

Südasiens: Von der Erzfeindschaft und Rivalität zum Dialog

Einleitung

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts beschleunigt sich ein Prozess im Umfeld Südasiens, der durch das Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre ausgelöst wurde. An Dynamik gewann er durch aktuelle Ereignisse wie den Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan Ende 2001, die strategische Einbindung Pakistans in den US-geführten „Krieg gegen den Terrorismus“ und die nuklearpolitische Annäherung zwischen Indien und den USA. In diesem Prozess überprüfen die wichtigsten südasiatischen Akteure Indien, Pakistan und Afghanistan ihre bisherigen strategischen Allianzen und gehen teilweise neue Verbindungen ein. Dadurch wird der strukturelle Kontext neu gestaltet, in dem Südasiens zu sehen ist. Vergleicht man die heutige Konstellation mit derjenigen während des Kalten Krieges, so lassen sich die Veränderungen an drei Merkmalen festmachen:

Zum einen erfolgt die Neugestaltung der strategischen Allianzen nicht mehr in einem klar abgesteckten Rahmen von Freund und Feind. Statt der früheren festen Achsen Indien – Sowjetunion und Pakistan – China oder der in ihrer Ambivalenz ebenfalls konstanten Faktoren in Gestalt der indischen Hassliebe zu den USA und der von Wechselhaftigkeit und Unzuverlässigkeit belasteten Beziehungen Pakistans zu den USA ist jetzt eine neue Flexibilität zu beobachten. Selbst die zwei konfliktschürenden Grunddeterminanten, nämlich Indiens Rivalität mit China und die pakistanisch-indische Erzfeindschaft, haben ihre Schärfe verloren. Dadurch ist ein vorsichtiger Dialog möglich geworden, der unter günstigen Rahmenbedingungen zu konstruktiven Verhandlungen führen kann.

Zum anderen lässt sich die Region Südasiens jetzt nicht mehr eindeutig abgrenzen. Auf Indiens Bestreben wurde Afghanistan im April 2007 als achttes Mitglied der Südasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft (South Asian Association of Regional Cooperation – SAARC) aufgenommen. Das führte zu einem Aufweichen des Regionalbegriffs, der sich erst mit der Entstehung von SAARC entwickelte. Denn im Vergleich zu anderen Regionen konnte in Südasiens erst spät ein Regionalverband gebildet werden. Das war jahrzehntelang durch die zahlreichen grenzüberschreitenden Konflikte verhindert worden, in die Indien mit fast allen seinen Nachbarn verwickelt war. Erst mit der Gründung von SAARC im Dezember 1985 wurde die Region Südasiens mit den sieben Mitgliedsstaaten von SAARC gleichgesetzt, die in einem geografischen Ring um Indien angeordnet sind: Indien, Pakistan, Nepal, Bhutan, Bangladesh, Sri Lanka und die Malediven. Dadurch war auch der strukturelle Kontext vorgegeben: Die Region war indo-zentriert. Während Indien mit allen anderen Mitgliedsstaaten gemeinsame Grenzen besaß, teilten die sechs anderen SAARC-Mitglieder untereinander keine gemeinsame Grenze. Die regionale Vormacht Indiens suchte „seine“ Region aus der globalen Machtkonkurrenz herauszuhalten. Insbesondere sollte der US-amerikanische Einfluss bei Konfliktschlichtungen gering gehalten werden. Dage-

gen verfolgten die anderen SAARC-Mitglieder eine Außen- und Sicherheitspolitik, bei der sie sich von außerregionalen Akteuren „Macht borgten“, um sich gegenüber der indischen Dominanz besser zu behaupten. Auf den ersten Blick scheint die indozentrierte Regionalstruktur durch den Beitritt Afghanistans noch verstärkt worden zu sein, doch kann sich dieser durchaus als Bumerang erweisen.

Drittens sind zwei Wirkungen festzustellen, die durch die neue Mitgliedschaft Afghanistans im Regionalverband ausgelöst werden. SAARC wird nicht nur in quantitativer Hinsicht ausgeweitet, sondern auch in qualitativer Hinsicht gravierend verändert. Mit der Aufnahme Afghanistans, das in Instabilität zurückzufallen droht, werden auch die südasiatischen Akteure in den Sog des afghanischen Machtkampfes hineingezogen. Zugleich spiegelt die Suche nach Allianzbildungen, die im regionalen Umfeld Afghanistans stattfindet, die grundsätzliche Neuorientierung der südasiatischen Staaten in einem sich verändernden globalen System wider. Neue Optionen, die eine Annäherung zwischen Indien und Pakistan fördern, erschließen sich auf regionaler Ebene durch ihr Streben, gemeinsam Zugang zu den Energieressourcen in der zentralasiatischen Großregion zu erhalten. Dagegen werden die Spannungen zwischen ihnen durch Washingtons unterschiedliche Reaktion auf ihre Nuklearpolitik verschärft. Während Washington Indien als de facto-Nuklearmacht anerkannt hat, misstraut es weiterhin der pakistanischen Nuklearausrüstung, weil es eine heimliche Proliferation an militante islamistische Netzwerke befürchtet.

Welche neuen Allianzen die südasiatischen Staaten eingehen werden, hängt wesentlich davon ab, wie sich das globale System entwickelt. Wird sich nach der bipolaren Konfrontation während des Kalten Krieges und der derzeitigen von den USA dominierten Unipolarität eine neue multipolare Ordnung herauskristallisieren? Falls ja, wer wird zu den neuen Dominanzmächten gehören und welche Konstellationen werden sie bilden? Indien jedenfalls ist fest entschlossen, dann Mitglied dieser globalen Elite zu sein.

Unterschiedliche Handlungsspielräume bei der sicherheitspolitischen Neupositionierung

Eine neue Sicherheitsstruktur in der erweiterten südasiatischen Region dürfte vorläufig nicht zu erkennen sein. Dazu ist der Prozess der Neuorientierung noch nicht weit genug fortgeschritten. Charakteristisch für den Prozess ist allerdings, dass sich eine neue Regionalstruktur lediglich reaktiv auf Veränderungen im asiatischen und globalen Machtgefüge herausbildet. Nur Indien besitzt das Potenzial, aktiv an dem Wandel im asiatischen und globalen System mitzuwirken. Welche strategischen Optionen stehen Indien zur Verfügung, um sein zentrales Interesse an globaler Mitbestimmung zu verwirklichen?

Dagegen verfügen Pakistan und Afghanistan nur über begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten, um ihre außen- und sicherheitspolitischen Interessen zu verfolgen. In beiden Fällen ist zunächst zu fragen, welche innenpolitischen Kräfte Einfluss auf sicherheitspolitische Entscheidungen nehmen. Angesichts des sich wandelnden Umfelds ist es besonders wichtig, langfristige Grunddeterminanten zu identifizieren. Eingedenk des reaktiven Charakters sind diese nicht nur bei dem jeweiligen nationalen Akteur, sondern auch auf Seiten der wichtigsten regionalen oder globalen Mächte zu suchen.

Innenpolitische Einflussfaktoren

Um eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben, sollte die betreffende Regierung innenpolitisch möglichst stark sein. Über diese wichtige Voraussetzung verfügen Kabul, Islamabad und Neu Delhi in sehr unterschiedlichem Maße. Folglich unterscheiden sie sich auch deutlich in ihrer Handlungsfähigkeit im regionalen oder globalen Kontext.

Afghanistan

Die internationale Aufmerksamkeit, die Afghanistan seit den Anschlägen vom 11. September 2001 genießt, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass der im Oktober 2004 gewählte Präsident Hamid Karzai nur sehr eingeschränkt handlungsfähig ist. Symbolisiert wird das dadurch, dass er aus Sicherheitsgründen kaum den Präsidentenpalast im Zentrum Kabuls verlässt. Zwar sind seine Leibwächter, die anfangs vom US-State Department bezahlt und von einer privaten US-Sicherheitsfirma angeheuert wurden, inzwischen durch afghanische Spezialkräfte ersetzt worden. Doch bleibt weiterhin fraglich, wie weit seine Amtsgewalt tatsächlich reicht (Maass 2007a). In einem Drittel des Landes macht ihm die von den reorganisierten Neo-Taliban geführte Aufstandsbewegung (Maass 2007b; Ruttig 2007) die Macht streitig. Und in einem weiteren Drittel üben Regionalfürsten und lokale Gewaltherrscher, die als Verbündete der USA im Krieg gegen die Taliban Ende 2001 wieder erstarkten oder während des sog. *Petersberger Prozesses* (eingeleitet durch das Bonner Abkommen vom 5. Dezember 2001) politisch rehabilitiert wurden, erheblichen Einfluss aus. Deshalb ist Karzai gezwungen, ihnen regelmäßig Zugeständnisse zu machen.

Wenn man also von dem „afghanischen Akteur“ spricht, so sind folgende Einschränkungen zu beachten. Neben dem bereits genannten begrenzten Machtmonopol des Präsidenten wirkt sich die in der neuen Verfassung vom Januar 2004 verankerte zentralistische Staatsstruktur mit einem Präsidialsystem nachteilig aus. Infolge der internen Abhängigkeitsstrukturen werden zu viele Entscheidungen auf den Präsidenten abgewälzt, so dass dieser überfordert ist und in Kleinarbeit ertrinkt, anstatt sich auf die Formulierung grundsätzlicher Leitlinien zu konzentrieren. Hinzu kommt die fast vollständige finanzielle Abhängigkeit von internationalen Subventionen. Dadurch ist der Präsident in den Verruf geraten, eine „Marionette“ der internationalen Geber zu sein. Schließlich ist noch die steigende Präsenz der internationalen Streitkräfte zu berücksichtigen, die sich aus den von den US-geführten Einheiten im Rahmen der „Operation dauerhafte Freiheit“ (Operationen Enduring Freedom – OEF) und der von 40 Nationen gestellten und von der NATO geführten Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) zusammensetzen (Maass 2007c).

Diese Einschränkungen werfen die berechnete Frage auf, inwieweit Präsident Karzai überhaupt eigenständig Entscheidungen treffen kann. Denn Anspruch und Wirklichkeit klaffen in Afghanistan weit auseinander, wenn man Karzais faktische Amtsgewalt mit der offiziell proklamierten Leitlinie des internationalen Engagements kontrastiert. Diese betont die „afghanische Eigenverantwortung“ (*Afghan Ownership*) und bestimmt den *Afghanistan Compact*, der auf der Internationalen Afghanistan-Konferenz in London am 31. Januar 2006 als politisches Rahmenwerk für den Aufbau in den Jahren 2006 bis 2011 angenommen wurde (The Afghanistan Compact 2006). Dieser strategischen Ausrichtung ist grundsätzlich auch die neue „Afghanistan National Development Strategy“ (ANDS) verpflichtet, die die internationale Gemein-

schaft auf der Pariser Afghanistan-Konferenz am 12. Juni 2008 angenommen hat. Doch ist eine inhaltliche Akzentverschiebung zugunsten afghanischer Eigenverantwortung festzustellen, denn in Paris ist der Regierung in Kabul die Verantwortung für die Umsetzung der fünfjährigen ANDS 2008-2013 übertragen worden (Maass 2008). Die durch diesen Widerspruch ausgelösten Probleme belasten nicht nur die Bemühungen um eine interne Stabilisierung, sondern auch um eine verbesserte Kooperation zwischen den von nationalen Interessen geleiteten internationalen Gebern (SWP Dossier Afghanistan).

Seit der Jahreswende 2007/2008 deuten einige umstrittene Entscheidungen darauf hin, dass sich Präsident Karzai innen- und außenpolitisch stärker zu profilieren sucht. Zwei seiner Entscheidungen lösten erhebliche Irritationen in der internationalen Gemeinschaft aus. Ende Dezember 2007 wies er einen EU- und einen VN-Diplomaten unter dem Vorwurf unbefugter Verhandlungen mit den Taliban aus (The Guardian 2007; Sunday Times 2007). Im Januar 2008 kritisierte er den designierten VN-Sonderbeauftragten Lord Paddy Ashdown öffentlich so stark, dass dieser von seiner Kandidatur zurücktrat (RFERL 2008). Letzteres wurde dahingehend interpretiert, dass Karzai bereits im Hinblick auf die für 2009 erwarteten Präsidentschaftswahlen in der afghanischen Bevölkerung seine Eigenständigkeit gegenüber der internationalen Gemeinschaft demonstrieren wolle. Karzais Widerstand erwies sich offensichtlich als erfolgreich, denn der im März 2008 ernannte neue VN-Sonderbeauftragte, der norwegische Diplomat Kai Eide, trat zurückhaltender auf und kündigte eine enge Abstimmung mit der afghanischen Regierung an.

In dem Bestreben um Eigenständigkeit kann sich Karzai die neue „Strategische Vision für Afghanistan“ zunutze machen, die auf dem NATO-Gipfel in Bukarest am 3. April 2008 verabschiedet wurde (NATO 2008). Darin wird erneut *Afghan Ownership* betont. Auch sollen die afghanischen Streitkräfte schneller aufgebaut werden, damit sich die NATO-Truppen auf längere Sicht allmählich zurückziehen können (Spiegel Online 2008). So strategisch sinnvoll diese Zielsetzung ist, so birgt sie auch erhebliche Risiken. Zu befürchten ist, dass in der Übergangszeit aufständische Kräfte, lokale Gewaltakteure und Drogenbarone die Lage weiter destabilisieren. Desgleichen könnten Machtkämpfe im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2009 und der Parlamentswahlen 2010 eine Stärkung der Regierung in Kabul und eine nachhaltige Stabilisierung Afghanistans erheblich behindern.

Pakistan

Im Falle Pakistans hängt die Handlungsfähigkeit der Regierung davon ab, ob sich die verfeindeten Akteure nach den Nationalwahlen am 18. Februar 2008 auf ein konstruktives Arrangement einigen oder sich durch Machtrivalitäten gegenseitig blockieren. Die Krise des politischen Systems in Pakistan ist zu komplex, um sie auf einen Machtkampf zwischen Militär und zivilen Politikern zu reduzieren. Vielmehr sind zu viele starke und machgetriebene Akteure dafür verantwortlich zu machen: das dominante Militär, das auch die wichtigste Wirtschaftsmacht darstellt; zivile Politiker, die sich auf semi-feudale Machtstrukturen stützen; religiöse oder ethnische Kleinparteien, die als Juniorpartner in Koalitionen ihren begrenzten Einfluss vergrößern und schließlich eine intellektuelle Mittelschicht, die – wie beispielsweise die demonstrationsbereiten Anwälte – die freien Medien wirksam nutzt, aber die Anbindung an einflussreiche Parteien vermeidet. Dies eröffnet zwar Optionen für alternative Interessenallianzen,

fördert aber auch deren Instabilität, weil Koalitionspartner leicht gegeneinander ausgespielt werden können. Und alle politischen Rivalen fühlen sich durch die steigenden Terroranschläge von Al Qaida und sog. „pakistanische“ Taliban bedroht.

Vor diesem Hintergrund war nicht zu erwarten, dass der seit März 2007 anhaltende Machtkampf zwischen dem Militär und den zwei großen politischen Parteien Pakistan People's Party (PPP) und Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N) mit dem Amtsantritt des neuen Premierministers Yusuf Raza Gillani (PPP) am 25. März 2008 und der Bildung einer Vier-Parteien-Koalition bestehend aus PPP, PML-N und zwei Kleinparteien (Dawn 2008) überwunden wurde. Vielmehr ermöglichte er nur eine Atempause, damit die drei Hauptkontrahenten Asif Ali Zardari (PPP), Nawaz Sharif (PML-N) und Präsident Pervez Musharraf (bis 28. November 2007 auch Armeechef) ihre Kräfte für die nächste Phase des politischen Ringens neu sammeln konnten.

Der einjährige Machtkampf war an Dramatik nicht zu überbieten (Wagner 2008; SWP Dossier Pakistan). Er verhinderte eine konstruktive Regierungsführung in einer Phase erhöhter islamistischer Gefährdung, die sich nicht mehr auf die Grenzgebiete zu Afghanistan beschränkte, sondern bis ins Regierungsviertel von Islamabad vordrang. Ihren Höhepunkt erreichte die zunehmende Militanz mit der Ermordung der aus dem Exil zurückgekehrten PPP-Parteichefin Benazir Bhutto mitten im Wahlkampf am 27. Dezember 2007. In den daraufhin verschobenen Wahlen wurde Präsident Musharraf eindeutig abgestraft, während Bhuttos Ehemann Zardari zum ersten Sieger und Nawaz Sharif zum zweiten Sieger aufstiegen (Election Commission of Pakistan 2008; Spalinger 2008).

Die Anfang März 2008 erzielte Absprache zwischen Zardari und Nawaz Sharif ebnete den Weg, um Zardaris Favoriten, den PPP-Politiker Gillani, zum Premierminister wählen zu lassen. Weder Zardari noch Sharif kamen für dieses Amt in Frage, weil sie aufgrund bislang schwebender Gerichtsverfahren wegen Korruption nicht für das Parlament kandidieren konnten. Allerdings wurden die Verfahren gegen Zardari kurz darauf eingestellt. Auffällig war, dass sich der neue Armeechef, General Ashfaq Pervez Kayani, betont im Hintergrund hielt. Kayani hatte den Posten am 28. November 2007 von Musharraf übernommen, mit dem er bislang loyal verbunden war. Er akzeptierte auch das Ergebnis der nächsten Runde in dem Machtkampf, denn der gemeinsame Druck von Zardari und Nawaz Sharif zwangen Präsident Musharraf schließlich, am 18. August 2008 zurückzutreten. Doch zerstritten sich Zardari und Sharif sofort über die Suche nach einem Nachfolger. Zardari entschied die Kontroverse zu seinen Gunsten, allerdings um den Preis einer wachsenden Popularität von Nawaz Sharif. Am 6. September 2008 wurde Zardari mit großer Mehrheit von einem Gremium zum Präsidenten gewählt, das sich proportional aus Vertretern der beiden Häuser des Parlaments und der vier Provinzparlamente zusammensetzte. Hätte die Bevölkerung den Präsidenten direkt wählen können, hätte Zardari die Wahl verloren, denn er galt als der wohl umstrittenste Politiker Pakistans (Meiler 2008). Auf Zardaris Wahl dürften im Hintergrund die USA gedrängt haben, denn Washington hatte im Herbst 2007 zwischen Musharraf und Benazir Bhutto vermittelt, um deren Rückkehr vor den Parlamentswahlen zu ermöglichen. So betonte denn auch Zardari bei seiner Vereidigung, dass er das Präsidentenamt stellvertretend für seine ermordete Frau antrete und nach ihren politischen Vorstellungen regieren werde.

Doch die persönliche Rivalität zwischen Zardari und Sharif, die strukturellen Schwächen des politischen Systems, die faktische Vormacht des Militärs und eine überfällige Revision der internen Parteioorganisation von PPP und PML-N erlauben keine ermu-

tigende Prognose, dass in absehbarer Zeit mit einer stabilen Regierung in Islamabad zu rechnen ist. Vorläufig setzt Washington auf das neue Gespann Zardari – Kayani und stellt Wirtschafts- und Militärhilfe in Aussicht. Sollte jedoch Zardari nicht den von Washington erwarteten Beitrag zur Bekämpfung der islamistischen Kräfte im Grenzgebiet zu Afghanistan leisten und die fragile Sicherheitslage in Pakistan nicht unter Kontrolle bringen, könnten die USA durchaus eine neue Machtübernahme durch das Militär dulden, selbst wenn General Kayani bislang keine derartigen Ambitionen erkennen lässt. Zwar erschweren die vielschichtigen Machtrivalitäten die Bildung einer stabilen Regierung, doch bleibt grundsätzlich die außenpolitische Handlungsfähigkeit Islamabads gewahrt, weil ein nationaler Grundkonsens über die äußeren Sicherheitsbedrohungen besteht.

Indien

Der Kontrast könnte nicht größer sein, wenn man Indiens global ausgerichteten Handlungsspielraum betrachtet (Mehta 2007). Zwar besitzt die Indische Union mit ihren über 1,1 Mrd. Einwohnern, 28 unterschiedlich strukturierten Bundesstaaten, heterogenen Viel-Parteien-Koalitionen und einer steigenden Zahl von Regionalparteien reichlich politischen und sozialen Konfliktstoff. Doch begünstigen drei Faktoren Indiens selbstbewusst eingeforderte Mitsprache in internationalen Foren:

Erstens werden außenpolitische Entscheidungen in einem elitären Zirkel im engen Umfeld der Regierung getroffen; dagegen besitzt das Parlament keine Mitsprache, denn selbst grundsätzliche Strategieänderungen brauchen nicht im Parlament diskutiert und internationale Verträge nicht von ihm ratifiziert zu werden (Chenoy/Chenoy 2007: 3547).

Zweitens findet eine breite sicherheitspolitische Debatte, insbesondere über nukleare Fragen, in der ansonsten freien indischen Presse nur wenig statt. Die Regierung versucht, eine Diskussion mit dem Appell an das nationale Interesse oder den Schutz der nationalen Sicherheit einzuschränken. Kritikern der nuklearen Aufrüstung wird eine Gefährdung des nationalen Sicherheitsinteresses vorgeworfen, und mit dem gleichen Argument werden Berichte über gefährliche Pannen in Nuklearanlagen möglichst unterdrückt (Maass 2001b: 12).

Drittens ist seit wenigen Jahren ein Wandel in der innenpolitischen und internationalen Perzeption der indischen Wirtschaftskraft und damit auch seiner internationalen Rolle zu beobachten. Die Wahrnehmung hat sich verschoben: Hervorgehoben werden nun nicht mehr die wachstumshemmenden Faktoren, sondern die Potenziale. Diese Euphorie drückte 2005 ein indischer Minister bei einer Rede in Washington so aus: „Wir diskutieren nicht länger die Zukunft Indiens. Die Zukunft ist Indien“ (Ganguly 2008: 164).

Das weitgehende Fehlen eines öffentlichen sicherheitspolitischen Diskurses bedeutet allerdings nicht, dass die indische Regierung völlig freie Hand in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik hat. Zwar muss sie sich nicht vor dem Parlament rechtfertigen, doch ist sie anderen Restriktionen ausgesetzt. So zwingt die zunehmende Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft zu breiten Koalitionen und einer Rücksichtnahme auf die Koalitionspartner. Das umstrittene zivile Nuklearabkommen mit den USA vom März 2006 illustriert das. Dessen Umsetzung zögert sich hinaus, weil die 2004 gewählte Viel-Parteien-Koalition unter Führung von Premierminister Manmohan

Singh (Kongresspartei) über keine parlamentarische Mehrheit verfügt. Deshalb ist sie auf die externe Unterstützung der kommunistischen Parteien der Linksfront angewiesen. Die Linksfront lehnt aber das Nuklearabkommen mit den USA ab und benutzt ihre informelle Zusammenarbeit mit dem Premierminister, um das Abkommen zu torpedieren (The Economist 2008).

Die neue Perzeption Indiens als eine zukünftige Weltmacht (siehe den Beitrag von Harald Müller in diesem Band) vergrößert zwar Neu Delhis Handlungsspielraum. Doch sieht sich Indien nun mit Erwartungen an seine zukünftige Rolle konfrontiert, die es vorläufig nicht erfüllen kann. Ausgelöst wurde die Euphorie durch die hohen Wachstumsraten von jährlich über acht Prozent seit 2003. Die hohen Zuwächse wurden durch eine wirtschaftliche Reformpolitik ermöglicht, die 1991 eingeleitet wurde, um eine schwere Zahlungsbilanzkrise abzuwenden. Will Indien das Wachstum auf diesem hohen Niveau halten, müsste es Tempo und Radikalität der Wirtschaftsreformen forcieren. Davor scheuen aber die Viel-Parteien-Koalitionen, die unterschiedliche Wählerinteressen vertreten, zurück. Sie befürchten, von den Wählern abgestraft zu werden, wenn sich das Gefälle zwischen dem Viertel der Bevölkerung, das unter der Armutsgrenze lebt, und den begüterten Nutznießern der Wirtschaftsreformen noch weiter vertieft (Varshney 2007).

Schließlich sind die Erwartungen an Indiens baldige Rolle als Weltmacht auch deshalb zu dämpfen, weil die Annahmen hinterfragt werden sollten, die zu dem Perzeptionswandel geführt haben. So wird Indien eine „demografische Dividende“ (Gey et al. 2007: 7) zugeschrieben, die als Motor für das Wirtschaftswachstum interpretiert wird. Für 2020 wird prognostiziert, dass die Anzahl der Erwerbsfähigen im Alter von 20 bis 35 Jahren auf ca. 325 Mio. ansteigt. Erwerbsfähigkeit kann aber nicht mit tatsächlicher Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden. Um das Potenzial nutzen zu können, wären in der nächsten Dekade enorme Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Arbeitsbeschaffung notwendig. Weder dürften dafür ausreichende Finanzmittel noch der politische Wille zu einschneidenden Reformen im Wirtschafts- und Verwaltungssystem vorhanden sein. Deshalb sollte Indiens allmähliches Hineinwachsen in eine globale Rolle in einem realistischen Zeitrahmen gesehen und „globale“ Rolle im Sinne einer Groß- aber nicht Weltmacht verstanden werden.

Regionale Determinanten und Afghanistans Schlüsselposition

Als Folge der SAARC-Erweiterung hat sich der regionale Fokus nach Westen verlagert. Damit ist Südasien näher an das Kräftespiel in Zentralasien herangerückt. Der Regionalverband konsolidiert sich nicht mehr im Zeichen der indo-zentrierten Struktur, sondern muss sich durch die Aufnahme Afghanistans auf ein Erstarken destabilisierender Kräfte wie beispielsweise militante islamistische Gruppen einstellen. Die Nähe zu Zentralasien eröffnet aber auch neue Optionen in sicherheits- und ressourcenpolitischer Hinsicht. Diese versuchen Indien und Pakistan aktiv zu nutzen, doch wird ihr Marktzugang durch die instabile Lage in Afghanistan erheblich behindert.

Sicherheitspolitische Grunddeterminanten

Betrachtet man Afghanistans regionales Umfeld in West-Ost-Richtung, so werden langfristige sicherheitspolitische Grunddeterminanten sichtbar. Sie haben die Beziehungen zwischen Afghanistan, Pakistan und Indien seit dem Ende des britisch-indischen Imperiums 1947 bestimmt und reichen – im Falle der afghanisch-pakistanischen

Beziehungen – sogar bis in die Zeit der größten Westausdehnung des Imperiums Ende des 19. Jahrhunderts zurück. Die umstrittenen Grenzen zwischen den drei Staaten demonstrieren, dass historische Erfahrungen die gegenwärtige Politik beeinflussen, weil alte Konflikte eine Normalisierung der Beziehungen erschweren.

Die Beziehungen zwischen den drei Staaten lassen sich mit dem altindischen geostrategischen Konzept des *raja mandala* (Herrscher-Kreis) beschreiben: Der Herrscher versucht, rivalisierende Einflussphären auszubalancieren, indem er die Spannungen zwischen ihnen zu seinen Gunsten ausnutzt (Cappelli 2007: 55). Daraus ergibt sich folgendes Grundmuster für die langjährigen strategischen Interessen Kabuls, Islambads und Neu Delhis:

In Afghanistans nationalem Sicherheitsinteresse liegt es, eine enge Verbindung zu Indien zu pflegen, um Rückenstärkung für die konfliktträchtigen Beziehungen zu Pakistan zu gewinnen. Seit 1947 waren alle afghanischen Regierungen pro-indisch eingestellt. Die einzige Ausnahme bildete das Taliban-Regime, das seit der Eroberung Kabuls im September 1996 bis zu seinem Sturz Ende 2001 als Handlanger Pakistans fungierte.

Dagegen liegt es in Pakistans nationalem Sicherheitsinteresse, eine Konstellation abzuwenden, in der eine grundsätzliche Bedrohung gesehen wird: eingezwängt zu sein zwischen zwei verfeindeten Staaten, die miteinander befreundet sind. Deshalb sucht Pakistan zu verhindern, dass eine starke Regierung in Kabul entsteht, die eng mit Indien liiert ist. Pakistan betrachtet aber weiterhin die indische Bedrohung als die größte Gefährdung. Deshalb ist seine Afghanistan-Politik als eine Funktion seiner Indien-Politik zu verstehen.

In Indiens nationalem Sicherheitsinteresse wiederum liegt es, Druck auf Pakistan auszuüben, indem es die Regierung in Kabul stärkt. Wenngleich seine Afghanistan-Politik verschiedenen strategischen Interessen dient, im Kern gilt es weiterhin, den verfeindeten pakistanischen Nachbarn durch eine Einkreisungspolitik zu schwächen. Dazu engagiert es sich als wichtiger Geber in Afghanistan. Symbolisch geschickt gewählt ist seine Entscheidung, für das afghanische Parlament ein repräsentatives Gebäude in Kabul zu bauen. Strategisch gut platziert ist sein Beitrag zur Herstellung der afghanischen Infrastruktur. Indien hat nämlich den Teilabschnitt der Ringstraße übernommen, der in der südwestafghanischen Provinz Nimroz nahe der pakistanischen Grenze liegt. Nimroz gehört zum Siedlungsgebiet der Balutschi-Stämme, die grenzüberschreitend in dem von Unruhen erschütterten Dreiländereck Afghanistan, Pakistan und Iran leben.

Indien hat seine Einkreisungspolitik inzwischen auch auf die zentralasiatische Region ausgedehnt. In Tadschikistan unterhält es eine kleine Militärbasis (Moore 2007: 281), die Pakistans Befürchtungen bestätigt. Doch reichen Indiens Interessen in Zentralasien weit über eine Eindämmung Pakistans hinaus. Als Teilstrategie seiner globalen Ambitionen versucht Indien, sich nun auch als Akteur im zentralasiatischen Kräftespiel zu positionieren. Desgleichen trachtet es danach, Zugang zu den dortigen Energieressourcen zu erhalten.

Zwei historisch begründete Konflikte belasten in besonderer Weise die Beziehungen der drei Staaten: zum einen der Kaschmir-Konflikt und zum anderen die umstrittene Durand-Linie mit dem damit verbundenen Paschtunistan-Problem. Der Kaschmir-Konflikt bildet den Kern der indisch-pakistanischen Erzfeindschaft seit 1947 und hat als eine der zentralen Erblasten aus der Gründungsphase die pakistanische Dauerkrise mit verursacht (Maass 2001a: 16). In der wechsellvollen Konfliktgeschichte eröffne-

te Präsident Musharrafs grundlegender Kurswechsel im Kaschmir-Konflikt 2003 eine neue Verhandlungsphase mit Indien (Wagner 2007b: 37). Der im Februar 2004 begonnene „umfassende Dialog“ mündete im April 2005 erstmals in eine Verständigung zwischen Musharraf und Premierminister Manmohan Singh, wie der Kaschmir-Konflikt grundsätzlich beigelegt werden könne (Wagner 2005). Zwar lehnte Musharraf weiterhin die von Indien gewünschte Umwandlung der Kontrolllinie in eine internationale Grenze ab. Doch willigte er im Oktober 2005 nach dem schweren Erdbeben in Kaschmir ein, Übergangsstellen für die Zivilbevölkerung entlang der Kontrolllinie einzurichten, die damit seit Jahrzehnten erstmals wieder passierbar wurde.

Zu seinem Kurswechsel sah sich Musharraf aufgrund der veränderten geostrategischen Lage nach dem 11. September 2001 und seines Mitwirkens in Washingtons Anti-Terror-Kampf veranlasst. Hinzu kamen aber auch pragmatische Überlegungen, denn die Zeit arbeitete für die indische Position. Seine damalige Doppelfunktion als Armeechef und Präsident hätte Musharraf die innenpolitische Stärke gegeben, den Widerstand in der pakistanischen Bevölkerung allmählich zu überwinden und den Weg für eine pragmatische Annäherung weiter zu ebnen. Mit Musharrafs endgültiger Entmachtung im September 2008 dürfte sich dieser Prozess vorerst verzögern.

Zum anderen vergifteten die umstrittene Durand-Linie und das Paschtunistan-Problem die afghanisch-pakistanischen Beziehungen seit der Unabhängigkeit Pakistans 1947, da Afghanistan als einziger Staat die Aufnahme Pakistans in die VN verweigerte (Saikal 2006: 132). Der Grenzkonflikt ging auf den Vertrag von 1893 zurück, in dem der afghanische Emir Abdurrahman Khan gezwungen wurde, die von Sir Mortimer Durand als Vertreter des britisch-indischen Imperiums festgelegte „Durand-Linie“ als Ostgrenze Afghanistans anzuerkennen. Die Durand-Linie war willkürlich nach imperialen strategischen Interessen gezogen und zerschnitt das zusammenhängende Siedlungsgebiet paschtunischer Stämme. Als Pakistan unabhängig wurde, sah Kabul eine Chance, die Grenzziehung rückgängig zu machen und erklärte die Grenze für ungültig.

In den 1950er Jahren verschärfte sich der Konflikt, als Mohammad Daoud Khan, Cousin des Königs Zahir Shah und ein paschtunischer Nationalist, 1953 Premierminister wurde und ein „Großpaschtunistan“ propagierte, für das er die auf pakistanischer Seite gelegenen Stammesgebiete beanspruchte. Als er 1973 in einem Putsch den König absetzte und die Macht an sich riss, setzte er erneut das Paschtunistan-Problem als Druckmittel gegenüber Pakistan ein (Rubin 1995: 100). Bis in die 1980er Jahre hin wurde von afghanischer Seite das Paschtunistan-Problem als nationales Anliegen hochgespielt und schürte regelmäßig Ängste auf pakistanischer Seite. Bis heute hat keine afghanische Regierung die Durand-Linie anerkannt. Präsident Karzai vermied zwar bislang einen Bezug auf Paschtunistan, doch voraussichtlich wird er aber bei den Präsidentschaftswahlen 2009 auf die paschtunische Karte setzen, um Wähler innerhalb der afghanischen Staatsgrenzen, aber auch in den auf pakistanischem Territorium liegenden Flüchtlingslagern zu mobilisieren. Auch ist er mit Rücksicht auf die im afghanischen Grenzgebiet lebenden einflussreichen Stämme nicht bereit, dem pakistanischen Drängen auf eine Grenzdemarkierung und Anerkennung als internationale Grenze nachzugeben. Die poröse Grenze begünstigt einen „militanten Grenzverkehr“ für Taliban-Aufständische, denen die auf pakistanischer Seite gelegenen Stammesgebiete Rückzug, Rekrutierung und logistischen Nachschub ermöglichen (Wagner/Maass 2006). Wenn von „regionalen Ansätzen“ für eine Eindämmung

des grenzüberschreitenden Terrorismus gesprochen wird, so sollte die Umwandlung der Durand-Linie in eine internationale Grenze Teil eines umfassenden politischen Pakets sein.

Afghanistan: Brücke nach Zentralasien

Betrachtet man Afghanistans regionales Umfeld allerdings in Süd-Nord-Richtung, so erschließen sich neue Optionen. Zugleich werden Bedrohungen sichtbar, die von den innerafghanischen Machtkämpfen in die Großregion ausstrahlen. Ein Blick zurück in die Geschichte hilft, Afghanistans Potenzial im konsolidierenden wie im destabilisierenden Sinn auszuloten. Seit der Herrschaft des historisch verklärten Gründungsvaters Ahmad Shah Durrani 1747 wurden Afghanistan verschiedene geostrategische Funktionen zugeschrieben: Einfallstor für Eroberungszüge aus dem Westen oder Norden nach Osten, Pufferstaat im *Great Game* des 19. Jahrhunderts zwischen dem russischen und britisch-indischen Imperium und schließlich Scharnier im Schnittpunkt der drei Subregionen West-, Zentral- und Südasien.

Wie haben sich aber diese Funktionen in der geostrategischen Konstellation nach dem Sturz des Taliban-Regimes verändert?

- *Einfallstor*: Dreht man die Stoßrichtung um und betrachtet Afghanistan als südlichen Ausgangspunkt von militanten islamistischen Gruppen, die nach Norden ihren Einfluss auszubreiten suchen, dann ist die zentrale Bedrohung genannt, die die Nachbarstaaten von Afghanistan ausgehen sehen.
- *Pufferstaat*: Diente Afghanistan im alten *Great Game* als Riegel zwischen den beiden rivalisierenden Imperien, so könnte Afghanistan im neuen *Great Game* nun die gegenteilige Funktion erfüllen, nämlich den Zugang für US-Interessen in einer als *Greater Central Asia* definierten Großregion eröffnen (Halbach 2004). Deshalb plädiert der Vorreiter dieser Denkschule, Frederick Starr (Silk Road Papers 2008; Starr 2005), dafür, das US-Engagement in Afghanistan in eine auf die zentralasiatische Großregion ausgedehnte Gesamtkonzeption einzubinden. Offen bleibt allerdings in der Diskussion über ein neues *Great Game*, wie *Greater Central Asia* geografisch zu definieren ist. So herrscht keine Einigkeit darüber, welche der Staaten, die nach dem Zerfall der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre unabhängig wurden und nun am südlichen Rand der Russischen Föderation liegen, zu der Großregion gezählt werden sollen.
- *Scharnier*: Darin sehen beispielsweise Indien und Pakistan die neue Option, die ihnen ein stabilisiertes Afghanistan eröffnen könnte, nämlich Zugang zu den Ressourcen in Zentralasien.

Ob Einfallstor für militanten Islamismus, Ausgangsbasis für die Einflussnahme in Zentralasien oder Anbindung an den Wirtschaftsraum Zentralasien: Gemeinsam ist den verschiedenen Erwartungen bzw. Befürchtungen, dass Afghanistan als Brücke zwischen den angrenzenden Subregionen im stabilisierenden oder destabilisierenden Sinne fungiert. Damit beeinflusst die interne Lage in Afghanistan unmittelbar die Dynamik in der Großregion. Wird Afghanistan nicht stabilisiert, blockiert es die weitere Annäherung zwischen den angrenzenden Subregionen und behindert eine großräumige wirtschaftliche Entwicklung. Das legt den Schluss nahe, dass alle regionalen Akteure und alle in Afghanistan involvierten Staaten ein direktes und primäres Interesse an einer baldigen und nachhaltigen Stabilisierung Afghanistans haben. Doch

Abb. 1: Afghanistan als Landbrücke in der Region



Quelle: Alamgir 2005: 8.

dürften die Motive für ein Engagement in Afghanistan nicht so offensichtlich sein, denn neben direkt auf Afghanistan bezogenen Interessen lassen sich auch übergeordnete Interessen festmachen, die nicht spezifisch auf Afghanistan ausgerichtet sind.

Das direkte Interesse, das die USA und die mit ihr verbundenen außerregionalen Staaten an einer langfristigen Befriedung Afghanistans haben, lässt sich aus der pointierten politischen Rhetorik der Bush-Administration nach dem 11. September 2001 schließen. Der Schock über die Anschläge wurde von den USA und ihren Verbündeten genutzt, um sich als Vorkämpfer westlicher Werte zu profilieren. Sie rechtfertigten das Eingreifen damit, dass Afghanistan aus dem Griff des internationalen Terrornetzwerks Al Qaida und des menschenverachtenden Taliban-Regimes befreit werden müsse (Krieg gegen den internationalen Terrorismus als Motiv; siehe den Beitrag von Ulrich Schneekener in diesem Band). Afghanistan solle durch die Einführung eines freiheitlichen demokratischen Systems und das Freisetzen marktwirtschaftlicher Kräfte befriedet werden (Demokratisierungsmotiv). Die internationale Mission in Afghanistan wurde an den Leitlinien der neuen VN-Friedensmissionen ausgerichtet, die mit der *Agenda for Peace* von 1992 eingeleitet wurden. Deren angestrebtes Endziel sollte auch in Afghanistan darin bestehen, eine „liberale marktwirtschaftliche Demokratie“ (*liberal market democracy*) (Paris 2004: 6 ff.) zu verwirklichen.

Die Chancen, dass es den USA und der internationalen Gemeinschaft gelingt, Afghanistan diesem hochgesteckten Ziel näher zu bringen, schwinden jedoch immer mehr. Stattdessen wächst die Befürchtung unter den NATO-Partnern und der internationalen Gemeinschaft, dass sich Afghanistan in einem überschaubaren Zeitrahmen kaum

nachhaltig stabilisieren lässt, selbst wenn man auf die Qualitätsmerkmale einer liberalen Demokratie und freien Marktwirtschaft verzichtet. Der im Vorfeld zu dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 erhöhte Druck, mit dem die US-Regierung und die NATO-Führung die Bündnispartner zur Entsendung weiterer Truppen bewegten, verdeutlicht, wie besorgt die Entwicklung der Sicherheitslage eingeschätzt wird. Im Sicherheitsbereich sind also die Alarmglocken geschlagen worden. Dagegen haben die internationalen Geber noch zu wenig wahrgenommen, dass auch der strategische Rahmenplan für den international gestützten Aufbau Afghanistans, der *Afghanistan Compact*, die festgelegten Zielmarken und Fristen innerhalb der fünfjährigen Laufzeit weitgehend verfehlen wird (International Crisis Group 2007). Es zeichnet sich ab, dass das übergreifende Konzept, das den Aufbau der drei Säulen Sicherheit, Regierungsführung/Rechtsstaatlichkeit und Entwicklung miteinander verbinden soll, nicht den schwierigen politischen Gegebenheiten in Afghanistan angemessen ist. Zu den Aufgaben des im März 2008 ernannten neuen VN-Sonderbeauftragten, Kai Eide, wird es gehören, den *Compact* kritisch zu überprüfen, um die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu verringern. Auch soll er für eine bessere Koordination der internationalen Aufbauhilfe sorgen, damit die ehrgeizigen Zielvorgaben der neuen „Afghanistan National Development Strategy“ (ANDS) annähernd erreicht werden.

Eine Überprüfung, die zu einer realistischen Absenkung der Zielvorgaben führen könnte, wird sich deshalb als schwierig erweisen, weil die Stimmung in der Öffentlichkeit verschiedener NATO-Partner, darunter auch in Deutschland, umgeschlagen ist. Ende 2001 herrschte die feste Entschlossenheit, an dem anspruchsvollen Vorhaben, das völlig zerstörte Land wieder aufzubauen, mitzuwirken. Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz Anfang 2006 ermutigten erste Teilerfolge dazu, den eingeschlagenen Kurs fortzusetzen. Damals wurden jedoch Warnsignale missachtet, so dass die internationale Gemeinschaft von der dramatischen Lageverschlechterung seit Frühjahr 2006 überrascht wurde. Seitdem wächst die Ablehnung des Militäreinsatzes in der Öffentlichkeit wichtiger ISAF-Truppensteller. Hohe Verluste unter den eigenen Soldaten, afghanischen Sicherheitskräften und der Bevölkerung durch Anschläge von Taliban-geführten Aufstandsgruppen, aber auch die Zunahme unbeteiligter ziviler Opfer in der lokalen Bevölkerung durch Luftangriffe internationaler Kampfflugzeuge verstärken den Ruf nach einem Truppenabzug. Gleichzeitig sind zu wenig sichtbare Fortschritte beim Staatsaufbau und der wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Weitverbreitete Korruption, das Krebsgeschwür der Drogenwirtschaft und politische Machtkämpfe zwischen Regionalfürsten mit ihren ethnischen oder tribalen Patronagesystemen nähren Zweifel, ob sich Afghanistan dauerhaft stabilisieren lässt. In dieser kritischen Lage wird eine realistische Bestandsaufnahme zu einer schwierigen Gratwanderung. Sie birgt das Risiko, dass den Gegnern eines Einsatzes mit dem Eingeständnis in die Hände gespielt wird, dass die anfangs zu ambitioniert formulierten Ziele nicht erfüllt werden können. Deshalb gilt es pragmatisch zu hinterfragen, welche übergeordneten Interessen das bisherige Engagement in Afghanistan mitbestimmt haben und dessen Fortsetzung rechtfertigen. Im Falle einiger Staaten lassen sich deren übergeordnete Interessen nur vermuten. Trotzdem sollten sie bei der Diskussion über eine revidierte Strategie nicht außer Acht gelassen werden.

Vier verschiedene Motive lassen sich erkennen, aus denen heraus sich regionale und internationale Akteure in Afghanistan engagieren: ein geo-strategisches Motiv in

Zentralasien; ein wirtschaftliches und ressourcensicherndes Motiv in der Großregion; und ein bündnispolitisches Motiv der NATO-Partner gegenüber der Führungsmacht USA. Als viertes Motiv kommt die Bekämpfung international operierender islamistischer Terrornetzwerke hinzu, weil sie ein zweifaches Risiko darstellen. Ihr Erstarken erschwert die Verfolgung der drei anderen Motive. Auch befürchten Nachbarstaaten innenpolitische Spannungen, wenn eigene Minderheiten unter den Einfluss der Netzwerke geraten. Daraus lässt sich folgern, dass *alle* Staaten, also auch die als sog. „spoiler“ betrachteten Nachbarn Pakistan und Iran, ein eigenes Interesse an einer Stabilisierung Afghanistans haben.

Für Pakistan und den Iran gilt das allerdings nur in konditionierter Form, was auf die Bestimmungsfaktoren ihrer jeweiligen Afghanistan-Politik zurückzuführen ist. So wurde bereits erläutert, dass Pakistans Aktivitäten in Afghanistan durch seine übergeordneten Interessen gegenüber Indien bestimmt sind. Im Falle des Irans stellt seine Afghanistan-Politik eine Funktion seiner USA-Politik dar. Bei beiden Staaten sind zwei Dimensionen in ihrer Afghanistan-Politik zu unterscheiden: die direkte Nachbarschaftsdimension und die übergeordnete Dimension. Das Interesse an einer begrenzten Stabilität Afghanistans ist durch die Nachbarschaftsdimension begründet. Unter den derzeitigen strategischen Rahmenbedingungen haben weder Pakistan noch der Iran ein Interesse daran, dass Afghanistan in das Bürgerkriegschaos der frühen 1990er Jahre zurückfällt. Die spätere Radikalisierung des Taliban-Regimes nach 1998 lässt dessen Entstehung aus dem Blickfeld geraten. Als die Taliban im Frühsommer 1994 von Pakistan aufgebaut wurden, sollten sie dazu dienen, als Ordnungsmacht das durch die Machtkämpfe zwischen den Mullahs verursachte Chaos zu überwinden. Diese Funktion wurde durch das erste medienwirksame Auftreten der Taliban im Spätsommer 1994 illustriert: Sie sollten die Transitfahrt eines pakistanischen LKW-Konvois über die afghanische Ringstraße nach Zentralasien sicherstellen. Das damalige Motiv kennzeichnet eines der weiterhin aktuellen Interessen Pakistans: Marktzugang nach Zentralasien zu erhalten. Damit dieser gewährleistet wird, muss die Lage in Afghanistan relativ stabilisiert werden.

Die anti-amerikanische Rhetorik des iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinejad verstellt den Blick dafür, dass es nicht im Sicherheitsinteresse Teherans liegt, dass das Nachbarland durch militante sunnitische Netzwerke destabilisiert wird, die zudem durch missionarisch gesinnte wahabistische Gruppen in Saudi-Arabien unterstützt und mitfinanziert werden. Auch die wachsende Zahl der Drogenabhängigen in der iranischen Bevölkerung entlang der Transitrouten von Afghanistan über die Türkei nach Westeuropa beunruhigt die iranische Regierung und begründet ein eigenes Interesse an einer bedingten Stabilisierung Afghanistans. Ein weiterer Grund ist in dem wirtschaftlichen Gewicht zu sehen, dass der Iran in immer mehr Regionen Afghanistans genießt. Im Gegensatz zu den stabilisierungsorientierten Interessen resultiert die *ambivalente* Rolle, die der Iran wie auch Pakistan in den innerafghanischen Machtkämpfen spielen, aus den jeweiligen übergeordneten Interessen. Fühlt sich Pakistan durch eine stabile Regierung in Kabul mit engen Beziehungen zu Indien bedroht, so sieht der Iran eine Gefährdung seiner Sicherheit in einem starken Präsidenten in Kabul, der als Vertreter US-amerikanischer Interessen fungiert. Um das zu verhindern, balancieren beide Nachbarstaaten ihre stabilisierenden und destabilisierenden Aktivitäten in Afghanistan so aus, dass sich die Lage nur bedingt stabilisieren kann und der afghanische Präsident geschwächt bleibt.

Das übergeordnete bündnispolitische Motiv gilt für all diejenigen Staaten, die durch das NATO-Bündnis den USA verpflichtet sind. Sie betrachten insbesondere ihr militärisches Engagement in Afghanistan als Testfall, um ihre Bündnissolidarität zu demonstrieren und ihr bilaterales Verhältnis zu den USA zu verbessern. Besonders augenfällig ist das bei den neuen osteuropäischen NATO-Partnern, die bereitwillig Washingtons Forderung nach mehr Truppen nachkommen. Dieses Motiv spielt auch im Falle Deutschlands eine zentrale Rolle, denn die Bündnisverpflichtung stellt einen Eckpfeiler deutscher Außen- und Sicherheitspolitik dar. In der alljährlichen Begründung der Mandatsverlängerungen für den deutschen Beitrag zur Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) und zur Operation „Enduring Freedom“ dominiert diese Begründung so sehr, dass dadurch eine differenzierte Betrachtung deutscher Interessen in Afghanistan und eine breite öffentliche Debatte über Deutschlands Rolle in dem gefährdeten Stabilisierungsprozess unterbleibt.

Die beiden anderen Motive nach strategischer Einflussnahme in Zentralasien und Ressourcensicherung in der Großregion lassen sich beispielhaft an dem Engagement der USA als der dominierenden Macht in Afghanistan illustrieren. Blickt man über die im November 2008 stattfindenden Präsidentschaftswahlen in den USA hinaus, so ist kein grundsätzlicher Kurswechsel in der Afghanistan-Politik zu erwarten. Die neue Administration in Washington dürfte lediglich geringfügige Korrekturen vornehmen. Das ist darauf zurückzuführen, dass zwei überragende und langfristig gültige Motive das US-amerikanische Engagement bestimmen. Zum einen soll von Afghanistan aus der russische Einfluss in Zentralasien weiterhin zurückgedrängt und stattdessen der eigene Einfluss in dem großregionalen Kräftespiel erhöht werden (Schmitz 2008: 8). Zum anderen soll der Zugang zu den reichen Energiere Ressourcen in der Großregion Zentralasien gesichert und der Transport mittels einer von Turkmenistan durch Afghanistan und Pakistan zum Arabischen Meer führenden Pipeline ermöglicht werden. In den 1990er Jahren war das Energiemotiv noch vorrangig und erklärte, warum der US-Konzern UNOCAL im Geheimen die Taliban in ihrer Anfangszeit finanziell unterstützte (Rashid 2001: 170 ff.). Sobald jedoch die Lage in Afghanistan den Bau der Pipeline erlaubt und sich die risikobelastete Investition durch eine weitere Verknappung auf dem globalen Energiemarkt amortisiert, wird das Energiemotiv wieder an Bedeutung gewinnen.

Hinzukommt das langfristige US-Interesse an der Erschließung anderer Bodenschätze und an einem großräumigen Transitnetz, denn der Norden Afghanistans wird derzeit an die durch Zentralasien laufende neue Seidenstraße angebunden. Angesichts der anhaltenden Bedrohung durch Al Qaida wird Washington weiterhin internationale Terrornetzwerke im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet bekämpfen. Für die Durchsetzung dieser Interessen benötigt die neue US-Regierung einen afghanischen Präsidenten, der sich zwar nicht durch ein demokratisches Gütesiegel auszeichnen, aber ein fester Verbündeter der USA sein muss. Insbesondere wird von ihm erwartet, dass er ein sicheres politisches Umfeld für die langfristig angelegte US-Militärbasis in Bagram (nördlich von Kabul), den Militärstützpunkt in Kandahar und den strategisch günstig an der Grenze zum Iran gelegenen Flughafen in Shindand (südlich von Herat) garantiert.

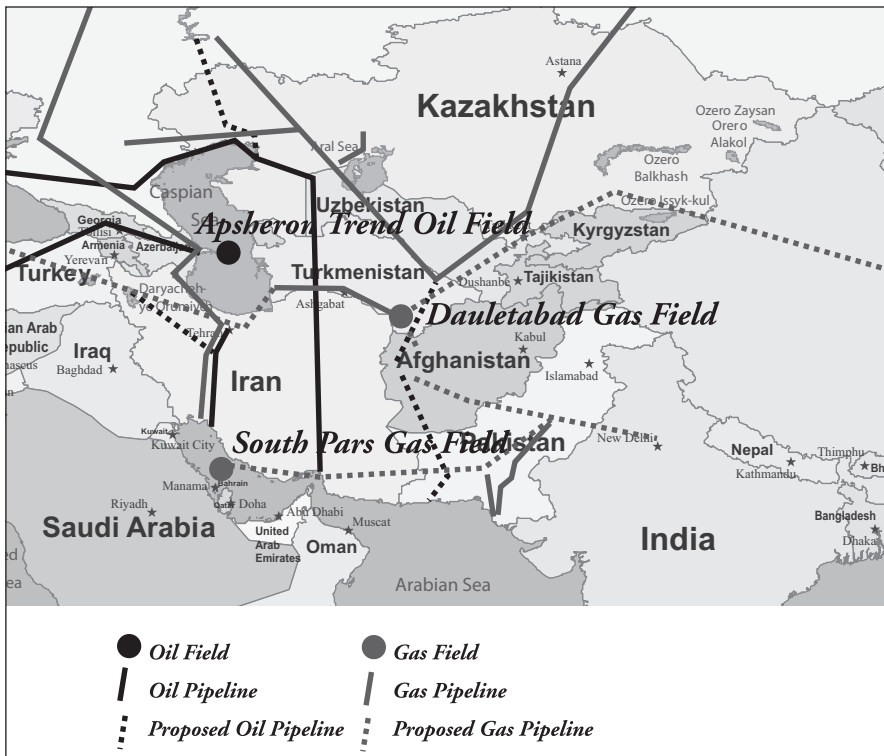
Damit fungiert Afghanistan als bilateraler Sicherheitspartner in einem US-zentrierten Allianzsystem, das mit dem Bild einer Radnabe und Speichen beschrieben wurde (Chanlett-Avery/Vaughn 2008: Summary). Für die europäischen NATO-Verbündeten bedeutet das, dass Washingtons Druck unvermindert anhalten wird, sich militä-

risch stärker in Afghanistan aufzustellen. Da sich die alten west- wie auch die neuen osteuropäischen NATO-Partner aus ihrem übergeordneten Interesse der Bündnis-solidarität am Aufbau Afghanistans beteiligen, können sie ihr Engagement nicht verringern, ohne ihre bilateralen Beziehungen zu Washington zu belasten. So profitiert letztlich die afghanische Regierung von den sicherheitspolitischen Überlegungen der NATO-Partner, denn sie kann mit weiter anhaltenden Subventionen rechnen.

Indien und Pakistan: Spieler in unterschiedlichen Machtligen

Zwei Entwicklungen haben entscheidenden Einfluss darauf, wie sich die Sicherheitsstrukturen Südasiens langfristig verändern werden: Indiens Aufstieg zu einer internationalen Großmacht und die unterschiedliche Dynamik, mit der Indien und Pakistan ihre Einflussphären ausweiten. Während Indien auf dem Weg ist, in die globale Führungsliga aufzusteigen, sucht Pakistan seinen Einfluss in der Regionalliga zu erhöhen, behindert sich dabei aber durch seine innenpolitischen Machtkämpfe. Das machtpolitische Ungleichgewicht schürt konfliktträchtige Beziehungen, die außerdem durch die gegensätzlichen nuklearpolitischen Beziehungen mit den USA verschärft werden. Dagegen fördern gemeinsame Interessen an einer Ressourcensicherung im Großraum Zentralasien ein kooperatives Verhältnis.

**Abb. 2: Pipeline-Netz im Großraum Zentralasien
(Bestehende und geplante Routen)**



Quelle: World Press 2008.

Sicherung der Energieressourcen als neue Option

Knapper werdende Ressourcen und steigende Preise auf dem globalen Energiemarkt haben dazu geführt, dass der Begriff „Energiesicherheit“ eine immer größere Rolle in der internationalen sicherheitspolitischen Debatte spielt. Deshalb richten sich die begehrlichen Blicke der Europäischen Union (Götz 2007), der USA aber auch Chinas verstärkt auf die reichen Vorkommen an Erdöl und Erdgas in der Großregion Zentralasien (siehe den Beitrag von Frank Umbach in diesem Band). Da das derzeitige Pipeline-Netz überwiegend nach Norden ausgerichtet ist, verfügt Russland über eine Vormachtstellung, insbesondere bei dem Erdgasexport nach Europa, und sucht diese langfristig abzusichern. Dagegen trachten die USA danach, die russische Dominanz durch neue Pipelines mit alternativen Routen zu reduzieren. Der Iran wirbt für eine südwärts zum Persischen Golf führende Pipeline, stößt damit aber auf den erbitterten Widerstand der USA. Chinas enormes Wirtschaftswachstum hat seinen Bedarf an Energieressourcen derart erhöht, dass es bereit ist, die hohen Kosten für ostwärts durch Kasachstan verlaufende Pipelines zu tragen. Als neue Spieler drängen nun auch Indien und Pakistan in das Great Game um die Energieressourcen im Großraum Zentralasien (Freitag-Wirminghaus 2002).

Trotz des konfliktträchtigen Grundcharakters der indisch-pakistanischen Beziehungen besteht im Bereich Energiesicherheit ein gemeinsames strategisches Interesse, dessen Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden darf. Denn gelingt es Neu Delhi und Islamabad, sich untereinander auf Liefergarantien und eine angemessene Verteilung der Investitionskosten und Liefermengen zu einigen, erhöhen sie ihr Gewicht unter den anderen Akteuren in der Großregion. Das gemeinsame Interesse an der Sicherung des einheimischen Energiebedarfs besonders durch Erdgas eröffnet neue Optionen in den bilateralen und regionalen Beziehungen. Doch können sich Indien und Pakistan gezwungen sehen, diese Optionen nicht voll zu nutzen, um einen Interessenkonflikt mit den USA zu vermeiden (Pant 2007). Drei Entwicklungen sind denkbar:

- Der geplante Verlauf von Erdgasleitungen – sei es aus dem Kaspischen Raum oder dem Iran – macht beide Staaten zu „Pipeline-Anrainern“. Das begünstigt ein kooperatives Verhalten und stärkt das gemeinsame Interesse, terroristisch oder – im Falle einer Transitroute durch die pakistanische Provinz Balutschistan – separatistisch motivierte Anschläge auf die Pipeline zu verhindern. Tendenziell fördert es daher eine Entspannung zwischen beiden Nachbarstaaten.
- Indien und Pakistan werden zu Akteuren in einer Großregion, die in einem strategischen Schnittpunkt liegt. Aufgrund seiner erheblich größeren Wirtschaftskraft und politischen Bedeutung dürfte Indien eher als Pakistan die Option nutzen, politischen Einfluss und Handelsbeziehungen in den angrenzenden Subregionen in Westasien, Zentralasien und entlang der Seidenstraße in Richtung Ostasien auszubauen. Da Indien und Pakistan seit 2005 – zusammen mit dem Iran, der Mongolei und seit kurzem auch Afghanistan – Beobachterstatus in der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) haben, bietet sich hier ein Forum an, um mehr politisches Gewicht in der Großregion zu erlangen. Allerdings dürfte Indien sorgfältig abwägen, ob es eine Vollmitgliedschaft anstreben soll. Dadurch könnten nämlich seine Beziehungen zu den USA belastet werden, da Washington der von China und Russland dominierten SOZ misstrauisch gegenüber steht (siehe den Beitrag von Peter J. Opitz in diesem Band).

- Indien wie Pakistan müssen Energie importieren, weil ihre einheimischen Ressourcen nicht ausreichen, um wirtschaftliche Entwicklung und Industrialisierung rasch genug voranzutreiben. Da Indien seinen Anspruch auf eine internationale Großmachtrolle aus seiner expandierenden Wirtschaftsmacht ableitet, ist es nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus politischen Gründen darauf angewiesen, anhaltend hohe Wachstumsraten zu erzielen. Aufgrund des dafür benötigten Energiebedarfs dürfte Indien bereits 2010 zum viertgrößten Energiekonsumenten nach den USA, China und Japan aufgestiegen sein (Wagner 2007a: 8). Deshalb ist Indien nicht nur an einer Erdgas-Pipeline nach Turkmenistan, sondern auch nach Iran interessiert und wird in beiden Fällen von Pakistan unterstützt.

Aus dem enormen einheimischen Energiebedarf lässt sich folgern, dass Indien und Pakistan auf den Bau beider Pipelines angewiesen sind und in vielfältiger Weise profitieren würden. Doch stehen der Umsetzung politische und sicherheitsbedingte Hindernisse im Weg (Pannier 2008). Die Nord-Süd-Pipeline, die von den USA seit den 1990er Jahren favorisiert wird, soll von Turkmenistan durch Afghanistan, Pakistan bis nach Indien verlaufen (TAPI). Sie soll 1.680 Kilometer lang und mit Hilfe der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank – ADB) und einem noch zu gründenden Investorenkonsortium finanziert werden. Am 24. April 2008 wurde der Vertrag über den Baubeginn 2010 in Islamabad unterzeichnet und die geschätzten Baukosten auf 7,5 Mrd. US-Dollar nach oben korrigiert. Bedenken gegen ihre Realisierung bestehen allerdings in zweifacher Hinsicht: Zum einen gefährdet die Sicherheitslage in Südafghanistan den Bau, weil die Pipeline durch die umkämpfte Provinz Kandahar verlaufen soll. Zum anderen ist nicht sicher, ob Turkmenistans Erdgasreserven ausreichen, um die geplante Lieferung an Indien und Pakistan in Höhe von 33 Mrd. Kubikmeter pro Jahr zu decken, da Turkmenistan bereits vertraglich zu Lieferungen an Russland, China und den Iran verpflichtet ist und kürzlich eine neue Zusage an EU-Länder gegeben hat.

Dagegen soll die Süd-Süd-Pipeline vom Iran durch das südliche Pakistan nach Indien führen (IPI). Sie soll ca. 2.600 Kilometer lang werden, ihre Baukosten werden auf 7 Mrd. US-Dollar veranschlagt. Der Iran wirbt seit den 1990er Jahren für diese Pipeline. Der russische Gazprom-Konzern hat bereits seit einigen Jahren eine Mitfinanzierung angeboten und seit kurzem ist auch die China National Petroleum Corporation an einer Beteiligung interessiert. Letzteres könnte darin begründet sein, dass Präsident Musharraf Anfang April 2008 China eine Verlängerung der IPI durch eine „Karakorum Pipeline“ angeboten hat, durch die Erdgas aus dem Iran, aber auch Öl und Gas von den pakistanischen Häfen am Arabischen Meer in Chinas Hinterland in der Himalaya-Region geliefert werden könnte. Die iranischen Erdgasreserven reichen aus, um die geplante Liefermenge von jährlich 30 Mrd. Kubikmeter in den ersten drei Jahren und eine anschließende Steigerung auf 70 Mrd. Kubikmeter pro Jahr sicherzustellen. Die Realisierung der IPI-Pipeline scheitert jedoch am politischen Widerstand der USA, die mit Sanktionen drohen. Deshalb schrecken die Asiatische Entwicklungsbank und andere internationale Investoren vor einer Finanzierungszusage zurück. Auch Indien und Pakistan müssen die politischen Folgekosten abwägen, die ein Vertragsabschluss mit Teheran nach sich ziehen würde.

Indisch-amerikanischer „Nukleardeal“: Indiens allmählicher Aufstieg zu einer internationalen Großmacht

Seit Januar 2004 haben sich die Beziehungen zwischen Indien und den USA so weit verbessert, dass sich die Annäherung in immer mehr Verträgen konkretisiert, die in

dem Rahmenprogramm *Next Steps in Strategic Partnership* (NSSP) zusammengefasst sind. Dazu gehört auch das als indisch-amerikanischer „Nukleardeal“ bekannt gewordene Vertragswerk. Damit wollen die USA Indien unterstützen, seine Isolation im Bereich der zivilen Kernenergie zu beenden und mit US-amerikanischer Unterstützung seine zivilen Nuklearanlagen zu modernisieren (Müller/Rauch 2007). Am 18. Juli 2005 wurden erstmals konkrete Vorbereitungen getroffen. Der nächste Schritt folgte am 2. März 2006, als Präsident George W. Bush und der indische Premierminister Manmohan Singh das Abkommen über die zivile Nutzung der Atomenergie in Neu Delhi unterzeichneten. Mit dem Abkommen sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die USA die seit dem ersten indischen Atomtest 1974 verhängten Sanktionen gegen Indien aufheben (Wagner 2006). Da aber noch weitere Komponenten des komplizierten Vertragswerks mit den USA und verschiedenen multilateralen Gremien wie beispielsweise der Internationalen Atomenergieagentur geklärt werden müssen, ist ein Scheitern weiterhin möglich (Ferguson 2008). Ungeachtet des endgültigen Ausgangs lässt sich feststellen, dass die bisherigen Verhandlungen zwischen den USA und Indien die Sicherheitsstruktur Südasiens bereits grundlegend verändert haben. Drei Entwicklungen sind besonders hervorzuheben: 1. Indien hat nach den Nukleartests im Mai 1998 seinen Status erhöht, Pakistan hat dagegen Einbußen erlitten; 2. Indien setzt seine eigenen Konditionen, um mit US-amerikanischer Unterstützung zu einer internationalen Großmacht aufzusteigen; 3. innenpolitische Faktoren verzögern Indiens Aufstieg.

Die Nuklearisierung der beiden südasiatischen Antagonisten ist vor dem Hintergrund einer nuklearpolitischen Dreiecksbeziehung zu sehen, in der die USA als externer Referenzfaktor fungieren. So hat Indien sein „going nuclear“ immer damit begründet, dass es sich vor der chinesischen Bedrohung schützen müsse. Das chinesische Arsenal an Atomwaffen und strategischen Trägersystemen dient seit langem als Bezugspunkt für Indiens nukleare Aufrüstung, wobei Indien realistischerweise nicht die gleiche Kapazität wie China anstrebt. Pakistan argumentiert analog mit der Bedrohung durch Indien und verzichtet seinerseits auf ein Gleichziehen mit Indien. Die USA dienen deshalb als Bezugspunkt, weil Indien früh erkannt hat, dass Nuklearwaffen wichtige machtpolitische Statussymbole darstellen. Vor den Nukleartests 1998 hatte Indien den machtpolitischen Aspekt der US-amerikanischen Begründung immer kritisiert und sich gegen die Zweiklassengesellschaft im globalen System gewandt: hier die fünf Nuklearmächte mit Vetorecht im Sicherheitsrat, dort die nuklearen Habenichtse ohne diese Privilegien. Nach den Nukleartests hat Indien seinen Anspruch gegenüber den USA verstärkt, als gleichrangig mit China anerkannt und in den exklusiven Club der Nuklearmächte aufgenommen zu werden.

Zum Verlierer in dieser nuklear- und machtpolitischen Konstellation ist Pakistan geworden. Auf die indischen Nukleartests reagierte es mit eigenen Tests und verband damit die Erwartung, dass sich der offen gelegte Besitz von Nuklearwaffen als „abschreckungspolitischer Gleichmacher“ gegenüber Indien auswirken würde. Diese Hoffnung hat sich jedoch nicht erfüllt, vielmehr hat sich das Ungleichgewicht noch vergrößert. Pakistan muss sogar befürchten, statusmäßig noch weiter abzusinken, weil es durch eigenes Verschulden das amerikanische und internationale Misstrauen gegen eine „islamische Bombe“ geschürt hat. Im Dezember 2003 erklärte nämlich der libysche Staatspräsident Muammar al-Gaddafi, dass er Libyens geheimes Nuklearprogramm eingestellt habe. Zugleich legte er Beweise vor, die die Vermutung, Pakistan habe heimlich Nukleartechnologie und Material geliefert, bestätigt haben

(Levy/Scott-Clark 2007: 375). Nach dem ersten Schock gelang Präsident Pervez Musharraf eine Schadensbegrenzung: Nicht die pakistanische Regierung, sondern nur der „Vater der pakistanischen Atombombe“, der Nuklearwissenschaftler Dr. Abdul Qadeer Khan, persönlich sei für die illegale Proliferation verantwortlich gewesen (Hersh 2004; Sattar 2007: 217). Abdul Qadeer Khan bekannte sich in einer Fernsehansprache am 4. Februar 2004 in Islamabad schuldig. Da er als nationaler Held in Pakistan verehrt wird, lehnte die pakistanische Regierung seine direkte Befragung durch US-amerikanische Experten ab, stellte ihn aber seitdem unter Hausarrest. Diesem für Islamabad gesichtswahrenden Kompromiss stimmte Washington deshalb zu, weil es offensichtlich als Gegenleistung eine verschärfte Kontrolle der pakistanischen Nuklearwaffen durchgesetzt hatte.

Indien geht dagegen als Gewinner aus der Konstellation hervor, doch verläuft seine Statuserhöhung nicht so reibungslos wie erhofft. Das lässt sich beispielhaft wieder am Nukleardeal illustrieren. Die dritte Etappe des komplexen Vertragswerks bestand darin, die innenpolitischen Voraussetzungen in den USA für die Nuklearkooperation mit Indien zu schaffen. Nach zähen Verhandlungen einigten sich Präsident Bush und der US-Kongress auf den *Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006*. Er wurde am 18. Dezember 2006 von Präsident Bush unterschrieben und damit rechtskräftig (Müller/Rauch 2007: 8). Der Hyde Act hat sowohl bilaterale als auch multilaterale Implikationen. Zu der bilateralen Dimension gehört, dass die USA eine zivile Nuklearkooperation erst dann aufnehmen können, wenn Indien seine zivilen von den militärischen Nuklearanlagen getrennt hat. Dieser Forderung hat inzwischen Premierminister Manmohan Singh mit dem im März 2006 vorgelegten „Separationsplan“ entsprochen. Zusätzlich zu den sechs bereits unter der Kontrolle der Internationalen Atomenergiebehörde stehenden Nuklearanlagen sind weitere acht als „zivil“ erklärt und für IAEA-Inspektionen geöffnet worden. Frei von Kontrollen bleiben dagegen die acht militärischen Nuklearanlagen, außerdem Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen sowie Brutreaktoren.

Komplikationen erwachsen jedoch aus der multilateralen Dimension, weil die bilaterale Nuklearkooperation Anpassungen der bestehenden globalen Nonproliferationsregime wie das „Verbot der Produktion von Spaltmaterial für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper“ (Fissile Material Cutoff Treaty – FMCT) und das „Raketentechnologie-Kontrollregime“ (Missile Technology Control Regime – MTCR) voraussetzt. Deshalb fordert der *Hyde Act* Indien ausdrücklich zu einer Zusammenarbeit mit der IAEA und der *Nuclear Suppliers Group* (NSG) auf. Daran könnte letztlich das Vertragswerk scheitern, denn die USA werden erst dann mit der Kooperation beginnen, wenn Indien auch die multilateralen Harmonisierungsbedingungen akzeptiert hat. Indiens hartnäckige Strategie bei all diesen Verhandlungen offenbart, dass es sich bei der Nuklearkooperation im Speziellen wie auch der Strategischen Partnerschaft im Allgemeinen von Zielsetzungen leiten lässt, die nicht mit denen der USA übereinstimmen oder ihnen sogar zuwiderlaufen. Neu Delhis Beharren auf „*India-specific Safeguards*“ für die internationale Überwachung seiner Nuklearanlagen belegt, dass es Indien primär um die Aufwertung seines internationalen Status geht. So will es nur solche Kontrollbedingungen akzeptieren, wie sie für die fünf anerkannten Nuklearstaaten gelten. Auch will Indien Verhandlungen „auf gleicher Augenhöhe mit anderen Großmächten“ (Müller/Rauch 2007: 16) führen. In Washington weicht die zeitweilig gehegte Hoffnung, dass Indien für eine gegen China gerichtete Strategische Partnerschaft gewonnen werden könne, der realistischen Erkenntnis, dass Indien

nur zu seinen eigenen Bedingungen mit den USA kooperieren und seinen Aufstieg zu einer internationalen Großmacht durchsetzen will (Curtis 2007). Obwohl Indien mit Sorge Chinas wachsende Macht beobachtet, wird es sich dennoch nicht auf eine einseitige Parteinarbeit für die USA festlegen lassen, sondern sich eine gewisse Ambivalenz gegenüber den USA bewahren (Chanlett-Avery/Vaughn 2008: 16).

Schließlich illustriert die innerindische Reaktion auf den Nukleardeal, dass die strategische Annäherung an die USA auf erheblichen Widerstand in Teilen der politischen Klasse stößt. Eine von den kommunistischen Parteien angeführte Front wirft der Regierung Singh und dem kleinen Kreis der Sicherheitsstrategen vor, damit die Prinzipien der Blockfreiheit zu verraten. Auch würde Indien von seiner bisherigen Verpflichtung zu einem multilateralen globalen System abweichen, um in einem von den USA dominierten unipolaren System endlich als Großmacht anerkannt zu werden (Chenoy/Chenoy 2007: 3547). Deshalb bestärkten die kommunistischen Parteien die Regierung Singh darin, überzogene Forderungen bei den Verhandlungen über die indienspezifischen Kontrollen zu stellen. Die Bereitschaft, eher den Nukleardeal platzen zu lassen als Indiens strategische Eigenständigkeit aufzugeben, ist nicht nur bei den Kommunisten zu finden. Vielmehr dürfte sie auch von all denjenigen geteilt werden, die auf Indiens wirtschaftliche Macht und sein gestiegenes Selbstbewusstsein stolz sind. Da in den USA im November 2008 und in Indien 2009 Wahlen anstehen, werden die Verhandlungen über den Nukleardeal unter neuen Rahmenbedingungen fortgesetzt. Um diese zugunsten eines positiven Verhandlungsverlaufs zu beeinflussen, ist es Präsident Bush kurz vor dem Ende seiner Amtszeit gelungen, dem Nukleardeal über eine entscheidende Hürde zu verhelfen. Trotz der internationalen Kritik hat die Nuclear Suppliers' Group am 6. September 2008 die seit Indiens erstem Nukleartest 1974 verhängten Restriktionen aufgehoben (Kimball 2008). Damit hat Indien einen wichtigen Etappensieg errungen, doch muss es noch viele Hindernisse auf dem langwierigen Weg zu einer internationalen Großmacht überwinden.

Ausblick

Innenpolitische, regionale und internationale Entwicklungen seit den 1990er Jahren und verstärkt seit dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes 2001 haben die Sicherheitsstruktur Südasiens grundlegend verändert. Dabei hat sich Indien als die treibende Kraft erwiesen. Es hat den indo-zentrierten Regionalverband SAARC aufgebrochen und seine frühere defensiv gegen eine US-Einflussnahme gerichtete Regionalpolitik durch eine kooperative, aber selbstbewusste strategische Zusammenarbeit mit den USA im globalen System ersetzt. Geleitet wird Indien durch das Streben, den Status einer internationalen Großmacht zu erlangen.

Mit der Aufnahme Afghanistans in die SAARC hat sich Südasien nach Zentralasien geöffnet. Doch verhindert die kritische Lage in Afghanistan, dass es seine potenzielle Brückenfunktion zwischen Süd-, West- und Zentralasien wahrnimmt. Das blockiert die großräumige Entwicklung von Transitrouten und Pipelinenetzen zwischen den angrenzenden Subregionen. Darunter leiden insbesondere die energiehungrigen Pipeline-Anrainer Pakistan und Indien, die dringend auf den Import von Energieressourcen angewiesen sind, um ihre wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung voranzutreiben.

Pakistan bleibt aufgrund seiner innenpolitischen Instabilität, einer wachsenden Gefährdung durch militante islamistische Gruppen und des Vorwurfs der geheimen Proliferation von Nukleartechnologie ein regionaler Unsicherheitsfaktor. Absprachen zwischen der Bush-Administration und Präsident Pervez Musharraf dürften allerdings dafür gesorgt haben, dass die pakistanischen Nuklearanlagen noch schärfer kontrolliert werden. Im indisch-pakistanischen Antagonismus, der jahrzehntelang die Regionalstruktur belastet hat, zeichnet sich die Chance auf eine fortschreitende Entspannung ab. So haben sich beide Staaten in der Kaschmir-Frage vorsichtig angenähert; auch fördert das gemeinsame Interesse an Pipelines nach Zentralasien und Iran eine kooperative Beziehung.

Gewinner all dieser Veränderungen ist Indien. Seine expandierende Wirtschaft, die Anerkennung als de facto-Nuklearmacht durch die USA und eine vorsichtig wachsende Kooperation mit China haben Indien zu einem selbstbewussten Akteur bei internationalen Verhandlungen gemacht. Das veranlasst Indien allerdings auch dazu, Ausnahmeregelungen einzufordern, die nicht mit den Prinzipien internationaler Vertragswerke vereinbar sind. Die dadurch verursachten Interessenkonflikte ebenso wie innenpolitischer Widerstand gegen eine Strategische Partnerschaft mit den USA und fehlende Reformen in Indiens Verwaltungs- und Wirtschaftsstrukturen verzögern allerdings seinen Aufstieg zu einer internationalen Großmacht.

Literatur

- Alamgir, Mohiuddin, 2005: Report on the Economic Impact of Central-South Asian Road Corridors. Central and South Asia Transport and Trade Forum. Report Prepared for the Second Ministerial Conference on Transport and Trade in Central and South Asia. Asian Development Bank. Manila, Philippines, 3/4 March 2005, in: Masood, Aziz, 2007: Afghanistan, in: Starr, S. Frederick (ed.): The New Silk Roads: Transport and Trade in Greater Central Asia. Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program. Washington, D.C., in: <http://www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/GCA.html>; (04.06.2008).
- Cappelli, Vanni, 2007: Containing Pakistan: Engaging the raja-mandala in South-Central Asia, in: *Orbis*, vol. 51, no. 1, pp. 55-70.
- Chanlett-Avery, Emma/Vaughn, Bruce, 2008: Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. Emerging Trends in the Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties Among the United States, Japan, Australia, and India. 7 January, in: <http://fpc.state.gov/documents/organization/99487.pdf>; (04.06.2008).
- Chenoy, Kamal Mitra/Chenoy, Anuradha M., 2007: India's Foreign Policy Shifts and the Calculus of Power, in: *Economic and Political Weekly (Bombay)*, vol. 42, no. 35, pp. 3547-3554.
- Curtis, Lisa, 2007: The Triangular Dynamic in Asia: The U.S., India, and China, in: *Heritage Lectures*, no. 1017, April, in: http://www.heritage.org/Research/asiaandthepacific/upload/hl_1017.pdf; (04.06.2008).
- Dawn, 2008: Formula Envisages 40-strong Cabinet. Karachi, 19 March 2008, in: <http://www.dawn.com/2008/03/19/top1.htm>; (04.06.2008).
- Election Commission of Pakistan, 2008: Website mit Wahlergebnissen, in: www.ecp.gov.pk/; (04.06.2008).
- Ferguson, Charles D., 2008: Reshaping the U.S.-Indian Nuclear Deal to Lessen the Nonproliferation Losses, in: *Arms Control Today*, April, in: http://www.armscontrol.org/act/2008_04/Ferguson.asp; (04.06.2008).
- Freitag-Wirminghaus, Rainer, 2002: „Great Game“ am Kaspischen Meer. Eine Region zwischen Europa und dem indischen Subkontinent, in: Reiter, Erich/Hazda, Peter (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien. Landesverteidigungsakademie (LVak) und Büro für Sicherheitspolitik, (Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik, Nr. 3), in: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/09_sde_04_ggk.pdf; (04.06.2008).
- Ganguly, Sumit, 2008: India in 2007. A Year of Opportunities and Disappointments, in: *Asian Survey*, vol. 48, no. 1, pp. 164-176.
- Gey, Peter/Jobelius, Matthias/Tenbusch, Renate, 2007: Indien. Herausforderungen auf dem Weg zur Weltmacht. Kompass 2020. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn, Berlin.
- Götz, Roland, 2007: Mythos Diversifizierung. Europa und das Erdgas des Kaspiraums, in: *Osteuropa*, Jg. 57, Heft 8-9, S. 449-462.

- Halbach, Uwe, 2004: Der Kaspische Raum – Zwischen „Great Game“ und „Seidenstraße“, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Konzeptionen – Akteure – Regionen. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. München, S. 475-490.
- Hersh, Seymour M., 2004: The Deal. Why is Washington Going Easy on Pakistan's Nuclear Black Marketers?, in: The New Yorker, 8 March, in: http://www.newyorker.com/archive/2004/03/08/040308fa_fact; (04.06.2008).
- International Crisis Group, 2007: Afghanistan's Endangered Compact, Policy Briefing, Asia Briefing no. 59. Kabul/Brussels, in: http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/b59_afghanistans_endangered_compact.pdf; (04.06.2008).
- Kimball, Daryl G., 2008: Text, Analysis, and Response to NSG „Statement on Civil Nuclear Cooperation with India“, in: Arms Control Association, 6. September, in: <http://www.armscontrol.org/node/3340>; (20.09.2008).
- Levy, Adrian/Scott-Clark, Catherine, 2007: Deception. Pakistan, the United States and the Global Nuclear Weapons Conspiracy. London.
- Maass, Citha D., 2001a: Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise? SWP-Studie, Nr. 34. Berlin.
- Maass, Citha D., 2001b: Indiens Sicherheitskonzeption. SWP-Studie, Nr. 9. Berlin.
- Maass, Citha D., 2007a: Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat. SWP-Studie, Nr. 5. Berlin.
- Maass, Citha D., 2007b: Eskalation in Afghanistan und der Tornado-Einsatz. SWP-Aktuell, Nr. 13. Berlin.
- Maass, Citha D., 2007c: Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren. SWP-Studie, Nr. 27. Berlin, S. 87-87.
- Maass, Citha D., 2008: Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie, in: Schmidt, Peter (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategien, Perspektiven, Konsequenzen. SWP-Studie, Nr. 23. Berlin, S. 13-28.
- Mehta, Pratap Bhanu, 2007: Globalization and India's Sense of Itself, in: Current History, vol. 106, no. 699, pp. 186-187.
- Meiler, Oliver, 2008: Alle Macht dem Unbeliebtesten. Die Wahl von Asif Ali Zardari zum Präsidenten Pakistans zeigt, wie feudalistisch das Land ist, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. September, Nr. 209, S. 4.
- Moore, Scott, 2007: Peril and Promise: A Survey of India's Strategic Relationship with Central Asia, in: Central Asian Survey, vol. 26, no. 2, pp. 279-291.
- Müller, Harald/Rauch, Carsten, 2007: Der Atomdeal. Die indisch-amerikanische Nuklearkooperation und ihre Auswirkungen auf das globale Nichtweiterverbreitungsregime, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 6, in: <http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0607.pdf>; (04.06.2008).
- NATO, 2008: ISAF's Strategic Vision (Summit Declaration), in: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html>; (04.06.2008).
- Pannier, Bruce, 2008: Energy: Turkmen. Iranian Presidents Moving Ahead with Rival Pipelines, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, 28. April, in: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2008/04/2e9c5d71-0ea0-4a13-8625-f946b0c5ed62.html>; (04.06.2008).
- Pant, Harsh V., 2007: A Fine Balance: India Walks a Tightrope Between Iran and the United States, in: Orbis, vol. 51, no. 3, pp. 495-509.
- Paris, Roland, 2004: At War's End. Building Peace After Civil Conflict. Cambridge.
- Radio Free Europe/RadioLiberty (RFERL), 2008: Afghanistan: Kabul Spurns UN Envoy Candidate, 28 January, in: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2008/1/ECD993A9-D537-4AA8-8FB6-A780830C9AED.html>; (04.06.2008).
- Rashid, Ahmed, 2001: Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia. London.
- Rubin, Barnett R., 1995: The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System. New Haven, Conn.
- Ruttig, Thomas, 2007: Die Taleban nach Mulla Dadullah. SWP-Aktuell, Nr. 31. Berlin.
- Saikal, Amin, 2006: Securing Afghanistan's Border, in: Survival, vol. 48, no. 1, pp. 129-142.
- Sattar, Abdul, 2007: Pakistan's Foreign Policy 1947 – 2005. A Concise History. Oxford, New York.
- Schmitz, Andrea, 2008: Partner aus Kalkül. Russische Politik in Zentralasien. SWP-Studie, Nr. 5. Berlin.
- Silk Road Papers, 2008: Occasional Papers Series, hrsg. vom Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program. Das Institut ist „a Joint Transatlantic Research and Policy Center“, angeschlossen an die John Hopkins University mit Sitzen in Washington und Stockholm. Die Publikationen sind elektronisch zugänglich: http://www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/silk_road.htm; (04.06.2008).
- Spalinger, Andrea, 2008: Klarer Sieg der Opposition in Pakistan, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. Februar 2008, S. 1.
- Spiegel Online, 2008: Nato prüft erstmals Exit-Strategie für Afghanistan. 3. April 2008, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,545292,00.html>; (04.06.2008).

- Starr, S. Frederick, 2005: A „Greater Central Asia Partnership“ for Afghanistan and its Neighbors. Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program. Washington, Uppsala, in: <http://www.stimson.org/newcentury/pdf/Strategy.pdf>; (04.06.2008).
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): Dossier Afghanistan, in: <http://www.swp-berlin.org/de/brennpunkte/dossier.php?id=3614>; (04.06.2008).
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): Dossier Pakistan, in: <http://www.swp-berlin.org/de/brennpunkte/dossier.php?id=7906>; (04.06.2008).
- Sunday Times, 2007: Ousted, the Men who Rumbled the Afghan Fantasy, 30 December, p. 4.
- The Afghanistan Compact, 2006: Building on Success. The London Conference on Afghanistan, 31 January – 1 February, in: http://www.and.s.gov.af/admin/ands/ands_docs/upload/UploadFolder/Afghanistan%20Compact.pdf; (04.06.2008).
- The Economist, 2008: Beginning the Long Goodbye; Indian Politics, 1. März, in: http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=10766051; (04.06.2008).
- The Guardian, 2007: UN Push to Stop Afghan Expulsions in Taliban Row, 27 December, p. 1.
- Varnshney, Ashutosh, 2007: India's Democratic Challenge, in: *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 2, pp. 93-106.
- Wagner, Christian, 2005: Eine „roadmap“ für Kaschmir? SWP-Aktuell, Nr. 18. Berlin.
- Wagner, Christian, 2006: Indien als strategischer Partner der USA. SWP-Aktuell, Nr. 13. Berlin.
- Wagner, Christian, 2007a: Energie, Sicherheit und Außenpolitik in Indien. SWP-Studie, Nr. 12. Berlin.
- Wagner, Christian, 2007b: Außenpolitik Pakistans zwischen Kaschmir und Afghanistan, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 39, S. 32-39.
- Wagner, Christian, 2008: Die Perspektiven für Demokratie in Pakistan. SWP-Aktuell, Nr. 5. Berlin.
- Wagner, Christian/Maass, Citha D., 2006: Frieden in Waziristan: Erfolg oder Rückschlag im Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan und Pakistan? SWP Aktuell, Nr. 46. Berlin.
- World Press, 2008: Oil – Central Asian Pipelines, in: <http://www.worldpress.org/specials/pp/pipelines.htm>; (06.06.2008).

Citha D. Maass, *Südasiens: Von der Erzfeindschaft und Rivalität zum Dialog*

in: *Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Internationale Politik als Überlebensstrategie München 2009*, S.

473-495