ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wagner, Christian

Research Report

Afghanistan: Begrenztes Potential für regionale Zusammenarbeit

SWP-Aktuell, No. 57/2011

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Wagner, Christian (2011) : Afghanistan: Begrenztes Potential für regionale Zusammenarbeit, SWP-Aktuell, No. 57/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255019

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Afghanistan: Begrenztes Potential für regionale Zusammenarbeit

Christian Wagner

Die Übergabe der Verantwortung (Transition) an die afghanischen Sicherheitskräfte und der beginnende Truppenabzug der internationalen Gemeinschaft leiten eine neue Phase in der politischen Entwicklung Afghanistans ein. Die neuen Bemühungen um eine engere regionale Kooperation stehen für eine »zweite« Transition, mit der die Verantwortung für die Stabilisierung Afghanistans zunehmend auf die Nachbarstaaten verlagert werden soll. Das Potential für regionale Zusammenarbeit wird aber vermutlich überschätzt. Sie bietet keine Lösung der politischen und wirtschaftlichen Probleme Afghanistans, auch wenn sie begrenzt neue Möglichkeiten für vertrauensbildende Maßnahmen eröffnet.

Die prekäre Sicherheitslage in Afghanistan hat seit vielen Jahren durch den transnationalen Terrorismus, Flüchtlingsströme sowie den anhaltenden Drogen-, Waffen- und Menschenhandel negative Folgen für die Nachbarstaaten. Die pakistanische Armee hat im Anti-Terror-Kampf gegen pakistanische Talibangruppen größere Verluste zu beklagen als die internationale Gemeinschaft in Afghanistan. Im Iran ist die hohe Zahl der Drogenabhängigen eines der gravierendsten sozialpolitischen Probleme. In beiden Staaten gibt es weiterhin zahlreiche afghanische Flüchtlinge.

Der politische Optimismus hinsichtlich der Chancen einer regionalen Einbindung Afghanistans verdeckt eher die Ratlosigkeit der internationalen Staatengemeinschaft darüber, welche Ziele durch welche Formen der Zusammenarbeit erreicht werden sollen. Sollen die Nachbarn, allen voran Pakistan, eher stärker oder eher weniger stark in eine politische Lösung einbezogen werden? Kann die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten den strukturellen Defiziten der afghanischen Wirtschaft abhelfen?

Divergierende außenpolitische Interessen der Nachbarstaaten

Mit dem Abzug der ausländischen Truppen wächst erneut die Gefahr, dass Afghanistan wie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einem Schauplatz regionaler Rivalitäten wird, sei es zwischen Indien und Pakistan oder zwischen Pakistan und dem Iran.

Dr. habil. Christian Wagner ist Leiter der Forschungsgruppe Asien

Ursachen der Rivalitäten sind die divergierenden strategischen Interessen der angrenzenden Staaten. In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den außenpolitischen Interessen der Nachbarn und der involvierten Großmächte deutlich größer sind als die Gemeinsamkeiten. Afghanistan ist für seine beiden wichtigsten Nachbarn Pakistan und Iran nur ein Nebenkriegsschauplatz in deren außenpolitischer Agenda. Für Iran geht es neben dem Schutz der schiitischen Gruppen in Afghanistan vor allem um den Konflikt mit den USA und mit Pakistan. Für Pakistan wiederum steht in Afghanistan der Konflikt mit Indien und dem Iran im Vordergrund. Der von Afghanistan in Gestalt von Terrorismus, Drogen oder Flüchtlingen ausgehende Problemdruck ist vermutlich nicht groß genug, um sich gegen die anderen strategischen Interessen durchzusetzen und damit einen Wandel in Richtung einer stärkeren Zusammenarbeit einzuleiten.

Die pakistanische Armeeführung verknüpfte Anfang der neunziger Jahre unter dem Schlagwort der »strategischen Tiefe« den seit Jahrzehnten schwelenden Konflikt mit Indien über Kaschmir mit einer Kontrolle seines Hinterlands in Afghanistan. Im afghanischen Bürgerkrieg Anfang der neunziger Jahre unterstützte Pakistan die Taliban, während Indien, Iran und andere Staaten der Nordallianz zur Seite standen.

Nach 2001 hat sich Indien zu einem der größten bilateralen Geber in Afghanistan entwickelt und genießt, im Unterschied zu Pakistan, ein sehr hohes Ansehen in der afghanischen Bevölkerung. Das indische Engagement ruft in Pakistan Befürchtungen hervor, von Indien »eingekreist« zu werden. Pakistan duldet und unterstützt teilweise deshalb afghanische Talibangruppen wie jene um Mullah Omar, das Haqqani-Netzwerk oder Warlords wie Hekmatyar, die pakistanische Interessen in Kabul gegenüber dem indischen Engagement wahren sollen.

Die Taliban haben sich in der Vergangenheit aber als ambivalenter Partner für Pakistan wiesen. Sie sollen nicht nur den indischen Einfluss eingrenzen, sondern mittels ihrer religiösen Ausrichtung auch ein Gegengewicht zum paschtunischen Nationalismus bilden, der seit den fünfziger Jahren immer wieder territoriale Ansprüche auf die paschtunischen Gebiete in der heutigen Provinz Khyber Pakhtunkhwa in Pakistan geltend gemacht hat.

Allerdings haben sich die Taliban in der Vergangenheit als schwierige und ambivalente Partner erwiesen. Erstens verfolgten sie nach der Machtübernahme 1996 eigene Interessen, die nicht immer im Einklang mit jenen Pakistans waren, zum Beispiel in der Frage der Auslieferung Osama bin Ladens oder bei der Zerstörung der Buddhafiguren in Bamiyan. Zweitens haben sich pakistanische Gruppen von den afghanischen Taliban abgespalten. Sie wollen ein Talibanregime in Pakistan errichten und bekämpfen den pakistanischen Staat. 2007 haben sich diese Gruppen zur Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) zusammengeschlossen. Aufgrund der Stammesstrukturen und -loyalitäten gibt es ideologische, logistische und personelle Verbindungen zwischen den afghanischen und pakistanischen Talibangruppen.

Iran versteht sich traditionell als Schutzmacht der schiitischen und persischsprachigen Gruppen in Afghanistan, wie Hazaras, Tadschiken, Usbeken und Turkmenen. Teheran unterstützt diese Minderheiten, um eine Machtübernahme der sunnitischen und hauptsächlich paschtunischen Taliban in Afghanistan zu verhindern. Der afghanische Bürgerkrieg war insofern auch ein Stellvertreterkrieg zwischen Iran und Pakistan entlang ethnischer und religiöser Linien. Die iranischen Interessen in Afghanistan muten widersprüchlich an. Einerseits hat die Regierung in Teheran großes Interesse an Stabilität in Afghanistan, weil sie sich dadurch erhofft, die Probleme durch die Flüchtlinge und den Drogenhandel im eigenen Land zu verringern. Andererseits fühlt sich das iranische Regime durch die Anwesenheit amerikanischer Truppen im Irak und in Afghanistan bedroht. Ein Abzug der US-

Truppen aus Afghanistan könnte allerdings eine Stärkung der Taliban zur Folge haben, was ebenfalls nicht im iranischen Interesse liegt. Die Regierung in Teheran unterstützt deshalb schiitische Gruppen im Nachbarland, die einerseits gegen die Taliban eingesetzt werden können und andererseits auch gegen US-Truppen in Afghanistan, falls es zu einem amerikanischen Militärschlag gegen den Iran kommen sollte. Berichte über Waffenlieferungen der iranischen Revolutionsgarden an die Taliban scheinen auf den ersten Blick kaum nachvollziehbar, solche Lieferungen folgen aber durchaus der Logik der unterschiedlichen Konfliktlinien. Die Stärkung der Taliban hält deren Konflikt mit den USA am Leben, so dass sich weder die amerikanische Seite noch jene der Taliban mit den iranischen Interessen im Westen Afghanistans befassen können. Dieses »gemanagte Chaos«, das heißt die Fortführung des Konflikts auf einem niedrigen Niveau, ist deshalb sehr wohl mit iranischen Interessen vereinbar.

Begrenzte wirtschaftliche Zusammenarbeit

Seit 2003 ist zwar immer wieder betont worden, dass eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten notwendig ist, doch haben sich bislang keine nachhaltigen regionalen Institutionen entwickelt. Afghanistan ist bereits Mitglied in verschiedenen Regionalorganisationen, die aber noch keine erwähnenswerten Erfolge vorzuweisen haben. Abgesehen von den politischen Problemen ist die wirtschaftliche Komplementarität zwischen den Nachbarstaaten relativ gering und bietet deshalb nur wenig Anreize für den Ausbau des regionalen Handels.

Afghanistan wurde 1992 zusammen mit den zentralasiatischen Staaten zunächst Mitglied der Economic Cooperation Organisation (ECO), die 1985 von Iran, Pakistan und der Türkei gegründet worden war. Ziel der ECO war es, die wirtschaftliche, technische und kulturelle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten voranzutreiben. Angesichts des Bürgerkriegs in Afghanistan und der bilateralen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten hat die ECO bis heute aber keine nennenswerten Fortschritte erzielt. Der intraregionale Handel der ECO-Staaten machte 2010 nur 8,5 Prozent des Gesamthandels aus.

Die 1985 gegründete South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) wurde lange Zeit durch den indisch-pakistanischen Konflikt blockiert. Erst nach dem Beginn der wirtschaftlichen Liberalisierung 1991 startete Indien eine Reihe von Initiativen, um den regionalen Handel in der SAARC-Region auszuweiten. Indien war die treibende Kraft bei der Aufnahme Afghanistans in die SAARC 2007. Dabei kommt die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Afghanistan, Pakistan und Indien bislang kaum in Gang. Der intraregionale Handel der SAARC-Staaten betrug 2010 nur 4,6 Prozent.

Das 2010 überarbeitete Transitabkommen zwischen Afghanistan und Pakistan sollte auf Drängen der USA auch eine direkte Überlandverbindung zwischen Indien und Afghanistan ermöglichen. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch an den Widerständen in Pakistan. Die erneute Annäherung Indiens und Pakistans und der Ausbau ihrer wirtschaftlichen Beziehungen könnten sich auch positiv auf Afghanistan auswirken.

Neben klassischen Regionalorganisationen wie ECO und SAARC gibt es multilaterale Formate wie das Programm Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und neue multilaterale Formate wie die 2005 geschaffene Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA). Im Unterschied zu traditionellen Regionalorganisationen wie SAARC und ECO, deren Mitglieder ebenfalls der RECCA angehören, sind dort auch multilaterale Entwicklungsorganisationen wie die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank aktiv, die dank ihrer finanziellen Ressourcen mehr Möglichkeiten haben, große Infrastrukturprojekte umzusetzen.

Die Shanghai Cooperation Organisation (SCO) hat als einzige nennenswerte sicherheitspolitische Regionalorganisation eine Kontaktgruppe mit Vertretern Afghanistans etabliert. Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit liegen auf der Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und organisierter Kriminalität. Allerdings gibt es auf Seiten der SCO bislang kein Interesse, sich aktiv für eine Regulierung des Konflikts in Afghanistan zu engagieren.

ECO und SAARC sind keine Erfolgsgeschichten des asiatischen Regionalismus, der zumeist als »offen« oder »weich« charakterisiert wird. Die Mitgliedstaaten betonen ihre nationale Souveränität und sind nicht bereit, Kompetenzen an über- oder supranationale Institutionen abzutreten. Zudem werden strittige bilaterale Themen wie Territorial- oder Minderheitenkonflikte oft von der Agenda ausgeklammert. Die Bedeutung vieler asiatischer Regionalorganisationen liegt denn auch weniger in der Umsetzung konkreter Abkommen als vielmehr in ihrer vertrauensbildenden Funktion für politische Entscheidungsträger durch die neu entstehenden Netzwerke.

Chancen und Grenzen regionaler Kooperation

Die regionale Kooperation wird nicht das Allheilmittel zur Lösung der Konflikte und Herausforderungen in Afghanistan sein. Sie legt weder die innenpolitischen Konflikte bei noch ersetzt sie wirtschaftspolitische Reformen im Land. Regionale Zusammenarbeit kann aber einen wichtigen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten, indem sie neue Institutionen und Netzwerke zwischen den beteiligten Staaten entstehen lässt. Ob diese Netzwerke in der Lage sind, in ihren Staaten einen außenpolitischen Kurswechsel herbeizuführen, darf allerdings angesichts divergierender sicherheitspolitischer Interessen und geringer wirtschaftlicher Komplementarität bezweifelt werden. Das spricht nicht gegen wirtschaftliche Zusammenarbeit, die darauf gerichtet ist, den Handel auszuweiten oder große Infrastrukturprojekte in Gestalt von Pipelines oder Trassen zum Transport von Energieträgern umzusetzen, wie dies in den amerikanischen Vorstellungen zur »New Silk Road« zum Ausdruck kommt.

Die symbolische »zweite« Übergabe Afghanistans verstärkt vielleicht auch den Druck in den Nachbarstaaten, ihre außenpolitischen Strategien gegenüber Afghanistan und dem regionalen Umfeld zu überdenken. Alle Nachbarstaaten werden einen hohen Preis bezahlen, wenn in Afghanistan ein neuer Bürgerkrieg ausbricht. Die internationale Gemeinschaft ist deshalb gut beraten, den Prozess der regionalen Zusammenarbeit trotz der begrenzten Erfolgsaussichten zu fördern und zu begleiten. Denn nur dieser Prozess wird die Einsicht fördern, dass die wirtschaftliche Kooperation in Afghanistan für alle beteiligten Staaten Vorteile bringen kann. Die politischen Einmischungen in der Vergangenheit haben für alle hingegen nur Nachteile gebracht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364