

Die Türkei in Afghanistan

Ein erfolgreicher Akteur, aber ein schwieriger Partner

Cem Sey / Günter Seufert

Weltweit zunehmende islamistische Gewalt, Staatszerfall in Asien und Afrika und der daraus resultierende Flüchtlingsstrom nach Europa zwingen die internationale Gemeinschaft, sich verstärkt mit der Befriedung von Krisenregionen und mit gesellschaftlichem Wiederaufbau zu beschäftigen. Die Erfahrungen in Afghanistan können für künftige Herausforderungen nutzbar gemacht werden. Besondere Beachtung verdient dabei die Türkei, deren Strategie und Vorgehen sich von denen anderer Staaten unterscheiden und deren afghanisches Engagement im Allgemeinen als erfolgreich gilt. Gleichzeitig erlauben die Erfahrungen, die in Afghanistan gesammelt wurden, auch Aussagen zur Türkei als Partner in der Sicherheitskooperation – ein heute höchst aktuelles Thema.

14 Jahre nach Beginn des internationalen Einsatzes in Afghanistan 2002 herrscht in der Öffentlichkeit die Ansicht vor, er sei generell fehlgeschlagen. Zwar waren fast alle militärischen Operationen zur Bekämpfung der Taliban von Erfolg gekrönt. Doch gelang es trotz gewaltiger finanzieller und personaler Anstrengungen nicht, ein stabiles politisches System, eine funktionierende Verwaltung und eine effektive Justiz zu etablieren. Ein Großteil der afghanischen Bevölkerung ist zudem der Meinung, die Lasten des Krieges seien ungerecht verteilt worden und sie hätte vom bisherigen Wiederaufbau nicht ausreichend profitiert. Bei Frauenrechten, Bildung, Gesundheit und Medien kann die internationale Gemeinschaft messbare Erfolge vorweisen. Doch stehen diese Errungenschaften allesamt auf wackeligen Beinen, da ihnen die ökonomi-

sche und gesellschaftliche Unterfütterung fehlt. Verwunderlich ist dies nur auf den ersten Blick. Denn das Mantra der meisten in Afghanistan engagierten Staaten lässt sich mit der Formel beschreiben: Sicherheit ist Voraussetzung für politische Stabilität und politische Stabilität für wirtschaftlichen Aufbau. Heute ist klar, dass diese Strategie nicht funktioniert hat und dass keiner der drei genannten Pfeiler – auch die Sicherheit nicht – für sich allein errichtet werden kann.

Die Wirtschaftsstrategie der Türkei

Die Türkei hat diesen Fehler nicht gemacht. Auf den ersten Blick arbeitete sie in Afghanistan mit denselben Instrumenten wie die anderen Staaten: Streitkräfte, Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und NGOs. Ankara hat aber zwei weitere Instrumente

Cem Sey ist freier Journalist und hat von 2012 bis 2015 in Kabul gelebt und gearbeitet.

Dr. Günter Seufert ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa.

Der Text entstand im Nachklang des 6. German-Turkish Roundtable on International Affairs, Berlin, November 2015.

Der German-Turkish Roundtable on International Affairs wird von der Robert Bosch Stiftung gefördert.

Der Druck dieses Aktuell wurde aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung finanziert.

eingesetzt: Außenwirtschaftspolitik und private Investoren. Tatsächlich waren und sind wirtschaftliche Zusammenarbeit und eigene Wirtschaftsinteressen originäre Elemente des türkischen Engagements im Land. Bereits 2001 hat Ankara seine ökonomischen Interessen klar definiert und ohne falsche Scham bekannt gegeben. Sie liegen primär im Energie- und im Transportsektor. Die nachgewiesenen Öl- und Gasbestände Afghanistans sind mittel- und langfristig für die türkische Wirtschaft genauso interessant wie chinesische Pläne, neue überregionale Transportwege (Projekt Seidenstraße) zu bauen, die durch Afghanistan bis nach Anatolien führen sollen. 2012 investierte TPAO, die staatliche Ölfirma der Türkei, 100 Millionen US-Dollar und startete Bohrungen auf bereits explorierten Öl- und Gasfeldern im Norden Afghanistans.

Die eigenen Interessen offen zu verfolgen hat der Türkei bislang nicht geschadet. Im Gegenteil, die afghanische Seite sieht sich eher auf gleicher Augenhöhe, wenn sie als Wirtschaftspartner und nicht als Hilfeempfänger angesprochen wird. Auch dass Ankara private Firmen zu Investitionen in Afghanistan ermutigt, wirkt sich positiv aus. Etlichen türkischen Bauunternehmen gelang es in relativ kurzer Zeit, auf dem afghanischen Markt Fuß zu fassen. Im Hoch- und Tiefbau hatten sie in den ersten Jahren des westlichen Engagements mehrere Nato-Aufträge übernommen. Dank der Erfahrungen, die sie dabei sammelten, konnten sie sich später größere öffentliche Bau- und Infrastrukturprojekte sichern. So wurden mehrere Abschnitte der afghanischen Ringroad, die die größeren Städte des Landes miteinander verbinden soll, von türkischen Unternehmen gebaut.

In der Handelspolitik machte Ankara lokale wirtschaftliche Engpässe aus und nutzte sie erfolgreich für die eigene Wirtschaft. So sind türkische Geschäftsleute heute auf dem afghanischen Markt stark vertreten. Türkische Produkte sind begehrt. Oft sind sie der chinesischen, pakistanischen und iranischen Konkurrenz qualitativ überlegen und bezahlbar. Ein Vorzug türkischer

Unternehmer ist zweifellos, dass sie risikobereiter sind als die meisten europäischen und US-amerikanischen Geschäftsleute. Auch türkische Unternehmer und ihre Mitarbeiter wurden entführt oder gar getötet. Dennoch haben sie es größtenteils vermieden, sich hinter hohen Mauern und Stacheldraht zu verschanzen. So vermittelten sie den Einheimischen das Gefühl, sich nicht von ihnen abzuheben. Türkische Firmen werden vor Ort aber auch deshalb geschätzt, weil sie afghanische Arbeitskräfte einsetzen. Zwar ist der Verdienst bescheiden, doch einen Arbeitsplatz zu haben ist in Afghanistan mit seiner extrem hohen Arbeitslosigkeit bereits ein Privileg.

Auch die türkische Entwicklungsagentur TİKA ist auf die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans bedacht. Die von ihr durchgeführten Straßenbauarbeiten und Maßnahmen in der Landwirtschaft sind stets Output-orientiert. So wurden etwa im Norden des Landes Kühlanlagen gebaut, die es den afghanischen Bauern ermöglichen, ihre Produkte zu lagern, und die ihre Umsatzaussichten somit verbessern. Lässt sich das ökonomische Fortkommen Afghanistans mit türkischen Interessen verknüpfen, umso besser. Bei seinem Besuch Kabuls im April 2015 äußerte TİKAs Präsident Serdar Çam, türkische Industriemaschinerie könnte die Etablierung kleiner und mittlerer Unternehmen in Afghanistan voranbringen, primär in Sektoren wie Textil, Chemie, Maschinenbau, Nahrungsmittelverarbeitung und Verpackung.

Die türkische Sicherheitspolitik

In der Sicherheitspolitik geht die Türkei ebenfalls eigene Wege. Dabei arbeitet sie in vielen Fragen eng mit den anderen Interventionsmächten zusammen. So befürwortet Ankara eine regionale Lösung des Konflikts und initiierte deshalb den sogenannten Istanbul-Prozess. Die Türkei bindet darin nicht nur alle Nachbarn Afghanistans ein, sondern kooperiert mit den Großmächten USA, Russland und China ebenso wie mit mittelgroßen Staaten wie Großbritan-

nien oder Deutschland. Türkische Generäle hatten mehrfach die Leitung verschiedener Teile der ISAF-Truppen. Zweimal kommandierten türkische Offiziere den gesamten ISAF-Einsatz. Dreimal übernahm die Türkei die Verantwortung für die Sicherheit in der Hauptstadt Kabul und in der Provinz Wardak. Heute schützt Ankara den internationalen Flughafen in Kabul. Mit dem erfahrenen Politiker Hikmet Çetin stellte die Türkei gleich zweimal den zivilen Vertreter der Nato im Land.

Ankara beteiligt sich auch maßgeblich an der Ausbildung der Afghanischen Nationalarmee und der Nationalpolizei. Türkische Offiziere und Polizisten bilden ihre afghanischen Kollegen – es sind Zehntausende – nicht nur in Afghanistan aus. Lehrgangsteilnehmer werden auch zu längeren Aufenthalten in die Türkei eingeladen und nehmen dort an Programmen der Militär- und Polizeiakademien teil. In Afghanistan finanziert die Türkei gleich mehrere Militärschulen. Die türkischen Geheimdienste arbeiten mit ihren internationalen Partnern zusammen und teilen Erkenntnisse mit ihnen – auch aus Gebieten, die zu durchdringen für andere Dienste sehr schwer, wenn nicht unmöglich ist.

Ungeachtet dieser engen Zusammenarbeit wird die türkische Beteiligung an militärischen Maßnahmen oft als nur symbolisch bezeichnet. Denn die Türkei hat es von Beginn an abgelehnt, sich an militärischen Aktionen gegen die Taliban, an der Terrorbekämpfung, aber auch an Operationen gegen die Produktion von Drogen und den Handel mit ihnen zu beteiligen; selbst bei der Minenräumung steht sie abseits. »Wir sind keine Besatzungsmacht!« will Ankara der afghanischen Bevölkerung signalisieren – und hat damit Erfolg. Nicht ein einziges Mal haben afghanische Aufständische türkische Truppen angegriffen; türkische Militärs genießen in den Augen der afghanischen Regierung, aber auch unter der Bevölkerung hohes Ansehen. Die Bildungs- und Kulturarbeit der Türkei ist darauf gerichtet, dieses positive Bild der Türkei im Lande zu stützen und zu verbreiten.

Türkisches Engagement in Bildung und Kultur

Schon zu Beginn seines Engagements entschied sich Ankara, Afghanistan zu einem der Schwerpunktländer seiner Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Die Entwicklungsagentur TİKA, der deutschen GIZ vergleichbar, führte zwischen 2005 und 2015 über 800 Projekte durch – mehr als die Hälfte davon im Bildungs- und Gesundheitsbereich. TİKA kann heute darauf verweisen, dass sie über 100 000 Kindern eine Grundbildung ermöglicht und mehr als fünf Millionen Afghanen Zugang zu medizinischer Versorgung verschafft hat.

Doch die Bildungs- und Kulturarbeit der Türkei ist nicht nur auf solche gewissermaßen universellen Ziele gerichtet, sondern auch auf die Anknüpfung einer besonderen Beziehung zwischen den Nationen beider Staaten. So machte TİKA der Universität Kabul ein modernes Gebäude zum Geschenk, das für die Unterbringung der Turkologie genutzt wird. Die Türkei gewährt außerdem jährlich 500 Stipendien für das Studium in der Türkei und ist damit neben Indien das einzige Land, das großzügig afghanische Studenten aufnimmt.

Auf religiösem Feld hat TİKA Dutzende Moscheen und Grabstätten frommer Männer renoviert oder neu errichtet. Zurzeit baut die Agentur in Kabul ein Mausoleum für den ehemaligen afghanischen Präsidenten Burhanuddin Rabbani. Solche Investitionen kommen bei der afghanischen Bevölkerung gut an, die sehr stolz auf ihre Kultur und Religion ist.

Diese inhaltliche Ausrichtung der türkischen Kultur- und Bildungsarbeit in Afghanistan kennzeichnet türkisches Engagement auch in anderen Regionen. Für TİKA heißt das, dass sie sich strikt an den Vorstellungen der regierenden Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) orientiert, was wiederum die Wahl ihrer türkischen Kooperationspartner stark bestimmt. In Afghanistan arbeitet TİKA mit der wohlhabenden staatlichen Türkei-Stiftung für Religion (Türkiye Diyanet Vakfı) zusammen. Die von TİKA einbezogenen türkischen NGOs haben

ein markantes türkisch-nationalistisches und islamisches Profil. Das gilt für die Stiftung Einiges Asien (ABV), den Hilfs- und Solidaritätsverein Cansuyu und besonders für den Humanitären Hilfsverein (İHH), der federführend bei dem Versuch war, die israelische Seeblockade des Gazastreifens zu durchbrechen.

Die wohl aktivsten zivilgesellschaftlichen türkischen Akteure in Afghanistan sind im Umkreis der sogenannten Gülen-Bewegung (oder Hizmet) zu finden. Ihr aktueller Konflikt mit der türkischen Regierung hat das Engagement der Bewegung in Afghanistan bislang kaum beeinflusst. Zur Gülen-Bewegung, die den exilierten türkischen Prediger Fethullah Gülen als ihren Spiritus rector betrachtet, gehören die Hilfsorganisation »Ist da keiner?« (Kimse yok mu?) und elf private Schulen, darunter auch solche für Mädchen. Die Gülen-Schulen haben einen ausgezeichneten Ruf und ziehen auch Eltern aus der Elite des Landes an. Sie vermitteln neben Englisch auch Türkisch auf sehr hohem Niveau, was türkischer Wirtschaft und Politik direkt zugutekommt. Die Aktivsten der Gülen-Bewegung dienen freiwillig in Afghanistan. Die meisten lassen sich dort für mehrere Jahre mit ihren Familien nieder. Außerdem brachte die Bewegung mehrere Dutzend türkische Studenten nach Kabul, wo sie für einige Jahre an der Universität studieren. Das alles gibt der afghanischen Bevölkerung das Gefühl, mit den Türken Partner auf Augenhöhe gefunden zu haben.

Die Türkei als Partner

Das erfolgreiche Wirken der Türkei in Afghanistan und ihre Fähigkeit, direkten Zugang zu Staat und Bevölkerung zu finden, bestärkt die westlichen Verbündeten des Landes in der Idee, bei künftigen Friedens- und Aufbaueinsätzen noch intensiver mit Ankara zu kooperieren. Westliche Staaten drängen Ankara deshalb seit 2012 offen, sich um eine Mitgliedschaft im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD zu bemühen. Der Ausschuss beobachtet die Entwick-

lungszusammenarbeit seiner Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf »international anerkannte Zielsetzungen«, was eine gewisse Transparenz der Entwicklungszusammenarbeit unabdingbar macht.

Gegenwärtig spricht wenig dafür, dass sich Ankara zu diesem Schritt entschließen könnte. Denn die türkische Regierung sieht ihre Entwicklungsarbeit als ein Element der Konkurrenz mit westlichen Ländern um Einflusssphären vor allem in der islamischen Welt – eine Konkurrenz, die als unvermeidlich wahrgenommen wird.

Diese Haltung wird in den Aussagen türkischer Regierungsmitglieder deutlich. So schrieb der damalige stellvertretende Ministerpräsident und heutige Justizminister Bekir Bozdağ im TİKA-Jahresbericht 2011, die Agentur stärke »vor allem die historische und kulturelle Verbundenheit« der türkischen Völker: »Um deren Erwartungen zu erfüllen und um die strategische Bedeutung der Türkei zu steigern, müssen wir unsere Entwicklungszusammenarbeit auf ein Niveau heben, das es uns erlaubt, in Konkurrenz mit anderen Nationen zu bestehen.«

Der Präsident von TİKA, Serdar Çam, unterstrich in einem Interview mit der türkischen Zeitschrift *Aksiyon*, dass die Türkei und westliche Länder in ihrer Entwicklungszusammenarbeit entgegengesetzte Interessen verfolgten. Dem Westen unterstellte Çam, eine postkoloniale Entwicklungspolitik zu betreiben, und legt diese Meinung auch den Afghanen in den Mund: »Die afghanischen Behörden sagen immer, die Türkei sei das einzige Land, das ohne eigene Interessen helfe. Wir sind dort, um den Menschen über der Erde zu helfen und nicht wegen des Reichtums unter der Erde.«

Das erfolgreiche Wirken der Türkei in Afghanistan ist für den Westen ein wertvolles Beispiel, an dem orientiert er eigene Ideen entwickeln kann. Doch solange die türkische Regierung glaubt, sich in einem schicksalhaften Konkurrenzkampf mit dem Westen zu befinden, müssen die Hoffnungen auf eine intensivere Zusammenarbeit auf ein realistisches Maß zurückgestutzt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren 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