

# SWP-Aktuell

NR. 59 SEPTEMBER 2021

## Afghanistan: Der Westen scheitert – China und Russland gewinnen?

Der Blick aus Peking und Moskau

*Sabine Fischer/Angela Stanzel*

**Russland und China gelten als machtpolitische Profiteure des westlichen Abzugs aus Afghanistan. Sowohl im chinesischen als auch im russischen Diskurs werden aber neben triumphierenden Kommentaren zum westlichen Scheitern auch ernste Befürchtungen im Hinblick auf die regionale Sicherheitslage laut. Westliche Akteure sollten sich um ein differenzierteres Verständnis der Peking- und Moskauer Perspektiven bemühen. Daraus könnten sich auch Möglichkeiten der Kooperation ergeben, die der Stabilisierung Zentralasiens und Afghanistans dienen. Angesichts des sich verschärfenden globalen Systemwettbewerbs wird der Spielraum für Zusammenarbeit jedoch begrenzt bleiben.**

In der westlichen Debatte herrscht die Überzeugung vor, Moskau und Peking nutzen nun das Machtvakuum, das die USA und ihre Verbündeten in Afghanistan hinterlassen haben, um ihre eigene Position auszubauen. Dies trifft in Teilen sicherlich zu: Die USA ziehen sich aus Afghanistan zurück, um ihren globalen Auftritt neu zu ordnen. Den europäischen Verbündeten bleibt nicht viel anderes übrig, als Washington zu folgen. Damit ist der Abzug aus Afghanistan aus chinesischer und russischer Sicht ein weiterer Beleg für die fortschreitende Schwächung der westlichen Allianz. Das allein gibt Moskau und Peking Auftrieb, die schon seit Jahren das Ende einer westlich dominierten liberalen Weltordnung heraufbeschwören. Wer aber beider Perspektive auf die globale Ebene

beschränkt, greift zu kurz. Denn das Scheitern des Westens bedeutet nicht automatisch einen Gewinn für Peking und Moskau. China und Russland müssen sich schließlich ebenfalls mit den Gefahren auseinandersetzen, die von Afghanistan auf regionaler Ebene ausgehen und chinesische und russische Interessen direkt gefährden könnten.

### Niedergang des Westens – Beginn einer neuen Weltordnung

Aus Moskauer Perspektive ist der westliche Rückzug aus Afghanistan ein Indiz für den Niedergang der amerikanischen Hegemonie. Demnach vertieft der Afghanistan-Rückzug die Krise der amerikanischen Identität.



tität und zeugt insgesamt für die wachsende Instabilität und Anfälligkeit westlicher Demokratien und ihrer Außenpolitik. Das westliche Scheitern in Afghanistan gilt Moskau als ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zu einer multipolaren Weltordnung, in der die USA nur mehr die Rolle einer Großmacht unter anderen spielen und zunehmend unter chinesischen Druck geraten.

Ein disparater Westen unter geschwächter amerikanischer Führung wird in Zukunft von Demokratieexport mittels Regime-wechselpolitik in anderen Weltregionen absehen müssen. Der Abzug der Nato-Truppen wird so zur Chiffre für die neue Unzuverlässigkeit Washingtons im Verhältnis zu seinen Partnern und Verbündeten in aller Welt — aus russischer Sicht ist dies eine Botschaft, die in seiner Nachbarschaft vor allem die Ukraine betrifft. Russische Beobachterinnen und Beobachter registrieren aufmerksam die Enttäuschung jener europäischen Nato-Partner, die sich von der Biden-Administration in Washington eine Renaissance des transatlantischen Bündnisses erhofft hätten. Die EU erweist sich in den afghanischen Wirren in den Augen Moskaus einmal mehr als unfähig, selbstständig zu handeln. Die Frage, ob und wie viele Geflüchtete aus Afghanistan in Europa aufgenommen werden sollten, stelle ihre Mitgliedstaaten vor eine weitere Zerreißprobe und unterlaufe den europäischen Wertekonsens. Im Hinblick auf Afghanistan (und darüber hinaus) gehört die Bühne nun China, Russland und relevanten regionalen Akteuren wie Pakistan und Iran.

Auch in Peking wird der westliche Rückzug aus Afghanistan als weiteres Indiz dafür gesehen, dass »der Westen absteigt und der Osten aufsteigt«, ein Narrativ, das im Kontext des globalen Systemwettbewerbs immer öfter verwendet wird. Auch China hat den Rückzug der USA aus Afghanistan sogleich zum Anlass genommen, anderen Ländern, auch europäischen, zu signalisieren, dass sie sich auf die USA nicht verlassen können. Zugleich betrifft China diesen Rückzug insofern auch direkt, als die USA angekündigt haben, ihre Ressourcen fortan auf den Konflikt mit China im Indo-

pazifik zu konzentrieren. Im offiziellen chinesischen Narrativ wird häufig darauf verwiesen, dass die USA und die Europäer ein Chaos in Afghanistan hinterlassen haben und nun von China und Russland erwarten, dass sie dessen Kosten und Folgen tragen. Ob China jedoch mit den USA in Afghanistan zusammenarbeiten werde, hänge davon ab, wie die USA anderswo (also: im Indopazifik) gegenüber China agierten.

## Auf regionaler Ebene überwiegen die Gefahren

Unterhalb der Ebene globaler Weltordnungsfragen treten vielschichtige Risiken in den Vordergrund, mit denen sich Moskau und Peking in Afghanistan konfrontiert sehen.

Aus chinesischer Sicht ist die größte Gefahr ein »spill-over«-Effekt, der sowohl von dem radikal-islamischen Terrorismus als auch vom Zufluss von Drogen nach China ausgehen kann. Chinas Kerninteresse mit Blick auf Afghanistan richtet sich seit langem einzig und allein auf die Sicherheit der eigenen Grenzen. Dies liegt einerseits an den von Afghanistan ausgehenden Sicherheitsbedrohungen, andererseits an der Nähe zur autonomen Region Xinjiang. In Xinjiang vermutet Peking unter der muslimischen Minderheit der Uiguren potentielle islamistische Terroristen und hat daher eine Reihe neuer extremer Sicherheitsmaßnahmen getroffen, um die Kontrolle über die Uiguren zu verschärfen; dazu gehören etwa die sogenannten »Bildungszentren«, bei denen es sich faktisch um Internierungslager handelt. Die chinesische Regierung sieht in Terrorgruppen — insbesondere der Islamischen Bewegung Ostturkestan (ETIM), die die Unabhängigkeit Xinjiangs anstrebt — die größte Bedrohung der nationalen Sicherheit.

Insofern gilt der Sicherheitslage in Xinjiang ein Hauptaugenmerk der Führung in Peking. Als die Nato 2010 ankündigte, die ISAF-Mission in Afghanistan zu beenden, stellte sich für Peking bereits die Frage, ob

und wie bei einem schrittweisen Abzug der internationalen Truppen die Sicherheit in Afghanistan auch langfristig gewährleistet werden könne. Greifbarer wurde die Bedrohung für China, nachdem sich ein Ableger (ISIS-K, wobei das »K« für die historische Region Khorsan steht) des »Islamischen Staates« (IS) 2015 in Afghanistan etabliert hatte. Peking befürchtet, dass ISIS-K auch in der afghanischen Provinz Badakhshan Fuß gefasst hat, die an China grenzt, und dass sich eine wachsende Zahl von ETIM-Anhängern der Gruppierung anschließen (eine Parallele zu den Entwicklungen Ende der 1990er Jahre unter der damaligen Taliban-Herrschaft, als radikale Islamisten von Afghanistan aus die Separatistenbewegung in Xinjiang unterstützten).

Während die nur 76 Kilometer lange Grenze (am östlichen Ende des Wakhan-Korridors gelegen) zwischen China und Afghanistan leicht kontrolliert werden kann (seit 2017 auch durch chinesisches Sicherheitspersonal auf afghanischer Seite), sieht China vor allem auch in Tadschikistan Sicherheitsbedrohungen. Aufgrund der nur schwer zugänglichen Gebiete an der Grenze sowohl zu Afghanistan wie auch zu China gilt Tadschikistan als Land, das Terrorgruppen in besonderem Maße die Gelegenheit bietet, nach Xinjiang einzudringen. China führt daher inzwischen mit Tadschikistan gemeinsame Anti-Terrorismus-Übungen durch, die jüngste fand vom 18. bis 20. August 2021 statt, und pflegt seit 2016 mit Afghanistan, Pakistan und Tadschikistan eine Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung.

China hat in den vergangenen Jahren in bi- und minilateralen Formaten den Dialog mit den Taliban gesucht (seit 2016 etwa im Rahmen der Quadrilateralen Koordinierungsgruppe [QCG] zusammen mit Afghanistan, Pakistan und den USA). Diese Kontakte haben die Grundlage für den aktuellen Austausch zwischen Peking und Taliban-Vertretern geschaffen; Ende Juli kam es zu einem offiziellen Besuch der Taliban und einem Treffen mit dem chinesischen Außenminister Wang Yi in Tianjin. Pekings Kalkül ist dabei, dass derzeit eine Taliban-

Regierung am ehesten in der Lage sein könnte, die Sicherheit der chinesischen Grenzen zu stabilisieren und ISIS-K in Schach zu halten. Mit dem Empfang der Taliban in Tianjin hat China signalisiert, dass es durchaus gewillt ist, eine Taliban-Regierung in Kabul anzuerkennen. Im Gegenzug, so ist zu vermuten, dürfte Peking Zusicherungen bekommen haben, dass die Taliban nach Kräften verhindern werden, dass radikal-islamistische Terrorgruppen nach Xinjiang eindringen.

Moskau verfolgt mit seiner Afghanistan-Politik vor allem drei Ziele: Die jetzige Instabilität in Afghanistan darf sich erstens nicht über dessen Grenzen hinaus nach Zentralasien ausweiten. Dies betrifft Kampfhandlungen, aber auch Flucht und Migration. Die Gefahr einer Destabilisierung der verbündeten zentralasiatischen Republiken bereitet große Sorge. Moskau bietet die gegenwärtige Situation auch eine Gelegenheit, seine Position als Sicherheitsgarant für die zentralasiatische Region zu festigen. Eine erneute westliche Präsenz in Zentralasien zur Stabilisierung des Umfelds rund um Afghanistan wird in Moskau als unerwünscht explizit ausgeschlossen.

Russland hat in seiner jüngsten Geschichte eine Serie islamistisch motivierter terroristischer Anschläge erlitten und sieht in der Kombination von islamistischen Gruppierungen im russischen Nordkaukasus, Rückkehrern aus Kriegsgebieten wie Syrien und transnationalen terroristischen Netzwerken eine äußerst große Bedrohung. Deshalb sollen, zweitens, transnationale terroristische Gruppierungen wie ISIS(-K) oder al-Qaida daran gehindert werden, wieder in Afghanistan Fuß zu fassen und von dort aus in Zentralasien oder Russland Operationen durchzuführen. Die Eindämmung des Handels mit Drogen, die aus Afghanistan stammen oder das Land auf dem Transitweg passieren, ist das dritte Ziel der russischen Politik.

Wie Peking sieht auch die russische politische Führung die Hauptansprechpartner für die Umsetzung dieser primären Ziele in den neuen Herrschern in Kabul.

Die Taliban sind 2003 in Russland als terroristische Organisation verboten worden. Dennoch begann Moskau bereits Mitte des vergangenen Jahrzehnts – zunächst im Verborgenen, dann mit zunehmendem Selbstbewusstsein und vor den Augen der Weltöffentlichkeit –, mit den Taliban zu sprechen. Es handelte sich dabei um eine (unter vielen) Absetzbewegung(en) von westlich dominierten diplomatischen Initiativen. Die veränderte Haltung gegenüber den Taliban entsprang aber vor allem der Erkenntnis, dass sie trotz der Präsenz der US- und Nato-Truppen wieder an Einfluss gewannen. Vom raschen Kollaps der afghanischen Armee war Moskau jedoch ähnlich überrascht wie die Nato-Verbündeten. Bis heute herrscht Unsicherheit über den Charakter und die Ziele der Bewegung, und über die möglichen Folgen ihrer Politik für Russland. Moskau folgt einer für die russische Außenpolitik typischen realpolitischen Linie und enthält sich jeder Stellungnahme zur innenpolitischen Situation oder zur Menschenrechtslage in Afghanistan. Russische Diplomaten äußerten sich nach der Einnahme Kabuls zunächst positiv über die ersten Schritte der Taliban. Verteidigungsminister Sergei Schoigu bezog allerdings eine deutlich kritischere Position und verwies auf die großen Sicherheitsrisiken, die sich aus der neuen Situation in Afghanistan ergeben. Die russischen Regierungsinstitutionen und Sicherheitsdienste scheinen sich in ihrer Einschätzung der Lage also nicht unbedingt einig zu sein. Dennoch deutet vieles darauf hin, dass Russland die Taliban anerkennen und von der nationalen Liste terroristischer Organisationen streichen wird.

### Wirtschaftlicher Gewinn?

Die Vertreter der Taliban äußerten während ihres Besuchs Ende Juli in Tianjin die Hoffnung, dass China ihr Land wirtschaftlich und finanziell unterstützen werde. Tatsächlich kann China Afghanistan, und potentiell auch einer Taliban-Regierung, wirtschaftlich viel mehr bieten als beispiels-

weise Russland. In chinesischen Medien wird Afghanistan bereits eine Rolle in der chinesischen Seidenstraßeninitiative (BRI) zugeschrieben. Eine chinafreundliche Taliban-Regierung könnte Peking im Gegenzug die Ausbeutung der vermeintlich immensen natürlichen Ressourcen (wie Kupfer oder Lithium) in Aussicht stellen.

Ob Afghanistan tatsächlich Teil der BRI werden könnte (offiziell gab es bereits 2016 eine entsprechende Absichtserklärung Chinas und Afghanistans) und China in großem Stil in die afghanische Infrastruktur und den Abbau von Ressourcen investieren wird, hängt in erster Linie davon ab, ob die Taliban imstande sein werden, das Land zu stabilisieren. Die Taliban kontrollieren bis dato nicht alle islamistischen Gruppierungen in Afghanistan und schon gar nicht ISIS-K, der für den Terroranschlag am Flughafen von Kabul im August verantwortlich war. Solange chinesische Investitionen mit großen Sicherheitsrisiken behaftet sind, dürfte Peking sich zurückhaltend zeigen. Völlig offen ist auch, ob die afghanische Regierung unter Führung der Taliban in der Lage sein wird, den Abbau der natürlichen Ressourcen des Landes zu organisieren. China müsste gegebenenfalls nicht nur in Minen, sondern in erheblichem Maße auch in die notwendige Infrastruktur investieren. Ein weiteres Dilemma dürfte aus chinesischer Perspektive der Anbau von Schlafmohn darstellen, der die größte Einnahmequelle der Taliban ist und dies voraussichtlich auch bleiben wird. Es dürfte für jeden Partner einer Taliban-Regierung schwierig sein, sie davon zu überzeugen, auf diese lukrative Einnahmequelle zu verzichten.

In Moskau herrschen kaum Zweifel, dass China die entscheidende Rolle bei der weiteren politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Afghanistans spielen wird. Wirtschaftlich hat Russland wenig zu bieten – wie in Syrien fehlt es ihm an Kapazitäten für Wiederaufbau und Entwicklung. Die extreme Instabilität schreckt auch russische Investoren ab. Nicht umsonst dreht sich der russische Diskurs nahezu ausschließlich um Sicherheitsfragen. Die Eurasische Wirt-

schaftsunion, der ohnehin nur Kasachstan und Kirgistan als Vollmitglieder angehören, spielt hier kaum eine Rolle.

## Fazit

Peking und Moskau haben bislang ihre Äußerungen und Positionen zur Lage in Afghanistan abgeglichen. Am 30. August 2021 ließen sie durch Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat die Verabschiedung einer Resolution zu, die die Taliban auffordert, weiterhin Menschen ausreisen und Afghanistan nicht zu einem sicheren Hafen für transnationalen Terrorismus werden zu lassen. Es ist davon auszugehen, dass sie diese Form der Koordination auf internationaler Ebene fortführen werden. Die anhaltende Ungewissheit verbietet weiterreichende Aussagen darüber, wie die russische und die chinesische Politik sich entwickeln werden. Das bisher Gesagte lässt indes vorläufige Schlussfolgerungen zu:

- Russland wird vorerst durch seine bilateralen Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten und durch die von ihm geführte Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) wichtigster Sicherheitsgarant in Zentralasien bleiben. Da China sich auf die Sicherung der eigenen Grenzen konzentriert, wird es sich wahrscheinlich nur punktuell engagieren. Auf dem Gipfel der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) in Duschanbe am 16. und 17. September 2021 könnte bereits deutlich werden, ob und, falls ja, welche Rolle die SOZ spielen wird. Wie intensiv Moskau und Peking in Belangen regionaler Sicherheit kooperieren und ob möglicherweise Meinungsverschiedenheiten zur Sicherheitslage in Zentralasien auftreten werden, wird davon abhängen, wie sich die hochvolatile Situation in Afghanistan und entlang seiner Grenzen entwickeln wird.
- Peking und Moskau werden sich in Afghanistan und in der benachbarten Region Zentralasien vor allem auf Sicherheitskooperation beschränken. Russland fehlt, selbst wenn es den politischen Willen hätte, die wirtschaftliche Kraft für weitergehendes Engagement. Peking konzentriert sich auf die eng definierte Wahrung seiner Sicherheitsinteressen und zeigt bislang keine große Neigung, ökonomische Risiken einzugehen. Die wirtschaftliche Integration und Stabilisierung Afghanistans im Rahmen der BRI ist daher zumindest mittelfristig unwahrscheinlich. Wie selten zuvor wird im russischen Diskurs Chinas Primat als Staat unterstrichen, der für die wirtschaftliche und damit auch politische Zukunft Afghanistans maßgeblich ist. Dies spricht für die zunehmende Asymmetrie im russisch-chinesischen Verhältnis.
- Weil vor allem China bislang kein Interesse an einem nennenswerten wirtschaftlichen Engagement erkennen lässt, wird Afghanistan auch in Zukunft auf westliche humanitäre und Entwicklungshilfe angewiesen bleiben. Hier liegt auch das größte Potential für Deutschland, bzw. die EU, sich zu engagieren – soweit das mit der neuen Taliban-Regierung in Kabul möglich ist. Darüber hinaus wäre aber auch die Zusammenarbeit mit Peking und Moskau wünschenswert. Der geopolitische Großkonflikt um die Ausrichtung der neuen Weltordnung, der die Haltung Moskaus und Pekings zu den USA und zur EU bestimmt, wird dem jedoch enge Grenzen setzen. Kooperation mit den USA und der EU würde der Großmacht-Rhetorik widersprechen, der sich beide Staaten derzeit bedienen. China wie Russland machen deutlich, dass sie nicht vom Westen geschaffene Probleme lösen werden. Selbst wenn Zusammenarbeit zustande käme, sollten westliche Akteure nicht der Illusion aufsitzen, dass sich an dieser Rhetorik und an den damit verbundenen Wahrnehmungen etwas ändern wird. Darüber hinaus erschweren grundsätzlich unterschiedliche Herangehensweisen an Entwicklungszusammenarbeit oder den Kampf gegen Terrorismus oder Drogen jedwede praktische Kooperation: China und Russland setzen auf Sicher-

© Stiftung Wissenschaft  
und Politik, 2021  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auf-  
fassung der Autorinnen  
wieder.

In der Online-Version dieser  
Publikation sind Verweise  
auf SWP-Schriften und  
wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern  
einem Begutachtungsverfahren,  
einem Faktencheck und  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://www.  
swp-berlin.org/ueber-uns/  
qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/)

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
doi: 10.18449/2021A59

heit, Moskau insbesondere auf militä-  
rische Mittel. Die EU hingegen hatte in  
der Vergangenheit ihren Schwerpunkt  
auf zivile Hilfemaßnahmen, Staats-  
aufbau, Polizeireform oder substanzielle  
Entwicklungshilfe gelegt. Für die EU  
gilt es nun, mögliche Bereiche der Zu-  
sammenarbeit mit dem neuen Taliban-  
Regime zu identifizieren und sicher-  
zustellen, dass etwa die von der EU an-  
gekündigte humanitäre Hilfe auch bei  
der afghanischen Bevölkerung ankommt.  
Ob dies aber in Zusammenarbeit mit Chi-  
na und Russland gelingen kann, ist frag-  
lich. In Zeiten des Systemwettbewerbs  
sind eher Widersprüche und wechsel-  
seitige Blockaden zu erwarten als Syn-  
ergien. Je mehr dieser Wettbewerb  
zwischen den USA und China (und Russ-  
land) an Schärfe gewinnt, desto weniger  
Spielraum bietet sich Akteuren wie  
Deutschland und der EU für eine Zusam-  
menarbeit.

Russland und China profitieren auf globaler  
Ebene von der Schwächung, die der Westen  
nach dem Abzug aus Afghanistan erfahren  
hat. Die neue Situation konfrontiert sie aber  
auch mit ernststen sicherheitspolitischen  
Herausforderungen, für die sie bislang  
keine Lösung haben. Westliche Akteure  
müssen das berücksichtigen und sollten die  
chinesische und russische Politik nicht nur  
im geopolitischen Kontext interpretieren.  
Der Großkonflikt mit dem Westen über-  
lagert das gemeinsame Interesse an regio-  
naler Sicherheit und wird Kooperation  
behindern, die der wirtschaftlichen und  
politischen Stabilisierung Afghanistans und  
seiner Nachbarschaft dienen könnte. Die  
EU sollte dennoch mit beiden Staaten, vor  
allem aber mit Peking das Gespräch dar-  
über suchen – schon allein um der Ver-  
antwortung gerecht zu werden, die west-  
liche Akteure für die humanitäre Kata-  
strophe in Afghanistan tragen. Russland ist  
in dieser Hinsicht ein zweitrangiger Spieler  
und wird China mit großer Wahrchein-

lichkeit folgen. Begrenzte Zusammenarbeit  
könnte zu einer langsamen Besserung der  
Lage in Afghanistan führen – eine sub-  
stanzielle Entspannung der Beziehungen  
zwischen der EU, Russland und China ist  
von ihr aber nicht zu erwarten.

*Dr. Sabine Fischer ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.  
Dr. Angela Stanzel ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien.*