

Analyse**Regionale Afghanistan-Politik reloaded****Bestehende Kooperation zwischen Afghanistan und seinen nördlichen Nachbarn Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan und ihre Zukunftspotentiale**

Von Bernd Kuzmits, Bonn

Zusammenfassung

Die neue amerikanische Afghanistan-Strategie sieht nicht nur eine Aufstockung des Truppenkontingents vor, sondern sie setzt auch – von Beobachtern wenig beachtet – auf einen regionalen Ansatz. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie es um die regionalen Verbindungen zwischen Afghanistan und seinen zentralasiatischen Nachbarstaaten bestellt ist und wo Ansätze für notwendige Verbesserungen liegen – mit einem nur wenig optimistischen Ausblick.

Die neue Afghanistan-Strategie, die der amerikanische Präsident Barack Obama auf der Afghanistan-Unterstützungskonferenz am 31. März in Den Haag präsentierte, sieht neben der massiven Aufstockung der Truppenkontingente eine Stärkung des zivilen Wiederaufbaus vor und verfolgt einen regionalen Ansatz. Damit soll einerseits auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten der sogenannten Neo-Taliban, einer neuen, international operierenden Generation von Aufständischen, zwischen Afghanistan und Pakistan reagiert werden. Andererseits soll eine Allianz der Nachbarstaaten zum regional abgestimmten Aufbau Afghanistans beitragen. Dieser Ansatz einer koordinierten regionalen Afghanistan-Politik schlug sich dann auch im Beschluss der Konferenz nieder. Die nördlichen Nachbarn Afghanistans waren dort allerdings entweder nur durch Botschafter (Tadschikistan, Turkmenistan) oder gar nicht (Usbekistan) vertreten – Kasachstan schickte den stellvertretenden, Kirgistan den amtierenden Außenminister.

Allgemein setzt der Regionalisierungsansatz auf die Wiederbelebung von Impulsen, die schon von früheren Geberkonferenzen hatten ausgehen sollen. Auch aus der Region selbst wurde schon früher auf Betreiben von UN, Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank ein Prozess der regionalen Wirtschaftskooperation begonnen, der auf der Kabuler Erklärung über gutnachbarschaftliche Beziehungen vom Dezember 2002 aufbaute, nach zwei Regionalkonferenzen in Bischkek (2004) und Kabul (2005) aber an Dynamik verlor.

Im Folgenden sollen Qualität und Intensität bisheriger Kooperationen zwischen Afghanistan und seinen nördlichen Nachbarstaaten in den grundlegenden Bereichen Sicherheit, Handel und kultureller Austausch betrachtet werden, um abschließend einen Ausblick auf das Potenzial eines regionalen und bilateralen Austauschs zu wagen. Den Ausgangspunkt dafür soll ein

Blick auf die institutionelle Verknüpfung Zentralasiens und Afghanistans durch gemeinsame Mitgliedschaft in Regionalorganisationen bilden.

Vorab sei noch darauf hingewiesen, dass ein stabiles Afghanistan für Zentralasien über eine normale Nachbarschaft hinausgehende Bedeutung hat. Die fünf zentralasiatischen Republiken sind so genannte land-locked countries, d. h. sie haben keinen unmittelbaren Zugang zum offenen Meer. Usbekistan ist neben Liechtenstein sogar das einzige Land der Welt, dessen Nachbarn ebenfalls keinen Zugang zum Meer haben (double-landlocked). Auf dem Weg zu den nächsten Häfen sind daher nicht nur große Entfernungen, sondern auch mehrere Grenzen zu überwinden. Dies erschwert natürlich den Zugang zu anderen Märkten. Ein sicheres und stabiles Afghanistan könnte für die Länder Zentralasiens ein wichtiger Handels- und Transitkorridor zu Märkten und Häfen in Südasien und Iran sein.

Bruchstückhafte Zusammenarbeit

Die zentralasiatischen Staaten sind durch ein Geflecht von Organisationen und bilateralen Abkommen miteinander verbunden, nur wenige überwinden allerdings die Regionalgrenze am Amudarja zwischen dem post-sowjetischen Zentralasien und Afghanistan.

Da wäre die prominenteste Regionalorganisation, die Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO), an der Afghanistan neben Turkmenistan bisher nur als Dialogpartner teilnimmt, während Indien, Iran, Pakistan und die Mongolei Beobachterstatus haben. Kooperationsbemühungen in der Bekämpfung von Drogenschmuggel, Terrorismus und organisiertem Verbrechen über die 2005 gegründete SCO-Afghanistan Kontaktgruppe haben in jüngerer Zeit zugenommen. Auf dem SCO-Gipfel im März 2009 wurde ein diesbezüglicher Aktionsplan verabschiedet. Auch wird auf Vorschlag der

tadschikischen Regierung eine SCO-Afghanistan-Wirtschaftskonferenz erwogen.

Die fast vergessene Economic Cooperation Organization (ECO) kam Anfang März 2009 in Teheran nach dreijähriger Pause wieder zu einem Gipfeltreffen zusammen, bei dem sich allerdings die Präsidenten Kasachstans, Kirgistans und Usbekistans mehr oder weniger prominent vertreten ließen. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erschien die ECO als alternatives wirtschaftliches Kooperationsforum außerhalb des post-sowjetischen Raums. Alle zentralasiatischen Staaten, Aserbaidschan und Afghanistan traten ihr 1992 bei. 2003 unterzeichneten Afghanistan, Iran, Pakistan, Tadschikistan und die Türkei ein ECO-Handelsabkommen, das eine Zoll-Höchstgrenze von 15 % für 80 % der gehandelten Waren vorsah. Die Umsetzung steht jedoch bis heute aus und Verhandlungen über weitere Liberalisierungsmaßnahmen stocken. In jüngerer Zeit beschäftigt man sich in der ECO mit der Planung von regionalen Infrastrukturprojekten.

Auf eine Verbesserung der Infrastruktur zwischen Zentralasien und Afghanistan zielen bereits einige andere von internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen initiierte Programme - mit unterschiedlicher Teilnehmerkonstellation und Intensität, z. B. SPECA (Special Program for the Economies of Central Asia – UNESCAP/UNECE), TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus Asia – EU), CSATTF (Central and South Asia Transport and Trade Forum) und CAREC (Central Asia Regional Economic Cooperation, beide Asiatische Entwicklungsbank).

In der für Zentralasien essenziellen Frage des Wassermanagements bleibt Afghanistan institutionell außen vor. Nicht nur ist Afghanistan kein Mitglied im International Fund for Saving the Aral Sea (IFAS), in Nachfolge des Interstate Commission for Water Coordination (ICWC), der ersten Regionalorganisation, die alle fünf post-sowjetischen Staaten Zentralasiens vereinigt. Afghanistan wurde auch in den Nutzungsquoten des regionalen Wasserabkommens von 1992 nicht berücksichtigt. Bis heute sind die Verteilungsquoten unverändert, der zunehmenden Bewässerungslandwirtschaft entlang der afghanischen Zuflüsse zum Amudarja wird also nicht Rechnung getragen. Ohnedies überziehen die Unterzeichnerstaaten heute ihre Nutzungsquoten, was das regionale Wasserabkommen zur Makulatur werden lässt.

Auch in regionalen Sicherheitsinstitutionen ist Afghanistan nicht direkt involviert. Auf höchster politischer Ebene regionaler Organisationsforen spricht man zwar über, aber selten mit Afghanistan. Auf der Arbeitsebene

findet jedoch durchaus ein inklusiver regionaler Austausch mit Afghanistan statt. In der Regel sind diese Treffen von Russland, den USA oder deutschen Stiftungen initiiert. Meist weisen ihre Teilnehmerlisten allerdings hinsichtlich Turkmenistans und/oder Usbekistans entscheidende Lücken auf.

Kooperation im Bereich Sicherheit

Auf bilateraler Ebene ist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit am intensivsten zwischen Tadschikistan und Afghanistan, was aufgrund der Durchlässigkeit und Länge der gemeinsamen Grenze auch nahe liegt. Die öffentlich eingestandene Kooperation zwischen den Geheimdiensten beider Länder ist intensiver als die zwischen Afghanistan und den beiden anderen nördlichen Nachbarn Turkmenistan und Usbekistan. Vermehrt meldeten lokale Medien in den vergangenen Jahren die Beschlagnahmung von Drogen, die auf erfolgreiche gemeinsame Aktionen tadschikischer und afghanischer Sicherheitsorgane zurückgeführt wird. Angesichts der operationalen Schwäche der Sicherheitsdienste beiderseits des Amudarja / Pjandsch und ihrer mutmaßlichen Verquickung mit dem Drogenhandel liegt allerdings der Verdacht nahe, dass mit mancher Erfolgsmeldung eine öffentlichkeitswirksame Nebelkerze gezündet werden soll.

Kooperationsansätze gibt es bei der Grenzkontrolle zwischen Tadschikistan und Afghanistan, wiederum durch externe Unterstützung (EU, USA). Noch fehlt es vor allem auf afghanischer Seite an Ausstattung und geschultem Personal. Die vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) implementierten EU-Zwillingsprogramme Border Management in Central Asia / Central Asian Drug Action Program (BOMCA/CADAP) sowie Border Management in Afghanistan (BOMBAF) nähern sich an manchen Orten dem selbstgesteckten Ziel eines integrierten Grenzmanagements, das einen kontrollierten Austausch ermöglichen soll. An drei Grenzübergängen in der Pamir-Hochgebirgsregion Badachschan (Ruswaj, Tem und Ischkaschim) wurden im Juni 2008 erstmals gemeinsame tadschikisch-afghanische Grenzkontrollpunkte eröffnet. Weitergehende Pläne wie eine gemeinsame Ausbildungsstätte für tadschikische und afghanische Grenzer in Chorog, der Hauptstadt des Gebietes Berg-Badachschan, scheiterten bisher an Bedenken der tadschikischen Seite. Grenzüberwachung wird in Sicherheitskreisen noch lange vornehmlich als eine Frage der nationalen Souveränität perzipiert werden, auch wenn die Sicherheitskräfte zu schwach sind, um das staatliche Gewaltmonopol an den Grenzen effektiv wahrnehmen zu können.

Eine stärkere Zusammenarbeit könnte hier möglicherweise Kräfte bündeln.

Die Sonderrolle Badachschan

Es ist kein Zufall, dass die grenzüberschreitende Kooperation an den drei genannten Punkten in Badachschan begann. An alle drei Grenzbrücken sind kleine, ummauerte und leicht kontrollierbare Märkte angeschlossen, quasi grenzüberschreitende Sonderwirtschaftszonen, die auf Initiative der Aga-Khan-Stiftung entstanden. Sie sind Ausdruck des Sonderstatus der Region Badachschan. Der tadschikische Teil, das formal autonome Gebiet Berg-Badachschan (GBO), umfasst über 40 Prozent des tadschikischen Staatsterritoriums. In den Hochgebirgstälern von Berg-Badachschan leben aber nur 3 Prozent der tadschikischen Bevölkerung (2006: 220.400), zumeist in extremer Armut. Der so genannte Pamir-Highway (M-41) schließt sie an die Hauptstadt Duschanbe an. Eine solche Verbindung gibt es auf der anderen Seite des Grenzflusses nicht, wo in der etwas kleineren afghanischen Provinz Badachschan etwa 900.000 Menschen leben. Zwar führt eine oft unbefahrbare Piste von der Provinzhauptstadt Faisabad in die östliche Grenzstadt Ischkaschim. Doch von der nördlichen Grenzregion Darwoz zum nächstgelegenen größeren Markt (Faisabad) sind es 10 Tagesritte über Hochgebirgspfade. Der Austausch mit der benachbarten tadschikischen Bevölkerung ist hier daher von existenzieller Bedeutung.

Die Bevölkerung Badachschan ist grenzübergreifend homogener als in anderen Grenzabschnitten. Ein Großteil der Bevölkerung bezeichnet sich selbst als Pamiri. Die Menschen sind verbunden durch gemeinsame, spezifische Sprachen (z. B. Schughni-Yasghulami, Ischkaschimi, Wakhi) und gehören vielfach der schiitischen Glaubensgemeinschaft der Ismailiten an, deren geistliches Oberhaupt der Aga Khan ist. Aus diesem Grund ist auch das Entwicklungsnetzwerk der Aga-Khan-Stiftung seit den 1990er Jahren in ganz Badachschan sehr aktiv. Kleine grenzüberschreitende Projekte verbessern mancherorts die prekäre Versorgungslage mit Baumaterialien, Energie, Konsumgütern und medizinischen Leistungen. Der Austausch zwischen der Grenzbevölkerung ist weitaus größer als in den flachen Baumwollregionen flussabwärts. Mit der Öffnung eines tadschikisch-chinesischen Grenzüberganges bei Kulm (2005) rückte die chinesische Metropole Kaschgar näher und eröffnete das Potenzial einer Hochgebirgshandelsregion zwischen Afghanistan, China, Pakistan, Tadschikistan und Kirgistan. Ein Potenzial, das allerdings nicht nur für die Versorgung der Bevölkerung und den Handel,

sondern auch für den Opiumsmuggel aus Afghanistan genutzt wird, von wo über 90 Prozent des weltweit hergestellten Opiums stammen.

Handel über den Amudarja

In Umfang und Wert steht der Drogenhandel an erster Stelle des Grenzhandels. Etwa ein Fünftel der in Afghanistan produzierten Drogen (Opium und Heroin) wird über die afghanische Nordgrenze nach Russland und Europa geschmuggelt. Die Wege, die anhand der Beschlagnahmequoten und des Drogenkonsums in der Region rekonstruiert werden, sind vielfältig und ändern sich häufig. Die bevorzugten Routen verlaufen offensichtlich durch Badachschan. Außerdem wird von dort auch der im afghanischen Teil Badachschan vorkommende Edelstein Lapislazuli in das tadschikische Gebiet Chatlon geschmuggelt. Die steigende Zahl von Drogenabhängigen in Turkmenistan deutet darauf hin, dass auch der illegale Drogentransport über Turkmenistan zugenommen hat. Jene Drogen, die Usbekistan erreichen, kommen weniger über den einzigen offiziellen afghanisch-usbekischen Grenzübergang Hairatan ins Land, auch wenn Korruption hier sicherlich ein kleines Türchen öffnet. Der sicherere Weg führt über die tadschikisch-usbekische Südgrenze. Das südsusbekische Handelszentrum Denau, zwischen Termes und Duschanbe gelegen, steht in der Rangliste des Drogenmissbrauchs in usbekischen Städten an dritter Stelle.

Aber auch der legale Handel zwischen Afghanistan und seinen nördlichen Nachbarn hat zugenommen. Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan versorgen die Städte Nordafghanistans und Kabul über alte Versorgungsnetzwerke aus der Kriegswirtschaft mit Strom, Öl, Gas und Baumaterialien (Holz aus Sibirien). Gemeinsam mit Tadschikistan ist ein grenzüberschreitendes Wasserkraftwerk über den Pjandsch bei Daschtidschum geplant, für das allerdings noch Investoren gesucht werden. Aus oder über Afghanistan gelangen pakistanische Zitrus- und Hülsenfrüchte sowie Teppiche und Textilien nach Zentralasien. Produkte also, die teilweise arbeitsintensiv sind oder keine große Gewinnspanne haben. Langfristig könnte ein gewisses Potenzial in afghanischen Rohstoffvorkommen (z. B. Kupfer oder Gas) liegen. China hat 3,5 Milliarden US-Dollar in die Aynak-Kupfermine in der Provinz Logar investiert, die seit 1979 brach lag. Die afghanische Regierung sucht Investoren, um letztendlich von sowjetischen Ingenieuren durchgeführte Probebohrungen nach Erdgas in den an Turkmenistan und Usbekistan grenzenden Provinzen Afghanistans wieder aufzunehmen.

Voraussetzung für die Schaffung der notwendigen Infrastruktur ist aber Stabilität in Afghanistan. Tadschikistan könnte nur profitieren, wenn grenzüberschreitende Verkehrswege ungehindert nutzbar und die topographische Zerklüftung des Landes verkehrstechnisch überwunden wäre. Wie weit das Land davon entfernt ist, zeigt das Beispiel des maßgeblich von Iran finanzierten Ansob-Tunnels, der die nördlichen Landesteile Tadschikistans mit der Hauptstadt Duschanbe und den südtadschikischen Flachlandregionen verbindet. Die Benutzung des 2007 offiziell dem Verkehr übergebenen, halbfertigen Tunnels ist immer noch abenteuerlicher als die Strasse über den gleichnamigen Gebirgspass, die derzeit mit chinesischen Mitteln saniert wird: Keine Lampe leuchtet den Weg, Wasser läuft von den Wänden und sammelt sich zu knietiefen Pfützen.

Vom Nutzen der Regionalisierung

Der Handelsaustausch zwischen den Ländern Zentralasiens liegt noch deutlich hinter jenem mit den regionalen Wirtschaftsmächten der weiteren Umgebung (Pakistan, Indien, China, Russland) zurück. Dies deutet darauf hin, dass das Potenzial der Region eher im Transit liegt. Dazu müssten allerdings tarifäre wie nicht-tarifäre Handelsschranken abgebaut werden, zum Beispiel das starke Ungleichgewicht von bürokratischem Aufwand und Kosten bei potentiellen Handelsaktivitäten. Doch solche Hürden bieten auch Einnahmemöglichkeiten, sei es durch Zölle oder Bestechung, daher ist das Interesse an ihrer Abschaffung von staatlicher Seite gering. Eine Steigerung des regionalen Handels würde nicht nur Chancen bieten, für einige Bevölkerungsgruppen wären auch Risiken damit verbunden - von weit verbreiteten Vorbehalten hinsichtlich eines vermeintlichen Imports von Instabilität aus dem Ausland ganz zu schweigen.

Exemplarisch zeigt sich dies in der Grenzregion im Flachland, in der Nähe des tadschikisch-afghanischen Übergangs zwischen Nischny Pjandsch (Tadschikistan) und Scher Khan Bandar (Afghanistan), wo eine von den USA finanzierte neue Brücke im August 2007 die alte Fähre ersetzt hat. Auch wenn die von amerikanischer Seite erhoffte Umschlagskapazität von 1.000 Fahrzeugen täglich wohl noch lange nicht erreicht wird, kann die Brücke in wirtschaftsliberaler Logik ein infrastruktureller Baustein für eine Regionalisierung des Handels sein. Das Warenangebot auf den tadschikischen und afghanischen Märkten soll auf diesem Weg erhöht werden, die Preise fallen. Es ist aber schon jetzt absehbar, dass die Grenzbevölkerung wenig davon profitieren wird, außer dass vielleicht ein paar Arbeitsplätze an

der Grenze entstehen. Anders als in Badachschan sind große regionale Märkte nicht weit, doch die Kaufkraft ist nicht wesentlich höher. Die Waren, die über diesen Grenzübergang gelangen, werden daher nicht auf den grenznahen Märkten gehandelt, sondern in die nächstgelegenen größeren Städte verfrachtet. Dort besteht die Gefahr, dass sie Preisdruck auf einheimische Produkte erzeugen, wenn beispielsweise chinesische Billigtextilien auf arbeitsintensive afghanische Schneiderware treffen. Eine Brücke allein fördert noch nicht den Austausch, für dessen Akzeptanz müssten flankierende Maßnahmen sorgen, z. B. Fördermaßnahmen für den translokalen Handel, etwa in Form von Mikrokrediten und grenzüberschreitenden Kontaktnetzwerken. Für die erfolgreiche Verwirklichung grenzüberschreitender Maßnahmen fehlt es vielerorts außerdem am notwendigen Vertrauen. Noch ist die Befürchtung, dass das Fremde hinter der Grenze nur Schlechtes bringt, sehr ausgeprägt.

Dabei hat auch der kulturelle grenzüberschreitende Austausch zwischen Afghanistan und Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan (in der Reihenfolge steigender Intensität) zugenommen. Pilger aus Zentralasien besuchen die Blaue Moschee in Masar-i Scharif, gemeinsame Neujahrsfeste (Nauruz) sind keine Seltenheit. Sportler treffen sich zu regionalen Ringturnieren und dem beliebten Buskaschi, einer Art Massenpolo um einen Ziegenorso. Die sprachliche Nähe führt vor allem zwischen Tadschikistan und Afghanistan zu einem immer intensiveren Kulturaustausch. Musiker geben Konzerte in der Nachbarrepublik, und in Duschanbe werden beim jährlichen Festival des persischsprachigen Films immer mehr afghanische Filme gezeigt.

Zusammenfassung

Wie die Entwicklung der interregionalen Beziehungen in den letzten Jahren zeigt, hängt Regionalisierung auf der Landbrücke zwischen Zentral- und Südasien stark von der Sicherheit und Stabilität des »Brückenlandes« Afghanistan, aber auch der »Brückenköpfe« Tadschikistan und Pakistan ab. Die zentralasiatischen Staaten sollten daher ein Interesse an diesbezüglichen regionalen Bemühungen haben. Doch selbst bei zunehmender Stabilisierung und einer erfolgreichen Bekämpfung des Drogenhandels – beides an und für sich schon Herkulesaufgaben für die gesamte Region – müssten die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen zur Beschleunigung des Austauschs durch eine Politik der Vertrauensbildung und zum Ausgleich von lokalen Kaufkraftdisparitäten flankiert werden, um sozio-ökonomische Spannungen in den Grenzgebieten langfristig abzubauen. Zurzeit erscheint dies noch wie ein Entwurf aus Utopia.

Über den Autor:

Bernd Kuzmits hat für das Zentrum für Entwicklungsforschung in einem von der Volkswagen-Stiftung geförderten Programm zu grenzüberschreitenden Interaktionen zwischen Afghanistan, Tadschikistan und Usbekistan geforscht (zum Projekt: www.zef.de/amudarya.o.html). Zurzeit ist er wissenschaftlicher Referent bei der Stiftung Entwicklung und Frieden.

Lesetipps:

- William Byrd, Martin Raiser (with Anton Dobrogonov and Alexander Kitain). Economic Cooperation in the Wider Central Asia Region. World Bank Working Paper No. 75. Washington, DC 2006, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/04/21/000012009_20060421142857/Rende-red/PDF/359220Economic1he0Wider0CA01PUBLIC1.pdf
- Daniel J. Gerstle, Bridging the Panj: Forging a Peacebuilding Livelihoods Strategy on the Afghan-Tajik Border, in *Journal of Peacebuilding and Development* 2(3), 2006, S. 35-46.
- Christopher Grigoriou, Landlockedness, Infrastructure and Trade: New Estimates for Central Asia Countries. World Bank Policy Research Working Paper No. 4335. 1 August 2007. Washington, DC. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/28/000158349_20070828101307/Rende-red/PDF/wps4335.pdf
- Manmohan Parkash, Connecting Central Asia. A Road Map for Regional Cooperation, Asian Development Bank (ADB) 2006, <http://www.adb.org/Documents/Books/Connecting-Central-Asia-Road-Map/connecting-CA-road-map.pdf>