

China als regionaler Partner Afghanistans?

Begrenztes Engagement und langfristige Interessen Beijings in der Nachbarschaft

Bernt Berger

Chinesische Staatsunternehmen haben durch Investitionen in die afghanische Wirtschaft und Infrastruktur neue Perspektiven für den Wiederaufbau des Landes geschaffen. Beijing ist auch aufgrund seiner politischen Zurückhaltung und Rolle als regionale Wirtschaftsmacht ein wichtiger Partner der afghanischen Regierung. Trotz gemeinsamer Interessen an der Stabilität Afghanistans ist eine direkte Sicherheitskooperation zwischen den Nato-Staaten und China nicht zu erwarten. Denn China hat als unmittelbarer regionaler Akteur spezifische Sicherheitsinteressen, die es unabhängig und mit eigenen, bisweilen inkonsistenten Strategien verfolgt.

Bei seinem Staatsbesuch in Beijing im März 2010 hatte der afghanische Präsident Karzai vor allem sicherheitspolitische Anliegen auf der Agenda. Für die Umsetzung seiner umstrittenen Friedensjirga, einer Versammlung von Vertretern aller politisch relevanten afghanischen Gruppen, braucht er internationalen Rückhalt. Beijing ist dafür eine der wichtigsten Adressen, denn es übt keinen politischen Druck auf die afghanische Regierung aus und unterstützt grundsätzlich einheimische Lösungsansätze für den Ausbau des Staatssystems. Die gemeinsame Erklärung, die am Ende des Staatsbesuchs abgegeben wurde, enthält eine Zusage Chinas über wirtschaftliche und politische Förderung, zeigt allerdings auch die Grenzen seines Engagements in Afghanistan auf. In offiziellen Erklärungen formuliert Beijing seine politische Unterstützung bewusst vage, weist jedoch umso

deutlicher darauf hin, dass in seinem Beitrag zum Friedens- und Reintegrationsprozess in Afghanistan militärische Mittel und Einmischungen in die politische Entwicklung keine Optionen sind.

Entgegen verbreiteten Spekulationen spielen geostrategische Perspektiven in Beijings Überlegungen nur eine untergeordnete Rolle. Chinas sicherheitspolitisches Engagement in Afghanistan konzentriert sich auf unmittelbare Sicherheitsinteressen, insbesondere die Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels sowie regionale Stabilität.

Beijings Perspektiven

Als unmittelbarer regionaler Akteur versucht Beijing langfristig eine möglichst neutrale Rolle zu spielen, um sich alle Optionen offenzuhalten. Allerdings hat sich

Chinas sicherheitspolitische Perspektive auf Afghanistan seit Beginn der internationalen Intervention im Oktober 2001 grundlegend verändert. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Beijing versucht, durch regionale Initiativen wie die Shanghai-Five-Gruppe einen möglichen Einfluss der Taliban in Zentralasien sowie grenzüberschreitenden Waffen- und Drogenhandel einzudämmen. Bereits vor 2001 gab es direkte, vom pakistanischen Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) vermittelte Kontakte zwischen chinesischen Diensten und den Taliban. China erhoffte sich, ähnlich wie in seiner Zusammenarbeit mit Pakistan, ein Arrangement mit den Taliban im Umgang mit den militanten uigurischen Separatistengruppen. Beijing hielt eine von afghanischem Boden ausgehende Unterstützung und terroristische Operationen für möglich und suchte diese zu verhindern.

Das Jahr 2001 bildete eine Zäsur in der chinesischen Sicherheitspolitik. Hatte sich die chinesische Militärstrategie bis dahin fast ausschließlich auf Taiwan gerichtet, rückten jetzt nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken in den Blick. China sieht sich mit einer neuen Bedrohungssituation konfrontiert, weil sich das Operationsfeld der Taliban nach Pakistan ausbreitete und militante Gruppen die Möglichkeit erhielten, in staatsfreien Räumen unterzutau-chen.

Neben dem Risiko einer Destabilisierung zentralasiatischer Staaten konzentrierte sich Beijing zunehmend auf die Sicherheits-situation in der südasiatischen Nachbar-schaft. Chinas Befürchtung, die bereits geschwächte separatistische Bewegung in der Provinz Xinjiang könnte von außen Unterstützung erfahren, wick der Sorge über eine potentielle terroristische Mobilisierung militanter Uiguren jenseits der Grenzen.

Die von den USA vorangetriebene mili-tärische Lösung und die Präsenz der Nato in Zentralasien wurden in China zunächst mit Misstrauen betrachtet. Heute dagegen stimmen Beijings und Washingtons Sicher-heitsinteressen, abgesehen von der Wahl

der Mittel, in vielen Bereichen überein. Beijing hält militärische Operationen gegen die Taliban nicht für zielführend, da eine Unterscheidung zwischen paschtunischen Zivilisten und den Taliban kaum möglich sei. Dennoch sind China und die USA Partner in der Gruppe »Freunde Pakistans«, einer Initiative, mit der die pakistanische Demokratie wirtschaftlich gestützt werden soll. Entsprechend bedeutet die pakista-nisch-amerikanische Kooperation per se keinen strategischen Nachteil für China.

So profitierte China 2003 und im März 2010 sogar von Einsätzen mit US-Beteili-gung, bei denen die Führung der wesentli-chen uigurischen Terroristengruppen (East Turkestan Islamic Party, East Turkestan Islamic Movement) ums Leben kam. Beide Operationen fanden in den pakistanischen Stammesgebieten statt.

Chinas regionale Priorität liegt in der Stabilisierung Pakistans. Dennoch bevor-zugt es eine länderübergreifende Lösung beim Umgang mit Aufständischen und dem Versuch, den Einfluss der Taliban zu ver-ringern.

Um nicht zwischen die Fronten der wich-tigsten Parteien zu geraten, zieht Beijing es vor, im Hintergrund zu bleiben und aus der zweiten Reihe zu agieren. Die Beziehungen zu den USA haben eine hohe Priorität und China ist in der Region vorläufig auf deren Präsenz angewiesen.

Afghanische Avancen

Aus Sicht der afghanischen Regierung ist China als wirtschaftliches Schwergewicht in der Region langfristig ein wichtiger Part-ner, sei es im taktischen Umgang mit dem Westen, sei es beim Handel und bei Investi-tionen für die Entwicklung des Landes. Aufgrund seiner Zurückhaltung und Nicht-einmischung ist Beijing überdies ein un-komplizierter außenpolitischer Akteur, der weder direkt an den internationalen Mili-tärmissionen teilnimmt noch die Karzai-Regierung mit Vorwürfen wegen Korrup-tion oder Wahlfälschung in Bedrängnis bringt. Außerdem ist die chinesische

Führung nicht wie die Regierungen der Nato-Länder einem innenpolitischen Legitimationsdruck ausgesetzt und muss daher keine kurz- bis mittelfristigen Erfolge in Afghanistan vorweisen. Doch kann die afghanische Regierung nicht darauf hoffen, dass China aktiv politische Ziele unterstützt, die den Interessen der USA zuwiderlaufen.

Um seine Ziele innenpolitisch durchzusetzen, muss Präsident Karzai seine Position in Afghanistan stärken. So erhofft er sich taktische Vorteile von einer Diversifizierung der Außenbeziehungen. Insbesondere wirtschaftliches Engagement und rhetorische politische Rückendeckung seitens Staaten wie China können helfen, das Ansehen zu verbessern und gleichzeitig den Druck des Westens abzufedern.

Innerhalb der Legislaturperiode bis 2014 will Karzai nach eigenem Bekunden erhebliche Anstrengungen unternehmen, um Fortschritte beim Aufbau staatlicher Institutionen und der Wirtschaft zu erzielen. Zudem will er über die geforderte Übernahme der Verantwortung für die Sicherheit des Landes und der Bevölkerung hinaus die Aussöhnung zwischen Afghanistans Konfliktparteien vorantreiben. Um diese Ziele zu erreichen, ist es für seine Legitimation wichtig, die für den Friedensprozess relevanten ethnischen Gruppen, vor allem die Paschtunen, davon zu überzeugen, dass er kein Vasall der USA (und der Nato-Staaten), sondern ein ehrlicher Vermittler ist. Karzai möchte, so ließ er verlautbaren, einen umfassenden Friedensdialog auch mit Aufständischen initiieren, soweit dies möglich ist, und hat sich zumindest rhetorisch gegen flächendeckende amerikanische Militäroffensiven im Süden des Landes gewandt. Daraus folgerten amerikanische Beobachter, er wolle sich dem Einfluss der USA entziehen.

Die Karzai-Regierung vollführt einen schwierigen Balanceakt zwischen den eigenen Zielen und denen der USA. Der Iran zum Beispiel ist trotz seiner Rivalität mit den Vereinigten Staaten ein einflussreicher Nachbar und Handelspartner. Vertrauens-

bildung und bilaterale Beziehungen sind auf lange Sicht wichtig für die Stabilität im Westen Afghanistans. Während Washington die afghanischen Avancen gegenüber China noch unter geopolitischen Gesichtspunkten betrachtete, fasste es den Staatsbesuch des iranischen Präsidenten Ahmadinejad in Kabul im März 2010 als Affront auf.

Für Afghanistans ökonomische Entwicklung und politische Eigenständigkeit ist es unerlässlich, dass das Land wirtschaftlich und politisch in die Region eingebunden wird. Anders wird es seine Abhängigkeit von wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung durch Geber von außerhalb der Region auf die Dauer – also über den ab 2011 geplanten Beginn des Truppenrückzugs hinaus – nicht überwinden. China ist in diesem Kontext ein zukunftssträchtiger und intern unumstrittener Partner. Beijings Zusage, die ökonomische Kooperation mit Afghanistan zu vertiefen, Investitionen zu fördern und Vorzugszolltarife für Exporte zu gewähren, kann dazu beitragen, eine wachstumsfähige afghanische Wirtschaft auszubauen. Wenn das gelingt und auch auf lokaler Ebene ein Trickle-Down-Effekt erreicht werden kann, könnten daraus für aufständische Gruppen Anreize für eine Demobilisierung entstehen. Dies wiederum würde die Zentralregierung landesweit stärken.

Entgegen geostrategischen Kalkülen wird sich China jedoch nicht von Regierungen in der Region wie etwa Afghanistans als Opposition zu den USA instrumentalisieren lassen. Die Sicherheitsinteressen beider Staaten überschneiden sich in vielen Punkten zu sehr, um Rivalitäten zu gestatten.

Kalkuliertes Engagement Chinas

Chinas Auftreten gegenüber Afghanistan spiegelt sein Bedürfnis wider, in seiner unmittelbaren Nachbarschaft eine neutrale Haltung zu demonstrieren. China vermeidet es, sich offiziell gegenüber den zahlreichen Konfliktparteien in Afghanistan

und Pakistan zu positionieren oder gar als kleinere Staaten drangsaliierende Regionalmacht aufzufallen. Stattdessen konzentriert sich Beijing auf seine eigenen Sicherheitsinteressen in der angrenzenden Region und versucht durch Vertrauensbildung in bilateralen Beziehungen den Grundstein für die Zusammenarbeit zu legen. Diese Prioritäten wirken sich nicht nur auf die Partnerschaft mit dem Nachbarn Afghanistan aus, sondern haben auch Konsequenzen für oftmals antizipierte Kooperationsansätze seitens der Nato-Mitgliedstaaten und der USA.

China setzt in Afghanistan auf wirtschaftliche Zusammenarbeit und direkte Sicherheitskooperation. Es folgt dort seinem auf Investitionen basierenden externen Entwicklungsmodell »Wandel durch Handel«, das quasi automatisch den Aufbau eines eigenständigen Staates unterstützen soll. Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen schaffen Arbeitsplätze und Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung. Bisher wurde nur ein kleiner Teil des Investitionspotentials bei der Erschließung afghanischer Ressourcen ausgeschöpft. Allerdings sind insbesondere chinesische Staatsfirmen in der Lage, risikoreiche Großinvestitionen zu tätigen, weil sie sich der finanziellen Rückendeckung durch Beijings Finanzsystem sicher sein können. Die jüngst verabschiedete »Afghan First Policy« der Nato deutet darauf hin, dass Investitionen als Mittel der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt werden. Lokale Firmen sollen gefördert werden, indem man ihnen bevorzugt Aufträge der Nato und allgemein in der Aufbauhilfe verschafft.

Sicherheitspolitisch und im Hinblick auf die Stabilisierung Afghanistans favorisiert Beijing militärische Kontakte und die Bereitstellung von Ausrüstung. China trainiert ausländische Sicherheitskräfte, vorrangig um Verbindungsleute auszubilden, die eine Zusammenarbeit mit chinesischen Institutionen ermöglichen. Diese Methode entspricht Chinas bewährter Strategie, seine sicherheitspolitischen Ziele mit

bilateralen Arrangements durchzusetzen, und ist ein wesentlicher Bestandteil seiner Nachbarschaftspolitik. Die USA sehen Beijings Haltung eher kritisch, weil es internationale Militäreinsätze nicht unterstützt, umso mehr angesichts der sich verschlechternden Sicherheitssituation in Afghanistan. Der Versuch, Investitionen durch Geldzahlungen an lokale Eliten abzusichern, und verschärfte Grenzsicherungen zum Schutz vor organisierter Kriminalität sind auch in China umstritten.

Komplementär, aber unabhängig – China und Nato in der Region

China wurde vorgeworfen, es habe seine Investitionen nur unter dem Protektorat der Nato tätigen können und sei daher ein Trittbrettfahrer. Dieses Argument greift jedoch zu kurz. Zweifellos hat sich Beijing mit seiner Ablehnung direkter Kooperation bei gleichzeitiger Abhängigkeit von der Nato in einen Widerspruch begeben. Gleichwohl ist diese außenpolitische Inkonsistenz nicht auf eine prinzipiengeleitete chinesische Außenpolitik oder grundsätzliche Rivalitäten zurückzuführen, sondern reflektiert ein Dilemma in Chinas Nachbarschaftspolitik. Das Land muss als Regionalmacht Vertrauen aufbauen, aber auch langfristig mit der Sicherheitslage in der Region umgehen. Deshalb wird es auf lange Sicht eine unabhängige Politik gegenüber Afghanistan verfolgen. Die zeitliche Begrenzung der Nato-Präsenz ist ein zentraler Einflussfaktor in dieser Politik.

Grundsätzlich können die Strategien Chinas und der Nato komplementiert werden, sofern die unterschiedlichen Interessenlagen und Handlungsspielräume berücksichtigt werden. Basis für einen solchen Ansatz ist das gemeinsame Interesse an Stabilität und Sicherheit in Afghanistan durch Entwicklung und gute Regierungsführung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
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