

## Die regionale Dimension des Afghanistankonflikts

Christian Wagner

**Zusammenfassung:** Die unterschiedlichen strategischen Interessen der Nachbarstaaten bergen die Gefahr, dass Afghanistan nach dem Abzug der internationalen Staatengemeinschaft zum Schauplatz regionaler Konflikte wird. Im Zentrum steht die Rolle Pakistans, das seit Ende der achtziger Jahre seine Interessen in Afghanistan mit dem Konflikt gegenüber Indien verknüpft hat. Die divergierenden nationalen Interessen, die unzureichende wirtschaftliche Komplementarität sowie die institutionelle Schwäche der Regionalorganisationen markieren die Grenzen einer regionalen Lösung. Vor diesem Hintergrund sollte die westliche Staatengemeinschaft eine stärkere Zusammenarbeit mit den verschiedenen Nachbarn Afghanistans anstreben, um die Probleme, die sich aus dem Konflikt ergeben, z. B. Drogenhandel und Flüchtlingsbewegungen, zu bekämpfen. Damit können auch vertrauensbildende Maßnahmen gefördert werden.

**Schlüsselwörter:** Pakistan · Indien · Iran · Taliban · Armee · Regionale Kooperation · SAARC · ECO

### The Regional Dimension of the Afghan Conflict

**Abstract:** The different strategic interests of the neighbouring countries include the risk that Afghanistan may turn into a theatre of regional rivalries after the withdrawal of the international community. Pakistan, which has linked its conflict with India with Afghanistan since the late 1980s, plays the most important role. The diverging national interests, the lack of economic complementarity and the institutional weakness of regional organisations designate the limits of a regional solution. The western community should therefore seek stronger bilateral cooperation with the different neighbours in order to deal with common challenges like refugees and drug trafficking. This should also help to foster confidence building measures.

**Keywords:** Pakistan · India · Iran · Taliban · Army · Regional cooperation · SAARC · ECO

## 1 Einleitung

Mit der Verkündung der *Afghanistan-Pakistan Strategie* („Af-Pak“) rückte der amerikanische Präsident Barack Obama im Frühjahr 2009 die regionale Dimension des Konflikts in Afghanistan in das Zentrum der politischen Diskussionen. Dabei sind die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Afghanistan seit vielen Jahren nur vor dem Hintergrund der divergierenden Interessen der Nachbarstaaten zu verstehen. Für Pakistan und Iran ist Afghanistan ein Schauplatz ihrer Rivalität, zugleich aber auch ein Nebenkriegsschauplatz ihrer Konflikte mit Indien bzw. den USA. Großmächte wie China und Russland fürchten eine erneute Machtübernahme der Taliban, deren Ideologie auf die muslimischen Minderheiten im eigenen Land ausstrahlen könnte, sowie Probleme durch den florierenden Drogenhandel und die organisierte Kriminalität. Die Komplexität der Auseinandersetzungen vergrößert sich dadurch, dass die Nachbarstaaten verschiedene ethnische und religiöse Gruppen in Afghanistan unterstützen. Pakistan unterstützt offen eine stärkere Beteiligung der Paschtunen an der Regierung in Kabul, zielt aber mit seiner Politik vor allem auf den religiösen Flügel der Taliban ab. Iran unterstützt hingegen schiitische Gruppen, die vor allem unter ethnischen Minderheiten wie den Hazaras zu finden sind.

Angesichts dieser komplexen Konstellationen stehen die internationale und die deutsche Politik vor dem Dilemma, dass sie kein adäquates Instrumentarium haben, um diese verschiedenen, vielfach miteinander verflochtenen Konfliktherde beizulegen. Die Forderung nach einem regionalen Lösungsansatz erscheint deshalb zwar auf den ersten Blick als wünschenswert, doch ist nicht klar, was darunter verstanden werden soll. Erstens verfolgen die Nachbarstaaten sehr unterschiedliche nationale Interessen in Afghanistan, die in der Summe größer sind als die Gemeinsamkeiten (Tellis und Mukharji 2010). Zweitens haben sie ein sehr unterschiedliches Verständnis davon, was die konfliktrelevante „Region“ definiert. Für Pakistan steht der Konflikt mit Indien im Vordergrund, für Iran die Beziehungen zu den USA, Indien fürchtet den wachsenden Einfluss Pakistans in Afghanistan, Russland will seine Sicherheitsinteressen in den zentralasiatischen Republiken und China seine wirtschaftlichen Interessen in Afghanistan wahren.

Am Beispiel Pakistans, das durch seine Politik der Duldung bzw. Unterstützung afghanischer Talibangruppen im Zentrum der Diskussionen steht, sollen die Chancen und Grenzen eines regionalen Lösungsansatzes herausgearbeitet werden. Hierzu werden anhand des Konflikts mit Indien und der Spannungen zum Iran die unterschiedlichen Interessen in Afghanistan dargestellt. Anschließend werden bilaterale Einflussmöglichkeiten am Beispiel der amerikanisch-pakistanischen Beziehungen, multilaterale Ansätze am Beispiel von Regionalorganisationen sowie die deutschen Aktivitäten erörtert.

## 2 Afghanistan als Schauplatz des indisch-pakistanischen Konflikts

Die Verknüpfung Afghanistans mit dem indisch-pakistanischen Konflikt ist Folge der veränderten pakistanischen Außenpolitik Ende der achtziger Jahre. Bis dahin waren die Konflikte mit Indien und Afghanistan weitgehend unabhängig voneinander geblieben. Der Streit um Kaschmir steht bis heute im Zentrum der indisch-pakistanischen Beziehungen (Wirsing 2003; Bose 2003; Wagner 2010). Beide Staaten haben drei ihrer bislang vier

Kriege (1947/1948, 1965, 1971, 1999) über Kaschmir geführt. Der Konflikt mit Indien hatte weit reichende nationale und internationale Folgen für Pakistan. Innenpolitisch wurde die Kaschmirfrage zu einem wichtigen, Identität stiftenden Band für die pakistanische Gesellschaft. Die Bedrohung durch Indien stärkte auch die Rolle der Armee, die seit dem ersten Putsch von Ayub Khan 1958 außen- und sicherheitspolitische Fragen maßgeblich bestimmt.

Die Beziehungen Pakistans zu Afghanistan waren ebenfalls problematisch. Afghanistan lehnte die Staatsgründung Pakistans ab und erhob territoriale Ansprüche auf die paschtunischen Gebiete in der *North West Frontier Province* (NWFP).<sup>1</sup> Afghanistan votierte deshalb als einziger Staat gegen die Aufnahme Pakistans in die Vereinten Nationen (VN) und erkennt bis heute die „Durand-Line“ nicht als Grenze an.

Nach der sowjetischen Besetzung Afghanistans avancierte Pakistan Anfang der achtziger Jahre zum Frontstaat der amerikanischen Außenpolitik. Das pakistanische Militärregime von Zia-ul Haq (1977–1988) erhielt umfangreiche finanzielle, militärische und politische Unterstützung. Die USA lieferten die militärischen Rüstungsgüter, Saudi-Arabien und die Golfstaaten finanzierten den afghanischen Widerstand und der pakistanische Geheimdienst *Inter-Services Intelligence* (ISI) bildete die Freiwilligen aus der arabischen Welt im Heiligen Krieg gegen die Sowjetunion in der Stammesregion an der Grenze zu Afghanistan aus (Haqqani 2005, S. 159–197).

Der Erfolg in Afghanistan bewog die pakistanische Armeeführung Ende der achtziger Jahre, eine ähnliche Strategie gegenüber Indien in Kaschmir zu verfolgen. Bereits 1965 hatte die pakistanische Armee vergeblich versucht, einen Aufstand im indischen Teil Kaschmirs zu entfachen, der dann durch eine Militäroperation unterstützt werden sollte (Nawaz 2008, S. 205–214). Ende der achtziger Jahre schienen die internationalen Konstellationen für eine ähnliche Operation günstiger. Der Westen hatte jahrelang bereitwillig den „heiligen Krieg“ gegen die Sowjetunion in Afghanistan unterstützt. Im indischen Teil Kaschmirs war es zudem nach den manipulierten Landtagswahlen 1987 zu Protesten gekommen. Angesichts des Machtvakuum nach dem Rückzug der Sowjetunion 1989 sollte die Kontrolle Afghanistans Pakistan zugleich eine strategische Tiefe für den nächsten Konflikt mit Indien geben. Durch eine Eskalation der Situation in Kaschmir sollte eine Internationalisierung des Konflikts im Sinne Pakistans erreicht werden (Haqqani 2005, S. 289; Hussain 2002).

Der ISI förderte Ende der achtziger Jahre die Bildung militanter islamistischer Gruppen wie *Laschkar-e-Toiba* (LeT) und schleuste afghanische und arabische Kämpfer, die zuvor in Afghanistan gekämpft hatten, nach Kaschmir ein. Die Gewalt im indischen Teil Kaschmirs eskalierte in den neunziger Jahren und führte zu einer dramatischen Verschlechterung der Menschenrechtssituation. Parallel dazu unterstützte der ISI im afghanischen Bürgerkrieg die Taliban, die 1996 Kabul eroberten und von Pakistan als legitime Regierung anerkannt wurden.

Bis zu den Anschlägen vom 11. September 2001 war die pakistanische Strategie, militante Gruppen zur Durchsetzung außenpolitischer Interessen zu unterstützen, erfolgreich. Im Konflikt mit Indien trat nach den Atomtests im Mai 1998 die Gefahr einer nuklearen Eskalation des Kaschmirkonflikts hinzu. Der Krieg zwischen beiden Staaten in Sommer

1 Die NWFP wurde 2010 in *Khyber Pakhtunkhwa* (KP) umbenannt.

1999 in Kaschmir („Kargil-Krieg“) zeigte, dass die nukleare Abschreckung keine dauerhafte Stabilität herstellte. Der amerikanische Präsident Clinton bezeichnete Südasien 2000 als „gefährlichsten Ort der Welt“ (Dittmer 2001, S. 897). Trotz der Krisenanfälligkeit zeigten die Großmächte wie China, das neben den USA der wichtigste Verbündete Islamabad ist, keine Bereitschaft, den Kaschmirkonflikt im Sinne Pakistans zu internationalisieren.

### 3 Afghanistan als Schauplatz des iranisch-pakistanischen Konflikts

Das iranische Schah-Regime galt in den fünfziger und sechziger Jahren in Pakistan als Modell für einen modernen muslimischen Staat. Beide Staaten waren militärische Verbündete der USA in der 1955 gegründeten *Central Treaty Organisation* (CENTO). Mit der iranischen Revolution 1979 rückten jedoch religiöse Fragen ins Zentrum der bilateralen Beziehungen. Die iranische Revolution sollte ausgeweitet und die Stellung der Schiiten gegenüber der sunnitischen Mehrheit gestärkt werden. In Pakistan vollzog sich zur selben Zeit ein gegenläufiger Prozess. General Zia-ul Haq leitete nach seinem Putsch 1977 eine sunnitisch geprägte Islamisierung ein (Hayes 1986; Malik 1989), die von Saudi-Arabien, dem wichtigsten Konkurrenten des Iran, und den Golfstaaten unterstützt wurde. Der Anteil der Schiiten in Pakistan wird auf 10–20 % geschätzt. Pakistan ist damit nach dem Iran das Land mit der weltweit größten schiitischen Bevölkerung. Seitdem sind eine Reihe militanter schiitischer und sunnitischer Gruppen entstanden, die sich blutige Auseinandersetzungen in Pakistan liefern (International Crisis Group 2005).

Die Spannungen zwischen den verschiedenen muslimischen Glaubensrichtungen führten zur Entstehung radikaler Gruppen auf beiden Seiten. Aus dem Umfeld der *Jamiat Ulema-e-Islam* (JUI) entstanden militante sunnitische Gruppen wie *Sipah-e-Sahaba Pakistan* (SSP) und *Lashkar-e-Jhangvi* (LeJ). Sie verfügen über ein internationales Netzwerk und erhalten Unterstützung aus den Golfstaaten, vor allem aus Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Zudem verfügen sie über Verbindungen zu den Taliban und zu Al-Qaida. Auf schiitischer Seite bilden die *Tehreek-e-Jaferia Pakistan* (TJP) und die *Sipah-e-Muhammed* (SMP) die wichtigsten militanten Gruppen, die Unterstützung von iranischen Stellen erhalten. Die sektiererische Gewalt führt immer wieder zu schweren Anschlägen und Attentaten auf Anhänger der anderen Glaubensrichtung, vor allem im Punjab, Karatschi, Teilen der *Federally Administered Tribal Areas* (FATA), *Khyber Pakhtunkhwa* (KP) und in den nördlichen Gebieten.

Die Spannungen zwischen Iran und Pakistan wirkten sich auch auf Afghanistan aus. Iran versteht sich traditionell als Schutzmacht der schiitischen und persischsprachigen Gruppen in Afghanistan wie Hazaras, Tadschiken, Usbeken und Turkmenen. Iran fördert diese Gruppen, um eine Machtübernahme der sunnitischen und hauptsächlich paschtunischen Taliban in Afghanistan zu verhindern. Der afghanische Bürgerkrieg war damit auch ein Stellvertreterkrieg zwischen Iran und Pakistan entlang ethnischer und religiöser Linien. Bei der Eroberung von Mazar-e Sharif im August 1998 ermordeten die Taliban mehrere iranische Diplomaten (Pant 2009, S. 150), was zu starken Spannungen zwischen Iran und Pakistan führte.

Jenseits der bilateralen Spannungen spielen aber auch die Beziehungen zu den USA eine entscheidende Rolle für die iranisch-pakistanischen Beziehungen in Afghanistan.

Beide Staaten eint bis zu einem gewissen Punkt das gemeinsame Interesse an einem Verbleib der USA in Afghanistan, allerdings aufgrund sehr unterschiedlicher Motive. Pakistan hofft, dass die Anwesenheit der USA hilft, den Einfluss Indiens zu begrenzen. Indien zählt mittlerweile zu den größten Gebernationen und genießt höchstes Ansehen in der afghanischen Bevölkerung (Mukhopadhyaya 2010, S. 38).

Noch widersprüchlicher erscheinen auf den ersten Blick die iranischen Interessen in Afghanistan (Sadjadpour 2010, S. 39). Einerseits hat die Regierung in Teheran ein hohes Interesse an Stabilität in Afghanistan, um die Probleme, die sich durch die Flüchtlinge und den Drogenhandel im eigenen Land ergeben, zu verringern. Andererseits fühlt sich das Regime in Teheran durch die Anwesenheit amerikanischer Truppen im Irak und in Afghanistan bedroht. Bei einem Abzug der USA aus Afghanistan droht allerdings eine Stärkung der Taliban, was ebenfalls nicht im iranischen Interesse liegt. Die Regierung in Teheran unterstützt deshalb schiitische Gruppen im Nachbarland, die einerseits gegen die Taliban und andererseits im Falle eines amerikanischen Angriffs auf den Iran auch gegen die amerikanischen Truppen in Afghanistan eingesetzt werden können. Berichte über Waffenlieferungen der iranischen Revolutionsgarden an die Taliban scheinen auf den ersten Blick wenig verständlich, folgen aber durchaus der Logik der unterschiedlichen Konfliktlinien (Pant 2009, S. 160). Die Stärkung der Taliban richtet sich in erster Linie gegen die westlichen Truppen. Dies hält den Konflikt am Leben, so dass weder die USA noch die Taliban sich mit den iranischen Interessen im Westen Afghanistans befassen können. Dieses „gemanagte Chaos“ (Sadjadpour 2010, S. 41) einer Fortführung des Konflikts auf einem niedrigen Niveau ist deshalb durchaus mit iranischen Interessen vereinbar.

Eine weitere Konfliktdimension in den pakistanisch-iranischen Beziehungen ist das Verhältnis beider Staaten gegenüber Indien. Im Unterschied zu Pakistan verfügt der Iran über sehr gute Beziehungen zu Indien. Beide Staaten standen im afghanischen Bürgerkrieg ab Mitte der neunziger Jahre auf der Seite der Nordallianz gegen die von Pakistan unterstützten Taliban. Für Indien ist Iran aufgrund seiner Energievorräte und aufgrund seiner Lage als Zugang nach Zentralasien von großem strategischem Interesse. Trotz der divergierenden Interessen in Afghanistan gibt es zwischen Pakistan, Iran und Indien in den letzten Jahren auch Bemühungen um eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit. Alle drei Staaten wollen eine Erdgaspipeline von Iran über Pakistan nach Indien (IPI) bauen, um den wachsenden indischen Energiebedarf zu decken. 2009 verständigten sich zunächst Iran und Pakistan auf den Bau der Pipeline, die zu einem späteren Zeitpunkt nach Indien verlängert werden soll (Aneja 2009).

#### **4 Chancen und Grenzen eines regionalen Ansatzes**

Generell gibt es kein klares Verständnis davon, wie eine regionale Lösung des Afghanistankonflikts aussehen sollte. Unklar ist zum Beispiel, ob die Interessen der Nachbarstaaten bei einer politischen Lösung stärker berücksichtigt oder nicht besser dauerhaft verringert werden sollten. Bilden alte oder neu zu schaffende regionale Foren eine Möglichkeit, die oftmals divergierenden Interessen im Blick auf Afghanistan zu überbrücken oder sollten nicht eher die bilateralen Beziehungen stärker ausgebaut werden? Im Folgenden sollen die Chancen und Grenzen eines regionalen Ansatzes an zwei Beispielen

erläutert werden. Dies sind, erstens, im bilateralen Kontext die Beziehungen zwischen den USA und Pakistan und, zweitens, auf multilateraler Ebene die verschiedenen Ansätze zur regionalen Kooperation. Anschließend werden die Grundzüge der deutschen Politik gegenüber Afghanistan und Pakistan erörtert.

#### 4.1 Die Rolle der USA

Kritiker der „Af-Pak-Strategie“ von Präsident Obama wiesen darauf hin, dass langfristig Pakistan und nicht Afghanistan die größere Herausforderung für die westliche Politik darstellt (Markey 2009). Pakistan ist der zentrale Verbündete im Anti-Terrorkampf, zählt aber aufgrund seiner inneren Konflikte zu den fragilsten Staaten der Welt. Im Zentrum des amerikanischen Interesses steht deshalb neben dem Anti-Terrorkampf die Sicherheit des pakistanischen Nuklearprogramms. In keinem anderen Land ist die geographische Entfernung zwischen den Lagern terroristischer Gruppen und den Nukleararsenalen der Streitkräfte so gering wie in Pakistan.

Pakistan und die USA verbindet eine lange, wechselvolle Geschichte (Kux 2001). Einerseits war Pakistan wiederholt ein Frontstaat der amerikanischen Außenpolitik bei der Eindämmung des Kommunismus und hatte eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der Sowjetunion in Afghanistan in den achtziger Jahren. Andererseits verhängten die USA auch immer wieder Sanktionen gegen Pakistan, z. B. 1990 aufgrund des pakistanischen Nuklearprogramms und 1999 nach dem Militärputsch von Pervez Musharraf. Nach den Anschlägen vom 11. September avancierte Pakistan „über Nacht“ erneut zum wichtigsten Verbündeten (Musharraf 2006, S. 199–207).

Allerdings zeigte sich sehr rasch, dass Pakistan und die USA sehr unterschiedliche strategische Interessen in Afghanistan verfolgen. Pakistan fordert eine stärkere Teilhabe der Paschtunen an der Regierung in Kabul. Dies zielt vor allem auf die Einbeziehung der religiös orientierten Paschtunen, d. h. der Taliban, ab. Mit ihrer Hilfe soll der wachsende Einfluss Indiens in Afghanistan begrenzt werden. Dahinter stehen die strategischen Interessen der Armeeführung, die eine strategische Tiefe in Afghanistan gegenüber Indien anstrebt. Die Differenzen mit den USA sind Folge der strategischen Interessen der pakistanischen Armeeführung, die seit Ende der achtziger Jahre die Konflikte mit Indien und Afghanistan miteinander verknüpft hat. Dahinter steht die Schwäche der demokratischen Regierungen, die kein Primat gegenüber dem Militär haben (Cohen 2005; Oldenburg 2010). Das Militär hat sich zwar nach der Wahl 2008 aus der Politik zurückgezogen, bestimmt jedoch weiter die Außen- und Sicherheitspolitik vor allem gegenüber den Nachbarstaaten. Die Einbindung Pakistans in den Anti-Terrorkampf hat die Rolle des Militärs nach 2001 weiter gestärkt. Die USA haben seitdem über eine Milliarde US-Dollar an Militärhilfe pro Jahr an Pakistan überwiesen. Die Obama-Administration hat zwar seit 2009 die Mittel für die Stärkung von demokratischen und zivilgesellschaftlichen Strukturen deutlich erhöht (Akbar 2010), doch hat sich dadurch nichts an der Vorherrschaft des Militärs in außen- und sicherheitspolitischen Fragen geändert. Trotz der jahrelangen massiven politischen, wirtschaftlichen und militärischen Unterstützung haben die USA in Pakistan ein so schlechtes Ansehen wie in kaum einem anderen Land (Ramsy et al. 2009).

Die strategischen Differenzen zwischen Pakistan und den USA zeigen sich am deutlichsten im Anti-Terrorkampf. Beide Staaten führen keinen gemeinsamen Krieg in den

Stammesgebieten (FATA). Es gibt eine enge Zusammenarbeit im Kampf gegen Al-Qaida und die pakistanischen Talibangruppen der *Tehrik-i-Taliban Pakistan* (TTP). Die pakistanische Armee hat eine Reihe von Al-Qaida-Führern verhaftet und an die USA ausgeliefert. Die TTP ist ebenfalls ein gemeinsamer Gegner, denn sie strebt die Talibanisierung Pakistans und ein Ende der pakistanischen Zusammenarbeit mit den USA an. Die pakistanische Armee hat ca. 140.000 Soldaten in der Region stationiert und höhere Verluste erlitten als die NATO/ISAF-Mission in Afghanistan. Eine völlig entgegengesetzte Politik verfolgen die USA und Pakistan aber gegenüber den afghanischen Aufstandsgruppierungen um Mullah Omar, Gulbuddin Hekmatyar und Jalaluddin Haqqani. Sie werden von der pakistanischen Armee nicht bekämpft, sondern geduldet und unterstützt (Waldman 2010; Petraeus 2011). Sie gelten der Armeeführung als strategische Verbündete, mit deren Hilfe sie ihre Interessen in Afghanistan sichern will. Zugleich sind aber Al-Qaida, afghanische und pakistanische Talibangruppen durch verschiedene religiöse, ideologische und tribale Netzwerke miteinander verbunden.

Die unterschiedlichen strategischen Interessen führen auch immer wieder zu Spannungen im bilateralen Verhältnis. So richten sich die amerikanischen Drohnenangriffe in den FATA gegen alle militanten Gruppen, wohingegen Pakistan seine Militäroperationen auf Al-Qaida und die TTP konzentriert. Die pakistanische Regierung kritisiert zwar öffentlich die amerikanischen Drohnenangriffe, doch haben die Enthüllungen von *Wikileaks* gezeigt, dass diese von der Regierung und Armeeführung gebilligt werden, sofern sie sich gegen die TTP richten und auf die Stammesregion begrenzt bleiben. Die Verhaftung von Talibanführern im Frühjahr 2010 bildete deshalb keine Zäsur, sondern unterstrich vielmehr das Interesse Pakistans an einer Mitsprache bei einer politischen Regelung in Afghanistan (Steinberg et al. 2010).

## 4.2 Regionale Kooperationsbemühungen

Die Sicherheitslage in Afghanistan und die Folgen wie Terrorismus, Flüchtlinge, Drogen- und Waffenhandel wirken sich für alle Nachbarstaaten in unterschiedlicher Weise negativ aus.<sup>2</sup> Die Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten wurde zwar immer wieder betont (Rubin und Armstrong 2003), doch haben sich bislang keine nachhaltigen regionalen Institutionen herausgebildet.

Ursachen hierfür sind, erstens, die divergierenden strategischen Interessen der angrenzenden Staaten. In der Gesamtschau aller Nachbarn Afghanistans und der involvierten Großmächte zeigt sich, dass die Interessenunterschiede deutlich größer sind als die Gemeinsamkeiten (Tellis und Mukharji 2010, S. 117). Es bedeutet zugleich, dass der jeweils von Afghanistan ausgehende Problemdruck in der Abwägung mit anderen nationalen strategischen Interessen nicht groß genug ist, um einen Wandel hin zu einer stärkeren regionalen Kooperation einzuleiten. Zweitens ist die wirtschaftliche Komplementarität unter den Nachbarstaaten gering und bietet kaum Anreize für den Ausbau des regionalen Handels. Drittens werden die meisten Regionalorganisationen in Asien als „offen“ oder „weich“ eingestuft (Garnaut 1996; Drysdale et al. 1998). Die Mitgliedstaaten betonen ihre nationale Souveränität und sind deshalb nicht bereit, Kompetenzen an

---

2 Siehe den Beitrag von Florian P. Kühn in diesem Band.



über- oder supranationale Institutionen abzutreten. Zudem sind strittige bilaterale Themen wie Territorial- oder Minderheitenkonflikte oft von der Agenda ausgeklammert. Der Wert vieler asiatischer Regionalorganisationen wird oft weniger in der Umsetzung konkreter Abkommen gesehen, als vielmehr in der vertrauensbildenden Funktion, die die Treffen für die politischen Entscheidungsträger ermöglichen. Vor diesem Hintergrund zeigen die verschiedenen Bemühungen im multilateralen Kontext ein ernüchterndes Bild.

Mit der *Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan* (RECCA) hat sich seit der ersten Konferenz 2005 eine eigene multilaterale Struktur für den Wiederaufbau und die Förderung der regionalen Zusammenarbeit etabliert. Im Unterschied zu traditionellen Regionalorganisationen wie der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) und der *Economic Cooperation Organisation* (ECO), die ebenfalls Mitglieder der RECCA sind, sind dort auch die multilateralen Entwicklungsorganisationen wie Weltbank und *Asian Development Bank* (ADB) aktiv, die aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen Möglichkeiten zur Umsetzung von Projekten haben. Ein Schwerpunkt der RECCA liegt demzufolge auf der Verbesserung der Infrastruktur zwischen den beteiligten Staaten.

Afghanistan wurde 1992 zusammen mit den zentralasiatischen Staaten zunächst Mitglied der ECO, die 1985 von Iran, Pakistan und der Türkei gegründet worden war.<sup>3</sup> Ziel der ECO war es, die wirtschaftliche, technische und kulturelle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten voranzutreiben. Angesichts des Bürgerkriegs in Afghanistan und der bilateralen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten hat die ECO bis heute aber keine nennenswerten Fortschritte erzielt. SAARC wiederum erzielte aufgrund des indisch-pakistanischen Konflikts kaum bedeutsame wirtschaftliche oder politische Vereinbarungen. Erst nach seiner wirtschaftlichen Liberalisierung 1991 begann Indien eine Reihe von Initiativen, um den regionalen Handel in der SAARC-Region auszuweiten. Indien war auch die treibende Kraft für die Aufnahme Afghanistans in die SAARC im Jahr 2007.<sup>4</sup>

Indien drängt seit den neunziger Jahren auf den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Allerdings gibt es in Pakistan starke Widerstände gegen eine engere Kooperation mit Indien, bevor der Kaschmirkonflikt nicht gelöst ist. Dies widerspricht der Funktionslogik regionaler Zusammenschlüsse, die sich durch die Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit positive, d. h. Konflikt vermindernde Effekte auf die strittigen bilateralen Bereiche versprechen. Unter Musharraf gab es ab 2003 eine deutliche Verbesserung im Verhältnis zu Indien, die 2007 fast zu einem Abkommen über Kaschmir geführt hätte (Kasuri 2007; Daily Times 2009). Unter General Ashfaq Parvez Kayani hat es jedoch eine konservative Wende gegeben, so dass Kaschmir heute wieder von pakistanischer Seite die Agenda mit Indien stärker bestimmt. Afghanistan, Pakistan und Indien sind auch im *SAARC Free Trade Agreement* (SAFTA) zusammengeschlossen, doch kommt die trilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit kaum in Gang. Das 2010 überarbeitete Transitabkommen zwischen Afghanistan und Pakistan sollte auf Drängen

3 Mitgliedstaaten der ECO sind Afghanistan, Aserbeidschan, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Pakistan, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Usbekistan.

4 Mitgliedstaaten der SAARC sind Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.



der USA auch eine Überlandverbindung zwischen Indien und Afghanistan ermöglichen. Es scheiterte jedoch an den Widerständen in Pakistan (Hassan 2010).

#### 4.3 Die deutsche Politik

Die deutsche Politik ist, bedingt durch den Bundeswehreinsatz, auf Afghanistan konzentriert. Mit Pakistan gibt es seit vielen Jahren eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit, jedoch ist bislang eine regionale Strategie nur an wenigen Punkten zu erkennen. So verfügt Deutschland seit vielen Jahren über gute bilaterale Beziehungen zu Pakistan und Afghanistan. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Pakistan konzentriert sich auf die Provinz *Khyber Pakhtunkhwa* (KP) und die FATA und legt den Schwerpunkt auf die Bereiche gute Regierungsführung, Grundbildung, Gesundheit und erneuerbare Energie. Die Mittelzusage belief sich für den Zeitraum 2009/2010 auf ca. 150 Mio. € (BMZ 2011, S. 7). Afghanistan erhält auch aufgrund des umfangreichen politischen und militärischen Engagements im Rahmen der NATO/ISAF-Mission deutlich höhere entwicklungspolitische Zuwendungen, die sich allein 2008 auf über 294 Mio. US-Dollar beliefen (Die Bundesregierung 2010, S. 102).

Im Rahmen der G8 unterstützt Deutschland die 2008 vereinbarte *Afghanistan Pakistan Border Region Prosperity Initiative*, um die Aussöhnung und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten zu verbessern. Die Unterstützung regionaler Zusammenschlüsse ist seit vielen Jahren ein Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Nach dem Vorbild der Europäischen Union (EU) sollen damit die wirtschaftliche Zusammenarbeit verbessert und als Folge ein Beitrag zur friedlichen Konfliktbeilegung geleistet werden. Trotz ihrer Defizite leisten Organisationen wie ECO oder SAARC aber einen wichtigen Beitrag zur Stärkung vertrauensbildender Maßnahmen, die aufgrund der oft schlechten bilateralen Beziehungen sonst nicht möglich wären.

Mit dem Abzug der deutschen Soldaten wird sich der Fokus der Zusammenarbeit vermutlich noch stärker von den sicherheitspolitischen Problemen auf entwicklungspolitische Themen verlagern. Damit wird aber die (innen-)politische Aufmerksamkeit in Deutschland für Afghanistan mittelfristig nachlassen. Pakistan wird dann aufgrund seiner innenpolitischen Konflikte und der damit verbundenen Gefahren für die regionale und internationale Ebene deutlich mehr Beachtung und wirtschaftliche Unterstützung benötigen.

### 5 Der regionale Ansatz: Mythos oder realisierbare Strategie?

Es wäre ein Albtraum, wenn sich Afghanistan nach dem Abzug der ausländischen Truppen wie bereits 1988/1989 wieder zum Schauplatz bzw. Schlachtfeld regionaler Konflikte zwischen den Nachbarstaaten entwickeln würde. Pakistan spielt in diesem Kontext zweifellos die wichtigste Rolle. Es ist aber für den Westen nicht nur ein zentraler Partner, sondern zugleich auch ein Rivale, der eigene strategische Interessen in Afghanistan sowohl gegenüber Indien als auch gegenüber dem Iran verfolgt.

Langfristig entscheidend ist dabei die Transformation der pakistanischen Streitkräfte und ihrer sicherheitspolitischen Prämissen, vor allem die Entkoppelung des afghanischen

Konfliktszenarios vom Kaschmirkonflikt mit Indien. Denn der indisch-pakistanische Konflikt benötigt andere Formen der Zusammenarbeit als die Herstellung von Frieden und Sicherheit in Afghanistan. Die USA, China und Saudi-Arabien nehmen in diesem Prozess als langjährige, wichtigste Partner der pakistanischen Streitkräfte vermutlich die Schlüsselrolle ein. Zugleich müssen die demokratischen Institutionen in Pakistan weiter gestärkt werden. Nur damit kann langfristig das Primat der Politik gegenüber dem Militär erreicht werden.

Die Gründung der Staatengruppe *Friends of Democratic Pakistan* (FoDP) im September 2008, an der neben den westlichen Staaten wichtige Partner Pakistans wie China und Saudi-Arabien beteiligt sind, war ein erster Schritt, das internationale Vorgehen gegenüber Pakistan stärker zu koordinieren.<sup>5</sup> Die Einbeziehung der Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan aus den Nachbarstaaten sowie die erstmalige Teilnahme des Iran an den Gesprächen im Oktober 2010 unterstreichen die Bemühungen, einen regionalen Ansatz für die Stabilisierung Afghanistans voranzubringen.

Allerdings markieren die divergierenden strategischen Interessen, die unzureichende wirtschaftliche Komplementarität sowie die Schwäche der Regionalorganisationen die Grenzen eines regionalen Ansatzes. Für die westliche Staatengemeinschaft bedeutet dies, eher die bilaterale Zusammenarbeit mit den einzelnen Nachbarn Afghanistans zu verstärken, anstatt auf die schwachen Mechanismen regionaler Kooperation zu vertrauen. Die unterschiedlichen Probleme der Nachbarstaaten z. B. hinsichtlich Drogen und Flüchtlingen bieten zahlreiche Anknüpfungspunkte, mit denen sich die bilateralen Beziehungen der Nachbarstaaten mit Afghanistan verbessern lassen.

## Literatur

- Akbar, S. (2010, 8. Januar). Geopolitical reality bites. *Daily Times*. [http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2010/01/08/story\\_8-1-2010\\_pg3\\_2](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2010/01/08/story_8-1-2010_pg3_2). Zugegriffen: 9. Jan. 2010.
- Aneja, A. (2009, 25. Mai). Iran, Pakistan ink gas pipeline deal. *The Hindu*. <http://www.hindu.com/2009/05/25/stories/2009052556920100.htm>. Zugegriffen: 26. Mai 2009.
- Bose, S. (2003). *Kashmir: Roots of conflict, paths to peace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [BMZ]. (2011). *Pakistan. Länderkonzept*. Bonn: BMZ.
- Cohen, S. P. (2005). *The idea of Pakistan*. Washington: Brookings Institution Press.
- Daily Times. (2009, 23. Februar). Kashmir 'solution' was a near miss. [http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2009/02/23/story\\_23-2-2009\\_pg1\\_10](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2009/02/23/story_23-2-2009_pg1_10). Zugegriffen: 24. Feb. 2009.
- Die Bundesregierung. (2010). *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags*. Berlin.
- Dittmer, L. (2001). South Asia's security dilemma. *Asian Survey*, 41(6), 897–906.
- Drysdale, P., Elek, A., & Soesastro H. (1998). Open regionalism: The nature of Asia Pacific Integration. In P. Drysdale & D. Vines (Hrsg.), *Europe, East Asia and APEC: A shared global agenda?* (S. 103–136). Cambridge: Cambridge University Press.

5 Die Gründungsstaaten der FoDP umfassten u.a Großbritannien, Frankreich, USA, Deutschland, China, Vereinigte Arabische Emirate, Kanada, Türkei, Australien sowie die VN und die EU. Mittlerweile sind 24 Staaten Mitglieder der FoDP.

- Garnaut, R. (1996). *Open regionalism and trade liberalization: An Asia Pacific contribution to the world trade system*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Haqqani, H. (2005). *Pakistan. Between mosque and military*. Washington: Brookings Institution Press.
- Hassan, A. (2010, 7. Oktober). Cabinet approves Afghan transit trade agreement. *Dawn*. <http://www.dawn.com>. Zugegriffen: 8. Okt. 2010.
- Hayes, L. D. (1986). *The struggle for legitimacy in Pakistan*. Lahore: Vanguard Books.
- Hussain, R. (2002). Pakistan's relation with afghanistan: Continuity and change. *Strategic Studies (Islamabad)*, 22(4), 43–75.
- International Crisis Group. (2005). *The state of sectarianism in Pakistan*. Brussels, New York. [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/pakistan/095\\_the\\_state\\_of\\_sectarianism\\_in\\_pakistan.ashx](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/pakistan/095_the_state_of_sectarianism_in_pakistan.ashx). Zugegriffen: 17. Sept. 2007.
- Kasuri, K. (2007, 6. Juni). Governments of both countries now have to decide on a time to disclose solution. *The Friday Times*, 1–7.
- Kux, D. (2001). *The United States and Pakistan, 1947–2000. Disenchanted allies*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Malik, J. S. (1989). *Islamisierung in Pakistan, 1977–1984*. Stuttgart: Steiner Franz Verlag.
- Markey, D. (2009). *From AfPak to PakAf. A response to the new U.S. strategy for South Asia*. New York: Council on Foreign Relations.
- Mukhopadhyaya, G. (2010). India. In A. Tellis & A. Mukharji (Hrsg.), *Is a regional strategy viable in Afghanistan?* (S. 27–38). Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Musharraf, P. (2006). *In the line of fire. A memoir*. New York: Free Press.
- Nawaz, S. (2008). *Crossed swords. Pakistan, its army, and the wars within*. Oxford: Oxford University Press.
- Oldenburg, P. (2010). *India, Pakistan, and democracy. Solving the puzzle of divergent paths*. London: Routledge.
- Pant, H. V. (2009). Pakistan and Iran: A troubled relationship. In K. Zetterlund (Hrsg.), *Pakistan – Consequences of deteriorating security in Afghanistan* (S. 146–163). Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Petraeus, D. (2011, 8. Januar). Das ist Krieg. Das ist schwer. Interview mit Afghanistan-Kommandeur David Petraeus. *Süddeutsche Zeitung*, 22./23.
- Ramsy, C., Kull, S., Weber, S., & Lewis, E. (2009). *Pakistani public opinion on the swat conflict, Afghanistan, and the US*. [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul09/WPO\\_Pakistan\\_Jul09\\_rpt.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul09/WPO_Pakistan_Jul09_rpt.pdf). Zugegriffen: 10. Feb. 2011.
- Rubin, B. R., & Armstrong, A. (2003). Regional issues in the reconstruction of Afghanistan. *World Policy Journal*, 20(1), 31–40.
- Sadjadpour, K. (2010). Iran. In A. Tellis & A. Mukharji (Hrsg.), *Is a regional strategy viable in Afghanistan?* (S. 39–44). Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Steinberg, G., Wagner, C., & Wörmer, N. (2010). *Pakistan gegen die Taliban*. SWP-Aktuell A 30. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Tellis, A., & Mukharji, A. (Hrsg.). (2010). *Is a regional strategy viable in Afghanistan?* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wagner, C. (2010). Der Kaschmirkonflikt. *Welt Trends*, 74(September/Oktober), 31–40.
- Waldman, M. (2010). *The sun in the sky: The relationship between Pakistan's ISI and Afghan insurgents*. Crisis States Discussion Papers 18. London: LSE Destin Development Studies Institute. [http://www.foreignpolicy.com/files/fp\\_uploaded\\_documents/100613\\_20106138531279734lse-isi-taliban.pdf](http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/100613_20106138531279734lse-isi-taliban.pdf). Zugegriffen: 10. Jun. 2011.
- Wirsing, R. G. (2003). *Kashmir: In the shadow of war—Regional rivalries in a nuclear Age*. New York: M. E. Sharpe.