren. In Afghanistan trug die mangelnde Geberkoordinierung zu fragmentierten und ineffizienten Anti-KKP-Maßnahmen bei. Uns ist natürlich klar, dass die Herstellung eines internationalen Konsenses, der sich in gemeinsamen Verpflichtungen ausdrückt, eine große Herausforderung darstellt. Dennoch sollte nicht unterschätzt werden, dass die Thematisierung von KKP in internationalen Institutionen (u.a. VN, Weltbank), vielen Staatsapparaten, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft aufgrund sich verdichtender Evidenz in den letzten Jahren ein zuvor nicht gekanntes Ausmaß erreichte. Die Bundesregierung könnte in der Bekämpfung von KKP zu einer treibenden Kraft aufsteigen und eine Allianz mit *like-minded* Staaten (u.a. die nordischen Länder) anführen.

4.3.2. Sich zu langfristigem Engagement verpflichten: Die Bekämpfung von KKP in konfliktbetroffenen Gebieten ist ein langfristiges Engagement, das nachhaltige Bemühungen sowohl von lokalen als auch internationalen Akteuren erfordert. Fortwährende Unterstützung und

kontinuierliches Engagement sind entscheidend für eine dauerhafte Veränderung der KKP-Bekämpfungspraktiken. Darüber sollte unter den am internationalen Kriseneinsatz beteiligten Akteuren Einverständnis und ein Bekenntnis zu Verpflichtungen bestehen.

4.3.3. Hebelwirkung auf internationale Unterstützung: Internationale Kriseneinsätze sollten als Hebel zur Förderung von Anti-KKP-Maßnahmen genutzt werden. Die international abzustimmende Verknüpfung des Engagements mit klaren KKP-Bekämpfungsmaßstäben und -anreizen kann lokale Akteure zur Umsetzung und Einhaltung von KKP-Bekämpfungspraktiken motivieren und so die Gesamtwirkung der Unterstützung verstärken.

11 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit [deutsche NRO]
ANA	Afghan National Army
ANAP	Afghan National Auxiliary Police
ANP	Afghan National Police
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund (jetzt Afghanistan Resilience Trust Fund)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Inneren und für Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CFA	CFA-Franc (Franc de la Communauté Financière d'Afrique)
CJITF	Combined Joint Interagency Task Force
CPI	Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perception Index)
DDR	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DGMP	Generaldirektion für das öffentliche Auftragswesen, Mali
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DDR	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration
DO	Durchführungsorganisationen
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
ELJ	Emergency Loya Jirga
EQUIP	Education Quality Improvement Program
ERCAS	European Research Centre for Anti-corruption and State-building
EU	Europäische Union
EUCAP-Sahel	zivile Krisenbewältigungsmission der EU
EUTM-Mali	Trainingsmission der EU in Mali
EUTF	Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Mali
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GFA	GFA Consulting Group
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPPT	German Police Project Team
HOOAC	High Office of Oversight and Anti-Corruption

HRW	Human Rights Watch
ICG	International Crisis Group
IKM	Internationales Krisenmanagement
INRO	Internationale Nichtregierungsorganisation
ISAF	International Security Assistance Force
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKP	Korruption, Klientelismus und Patronage
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
MCTF	Major Crimes Task Force
MEC	Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee
MINUSMA	Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali
MoD	Afghanisches Verteidigungsministerium
MoI	Afghanisches Innenministerium
TVA	Mehrwertsteuer
NATF	NATO Afghan National Army Trust. Fund
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation/en
NUG	National Unity Government
OCLEI	Office central de lutte contre l'enrichissement illicite / Zentralstelle zur Bekämpfung der unrechtmäßigen Bereicherung
OCS	Office Central des Stupéfiants
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEF	Operation Enduring Freedom
ORS	Operation Resolute Support
PRTs	Provincial Reconstruction Teams
RC North	Regionalkommando Nord
RCDF	Regional Capacity Development Fund
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SIRH	Personalinformationssystem
SNTV	Nicht übertragbare Einzelstimmgebung (single non-transferable vote)
TAAC	Train Advise and Assist Command
TF	Task Force
TI-DS	Transparency International Defense and Security
TVA	Mehrwertsteuer (Mali)

UN / VN	Vereinte Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
US /USA	Vereinigte Staaten von Amerika

amanah	Vertrauenswürdigkeit: Die Tugend, zuverlässig und vertrauenswürdig zu sein, Verantwortung zu übernehmen und das zu schützen, was einem anvertraut wurde.
andewali	Eine informelle Regel, die die Interaktionen zwischen den afghanischen Eliten durch wechselseitige Beziehungen zwischen Personen mit gemeinsamen Interessen regelt und politische Gunst, Zugang zu einflussreichen Netzwerken und Schutz vor politischer Ungnade gewährt.
badal	Die ursprüngliche Bedeutung des Wortes <i>badal</i> ist "Tausch", der Anspruch auf Entschädigung ohne Bedingungen. Im Laufe der Zeit wurde es mit den Bedeutungen Entschädigung und Vergeltung belegt. In westlichen Publikationen wird <i>badal</i> oft ausschließlich als Rache und Blutrache ausgelegt, aber es bedeutet mehr Reziprozität/ Gegenseitigkeit bzw. die Verpflichtung sich für geleistete Hilfe zu bedanken und diese so schnell wie möglich zurückzuzahlen. Im <i>paschtunwali</i> ist es eine Schande, etwas Gutes ohne Gegenleistung zu erhalten.
Bestechung	Das Anbieten, Versprechen, Geben, Annehmen oder Fordern eines Vorteils als Anreiz für eine Handlung, die illegal, unethisch oder ein Vertrauensbruch ist. Anreize können in Form von Geschenken, Darlehen, Gebühren, Prämien oder anderen Vorteilen (z.B. Steuern, Dienstleistungen, Spenden, Gefälligkeiten) erfolgen.
Dschihadisten-Faktion	Die afghanischen Mujaheddin-Parteien oder Dschihadisten-Faktionen waren islamistische Widerstandsgruppen, die während des sowjetisch-afghanischen Krieges und des darauffolgenden ersten afghanischen Bürgerkrieges gegen die Republik Afghanistan und die Sowjetunion kämpften. Der Begriff Mudschahid bezieht sich auf den Kampf zur Verteidigung des Islam (<i>Dschihad</i>). Die größere und einflussreichere Gruppe, zu der auch <i>Jamiat-i Islami</i> gehörte, wurde als "Peshawar Seven" bekannt, weil sie sich aus den Flüchtlingslagern heraus organisierte.
Erpressung	Die Handlung, direkt oder indirekt die eigene Macht oder Kenntnis zu nutzen, um unangemessene Kooperation oder Gefälligkeiten aufgrund von Zwangsandrohungen zu fordern.
fasada	Unehrliches oder betrügerisches Verhalten, das zu moralischem und sozialem Verfall führt [moralische Korruption].
ghost community councils	Gemeinderäte, die nur auf Papier existieren, für die aber Mittel abfließen
Geisterschulen / „ghost schools“ Geisterprojekte	Schulen (oder andere Infrastrukturprojekte), für die nur auf dem Papier Geld fließt, die aber nie gebaut wurden.
Geistersoldat:innen / Ghost soldiers Geisterpolizist:innen Ghost trainees	Wenn Gehälter an Soldat:innen (oder andere Staatsbedienstete, oder auch nur Teilnehmer:innen von Trainings) gezahlt werden, die nur auf dem Papier existieren. Eine Form der Korruption.
Gewaltökonomie	Wirtschaftssystem, in dem Gewalt und kriminelle Aktivitäten zentrale Mittel zur Erlangung und Kontrolle von Ressourcen und Macht sind.

ghairat	Wahrscheinlich das komplexeste Prinzip des <i>paschtunwali</i> , der sich auf ein tiefes Gefühl von Ehre, Würde, Selbstachtung und Stolz bezieht, oft verbunden mit dem Schutz des Rufs der Familie (vor allem Frauen) oder der Gemeinschaft. <i>Ghairat</i> beinhaltet auch Referenzen zu Eifer, Begeisterung, Leidenschaft, Tapferkeit, Mut, Kühnheit, Empörung, Zorn und Bescheidenheit.
Großkorruption/ <i>grand corruption</i>	Machtmisbrauch auf höchster Ebene, durch den einige wenige auf Kosten vieler profitieren und der dem Einzelnen und der Gesellschaft schweren und weitreichenden Schaden zufügt.
haram	Ein Begriff aus dem Koran, der sich auf alles bezieht, was nach islamischem Recht ausdrücklich verboten oder untersagt ist. Er umfasst Handlungen, Verhaltensweisen oder Gegenstände, die nach der Scharia (islamisches Recht) als sündhaft, unethisch oder ungesetzlich gelten.
islah	Reform: Der Prozess der Durchführung von Veränderungen oder Verbesserungen, insbesondere in sozialen, moralischen oder religiösen Kontexten, um Missstände zu korrigieren und Gerechtigkeit zu fördern.
istiqamah	Integrität: Die Eigenschaft, ehrlich zu sein und starke moralische Prinzipien zu haben; Beständigkeit im ethischen Verhalten und Festhalten am richtigen Weg.
Jamiat-i Islami	Die in den 1960er Jahren offiziell von Burhanuddin Rabbani gegründete Organisation war eine der Mudschaheddin-Gruppen, die während des sowjetisch-afghanischen Krieges gegen die kommunistische Regierung kämpften. Ihr militärischer Flügel wurde von dem legendären Kommandeur Ahmad Shah Massoud angeführt. Die meisten Mitglieder gehören der Volksgruppe der Tadschiken an, viele von ihnen stammen aus der Provinz Pandschschir. Als die Taliban 1996 an die Macht kamen, war die <i>Jamiat-i Islami</i> maßgeblich an der Bildung der Nordallianz, einer Koalition von Anti-Taliban-Kräften, beteiligt und spielte nach dem Sturz der Taliban 2001 eine wichtige Rolle in der afghanischen Politik.
Kleinkorruption/ <i>petty corruption</i>	Alltäglicher Missbrauch anvertrauter Macht durch Mitarbeiter:innen in ihren Interaktionen mit gewöhnlichen Bürger:innen, die oft versuchen, grundlegende Güter oder Dienstleistungen in Orten wie Krankenhäusern, Schulen, Polizeidienststellen und anderen Behörden zu erhalten.
Klientelismus	Ein ungleiches System des Austauschs von Ressourcen und Gefälligkeiten, in denen Dienstleistungen, Güter oder materielle Vorteile gegen politische Unterstützung und Loyalität eingetauscht werden.
Lead Nation Ansatz	Der Lead Nation-Ansatz übertrug bestimmten Ländern die Verantwortung für verschiedene Bereiche des Wiederaufbaus in Afghanistan.
<i>light footprint approach</i>	Im Kontrast zu Staatsbildungsprozessen, in denen internationale Organisationen die Rolle eines Quasi-Protektorats ausübten (u.a. East Timor, Bosnien-Herzegowina), besagt der <i>light footprint approach</i> , dass die Eigenverantwortung und Souveränität möglichst schnell und umfänglich an die ernannten Vertreter des neuen Staatsgebildes übergeben werden.

Loya Jirga	Traditionelle afghanische Versammlung von Stammesführern, Ältesten und anderen wichtigen Persönlichkeiten, die zusammenkommt, um wichtige nationale Angelegenheiten wie Verfassungsänderungen, Krieg und Frieden oder politische Krisen zu diskutieren und zu entscheiden.
namus	Konzept im <i>paschtunwali</i> , das sich auf die Würde und moralische Reinheit der Frauen einer Familie (eines Stammes) bezieht, die ein Mann verteidigen muss, ohne sein Gesicht (seine eigene Ehre) zu verlieren.
Nepotismus/ Vetternwirtschaft	Eine Form der Begünstigung basierend auf Bekanntschaften und vertrauten Beziehungen, bei der jemand in einer offiziellen Position seine Macht und Autorität ausnutzt, um einem Familienmitglied oder Freund einen Job oder Gefallen zu verschaffen, obwohl er möglicherweise nicht qualifiziert ist.
off-budget	Hilfe zum Staatshaushalt in der Entwicklungszusammenarbeit via Multi-Donor Treuhandfunds.
on-budget	Direkten Hilfe zum Staatshaushalt in der Entwicklungszusammenarbeit.
paschtunwali	Übersetzt als "Der Weg der Paschtunen" oder "Doing Pashto". Ehrenkodex oder Verhaltenskodex, aber auch Stammesgesetz der Paschtunen in Afghanistan/ Pakistan.
Patronage	Eine Form der Begünstigung, bei der eine Person unabhängig von Qualifikationen oder Anspruch für einen Job oder staatliche Leistungen aufgrund von Zugehörigkeiten oder Verbindungen ausgewählt wird.
pistonner	Beziehungen spielen lassen, um jemandem einen Job zu verschaffen.
qawm	Solidargemeinschaft auf der Basis von gemeinsamer Sprache, Konfession, regionale Zugehörigkeit etc.
Rentenökonomie	Als Rentenökonomie wird eine Wirtschaftsform bezeichnet, in der Staaten in umfangreichem Ausmaß nicht durch Eigenleistungen (u.a. Steuereinnahmen) und produktiven Faktoreneinsatz Einnahmen generieren, sondern durch die Ausnutzung strukturell bedingter Knappheitslagen, die zum Schaden der Allgemeinheit beitragen. Die Aneignung der Rente kann auf legalem und illegalem Wege geschehen. In Ländern des Globalen Südens wie Afghanistan ist der Faktor der „internationalen Rente“ nicht unerheblich, der eine Bezuschussung (Militärhilfe, Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe etc.) durch Drittstaaten umfasst.
Rentierstaat	Ein Staat, der einen beträchtlichen Teil seiner Einnahmen aus anderen Quellen bezieht (z.B. aus dem Verkauf von natürlichen Ressourcen an externe Akteure oder aus Entwicklungsgeldern), anstatt Steuern von der eigenen Bevölkerung zu erheben. In solchen Staaten hat die Regierung oft weniger Anreize, auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen, was zu einer geringeren demokratischen Rechenschaftspflicht führen kann.
rent-seeking	Die Praxis von Einzelpersonen, Organisationen oder Regierungen, finanzielle Gewinne oder wirtschaftliche Vorteile zu erzielen, ohne zur Produktivität eines Landes/ Regierung beizutragen oder neuen Wohlstand zu schaffen. Dieses Verhalten führt häufig zu Ineffizienz und kann zur Korruption beitragen.

Ressourceneffizienz	Mittel werden ohne Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgegeben. Im Gegensatz dazu steht die Ressourceneffizienz, d.h. die Minimierung der Verschwendungen und die Maximierung der Wirkung.
<i>salah</i>	Rechtschaffenheit: Die Eigenschaft, moralisch korrekt und gerecht zu sein; die Befolgung ethischer und tugendhafter Prinzipien in Handlungen und Verhalten.
<i>sanankuya</i>	Soziales Merkmal, das vor allem in vielen westafrikanischen Gesellschaften vorkommt und oft mit Begriffen wie "Scherz-Cousinage" oder "Scherzallianzen" übersetzt wird. Es bedeutet eine Art von Vetternwirtschaft.
<i>Scharia</i>	Islamisches Recht
Schmiergeldzahlung	Ein kleines Bestechungsgeld, auch als Beschleunigungs- oder Geschwindigkeitszahlung bezeichnet, um die Ausführung einer routinemäßigen oder notwendigen Handlung zu sichern oder zu beschleunigen, zu der der Zahler rechtlichen oder anderen Anspruch hat.
<i>Shura-ye Nazar</i>	Der sogenannte „Aufsichtsrat des Nordens“ oder „Nord-Rat“ wurde 1984 während des sowjetisch-afghanischen Krieges in den nördlichen Provinzen Takhar, Badakhshan, Balkh und Kunduz von Ahmad Shah Massoud, dem wichtigsten Kommandeur der <i>Jamiat-i Islami</i> gegründet. Er umfasste und vereinte verschiedene Widerstandskommandeure aus 12 nördlichen, östlichen und zentralen Provinzen Afghanistans.
SNTV (single non-transferable vote)	Wahlsystem, bei dem jeder Wähler nur eine Stimme hat, obwohl in einem Wahlkreis mehrere Sitze zu vergeben sind. Die Kandidaten mit den meisten Stimmen gewinnen die Sitze, unabhängig von der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen.
<i>sourafen</i>	Ein Ausdruck in Mali für „Bestechungsgeld“, der direkt übersetzt bedeutet, „etwas das in der Dunkelheit gegeben wird“.
<i>state capture</i>	Eine Situation, in der mächtige Einzelpersonen, Institutionen, Unternehmen oder Gruppen innerhalb oder außerhalb eines Landes Korruption nutzen, um die Politik, die rechtliche Umgebung und die Wirtschaft einer Nation zu beeinflussen, um ihren eigenen privaten Interessen zu dienen.
<i>Taliban</i>	Ultrakonservative politische und religiöse Gruppierung, die Mitte der 1990er Jahre in Afghanistan nach dem Abzug der sowjetischen Truppen, dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes in Afghanistan und dem anschließenden Zusammenbruch der zivilen Ordnung und dem Bürgerkrieg zwischen den Mujahedin-Gruppen entstand. Der Name leitet sich von <i>Talib</i> – religiöser Schüler – ab. Sie regierten Afghanistan von 1996 bis 2001 und kehrten im August 2021 an die Macht zurück.
Unterschlagung	Wenn eine Person, die ein Amt in einer Institution, Organisation oder Firma innehat, rechtswidrig und illegal Gelder oder Waren, die ihr anvertraut wurden, zur persönlichen Bereicherung verwendet, nutzt oder verschiebt.

<i>waseta</i>	Persönliche Einflussnahme zur Erlangung von Ressourcen oder Dienstleistungen auf der Grundlage von Solidaritätsbeziehungen wie Verwandtschaft, ethnische Zugehörigkeit oder Stammeszugehörigkeit. Dies beeinflusst den sozialen und politischen Status und kann zu Ablehnung und Schande führen, wenn die Gegenseitigkeit (bzw. „Gesellschaft des Schuldens“) nicht respektiert wird.
<i>zamin</i>	Paschtunisches Wort für Land im Sinne von Grundbesitz.
<i>zan</i>	Paschtunisches Wort für Frauen.
<i>zar</i>	Paschtunisches Wort für Gold (oder Geld).

13 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Opium-Produktion in Afghanistan (1994-2002, in Tonnen).....	18
Tabelle 2: Gesamtbetrag der öffentlichen Entwicklungshilfe für Afghanistan (2002-2021), Millionen US-Dollar (pro Land) konstante US-Dollar (2021).....	25
Tabelle 3: Afghanistans Korruptionswahrnehmungsindex (2005-2021)	54
Tabelle 4: Unterer und oberer Schwellenwert für Korruptionskosten deutscher Ausgaben für humanitäre Hilfe, Entwicklung und das Militär in Afghanistan, 2001-2020	83
Tabelle 5: Internationales finanzielles Engagement für Mali im Laufe der Zeit.....	88

14 Boxenverzeichnis

Box 1: Der Korruptionsfall Kabul Bank (2010).....	7
Box 2: KKP in Berichten der Enquete-Kommission und der ressortgemeinsamen Evaluationen	8
Box 3: KKP Datenlage: Mangel an öffentlich zugänglichen Daten.....	11
Box 4: Andewali und waseta.....	14
Box 5: Deutsche Gefälligkeiten	20
Box 6: Klientelismus und Wahlen - Interviewpassage.....	21
Box 7: Deutsche Patronagepolitik und Diaspora.....	23
Box 8: Kurze Zeitfenster öffneten KKP Tür und Tor	29
Box 9: Frieden als Rent-Seeking.....	34
Box 10: Nazir Mohammad (MN) in Faisabad.....	36
Box 11: Patronage im Innenministerium.....	41
Box 12: Patronage eines Polizeichefs – Interviewpassage.....	43
Box 13: Korruption ist OK solange das Geld im Land bleibt – Interviewpassage.....	44
Box 14: Positivbeispiel ARTF – Interviewpassage.....	47
Box 15: Negativbeispiel EQUIP – Interviewpassage.....	47
Box 16: Patronage in der Zivilgesellschaft	49
Box 17: Verwaltungshochschule in Mazar-i Scharif – Interviewpassage	51
Box 18: Doppelstandards und Rechtstaatlichkeit.....	59
Box 19: Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee.....	62
Box 20: Der Fall New Ansari.....	63
Box 21: Tolerierung von Korruption als Preis des Engagements in Afghanistan – Interviewpassage	64
Box 22: Der Korruptionsfall AGEF	66
Box 23: Monitoring Consultants	68
Box 24: Ausschreibung und Klientelismus – Interviewpassage	68
Box 25: Geld im Überfluss – Interviewpassage	70
Box 26: Beispiel von Mitigationsstrategien von implementierenden Organisationen – Interviewpassage...	73
Box 27: Doppelte Gehälter – Interviewpassage	77
Box 28: Sanankuya.....	84
Box 29: Das Klientelsystem von Präsident Ibrahim Boubacar Kéita.....	86

15 Literaturverzeichnis

- Abdullah, S. M. (2019). Corruption protection: Fractionalization and the corruption of anti-corruption efforts in Iraq after 2003. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 46(3), 358-374.
- ACAPS. (2023, 31. Juli). *Afghanistan: Working under the ITA's evolving NGO regulations*. Thematic Report.
https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20230731_ACAPS_Afghanistan_analysis_hub_working_under_the_ITA_s_evolving_NGO_regulations.pdf
- Afghanistan Justice Project. (2005). *Casting Shadows: War Crimes and Crimes Against Humanity, 1978-2001*.
- Ahmad, A. (2017). *Jihad & Co.: Black Markets and Islamist Power*. Oxford University Press.
- Ahmed, F. B. J. (2018). Corruption According to the Main Sources of Islam. *Intellectual Discourse*, 26(1), 91-110. <https://login.wwwproxy1.library.unsw.edu.au/login?url=https://www.proquest.com/scholarly-journals/corruption-according-main-sources-islam/docview/2138497288/se-2>
- Ahram, A. I., & King, C. (2012). The warlord as arbitrageur. *Theory and Society*, 41, 169-186.
- Aidt, T. S. (2009). Corruption, institutions, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 271–291.
- Aliou, Y. (2016). Insécurité généralisée au Mali : Le double jeu de la France tue les Maliens. *Malijet*.
https://malijet.com/la_societe_malienne_aujourdhui/165341-insecurite-generalisee-au-mali-le-double-jeu-de-la-france-tue-le.html
- Amundsen, I. (2006). *Political Corruption*. Anti-Corruption Resource Centre. CMI.
<https://www.u4.no/publications/political-corruption>
- Andres, R. B., Wills, C., & Griffith Jr., T. E. (2005). Winning with allies: The strategic value of the Afghan model. *International Security*, 30(3), 124-160.
- Ang, Y. Y. (2020). *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge University Press.
- Antil, A., & Maurice, P. (2022). Après le Mali, quel engagement de l'Allemagne au Sahel? *IFRI*.
https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_169_antil_maurice_allemagne_au_sahel_juin2022.pdf
- Arnold, A. (1985). *Afghanistan: The Soviet Invasion in Perspective*. Hoover Institution Press.
- Artificial Fiscal Intelligence. (9. Mai 2023). *Working paper: Estimating the costs of corruption and efficiency losses from weak national and sector systems* (Development Policy Paper Discussion Draft, Revised). <https://artificialfiscalintelligence.com/wp-content/uploads/2023/02/Costs-Corruption-and-Efficiency-Losses-Draft.pdf>
- Atmar, H., & Goodhand, J. (Februar 2002). *Aid, Conflict and Peacebuilding in Afghanistan. What Lessons Can Be Learned?*. International Alert.
- Auswärtiges Amt. (2022). *Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement*. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf>
- Bacon, E. E. (1958). *Obok: A Study of Social Structure in Euoasia*. New York: Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.
- Bajpai, R., & Myers, C. B. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption>
- Bak, M. (2019). *Corruption in Afghanistan and the Role of Development Assistance*. Anti-Corruption Resource Centre; Transparency International. <https://www.u4.no/publications/corruption-in-afghanistan-and-the-role-of-development-assistance.pdf>

- Banerjee, N. (2019a, 23 January). *A Nation in Transition: Afghan Perspectives on Society, Politics, and Economics, 2004 and 2018, Part 1*. CIPS Blog; University of Ottawa, The Centre for International Policy Studies (CIPS) (cips-cepi.ca)
- Banerjee, N. (2019b, 23 January). *A Nation in Transition: Afghan Perspectives on Society, Politics, and Economics, 2004 and 2018, Part 2*. CISP Blog; University of Ottawa, The Centre for International Policy Studies (CIPS). [A Nation in Transition: Afghan Perspectives on Society, Politics, and Economics, 2004 and 2018, Part 2 – Centre for International Policy Studies \(cips-cepi.ca\)](#)
- Barfield, T. (2012). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press.
- Bartscher, M. (2024). *State-Building. Die Rolle von Streitkräften am Beispiel der Bundeswehr in Afghanistan*. Baden-Baden: Nomos (ISPK-Studien zur Konfliktforschung 7).
- Bateman, C. (2023). A Problem we fueled: Learning Lessons from Corruption in Afghanistan. In A. Farhadi & A. Masy (Hrsg.), *The Great Power Competition Volume 4: Lessons Learned in Afghanistan: America's Longest War* (S. 15–35). Springer.
- Bauer, W. (2018). Risse im Fundament. *Die Zeit*, 36. <https://www.zeit.de/2018/36/afghanistan-kundus-landtag-steuermittel-schaeden-korruption>
- Benjaminsen, T. A., & Ba, B. (2019). Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation. *The Journal of Peasant Studies*, 46(1), 1-20.
- Bensimon, C. (2020). Une armée malienne rongée par les crises. *Le Monde Afrique*. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/09/30/mali-l-armee-miroir-d-une-societe-minee-par-les-crises_6054270_3212.html
- Bienen, H. (1978). *Armies and Parties in Africa*. New York: Africana.
- Bizhan, N. (2023). Building legitimacy and state capacity in Afghanistan. In N. Bizhan (Hrsg.), *State Fragility: Case Studies and Comparisons* (1. Aufl., S. 24-63). Routledge.
- Blackburn, K., Bose, N., & Haque, M. E. (2006). The incidence and persistence of corruption in economic development. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 30(12), 2447–2467.
- Blanchard, S. (16.08.2022). Ce que fait la Bundeswehr au Mali. DW. <https://www.dw.com/fr/bundeswehr-minusma-mali/a-62828501>
- Blundo, G. (2007). La corruption et l'État en Afrique vus par les sciences sociales. Un bilan historique. In G. Blundo (Hrsg.), *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)* (S. 29-77). Karthala.
- Bøås, M., & Torheim, L. E. (2013). The Trouble in Mali—corruption, collusion, resistance. *Third World Quarterly*, 34(7), 1279–1292..
- Bouju, J. (2000). Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali). *Autrepart*, 14, 143-163.
- Bowden, M., & Siddiqi, S. (2020). NGOs and Civil Society in Afghanistan. *Lessons for Peace Afghanistan Report*, London: Overseas Development Institute (ODI). https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_L4P - NGOs and civil society Bowden Siddiqi 2020.pdf
- Bradsher, H. S. (1999). *Afghan Communism and Soviet Intervention*. Karachi: Oxford University Press.
- Bresson, J. (2017). Corruption et gouvernance, un enjeu mondial majeur. In B. Badie (Hrsg.), *En quête d'alternatives. L'état du monde 2018* (S. 76-84). La Découverte.
- Budsaratoon, P., & Jitmaneeroj, B. (2020). A critique on the Corruption Perceptions Index: An interdisciplinary approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 70, 100768. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0038012118301411>
- Bundesregierung. (2011, Dezember). *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages*. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/248088/3cae4d09eb964379283110376e447d3a/fortschrittsbericht2011-data.pdf>
- Bundesregierung. (2013). L'Allemagne reste aux côtés du Mali. <https://www.bundesregierung.de/breg-fr/service/archives/archives/l-allemagne-reste-aux-c%C3%B4t%C3%A9s-du-mali-480050>

- Bundesregierung. (2014, Januar). *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages*.
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/462170/665f796be8e67930a527498983ab84e9/2014-02-05-fortschrittsbericht-afg-data.pdf?download=1>
- Bundesregierung. (2022, 11. Mai). Einsatz in Mali mit Einschränkungen verlängert.
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/einsatz-in-mali-verlaengert-2038114>
- Byrd, W., & Farahi, S. Z. (2018). Improving Afghanistan's Public Finances in 2017-2019: Raising Revenue and Reforming the Budget. *USIP*. Special Report 424. Washington, D.C.
- Byrd, W., & Payenda, K. (2019, 15. August). Afghan Government Revenue, Critical for Peace, Grows in 2019. *United States Institute of Peace*. <https://www.usip.org/publications/2019/08/afghan-government-revenue-critical-peace-grows-2019>
- Caramel, L. (26.07.2018). L'aide financière au Mali à l'épreuve de la guerre et de la corruption. *Le Monde Afrique*. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/07/26/l-aide-financiere-au-mali-a-l-e-preuve-de-la-guerre-et-de-la-corruption_5336120_3212.html
- Chabal, P., & Daloz, J.-P. (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. James Currey.
- Chayes, S. (2015). *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. WW Norton & Company.
- Chayes, S. (2017). When corruption is the operating system: the case of Honduras (Vol. 83). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Chêne, M.; Jennett, V. (2007) Islamic approaches to corruption. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Helpdesk Answer Helpdesk 2007); [Islamic approaches to corruption \(u4.no\)](https://www.u4.no/publications/islamic-approaches-to-corruption-(u4.no))
- Chêne, M. (2012). Lessons Learned in Fighting Corruption in Post-Conflict Countries. *Anti-Corruption Resource Centre*. 17. Dezember 2012.
- Chêne, M./Transparency International. (2012). *Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/lessons-learned-in-fighting-corruption-in-post-conflict-countries>
- Chesterman, S. (2002). Walking softly in Afghanistan: the future of UN state-building. *Survival*, 44(3), 37-45.
- Clapham, C. (1982). Clientelism and the state. In C. Clapham (Hrsg.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State* (S. 1-35). Pinter.
- Clark, K. (2020). The Cost of Support to Afghanistan: Considering inequality, poverty and lack of democracy through the “rentier state” lens. *Afghan Analysts Network (AAN), Special Report*, Mai 2020. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/20200528-Rentier-1.pdf>
- Coburn, N. (2011a). *Bazaar Politics: Power & Pottery in an Afghan Market Town*. Stanford University Press.
- Coburn, N. (2011b). The Political Economy in the Wolesi Jirga: source of Finance and Their Impact on Representation in Afghanistan's Parliament. *Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU)*, Mai 2011.
- Colleyn, J.-P. (2001). *Bamana: The Art of Existence in Mali*. Snoeck-Ducaji & Zoon.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2000). Greed and grievance in civil war (Policy Research Working Paper No. 2355). Washington, DC: World Bank.
- Cookman, C. (2020). Assessing Afghanistan's 2019 Presidential Election. *United States Institute of Peace*.
- Cooley, A., & Sharman, J. C. (2017). Transnational corruption and the globalized individual. *Perspectives on Politics*, 15(3), 732-753.
- Coquery-Vidrovitch, C. (1992). Histoire et historiographie du politique en Afrique. La nécessité d'une relecture critique (À propos de la démocratie). *Politique Africaine*, 46, 31-40.
- Cordesman, A. H. (2017). *The Civil Half of the Afghan War: Dealing with the Political, Governance, Economics, Corruption, and Drug Threats*. Center for Strategic and International Studies (CSIS);

- https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/171206_Afghanistan_The_Other_Half_of_the_War.pdf
- Crawford, N. (2019, 13. November). United States Budgetary Costs and Obligations of Post-9/11 Wars through FY2020: \$6.4 Trillion. *Costs of War Research Series*, Brown University.
- Dadfar Spanta, F. (2019). *Umstrittene Regierungsführung in Afghanistan: Kulturelle und politische Ordnungsvorstellungen der afghanischen Eliten*. Global Studies. transcript.
- Daulatzai, A. (2013). *War and What Remains: Everyday Life in Contemporary Kabul, Afghanistan*. PhD diss., John Hopkins University.
- Dawi, A. (2022, 21. März). Is Afghanistan a Republic of NGOs? *VOA News*.
<https://www.voanews.com/a/is-afghanistan-a-republic-of-ngos-/6494842.html>
- Dearing, M. P. (2021). *Militia Order in Afghanistan: Guardians Or Gangsters?* Routledge.
- Delesques, L., & Torabi, Y. (2007, 1. Januar). *Afghanistan: Reconstruction national integrity system survey*. Integrity Watch Afghanistan. https://reliefweb.int/attachments/5f14fff2-123e-3255-aef5-b1323a870ed3/E2A7109A88C4597949257273000F9094-Full_Report.pdf
- Dembélé. (2019). Quand les pots-de-vin souillent la commande publique. *aBamako*.
<http://news.abamako.com/h/203815.html>
- Deutscher Bundestag. (2010). Drucksache 17/3764. *Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt, Kerstin Müller (Köln), Ute Koczy, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Viola von Cramon-Taubadel, Ulrike Höfken, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Tom Koenigs, Agnes Malczak, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Korruptionsvorwürfe gegen das Entwicklungshilfe-Unternehmen AGEF*. 11.11.2010. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/037/1703764.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2013). Drucksache 17/14632. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Christine Buchholz, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/14523 – Einladungen und medizinische Behandlung afghanischer Politiker und Milizenführer in Deutschland*.
<https://dserver.bundestag.de/btd/17/146/1714632.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2018). Drucksache 19/4173. *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 3. September 2018 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*. 07.09.2018.
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/041/1904173.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2021). Drucksache 19/28361. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/26752 – Der Afghanistan-Krieg: Bilanz und Perspektive*.
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/283/1928361.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2024). Drucksache 20/10400. *Zwischenbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands*. 19.02.2024.
<https://dserver.bundestag.de/btd/20/104/2010400.pdf>
- DEval, DHPol & GFA (2023a). *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht*.
<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2635532/ecf197ab81a2fd2b6f080d3adbfae6db/231212-ressortgemeinsamer-bericht-afg-data.pdf>
- DEval, DHPol & GFA (2023b). *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortgemeinsamer Evaluierungsbericht. Zusammenfassung*.
https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2023_Afghanistan/2023_DEval_Bericht_Afghanistan_ressortgemeinsam_Zusammenfassung_DE.pdf
- Dobbins, J. (2008). *After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan*. Washington D.C.: Potomac Books.
- Donati, J., & Shalizi, H. (2015, 19. April). UN investigation finds corruption in Afghan police oversight division. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN0NA06B/>
- Dorronsoro, G. (1995). Afghanistan's civil war. *Current History*, 94(588), 37-40.

- Doumbia. (2024). Mali-Allemagne: Volonté commune de renforcer la coopération. *Maliweb*. <https://www.maliweb.net/economie/cooperation/mali-allemagne-volonte-commune-de-renforcer-la-cooperation-3054600.html>
- DuPée, M. (2012, 16. Februar). Afghanistan's Conflict Minerals: the Crime-State-Insurgent Nexus. *Combating Terrorism Center (CTC) Sentinel*. <https://www.ctc.usma.edu/posts/afghanistans-conflict-minerals-the-crime-state-insurgent-nexus>
- Dupree, L. (1973). *Afghanistan*. Oxford: Oxford University Press.
- Fänge, A. (2011). The Emergency Loya Jirga: Hopes and Disappointments. In M. van Bijlert & S. Kouvo (Hrsg.), *Snapshots of an Intervention: The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001–11)*. Afghanistan Analysts Network. http://www.afghanistananalysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Snapshots_of_an_Intervention.pdf
- FAO. (2022). Humanitarian Response Plan – Mali. <https://reliefweb.int/report/mali/mali-humanitarian-response-plan-2022>
- FAO. (2023). Humanitarian Response Plan – Mali. <https://reliefweb.int/report/mali/mali-humanitarian-response-plan-2023>
- Farahi, K., & Guggenheim, S. (2020). *Pathways for Post-Peace Development in Afghanistan*. United States Institute of Peace, 3 November 2020.
- Fielden, M. B. (1998). The geopolitics of aid: the provision and termination of aid to Afghan refugees in North West Frontier Province, Pakistan. *Political Geography*, 17(4), 459-487.
- Filkins, D., & Mazzetti, M. (2010, 25. August). Karzai Aide in Corruption Inquiry Is Tied to C.I.A. *The New York Times*. <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/2010/08/26/world/asia/26kabul.html>
- Fishstein, P. (2010). Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan's Balkh province. *Feinstein International Center, Tufts University (April 2010)*, 58.
- Fishstein, P. (2013, Mai). *A Little Bit Poppy-free and a Little Bit Eradicated: Opium Poppy Cultivation in Balkh and Badakhshan Provinces in 2011-2012*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) Case Study Series.
- Fishstein, P. & Wilder, A. (2012). *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Tufts University, Feinstein International Center; [Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan - Tufts - Feinstein International Center](#).
- Fishstein, P., & Farahi, A. (2023). The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with Afghanistan. Center on International Cooperation. <https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/2023/08/The-Worlds-Humanitarian-Economic-and-Political-Engagement-with-Afghanistan-2023.pdf>
- Fotso, H. (15.07.2019). Mali : l'Allemagne dénonce l'état corrompu de la justice. *DW*. <https://www.dw.com/fr/mali-lallemande-d%C3%A9nonce-l%C3%93tat-corrompu-de-la-justice/a-49600848>
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). (2023). Les séminaires de renforcement des capacités. <https://mali.fes.de/e/les-seminaires-de-renforcement-des-capacites.html>
- Friesendorf, C., & Krempel, J. (2011). Militarized versus civilian policing: problems of reforming the Afghan national police. (*PRIF Reports*, 102). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-320501>
- Fuchs, T., & Haqiqat, A. Q. (2024, 13. Mai). Geschäftsmann aus Afghanistan unter Korruptionsverdacht. *ARD Tagesschau*. www.tagesschau.de/investigativ/swr/geschaeftsmann-afghanistan-deutschland-100.html
- Fukuyama, F. (2018). Corruption as a Political Phenomenon. In Basu, K., & Cordella, T. (Hrsg.) *Institutions, Governance and the Control of Corruption* (S. 51-73). Cham: Palgrave Macmillan.
- Gallup (2024) *Country Data Set Detail*; <https://www.gallup.com/services/177797/country-data-set-details.aspx>

- Gilman, S. C. (2018). To understand and to misunderstand how corruption is measured: Academic research and the corruption perception index. *Public Integrity*, 20(sup1), 74-88.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10999922.2018.1472974>
- Gardizi, M., Hussmann, K., & Torabi, Y. (2010). *Corrupting the State? Or State-Crafted Corruption. Exploring the Nexus between Corruption and Subnational Governance*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).
- Giustozzi, A. (2000). *War, Politics and Society in Afghanistan, 1978-1992*. London: C. Hurst.
- Giustozzi, A. (2008). Bureaucratic Façade and Political Realities of Disarmament and Demobilisation in Afghanistan. *Conflict, Security and Development*, 8(2), 169-192.
- Giustozzi, A. (2018). *The Islamic State in Khorasan: Afghanistan, Pakistan and the New Central Asian Jihad*. Oxford University Press.
- Giustozzi, A. & Isaqzadeh, M. (2013). *Policing Afghanistan: The Politics of the Lame Leviathan*
- Glatzer, B. (1998). Is Afghanistan on the Brink of Ethnic and Tribal Disintegration? In W. Maley (Hrsg.), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban* (S. 167-181). London: Hurst & Company.
- Global Witness. (2016). War in the Treasury of the People: Afghanistan, Lapis Lazuli and the Battle for Mineral Wealth, June 2016.
- Goodhand, J. (2002). Aiding Violence or Building Peace? The Role of International Aid in Afghanistan. *Third World Quarterly*, 23(5).
- Goodhand, J. (2008). Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-Conflict Peacebuilding in Afghanistan. *International Peacekeeping*, 15(3), 405–423.
- Gouvêa Maciel, G., Magalhães, P. C., de Sousa, L., Pinto, I. R., & Clemente, F. (2024). A scoping review on perception-based definitions and measurements of corruption. *Public Integrity*, 26(1), 114-131.
<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/143795/2/576945.pdf>
- Gregorian, V. (1969). *The Emergence of Modern Afghanistan*. Stanford: Stanford University Press.
- Hackensberger, A. (2016, 25. Januar). Wie die ARD einen Waffenhandel zur Sensation macht. *WELT*.
<https://www.welt.de/politik/ausland/article151438070/Wie-die-ARD-einen-Waffenhandel-zur-Sensation-macht.html>
- Haidara, B. (2015). Les formes d'articulation de l'islam et de la politique au Mali (Doctoral dissertation). Université Bordeaux Montaigne.
- Haidara, B. (2023). The Spread of Jihadism in the Sahel. Part 1. *Z Außen Sicherheitspolit*, 16, 365–376.
- Hanifi, S. M. (2011). *Connecting Histories in Afghanistan: Market Relations and State Formation on a Colonial Frontier*. Stanford University Press.
- Hartmann, C., H. Roxin, M.R. Atal, H. Berchtold, M. Kellogg, M. Weeger und C. Zürcher (2023). *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan*. Deutsches Evaluierungsinstut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).
https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05_Publikationen/Berichte/2023_Afghanistan/2023_DEval_Bericht_Afghanistan_ressortspezifisch_web.pdf
- Hassan, O. (2023). Afghanistan: Lessons learnt from 20 Years of Supporting Democracy, Development and Security.
- Häßler, M. (2021). *Die Polizei aus Sicht afghanischer Polizisten – ein Perspektivwechsel*. Unveröffentlichte Promotionsschrift, Universität Potsdam, Potsdam.
- Henriksen, Th.H. (2012, 13 August) Hearts and Minds: Counting the Costs. *Hoover Digest*; [Hearts and Minds: Counting the Costs | Hoover Institution](https://www.hoover.org/research/hearts-and-minds-counting-costs)
- High-Level Advisory Group. (2017). *Report to the OECD Secretary-General on Combating Corruption and Fostering Integrity*. <https://www.oecd.org/corruption/HLAG-Corruption-Integrity-SG-Report-March-2017.pdf>

- Holdren, R. J., Nowak, S., & Klinkenberger, F. J. (2014). Dealing with Corruption: Hard Lessons Learned in Afghanistan. *JFQ*. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA622242.pdf>
- Hopp-Nishanka, U., Rogers, J., & Humphreys, C. (2022). Breaking the Vicious Cycle: Entry Points for Anti-Corruption in inclusive Peace Processes. U4 Anti-Corruption Resource Centre; Berghof Foundation; CMI. <https://berghof-foundation.org/library/breaking-the-vicious-cycle-entry-points-for-anti-corruption-in-inclusive-peace-processes>
- Houlihan, E., & Spencer, W. (2017). *Rule of law, governance, and human rights in Afghanistan, 2002 to 2016*. Peaceworks Report, Washington DC: United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/sites/default/files/PW130-Rule-of-Law-Governance-and-Human-Rights-in-Afghanistan-2002-to-2016.pdf>
- Human Rights Watch (HRW). (1998). Afghanistan: The Massacre in Mazar-i Sharif. *Vol. 10, No. 7*, November 1998.
- Human Rights Watch (HRW). (2001a). Massacres of Hazaras in Afghanistan. *Vol. 13, No. 1*, Februar 2001.
- Human Rights Watch (HRW). (2001b). Pattern of Impunity. New York, Juli 2001.
- Human Rights Watch (HRW). (2004). ‘The Rule of the Gun: Human Rights Abuses and Political Repression in the Run-up to Afghanistan’s Presidential Election’. A Human Rights Watch Briefing Paper. <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/asia/afghanistan0904/afghanistan0904.pdf>
- Human Rights Watch (HRW). (2011). Afghanistan: Rein in Abusive Militias and Afghan Local Police, September 12, 2011. <https://www.hrw.org/news/2011/09/12/afghanistan-rein-abusive-militias-and-afghan-local-police>
- Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee (MEC). (2015, Juni). *Vulnerability to Corruption Assessment of Teacher Recruitment in the Ministry of Education*. Kabul. [https://web.archive.org/web/20180413113320/https://www.mec.af/files/2015_08_22_MOE_Teacher_Recruitment_VCA_\(English\).pdf](https://web.archive.org/web/20180413113320/https://www.mec.af/files/2015_08_22_MOE_Teacher_Recruitment_VCA_(English).pdf)
- Integrity Watch Afghanistan. (2010). Afghan perceptions and experiences of corruption: A national survey 2010. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghan-perceptions-and-experiences-corruption-national-survey-2010>
- Integrity Watch Afghanistan. (2016). National corruption survey 2016: Afghan perceptions and experiences of corruption. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/national-corruption-survey-2016-afghan-perceptions-and-experiences-corruption>
- Integrity Watch Afghanistan. (2017, Dezember). The game of numbers: Analysis of the national budget 2018 and December 2017.
- International Crisis Group (ICG). (2003, 12. Dezember). Afghanistan: the constitutional Loya Jirga.
- International Crisis Group (ICG). (2017, 10. April). Afghanistan: The future of the National Unity Government (Asia Report No. 285).
- International Monetary Fund (IMF). (2016, Juli). Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Afghanistan (IMF Country Report No. 16/252).
- Isaqzadeh, M., & Giustozzi, A. (2015). Senior appointments and corruption within the Afghan MoI: Practices and perceptions. Integrity Watch Afghanistan. https://integritywatch.af/wp-content/uploads/2014/12/moi_senior_appointments_and_corruption_english.pdf
- Islamic Republic of Afghanistan. (2017). Afghanistan national strategy for combating corruption.
- Jackson, D. (2020). *How change happens in anti-corruption: A map of policy perspectives*. U4. Chr. Michelsen Institute (CMI).
- Johnson, T. H. (2018). The illusion of Afghanistan’s electoral representative democracy: The cases of Afghan presidential and national legislative elections. *Small Wars & Insurgencies*, 29(1), 1–37.
- Jungholt, T. (2011, 22. Juli). Warum hofiert Westerwelle einen Kriegsfürsten? *WELT*. <https://www.welt.de/politik/ausland/article13502570/Warum-hofiert-Westerwelle-einen-Kriegsfuersten.html>
- Kakar, M. H. (2006). *A political and diplomatic history of Afghanistan*. Brill.

- Kaufmann, C. (2000). Possible and impossible solutions to ethnic civil war. In A. Art & R. Jervis (Hrsg.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kawata, J. (2006). *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Burlington, Ashgate.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(3), 804–821.
- Khalilzad, Z. (2016). *The envoy: From Kabul to the White House, my journey through a turbulent world*. Macmillan Publishers.
- Kitschelt, H., Wilkinson, S. (Hrsg.). (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.
- Klopp, J. M. (2000). Pilfering the public. The problem of land grabbing in contemporary Kenya. *Africa Today*, 47(1), 7–26.
- Kříž, Z. (2022). German troops in Afghanistan: Strategic narratives on German participation in resolute support. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 24(2), 285–302.
- Kühn, F. P. (2013). Afghanistan. In Heinrich-Böll-Stiftung & R. Schönenberg (Hrsg.), *Transnational Organized Crime: Analyses of a Global Challenge to Democracy* (S. 77–114). transcript.
- Kühn, F. P. (2024). *Die Drogenökonomie Afghanistans 2001-2021*. Enquête-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands.
https://www.bundestag.de/resource/blob/991070/6354ef738a9b1aada6d51998f60fbdf0/Gutachten_Florian-Kuehn_Drogenoekonomie-Afghanistan_2001-2021.pdf
- Kumar, S., & Pant, M. (2014). UN involvement in Afghanistan. *The Journal of International Issues*, 18(3), 116–139.
- L'Inter de Bamako. (2023). Transition: le népotisme comme mode nomination.
<http://news.abamako.com/h/286905.html>
- Lange, A., Mielke, K., Marquardt, U., Vogt, T., Seltmann, P., & Heilemann, F. (2023). *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. BMI-spezifischer Bericht*. Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Münster und Bonn International Centre for Conflict Studies (bicc), Bonn.
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/RGE-AFG-BMI.pdf?blob=publicationFile&v=8>
- Langseth, P. (2016). Measuring corruption. In C. Sampford, A. Shacklock, & F. Galtung (Hrsg.), *Measuring corruption* (S. 7–44). Routledge.
- Le Billon, P. (2003). Buying peace or fueling war: The role of corruption in armed conflicts. *Journal of International Development*, 15, 413–426
- Le Billon, P. (2008). Corrupting peace? Peacebuilding and post-conflict corruption. *International Peacekeeping*, 15(3).
- Le Cam, M. (2019). Au Mali, le système est infesté par la corruption et les citoyens y sont habitués. *Le Monde Afrique*. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/08/01/au-mali-le-systeme-est-infeste-par-la-corruption-et-les-citoyens-y-sont-habitués_5495410_3212.html
- Le Cam, M. (2022). Scandale autour de Karim Keïta, fils de l'ex-président malien « IBK ». *Le Monde*.
https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/06/23/mali-scandale-autour-du-fils-d-ibk_6131650_3212.html
- Le Challenger. (2023). La France et la Minusma œuvrent à diviser le Mali : Seydou Traoré appelle à la mobilisation des partis politiques. *Maliweb*. <https://www.maliweb.net/contributions/la-france-et-la-minusma-oeuvrent-a-diviser-le-mali-seydou-traore-appelle-a-la-mobilisation-des-partis-politiques-3040464.html>
- Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Lezhnev, S. (2005). *Crafting peace: strategies to deal with warlords in collapsing states*. Lexington books.

- Makadji, M. (2017). Mali: Politisation du recrutement dans l'armée malienne: Le Ministre Tiéna COULIBALY en cause. *Maliactu*. <https://maliactu.net/mali-politisation-du-recrutement-dans-larmee-malienne-le-ministre-tieno-coulibaly-en-cause/>
- Malejacq, R. (2020). *Warlord survival: The delusion of state building in Afghanistan*. Cornell University Press.
- Maley, W. (2002). *The Afghanistan Wars*. Palgrave MacMillan.
- Maley, W. (2006). *Rescuing Afghanistan*. University of New South Wales Press.
- Maley, W. (2018). Institutional design, neopatrimonialism, and the politics of aid in Afghanistan. *Asian Survey*, 58(6), 1004.
- Maley, W. (Hrsg.). (1998). *Fundamentalism reborn?: Afghanistan and the Taliban*. NYU Press.
- Mali News. (2023). Renforcement de la coopération entre le Mali et l'Allemagne: Bilan et perspectives. *Maliactu*. <https://maliactu.net/renforcement-de-la-cooperation-entre-le-mali-et-lallemande-bilan-et-perspectives/>
- Maliactu. (2014a). Recrutement à la MINUSMA: Une vraie mafia. <https://maliactu.net/recrutement-a-la-minusma-une-vraie-mafia/>
- Maliactu. (2014b). La MINUSMA réfute catégoriquement les allégations du journal l'« Option ». <https://maliactu.net/la-minusma-refute-categoriquement-les-allegations-du-journal-l-option/>
- Maliweb. (2014). Recrutement à la MINUSMA: Une vraie mafia. <https://www.maliweb.net/societe/recrutement-minusma-vraie-mafia-421992.html>
- Mansfield, D. (2014). *A state built on sand: How opium is undermining Afghanistan*. Hurst & Co.
- Mansfield, D. (2018). Bombing heroin labs in Afghanistan: the latest act in the theatre of counternarcotics. *International Drug Policy Unit, LSE*.
- Mansfield, D. (2019). The sun cannot be hidden by two fingers: illicit drugs and the discussions on a political settlement in Afghanistan. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*.
- Mashal, M. (2018, 15. Januar). The President, the Strongman, and the Next U.S. Headache in Afghanistan. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/01/15/world/asia/afghanistan-atta-muhammad-noor-president.html>
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- McNaughton, P. (2008). *A bird dance near Saturday City: Sidi Ballo and the art of West African masquerade* (African Expressive Cultures). Indiana University Press.
- MEDI. (2024, 30. Mai). Mali: La mission de formation militaire de l'UE quitte le pays. <https://www.medi1news.com/fr/article/318891.html>
- Mehrhan, W. (2013). Criminal capture of Afghanistan's economy. *Integrity Watch Afghanistan*.
- Meiering, G. B. M., Welte, T., Scheuermann, P., Hennefeld, V., Cain, E., Keyl, L., Kuhn, S., Brinkmann, C., Sickert, M., & Steinitz, N. (2023). *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. [AA-spezifischer Bericht]*. GFA Consulting Group GmbH. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2635536/0620a09f0449fd743ef20a3184ccd6a5/231212-afg-ressortspezifisch-aa-data.pdf>
- Michailof, S. (2018). Mali, comment sortir de l'impassé stratégique. *The Conversation*. <https://theconversation.com/mali-comment-sortir-de-limpass%C3%A9-strat%C3%A9gique-94462>
- Mielke, K. (2013). Constructing the Image of the State: Local realities and International Interventions in North-East Afghanistan. In C. Schetter (Hrsg.), *Local Politics in Afghanistan. A Century of Intervention in Social Order* (S. 245-264). London/New York: Hurst and Oxford University Press.
- Mielke, K. (2015). (Re-)Constructing Afghanistan? Rewriting Rural Afghans' Lebenswelten into Recent Development- and State-making Processes. An Analysis of Local Governance and Social Order. PhD Dissertation, University of Bonn. <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2015/3985/3985.htm>

- Moballegh, A. W. Z. (2021, 13. Juli). Limiting space for civil society in Afghanistan: the implications of policies and legislations on NGOs. *Heinrich Boell Stiftung*.
<https://www.boell.de/en/2021/07/13/limiting-space-for-civil-society-in-afghanistan-the-implications-of-policies-and-legislations>
- Mukhopadhyay, D. (2009). Warlords as bureaucrats: The Afghan experience. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Münch, P. (2015). *Die Bundeswehr in Afghanistan: Militärische Handlungslogik in internationalen Interventionen*. In *Neueste Militärgeschichte; Band 5*. Rombach Verlag.
- Mungiu-Pippidi, A., & Dadašov, R. (2016). Measuring control of corruption by a new index of public integrity. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22, 415-438. <https://iris.luiss.it/bitstream/11385/233880/1/Measuring%20Control%20of%20Corruption%20by%20a%20New%20Index%20of%20Public%20Integrity.pdf>
- Murtazashvili, J. (2015). Gaming the state: Consequences of contracting out state building in Afghanistan. *Central Asian Survey*, 1, 78–92.
- Murtazashvili, J. B. (2022). The Collapse of Afghanistan. *Journal of Democracy*, 33(1), 40–54.
- Murtazashvili, J. B., & Shapoval, N. (2022, August). Drowning Democracy. *Journal of Democracy, Online Exclusive*. <https://www.journalofdemocracy.org/drowning-democracy/>
- Natanzi, P. M., & Schmeding, A. (2023). *The scope and impact of official development assistance in Afghanistan (2001-2021)*. Rosa-Luxemburg-Stiftung. <https://rosalux-geneva.org/wp-content/uploads/2023/11/The-Scope-and-Impact-of-ODA-in-Afghanistan.pdf>
- National Democratic Institute for International Affairs. (2006). *The September 2005 parliamentary and provincial council elections in Afghanistan*.
- NATO. (2021). *Afghan National Army (ANA) Trust Fund*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/5/pdf/2105-backgrounder-ana-e.pdf
- Newman, E., & Richmond, O. (2006). Obstacles to peace processes: Understanding spoiling. In E. Newman & O. Richmond (Hrsg.), *Challenges to Peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution*. Nations University Press.
- Niebel, D. (2011, 21. Januar). Hilfe zur Selbsthilfe mal ganz anders. *taz Ausgabe 9400*. <https://taz.de/Hilfe-zur-Selbsthilfe-mal-ganz-anders/1336647/>
- Noorani, J. (2015). *Afghanistan's emerging mining oligarchy* (Special Report No. 358). United States Institute of Peace.
- Nunan, T. (2016). *Humanitarian invasion: Global development in Cold War Afghanistan*. Cambridge University Press.
- OECD. (2005/2008). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>
- OECD. (2009). *Integrity in state building: anti-corruption with a state-building lense*.
- OECD. (2023). *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2023 — Mali*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/statistiques-recettes-publiques-afrigue-mali.pdf>
- Oeppen, C. (2009). *A stranger at home: Integration, transnationalism and the Afghan elite* (DPhil Thesis). University of Sussex.
- ONE France. (2023). L'aide financière aux pays pauvres est-elle détournée? <https://www.one.org/fr/actualites/corruption-aide-internationale/>
- Ouologuem, Y. (2023). Corruption au sommet de la MINUSMA. *Change.Org*. <https://www.change.org/p/corruption-au-sommet-de-la-minusma>
- Özerdem, A. (2002). Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Former Combatants in Afghanistan: Lessons Learned from a Cross-Cultural Perspective. *Third World Quarterly*, 23(5), 961–975.
- Pain, A. (2008). *Opium poppy and informal credit*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit.

- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449–471.
- Persson, T., Tabellini, G., & Trebbi, F. (2003). Electoral rules and corruption. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 958–989.
- Peters, G. (2009). *Seeds of Terror: How heroin is bankrolling the Taliban and al Qaeda*. Thomas Dunne Books.
- Popal, H., & Zürcher, C. (Hrsg.). (2019). *International assistance to Afghanistan, 2007–2018: Summary of selected SIGAR reports, Afghanistan, 2008–2018*. BMZ, R312 Afghanistan, Pakistan.
- Preuß, H. J. (2022). 20 Jahre Afghanistan: Lehren für das deutsche Engagement in Krisenregionen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 15(1), 1–21.
- Public Affairs. (2021, 11. Januar). EU CAP Sahel Mali: mission extended until 31 January 2023 and mandate adjusted. <https://www.pubaaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/eucap-sahel-mali-mission-extended-until-31-january-2023-and-mandate-adjusted/>
- Pyman, M. (2015). *Corruption: Lessons from the international mission in Afghanistan*. Transparency International. <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/sites/3/2019/10/150218-Briefing-for-policy-makers-Corruption-Lessons-from-the-international-mission-in-Afghanistan.pdf>
- Qu, G., Slagter, B., Sylwester, K., & Doiron, K. (2019). Explaining the standard errors of corruption perception indices. *Journal of Comparative Economics*, 47(4), 907–920. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596718302087>
- Raetzell, L., Baldin, A., & Gosztonyi, K. (2022). *Vorhaben in Afghanistan. Querschnittsauswertung – Hauptbericht. Im Auftrag der GIZ durchgeführt von externen Evaluierenden*. Eschborn.
- Raffinot, M. (2023). *L'insécurité au Sahel et le contrôle des militaires par les pouvoirs civils*. Document de travail IRD. <https://dial.ird.fr/wp-content/uploads/2023/06/2023-04-insecurite-au-Sahel-civils-militaires-WP-DIAL-30062023.pdf>
- Rahimi, H., & Watkins, A. (2024). *Taliban rule at 2.5 years*. Combating Terrorism Center, 17(1), 1–16.
- Rangelov, I., & Theros, M. (2012). Abuse of Power and Conflict Persistence in Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, 12(3), 227–248.
- Reisinger, C., & Marquard, S. (2013, 10. Juli). Steuerzahler gucken in die Röhre. *Stuttgarter Nachrichten*. <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.entwicklungshilfe-steuerzahler-gucken-in-die-roehre.77b702a3-ac1a-4114-a817-d5ba5cf049ae.html>
- RFI. (2021, May 11). L'Union européenne renonce à verser une partie de son aide au Mali. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210511-l-union-europeenne-renonce-%C3%A0-verser-une-partie-de-son-aide-au-mali>
- Risen, J. (2010, June 13). U.S. identifies vast mineral riches in Afghanistan. *New York Times*. http://www.nytimes.com/2010/06/14/world/asia/14minerals.html?_r=1
- Roniger, L. (2004). Political clientelism, democracy, and market economy. *Comparative Politics*, 36, 353–375.
- Rose-Ackerman, S. (2008). Corruption and government. *International Peacekeeping*, 15(3), 328–343.
- Roston, A. (2009, November 11). How the U.S. funds the Taliban. *Nation*.
- Rothchild, D. (1997). *Managing ethnic conflict in Africa: Pressures and incentives for cooperation*. Brookings Institution.
- Rothstein, B. (2021). Three reasons anti-corruption programs fail. *Corruption, Justice and Legitimacy*. <https://www.corruptionjusticeandlegitimacy.org/post/three-reasons-anti-corruption-programs-fail>
- Rothstein, B., & Varraich, A. (2017). *Corruption and patronage*. Cambridge University Press.
- Roy, A. (2010). Instrumentalisation de la "société civile". *Alternatives sud*, 17(4), 111–118.
- Roy, O. (1990). *Islam and resistance in Afghanistan* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Roy, O. (1995). *Afghanistan: From holy war to civil war*.

- Rubin, B. R. (2002). *The fragmentation of Afghanistan: State formation and collapse in the international system* (2nd ed.). Yale University Press.
- Rumsfeld, D. (2011). *Known and unknown: A memoir*. Penguin.
- Ruttig, T. (2012). The failure of airborne democracy: The Bonn Agreement and Afghanistan's stagnating democracy. In M. van Bijlert & S. Kouvo (Hrsg.), *Snapshots of an intervention: The unlearned lessons of Afghanistan's decade of assistance (2001-11)* (S. 5-22). Afghanistan Analysts Network. http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Snapshots_of_an_Intervention.pdf
- Rzehak, L. (2012) *Doing Pashto: Pashtunwali as the ideal of honourable behaviour and tribal life among the Pashtuns*. Kabul: Afghanistan Analysts Network; [Lutz Rzehak: Doing Pashto \(afghanistan-analysts.org\)](http://www.afghanistan-analysts.org/Lutz_Rzehak:_Doing_Pashto_(afghanistan-analysts.org))
- Saikal, A. (2006). *Modern Afghanistan: A history of struggle and survival*. I.B. Tauris & Co. Ltd.
- Saraya, R., & Zürcher, C. (2019). *International assistance to Afghanistan, 2008–2018: Summary report of selected evaluation reports by multilateral organizations and NGOs, 2008–2018*. BMZ, Division Afghanistan, Pakistan.
- Savage, K., Delesques, L., Martin, E., & Ulfat, G. P. (2007, Juli). Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: An Afghanistan case study (HPG Working Paper). HPG; Integrity Watch Afghanistan; Overseas Development Institute.
- Schetter, C. (2001). Die Taliban – Gegenpol der zivilisierten Welt? In *Peripherie*, 84, 97-102.
- Schetter, C. (2004, Februar). The “Bazaar Economy” of Afghanistan. A Comprehensive Approach. *Südasien-Informationen*, Nr. 3.
- Schetter, C. (2005). Ethnicity and the political reconstruction of Afghanistan (ZEF Working Paper Series No 3). University of Bonn, Centre for Development Research.
- Schetter, C. (2006). The dilemma of reconstruction in Afghanistan: international intervention between the state, civil society and traditional elites. *Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility*, (1), 9-22.
- Schetter, C. (Hrsg.). (2013). *Local Politics in Afghanistan. A Century of Intervention in Social Order*. London/New York: Hurst and Oxford University Press.
- Schetter, C., & Mielke, K. (2010). Die Praxis des Wiederaufbaus am Beispiel Afghanistans. In B. Chiari & M. Pahl (Hrsg.), *Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr* (S. 217-227). Paderborn: Schöningh.
- Schetter, C., & Mielke, K. (2016). Was von Kundus bleibt. Intervention, Gewalt und Soziale Ordnung in Afghanistan. *Politische Vierteljahresschrift*, 57(4), 614-642.
- Schetter, C., & Mielke, K. (2022). *Die Taliban: Geschichte, Politik, Ideologie* (1. Aufl., Bd. 2936). C.H. Beck.
- Schmeidl, S. (2007a). The emperor's new cloth: The unravelling of peacebuilding in Afghanistan. *Die Friedens-Warte*, 82(1), 69–86.
- Schmeidl, S. (2007b). “Civil Society and State-Building in Afghanistan.” In W. F. Danspeckgruber & R. Finn (Hrsg.), *Building State and Security in Afghanistan* (S. 102-127). Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- Schmeidl, S. (2009). Promoting civil society in Afghanistan: Deconstructing some myths. In W. F. Danspeckgruber (Hrsg.), *Petersberg Papers on Afghanistan and the Region* (4th ed., S. 68–75). Princeton, NJ: Princeton University, Liechtenstein Institute on Self-Determination.
- Schmeidl, S. (2016). The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and ‘people’s rule’ post-2001. *Conflict, Security & Development*, 16(6), 575-594.
- Schmeidl, S., & Miszak, N. (2017). The Afghan Local Police: unpacking a hybrid security arrangement. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2(4), 538–556.
- Schmidt, M. (2011). Ausbildung der Afghanschen National Polizei (ANP): Aufstandsbekämpfung oder Aufbau einer zivilen Polizei. *SIAK Journal*, 1, 51–61.

- Schnabel, S., & Witt, A. (2022). Policy coherence for peace in German government action: Lessons from Mali and Niger (Study 5). Advisory Board to the Federal Government for Civilian Crisis Prevention and Peacebuilding.
- Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1), 91-113.
- Scott, J. C. (1976). *The moral economy of peasant: Rebellion and subsistence in Southeast Asia*. Yale University Press.
- Segbedji. (2023). Prouesse indéniable de la Transition: De 22 000 en 2020, les FAMA passe à 65 000 hommes en 2023. *Maliweb*. <https://www.maliweb.net/armee/prouesse-indeniable-de-la-transition-de-22-000-en-2020-les-fama-passe-a-65-000-hommes-en-2023-de-4-avions-a-une-trentaine-pour-larmee-de-lair-3016256.html>
- Shahrani, N. (1990). Afghanistan: State and society in retrospect. In E. W. Anderson & N. H. Dupree (Hrsg.), *The Cultural Basis of Afghan Nationalism*. Piner Publisher.
- Shahrani, N. (2002). War, factionalism, and the state in Afghanistan. *American Anthropologist*, 104(3), 715-722.
- Sharan, T. (2022). *Inside Afghanistan: Political networks, informal order, and state disruption*. Routledge.
- Sharan, T., & Bose, S. (2016). Political networks and the 2014 Afghan presidential election: Power restructuring, ethnicity and state stability. *Conflict, Security and Development*, 16(6), 613-633.
- Sharan, T., & Heathershaw, J. (2011). Identity politics and state building in post-Bonn-Afghanistan: An analysis of the 2009 presidential election. *Ethnopolitics*, 10(3), 297-319.
- Shuhari, M.H., Hamat, M.F., Basri, M.N.H., Wan-Khairuldin, W.M.K.F., Wahab, M.R., Alwi, E.A.Z.E., & Mamat, A. (2019). Concept of Al-Amanah (Trustworthiness) and Al-Mas'uliyah (Responsibility) for Human's Character from Ethical Islamic Perspective. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 22(S1), 1-5.
- Shukla, A. (2015). The Pashtun Tribal Identity and Codes. *THAAP Journal 2015: Culture, Art & Architecture of the Marginalized & the Poor*, 2015, 45-64. <https://pashtunculturalinstitute.com/wp-content/uploads/2018/02/The-Pashtun-Tribal-Identityand-Codes.pdf>
- Simonsen, S. G. (2004). Ethnicising Afghanistan?: Inclusion and exclusion in post-Bonn institution building. *Third World Quarterly*, 25(4), 707-729.
- Smith, G. (2020, November). Resource flows and political power in Afghanistan. Lessons for Peace. Overseas Development Institute.
- Smith, J. T. (2011). Corruption in Afghanistan - Somebody else's problem? Department of Military Strategy, Planning, & Operations.
- Søreide, T. (2006). *Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices*. Chr. Michelsen Institute. <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/bitstream/handle/11250/2435939/Working%20paper%20WP%202006-1.pdf?sequence=2>
- Spalinger, A. (2014). Bärtiger Kriegsfürst wird Multimillionär. *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*. <https://www.nzz.ch/baertiger-kriegsfuerst-wird-multimillionaer-ld.1066646>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2016, 30. Juli 30). *Quarterly Report to the U.S. Congress*. <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2016-07-30qr.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2016, September). *Corruption in Conflict: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (SIGAR-16-58-LL). <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1016886.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2016, November). *Schools in Herat Province: Observations from Site Visits at 25 Schools* (SIGAR 17-12-SP). <https://www.sigar.mil/pdf/special%20projects/SIGAR-17-12-SP.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2017, September). *Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*. <https://www.sigar.mil/interactive-reports/reconstructing-the-andsf/index.html>

- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2018, April). *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Needs to Improve How it Monitors Implementation, Shares Information, and Determines the Impact of Donor Contributions* (SIGAR 18-42-AR). <https://www.sigar.mil/pdf/audits/sigar-18-42-ar.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2018, Mai). *Stabilization: Lessons from the U.S. experience in Afghanistan* (SIGAR 18-48-LL). <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-18-48-LL.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2018, Juli 17). *review letter: Waste, fraud, and abuse uncovered by SIGAR*. (SIGAR-18-60-SP). <https://www.sigar.mil/pdf/special%20projects/SIGAR-18-60-SP.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2019, 1 November). *Audit Report: Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: The Afghan Government Made Progress in Meeting its Anti-Corruption Strategy Benchmarks, but Serious Challenges Remain to Fighting Corruption*. (SIGAR-20-06-AR). [SIGAR-20-06-AR.pdf](https://www.sigar.mil/pdf/SIGAR-20-06-AR.pdf)
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2020, Oktober). *Quarterly Report to the U.S. Congress*. (SIGAR 2020-QR-4). <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-10-30qr.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2020, Oktober). *Update on the amount of waste, fraud, and abuse uncovered through SIGAR's oversight work between January 1, 2018 and December 31, 2019* (SIGAR 21-05-SP). Office of Special Projects. <https://www.sigar.mil/pdf/special%20projects/SIGAR-21-05-SP.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2021). *The risk of doing the wrong thing perfectly: Monitoring and evaluation of reconstruction contracting in Afghanistan* (SIGAR 21-41-LL). <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-41-LL.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2021, Februar). *U.S.-Funded Capital Assets in Afghanistan: The U.S. Government Spent More than \$2.4 Billion on Capital Assets that Were Unused or Abandoned, Were Not Used for Their Intended Purposes, Had Deteriorated, or Were Destroyed*. (SIGAR 21-20-IP). <https://www.sigar.mil/pdf/evaluations/SIGAR-21-20-IP.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2021, August). *Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: Corruption Remained a Serious Problem in the Afghan Government and More Tangible Action was Required to Root It Out* (SIGAR 21-47-AR). <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-21-47-AR.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2022). *Police in Conflict: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (SIGAR 22-23-LLP). <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-22-23-LL.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2022, März). *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Improved Its Monitoring, Performance Measurement, and Oversight, But Other Management Issues Persist*. (SIGAR 22-15-IP). <https://www.sigar.mil/pdf/evaluations/SIGAR-22-15-IP.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2023). *Afghan Civil Society: The Taliban's Takeover Risks Undoing 20 Years of Reconstruction Accomplishments* (SIGAR 23-02-IP). <https://www.sigar.mil/pdf/evaluations/SIGAR-23-02-IP.pdf>
- Stedman, S. J. (1997). Spoiler problems in peace processes. *International Security*, 22(2), 5-53.
- Studio Tamani. (2019). *Corruption au Mali: les magistrats dénoncent les accusations de l'Ambassadeur allemand et demandent à l'Etat de réagir*. <https://www.studiotamani.org/58793-corruption-au-mali-les-magistrats-denoncent-les-accusations-de-l-ambassadeur-allemand-et-demandent-a-l-etat-de-reagir>
- Suhrke, A. (2007). Reconstruction as modernisation: the 'post-conflict' project in Afghanistan. *Third World Quarterly*, 28(7), 1291–1308.
- Suhrke, A. (2011). When more is less: The international project in Afghanistan. Columbia University Press.
- Suhrke, A. (2013). Statebuilding in Afghanistan: A contradictory engagement. *Central Asian Survey*, 32(3), 271–286.

- Suhrke, A. (2018). Victors' peace? Lessons From Boon (S. 20-24). In A. Larson & A. Ramsbotham (Hrsg.), *Incremental peace in Afghanistan*, *Accord*, Issue 27.
- Suhrke, A., & Hakimi, A. (2011). *Sustainability and transition in Afghanistan. A political economy analysis*. Commissioned study for the World Bank, Kabul Office.
- Swisspeace. (2002). *Afghan Civil Society Meeting in Bad Honnef (Germany) 30th November – 2nd December 2001, Internal Report*. Bern: Swiss Peace Foundation.
- The Asia Foundation. (2006). *Afghanistan in 2006: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2006%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2007). *Afghanistan in 2007: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2007%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2008). *Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2008%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2009). *Afghanistan in 2009: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2009%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2010). *Afghanistan in 2010: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2010%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2011). *Afghanistan in 2011: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2011%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2012). *Afghanistan in 2012: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2012%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2013). *Afghanistan in 2013: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/Survey%20Afghan%20People%2013%20report.pdf>
- The Asia Foundation. (2014). *Afghanistan in 2014: A Survey of the Afghan People*.
<https://www.baag.org.uk/sites/default/files/resources/attachments/TAF%20Survey%20of%20the%20Afghan%20People%202014.pdf>
- The Asia Foundation. (2015). *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2015*.
<https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-2015-survey-afghan-people>
- The Asia Foundation. (2016). *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2016*.
<https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-2016-survey-afghan-people>
- The Asia Foundation. (2017). *Afghanistan in 2017: A Survey of the Afghan People*.
https://reliefweb.int/attachments/cee5f20d-de60-33f5-83a2-e3c4626b51a4/2017_AfghanSurvey_report.pdf
- The Asia Foundation. (2018). *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2018*.
<https://reliefweb.int/report/afghanistan/survey-afghan-people-afghanistan-2018>
- The Asia Foundation. (2019a). *A survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019*.
https://reliefweb.int/attachments/7ccc305f-3475-32af-81de-5df7a07281c9/2019_Afghan_Survey_Full-Report.pdf
- The Asia Foundation. (2019b) *Survey of the Afghan People (2004-2019)*,
<https://doi.org/10.26193/VDD00X>, ADA Dataverse, V2
- The New Humanitarian. (2007, 11. März). War crime immunity law gets green light.
<https://www.thenewhumanitarian.org/fr/node/235925>

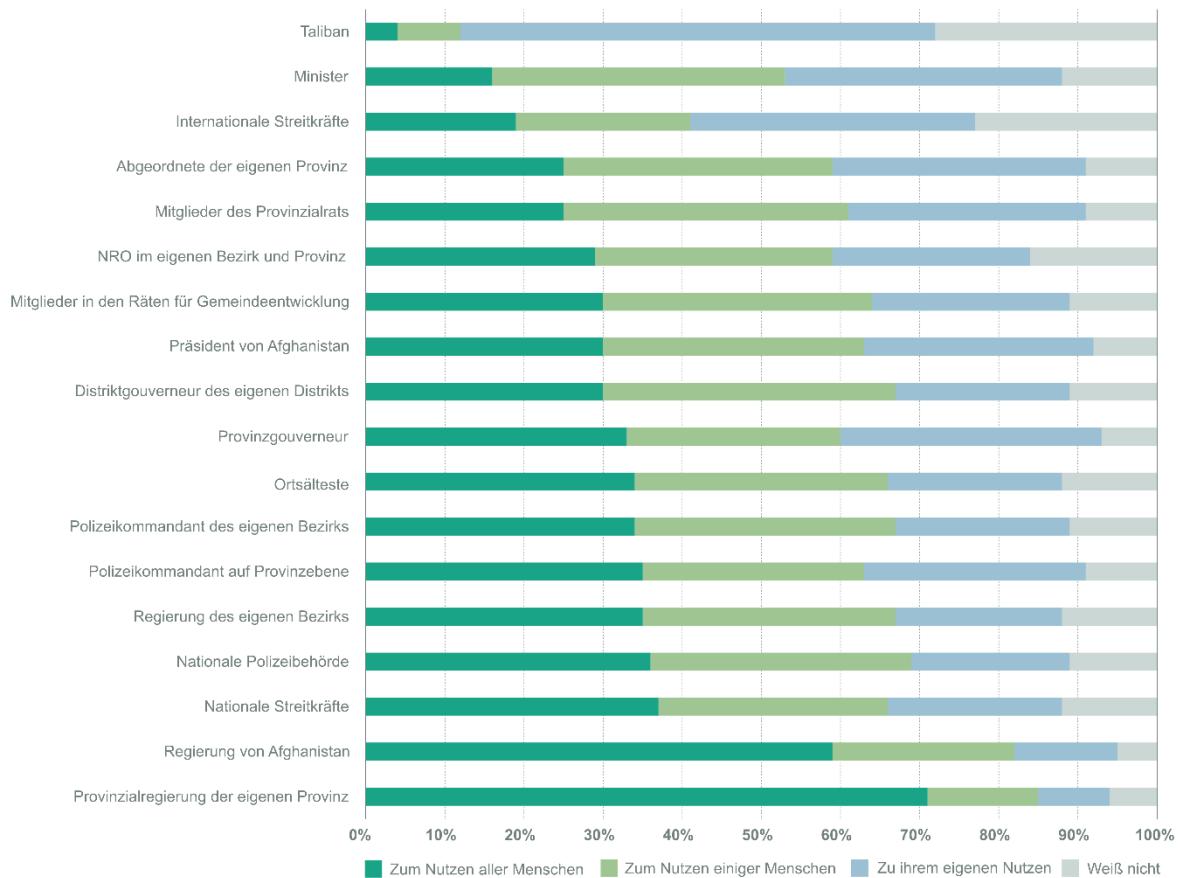
- The World Bank. (1997). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*. Poverty Reduction and Economic Management (S. 1–69).
- The World Bank. (2012). *Strengthening PFM in post-conflict countries*.
- The World Bank. (2014, November 17). *Afghanistan: Transition economics update*.
- The World Bank. (2015). *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington, DC: World Bank.
- The World Bank. (2017, December). *Taking Charge: Government ownership in a complex context. External Review of the Afghanistan Reconstruction Trust Fund – ARTF*.
- The World Bank. (2019). *Afghanistan Public Expenditure Update*.
- Thier, A. (2007). The Making of a Constitution in Afghanistan. *New York Law School Law Review*, 51, 557–579.
- Thörner, M. (2011, 4. Dezember). Misstrauen regiert in Afghanistan. *Deutschlandfunk*.
<https://www.deutschlandfunk.de/misstrauen-regiert-in-afghanistan-100.html>
- Tolo News. (2012, 12. Juni). UN Sacks LOTFA officials over mismanagement of funds. *Tolo News*.
<https://tolonews.com/afghanistan/un-sacks-lotfa-officials-over-mismanagement-funds>
- Touquet, C. (2006). Les règles du jeu: Discours et représentations autour du détournement et du vol (Bandiagara, Mali). *Autrepart*, 39, 72.
- Touquet, C. (2010). Quand la colonisation perpétua les rapports de pouvoir propres aux sociétés de cour. *L'Homme & la Société*, 175(1), 39-56.
- Touré, J. (2017). *La corruption au Mali : causes, conséquences et solutions*. <https://hal.science/hal-04413633>
- Transparency International Deutschland. (2022, September). *Themenschwerpunkt. Korruptionsprävention im Sicherheits- und Verteidigungsbereich*. (*Scheinwerfer Magazin*, 27. Jahrgang, Ausgabe 96).
https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2022/Scheinwerfer_96_Verteidigung.pdf
- Transparency International, UK. (2012, Dezember). An Overview of political economy, contracting and corruption in Afghanistan: A case study in Kandahar.
- Transparency International. (2007). *Global Corruption Report 2007*. Berlin: TI.
- Transparency International. (2020a). *Defence and Security Index*. <https://ti-defence.org/gdi/countries/germany/?risk=operational>
- Transparency International. (2020b). *Le dénominateur commun: dans quelle mesure la corruption au sein du secteur de la sécurité alimente-t-elle l'insécurité en Afrique de l'Ouest?*, Policy brie.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perception Index*.
- Treisman, D. (2007). What have I learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-44.
- Turcan, M. (2011, 3. November). Seeing the other side of the COIN: A Critique of the Current Counterinsurgency (COIN) Strategies in Afghanistan. *Small Wars Journal*; [Seeing the Other Side of the COIN: A Critique of the Current Counterinsurgency \(COIN\) Strategies in Afghanistan | Small Wars Journal](#)
- Tull, D. (2019, März). Rebuilding Mali's army: The dissonant relationship between Mali and its international partners (Reconstruire l'armée du Mali : la relation dissonante entre le Mali et ses partenaires internationaux). *International Affairs*, 95(2), 405-422.
- UN Security Council. (2020). *Brief des Expertengruppe an den Präsidenten des Sicherheitsrates (S/2020/785/Rev.1)*.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/216/66/pdf/n2021666.pdf?token=VdbcVuLZC7XasUpuJU&fe=true>
- UNAMA (2017, April). *Afghanistan's fight against corruption: The other battlefield*. UNAMA.
https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_-the_other_battlefield_-april_2017-english.pdf

- UNAMA. (2018). *Afghanistan's Fight against Corruption: From Strategies to Implementation*. UNAMA. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf
- UNAMA. (2019). *Afghanistan's Fight against Corruption: Groundwork for Peace and Prosperity*. Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_fight_against_corruption_groundwork_for_peace_and_prosperity-20_may_2019-english.pdf
- UNAMA. (2020). *Afghanistan's Fight against Corruption: Crucial for Peace and Prosperity*. UNAMA. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_crucial_for_peace_and_prosperity_english.pdf
- UNAMA. (2021). *Fighting Corruption in Afghanistan: Stepping up Transparency, Integrity and Accountability*. Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/fighting_corruption_in_afghanistan_stepping_up_transparency_integrity_and_accountability_english_10_aug_21.pdf
- UNDP. (n.d.). *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*. <https://mptfportal.dev.undp.org/fund/ltf00>
- United Nations Commission on Human Rights (UNCHR). (1999). *Report on the situation of human rights in Afghanistan (E/CN.4/1999/40)*.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2002, Oktober). *Afghanistan Opium Survey 2002*.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2003). *United Nations Convention Against Corruption*. UNODC. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2010). *World Drug Report 2010*.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013). *United Nations convention against corruption*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/SA-Report/2013_11_28_Afghanistan_SACL.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2021). *Afghanistan Opium Survey 2019*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/20210217_report_with_cover_for_web_small.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) & Islamic Republic of Afghanistan High Office of Oversight and Anti-Corruption (HOOAC). (2012). *Corruption in Afghanistan: Recent patterns and trends*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf
- United Press International. (2012, 18. Juli). *USGS Surveys Afghan natural resources*. <http://www.upi.com/USGS-surveys-Afghan-natural-resources/32781342616601/>.
- United States Senate, 107th Congress. (2002). *Afghanistan: Building Stability, Avoiding Chaos*. Hearing before the Committee on Foreign Relations (S. 107-108). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg82115/pdf/CHRG-107shrg82115.pdf>
- US Department of State (1996, 30. Januar). *Country report on human rights practices 1995 – Afghanistan*.
- US Department of State/ US Department of Defense. (2006). *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*. 14. November 2006. <https://media.defense.gov/2006/Nov/01/2001713037/-1-1/1/Interagency%20Assessment%20of%20Afghanistan%20Police%20Training%20and%20Readiness.pdf>
- USAID. (2013, November). *Systems analysis of Mali*. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/Mali%20Systems%20Analysis%20Report%20FINAL%20Public.pdf>
- USAID. (2023). *Conflict Sensitivity Integration in Risk Assessments. Conflict Sensitivity Tool of the Month 1B*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA02192K.pdf
- Waldman, M. (2008). *Falling Short: Aid effectiveness in Afghanistan*. Advocacy Series, Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development (ACBAR). <https://gisf.ngo/wp-content/uploads/2014/09/0037-Waldmann-2008-Falling-short.-Aid-effectiveness-in-Afghanistan3.pdf>
- Weidmann, N. B., & Callen, M. (2013). Violence and election fraud: Evidence from Afghanistan. *British Journal of Political Science*, 43(1), 53-75.

- Weigand, F. (2017). *Afghanistan's Taliban – legitimate jihadists or coercive extremists?* *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11(3), 359–381.
- Weingrod, A. (1968). *Patrons, patronage, and political parties. Comparative Studies in Society and History*, 7(3), 377–400.
- Wilder, A. (2007). *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*. AREU Issue Paper. https://areu.org.af/wp-content/areu_publications/2007/01/717E-Cops-or-Robbers-IP-print.pdf
- Wilder, A. (2011). *A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections*. Afghanistan Research and Evaluation Unit. <http://www.refworld.org/pdfid/47c3f3c01b.pdf>.
- Wilder, A., & Lister, S. (2007). *State-Building at the subnational level in Afghanistan: A Missed Opportunity*. In W. F. Danspeckgruber & R. Finn (Hrsg.), *Building state and security in Afghanistan* (S. 123–138). Princeton University Press.
- Wimmer, A., & Schetter, C. (2002). *Staatsbildung zuerst: Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans* (No. 45). ZEF Discussion Papers on Development Policy. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84770/1/zef_dp45_d.pdf
- Zazai, Y. (2023). *Effectiveness of the UK and other aid in Afghanistan: A recipient's perspective*. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/effectiveness-uk-aid-afghanistan.pdf>
- Zimmer, M. (2016). Neue Korruptionsrisiken im Auslandseinsatz. *Bundeswehrverwaltung* 9: 203–206
- Zolberg, A. (1966). *Creating political order: The party-states of West Africa*. Rand McNally.
- Zürcher, C. (2019a). *International assistance to Afghanistan, 2007–2018: Systematic review of impact evaluations of development aid in Afghanistan, 2008–2018*. German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Division Afghanistan, Pakistan.
- Zürcher, C. (2019b). *Meta-review of evaluations of development assistance to Afghanistan, 2008–2018: Chapeau paper*. German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Division Afghanistan, Pakistan.
- Zürcher, C., Gloukhovtseva, C., Fyffe, G., & Röhner, N. (2013). *Strategische Portfolio Review - Afghanistan. Schlussbericht*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Bonn.
- Zyck, S. A. (2012). *How to lose allies and finance your enemies: the economisation of conflict termination in Afghanistan*. *Conflict, Security & Development*, 12(3), 249–271.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht der Interviews nach beruflichem Hintergrund und thematischer Zuordnung	10
Abbildung 2:	Kreislauf von Korruption und Macht	18
Abbildung 3:	Öffentliche Entwicklungshilfe für Afghanistan (2002-2021), in US-Dollar (konstante US-Dollar, 2021).....	26
Abbildung 4:	Deutschland: Gesamtkosten für Militäreinsätze, humanitäre Hilfe und Entwicklung, in Millionen Euro (konstant 2020)	27
Abbildung 5:	Ungefährer Wert von Bestechungsgeldern für verschiedene Dienstleistungen, 2017 (in aktuellen US-Dollar).....	42
Abbildung 6:	Folge dem Geldkreislauf; Jährliche Effizienzverluste in Afghanistan (2013-2018).....	43
Abbildung 7:	Kumulative Beiträge der zehn größten Geberländer und anderer Geber an multilaterale Institutionen in Afghanistan (ARTF, von UN OCHA gemeldete Programme, LOTFA, NATO ANA Trust Fund, UNAMA und AITF) seit 2002 (in Mrd. US-Dollar).....	45
Abbildung 8:	Korruption als Problem in Afghanistan, in Prozent (2006-2019)	55
Abbildung 9:	Wahrnehmung, wer von der Arbeit der afghanischen Institutionen profitiert, 2016, in Prozent	56



.....	56
-------	----

Abbildung 10: Deutschlands ressortspezifisches finanzielles Engagement in Mali.....	87
---	----

Anhang I: Liste der Interviewpartner:innen

Kategorisierung der Akteure	Datum des Interviews
Sicherheit und Stabilisierung	
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 1	20.04.2024
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 2	19.04.2024
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 3	15.04.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 5	06.06.2024
Deutsche:r Praktiker:in 1	17.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 2	29.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 3	22.05.2024
Deutsche:r Praktiker:in 10	11.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 11	12.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 13	21.05.2024
Staats- und Regierungsaufbau	
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 4	26.04.2024
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 5	18.04.2024
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 7	03.04.2024
Afghanische:r Expert:in 1	09.04.2024
Afghanische:r Expert:in 2	10.05.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 1	29.04.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 2	02.05.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 3	24.04.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 6	24.04.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 7	29.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 14	02.05.2024
Deutsche:r Praktiker:in 15	04.04.2024

Kategorisierung der Akteure	Datum des Interviews
Deutsche:r Praktiker:in 21	03.04.2024
Internationale:r Expert:in 1	08.04.2024
Internationale:r Expert:in 4	12.04.2024
Internationale:r Expert:in 5	15.04.2024
Internationale:r Expert:in 6	02.04.2024
Entwicklung, Friedensförderung und die gesellschaftliche Ebene	
Afghanische:r Entscheidungsträger:in 6	29.04.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 4	05.04.2024
Deutsche:r Entscheidungsträger:in 8	10.05.2024
Deutsche:r Praktiker:in 4	03.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 5	04.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 6	05.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 7	05.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 8	24.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 9	22.05.2024
Deutsche:r Praktiker:in 12	10.05.2024
Deutsche:r Praktiker:in 16	17.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 17	17.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 18	24.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 19	04.04.2024
Deutsche:r Praktiker:in 20	07.05.2024
Internationale:r Expert:in 2	08.04.2024
Internationale:r Expert:in 3	16.04.2024
Internationale:r Expert:in 7	29.04.2024

Anhang II: Kurzbiographien der Autor:innen

- **Prof. Dr. Conrad Schetter** ist Direktor des bicc (Bonn International Centre for Conflict Studies) und Professor für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Bonn. Schetter forscht seit 30 Jahren zu lokalen politischen Strukturen, zu gewaltsamen Konflikten wie auch zu internationalen Interventionen in Afghanistan. Zu seinen zentralen Veröffentlichungen gehören „Local Politics of Afghanistan. A Century of Intervention“ (Hrsg. 2013), „Kleine Geschichte Afghanistan“ (5. Auflage 2022) und „Die Taliban – Geschichte, Politik, Ideologie“ (zusammen mit Katja Mielke, 2022). Schetter ist zudem Mitglied im Präsidium der Welthungerhilfe und im Stiftungsrat der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF).
- **Dr. Susanne Schmeidl** ist assozierte Forscherin des bicc (Bonn International Centre for Conflict Studies) und unabhängige Beraterin mit fast 30 Jahren Berufserfahrung an der Schnittstelle von Konflikt, Frieden und Entwicklung. Zwischen 2002 und 2014 arbeitete sie in Afghanistan mit zwei von ihr mitgegründeten afghanischen NRO zu Zivilgesellschaft, ziviler Friedensförderung, konflikt sensibler Forschung sowie Beratung internationaler Entwicklungsakteure. Sie hat zahlreiche Publikationen zu Afghanistan, Zwangsmigration und Konfliktfrühwarnung sowie jüngst zur Wissensproduktion und Konflikt sensitivität ([Susanne Schmeidl - Google Scholar](#)). Derzeit arbeitet sie mit dem Afghanistan Context Support Mechanism (ACSM) und berät den Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief (ACBAR).
- **Dr. Timor Sharan** ist Senior Associate Research Fellow in der Arbeitsgruppe „Politics and Governance“ am Overseas Development Institute (ODI) und forscht zu internationalen Militärinterventionen, transnationalen Finanzströmen, Korruption und der politischen Ökonomie von Staatsaufbau. Er beriet internationale Organisationen (u.a. USAID, GIZ, Open Society), war Visiting Fellow am Global Security Programme der Universität Oxford, Senior Analyst bei ICG und an Adjunct Professor an der American University of Afghanistan. Zuvor war er stellvertretender Minister des Independent Directorate of Local Governance (IDLG) der Islamischen Republik Afghanistan. Darüber hinaus ist er Gründer und Direktor des Afghanistan Policy Lab. Sharan studierte an der University of Cambridge und promovierte an der University of Exeter (MPhil).
- **Dr Boubacar Haidara** ist Senior Researcher am bicc (Bonn International Centre for Conflict Studies) und forscht seit vielen Jahren zu Gewaltkonflikten in Mali und im frankophonen Afrika. Seine wichtigsten Publikationen sind “The Spread of Jihadism in the Sahel, parts 1, 2 and 3” (2024), "The Private Military Company Wagner in Mali (2022), "Intercommunity Conflicts in Central Mali" (2021). Haidara ist zudem assoziierter Wissenschaftler des LAM (Les Afriques dans le Monde laboratory) am Sciences Po Bordeaux.
- **Rodrigo Bolaños Suárez** ist Datenanalyst am bicc (Bonn International Centre for Conflict Studies). Er bringt in das Team eine einschlägige Expertise in der quantitativen Erforschung von Korruption (u.a. Transparency International, OECD) ein (u.a. Erstellung des Corruption Perception Index; ERCAS Index of Public Integrity).
- **Constantino Vendra** unterstützt das Afghanistan-Team des bicc (Bonn International Centre for Conflict Studies) als studentische Hilfskraft. Er studiert Geographie an der Universität Bonn und interessiert sich für die Schnittstelle von Konflikt, Frieden und humanitärer Hilfe. Zuvor arbeitete er u. a. in Praktika bei International Alert in Kirgistan und im Humanitarian Directorate der Welthungerhilfe.
- **Gesa Himmelstoß** studiert Politikwissenschaft und ist studentische Hilfskraft am bicc (Bonn International Centre for Conflict Studies).