

### Der ISAF-Rückzug aus Afghanistan: Wahrnehmung und Reaktion regionaler Mächte

Destradi, Sandra; Godehardt, Nadine; Frank, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Destradi, S., Godehardt, N., & Frank, A. (2012). *Der ISAF-Rückzug aus Afghanistan: Wahrnehmung und Reaktion regionaler Mächte*. (GIGA Focus Global, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-314283>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Der ISAF-Rückzug aus Afghanistan: Wahrnehmung und Reaktion regionaler Mächte***

Sandra Destradi, Nadine Godehardt und Alexander Frank

Die Geberländer Afghanistans beschlossen im Juli 2012 auf einer Konferenz in Tokio, den Wiederaufbau des Landes in den kommenden vier Jahren mit 16 Mrd. USD zu unterstützen. Eine vergleichbare Summe wurde im Mai 2012 auf dem NATO-Gipfel in Chicago für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte zugesagt.

### **Analyse**

Die internationale Gemeinschaft ist bestrebt, der Regierung Afghanistans zu signalisieren, dass sie das Land nach dem Rückzug der ISAF-Truppen Ende 2014 nicht im Stich lassen wird. Dennoch besteht die Befürchtung, dass ein Machtvakuum und eine erneute Machtübernahme der Taliban das Land wieder ins Chaos stürzen könnten.

- Von einer Destabilisierung Afghanistans wären die Nachbarstaaten am unmittelbarsten betroffen. Trotz ähnlicher Bedrohungswahrnehmungen verfolgen diese Staaten sehr unterschiedliche Ziele in Afghanistan, wodurch eine effektive regionale Kooperation verhindert wird.
- Die USA möchten auch weiterhin ihren Einfluss in Afghanistan gewahrt sehen und bremsen Initiativen, die nicht ihren Interessen entsprechen.
- Die USA verfolgen die Vision einer wirtschaftlich integrierten Region, in der Afghanistan das Kernstück einer „neuen Seidenstraße“ zwischen Zentral- und Südasien und dem Nahen Osten und Ostasien bildet. Die damit verbundene Vorstellung, dass wirtschaftliche Integration zu größerer Stabilität im Sicherheitsbereich führen wird, ist allerdings bestenfalls langfristig realisierbar. Kurzfristig werden politische Differenzen zwischen den Staaten der Region der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eher im Weg stehen.
- China und Indien beabsichtigen, Afghanistan stärker in regionale Organisationen einzubinden und dadurch mit den eigenen Einflussgebieten zu vernetzen. Beide Staaten befürchten eine Destabilisierung Afghanistans nach 2014, die sich insbesondere durch eine Stärkung islamistischer Terrorgruppen direkt auf ihre eigene Sicherheit auswirken könnte.
- Auch andere Staaten sind an der Entwicklung in Afghanistan interessiert. Iran verfolgt z.B. eine ambivalente Politik und fürchtet sowohl eine Fortsetzung des US-amerikanischen Einflusses nach 2014 als auch eine Machtübernahme durch die Taliban.

*Schlagwörter: Afghanistan, USA, China, SOZ, Indien*

## Der Rückzug aus Afghanistan

Am 8. Juli 2012 einigten sich rund 60 Geberländer auf einer Konferenz in Tokio darauf, Afghanistan in den kommenden vier Jahren mit 16 Mrd. USD Wiederaufbauhilfe zu unterstützen. Die finanziellen Zusagen sind an Auflagen geknüpft. Die afghanische Regierung hat sich u.a. dazu verpflichtet, faire und freie Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in den Jahren 2014 und 2015 durchzuführen, an einer Verbesserung der Finanzaufsicht und der Regierungsführung zu arbeiten und die grassierende Korruption effektiver zu bekämpfen. Eine ähnlich hohe Summe wurde im Mai 2012 auf dem NATO-Gipfel in Chicago für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte vereinbart. Die internationale Gemeinschaft will mit diesen finanziellen Zusagen Afghanistan so weit stärken, dass das Land nach dem Abzug der International Security Assistance Force (ISAF) im Verlauf des Jahres 2014 nicht im Chaos versinkt. Darüber hinaus soll der afghanischen Regierung von Präsident Hamid Karzai signalisiert werden, dass die internationale Gemeinschaft Afghanistan auch nach 2014 weiterhin unterstützen wird. Ein Abkommen über eine „strategische Partnerschaft“, das zwischen den USA und Afghanistan im Mai 2012 unterzeichnet wurde, dient ebenfalls diesem Zweck. Zudem wurde im Juli 2012 Afghanistan zum „Nicht-NATO-Hauptverbündeten“ der USA erklärt, was einen leichteren Zugang zu Waffen und Rüstungsgütern ermöglichen soll. Während sich die USA einerseits darum bemühen, ihr fortwährendes Engagement in Afghanistan unter Beweis zu stellen, versuchen sie gleichzeitig, möglichst viel Verantwortung an andere Akteure abzugeben. Dabei ist immer wieder vom Bedarf „regionaler Lösungen“ die Rede. Staaten aus der unmittelbaren Nachbarschaft Afghanistans sollen verstärkt in die Bemühungen um die Stabilisierung des Landes eingebunden werden bzw. zu diesem Zweck kooperativ und zunehmend eigenverantwortlich handeln. Dies betrifft vor allem Staaten, die selbst am stärksten von einer Destabilisierung Afghanistans und einer potenziellen Rückkehr der Taliban an die Macht betroffen wären.

Der Abzug aller NATO-Kampftruppen aus Afghanistan bis Ende 2014 wurde auf der Bonner Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 beschlossen. Hiermit verbunden wurde die Maßgabe, dass bis zum Abzug der internationalen Truppen alle sicherheitspolitische Verantwortung

an die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF) übergeben ist. Verknüpft mit vagen Zusagen einer weiteren Präsenz von NATO-Kontingenten im Land und der Bemühung um eine regionale Konfliktlösung wurde dieser Abzugsplan als Grundstein für ein stabiles Afghanistan dargestellt.

Die Realität sieht bis heute jedoch anders aus. Bislang sind die ANSF nicht hinreichend ausgestattet und ausgebildet, um landesweit für Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Dass Taliban-Gruppierungen noch immer präsent und in der Lage sind, Gewalt auszuüben, zeigen Vorfälle wie der Anschlag mit Geiselnahme auf ein Luxushotel am Kargah-See bei Kabul im Juni 2012. Hinzu kommt, dass noch völlig unklar ist, wie viele ISAF-Truppen mit welchen Aufgaben nach 2014 im Land verbleiben werden. Vorgezogene Abzugspläne, wie jene des neu gewählten französischen Präsidenten François Hollande beim NATO-Gipfel in Chicago im Mai 2012, verunsichern zunehmend die Bündnispartner. Eine effektive Übergabe von Verantwortung an regionale Akteure oder gar eine regionale Konfliktlösung, so wie sie sich die USA erhoffen, ist zudem aufgrund der massiven Interessenkonflikte aller involvierter Akteure bestenfalls langfristig zu bewältigen. Dagegen treten die Differenzen zwischen der Karzai-Regierung, Pakistan und der NATO immer deutlicher zu Tage. Ob also in der Praxis ein stabiles Afghanistan nach 2014 gewährleistet werden kann – wie im Beschluss der Bonner Afghanistan-Konferenz als Ziel angestrebt –, ist zweifelhaft und wird insbesondere von betroffenen Regionalmächten wie Indien, Iran, China und den zentralasiatischen Nachbarstaaten Afghanistans kritisch verfolgt. Diese Staaten werden in den kommenden Jahren unmittelbar mit den Folgen des Wandels der US-Strategie und dem Rückzug westlicher Mächte aus Afghanistan konfrontiert sein.

## Der Wandel der US-Außenpolitik und der US-Afghanistan-Strategie

Die Abzugspläne für die ISAF-Truppen aus Afghanistan und der Übergang zu einer sogenannten „Transformationsphase“ des Landes ab 2014 sind Bestandteil eines grundlegenden Wandels in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA. Dieser wurde maßgeblich von der Wahl Barack Obamas zum US-Präsidenten bestimmt und von einer Rei-

he anderer Faktoren, allen voran die Wirtschafts- und Finanzkrise, beschleunigt. Seit dem Amtsantritt Obamas im Januar 2009 stehen die wirtschaftliche Konsolidierung, die militärische Zurückhaltung und die Verteilung sicherheitspolitischer Verantwortung an regionale Verbündete im Mittelpunkt der US-Politik. So wurden beispielsweise im Jahr 2011 alle Kampftruppen aus dem Irak abgezogen und die militärische Verantwortung des NATO-Einsatzes in Libyen 2011 verbündeten Mächten überlassen.

Der Wandel in der US- Außen- und Sicherheitspolitik manifestiert sich in besonderem Maß im Afghanistan-Konflikt. In einer Rede in der Militärakademie West Point formulierte US-Präsident Obama im Dezember 2009 erstmals konkrete Abzugspläne für Afghanistan, indem er einen schrittweisen Truppenabzug ab 2011 ankündigte. Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 wurden Obamas Vorstellungen im Wesentlichen von der internationalen Gemeinschaft übernommen. Kerninhalte der neuen Herangehensweise waren der Beginn der „Counterinsurgency“-Strategie (eine zusätzliche Stationierung von 38.000 Soldaten in Afghanistan zur Bekämpfung der Taliban und Al-Qaida in der Grenzregion zu Pakistan), die vage Formulierung einer Übergabe sicherheitspolitischer Verantwortung der ISAF an die ANSF ab Winter 2010/2011 (Transitionsphase) und die Reintegration von Akteuren, die bereit sind, auf Gewalt zu verzichten – eine Umschreibung für Verhandlungen mit moderaten Taliban. Darüber hinaus wurde auf der Londoner Konferenz explizit auf Afghanistans Potenzial als „Brücke“ zwischen verschiedenen Regionen – Südasien, Zentralasien, dem Nahen Osten und Ostasien – hingewiesen und die Förderung einer regionalen Konfliktlösung betont. Der in London eingeschlagene Weg wurde in den darauf folgenden Jahren fortgesetzt. In einer Rede im Juni 2011 bestätigte US-Präsident Obama den Abzug von 10.000 amerikanischen Soldaten bis Ende 2011 und den Abzug weiterer 33.000 Soldaten bis Sommer 2012. Bis 2014 sollte die Übergabe sicherheitspolitischer Verantwortung von den ISAF an die ANSF abgeschlossen sein.

### Eine „regionale Lösung“ für Afghanistan?

Der Fokus auf einer „regionalen Lösung“ des Konflikts in Afghanistan schlug sich in dem Versuch

nieder, regionale Akteure in einer Afghanistan-Konferenz zusammen zu bringen. Im November 2011 berieten in Istanbul unter türkischem Vorsitz alle zentralasiatischen Staaten, China, Iran, Indien und Pakistan über die Zukunft Afghanistans. Obwohl die USA und andere „westliche“ Staaten nicht an der Konferenz teilnahmen, war diese gewissermaßen ein Produkt des Wandels der US-Strategie zu Afghanistan. Die USA selbst fokussieren ihre Politik zunehmend auf eine als Greater Central Asia oder Heart of Asia bezeichnete Region. Dahinter steckt die Überzeugung, dass im vom Weltmarkt weitgehend abgeschnittenen Zentralasien nur durch überregionale wirtschaftliche Integration und Kooperation für Wohlstand und Stabilität gesorgt sowie Extremismus unterbunden und zwischenstaatliche Differenzen überwunden werden können. Im Mittelpunkt des US-amerikanischen Diskurses steht dabei seit einigen Jahren die Idee einer „New Silk Route“-Initiative. Diese sieht vor, die alten Handelswege der Seidenstraße wieder zu beleben. Dabei wäre Afghanistan mit seinen Ressourcen wie Kupfer und seltenen Erdmetallen ein geeigneter Produktionsstandort sowie Infrastruktur- und Transportknoten zwischen verschiedenen Regionen. So wie die alte Seidenstraße nicht nur Osten und Westen verband, sondern darüber hinaus auf einer Nord-Süd-Achse verlief, soll auch die neue Seidenstraße von Afghanistans Lage zwischen Zentral- und Südasien und zwischen dem Nahen Osten und Ostasien profitieren. Umfangreiche ausländische Investitionen in Infrastrukturprojekte sowie der Abbau von Handelshemmnissen, wie sie das „Afghanistan-Pakistan Transit-Trade Agreement“ (APTTA) vorsieht, sollen dabei für das nötige Wirtschaftswachstum sorgen. Laut Abschlusserklärung der Londoner Konferenz gelten die South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC), die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), die Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA) sowie der Istanbul-Prozess<sup>1</sup> als geeignete Kooperationsforen. Obwohl langfristig eine engere wirtschaftliche Integration der Region bzw. der Regionen um Afghanistan sich stabilisierend aus-

<sup>1</sup> Der nach der obengenannten Konferenz benannte Istanbul-Prozess bezeichnet den Dialog regionaler Akteure zur Lage in Afghanistan. Im Juni 2012 wurde dieser Dialog mit einer Folgekonferenz in Kabul fortgesetzt. Unter dem Motto „Heart of Asia“ nahmen daran Vertreter aller Nachbarstaaten Afghanistans, einiger internationaler und regionaler Organisationen sowie aus 15 Beobachterstaaten (darunter Deutschland und die USA) teil.

wirken könnte, ist ein kurz- oder mittelfristiger kooperativer Beitrag regionaler Akteure zur Konfliktlösung in Afghanistan dagegen kaum vorstellbar. Die meisten Beobachter sind sich einig, dass die Nachbarn Afghanistans stark divergierende – und teilweise komplett entgegengesetzte – Sicherheitsinteressen in der Region verfolgen, was eine effiziente Kooperation mittelfristig unmöglich macht (Tellis 2010; Berg Harpviken 2010). Beispielhaft hierfür sind nicht nur die bisher dürftigen Ergebnisse des Istanbul Prozesses, sondern auch das Stocken begrenzterer, auf die Wirtschaft fokussierter regionaler Projekte wie der TAPI-Gaspipeline von Tadschikistan über Afghanistan und Pakistan nach Indien oder des „Central Asia – South Asia Regional Electricity Market“ (CASA-1000).

## Die Positionen regionaler Akteure

### *China und die SOZ*

Seit dem Fall des Taliban-Regimes im Jahr 2001 wurden die Beziehungen zwischen China und Afghanistan mit der Wiedereröffnung der chinesischen Botschaft in Kabul im Jahr 2002 und durch das verstärkte wirtschaftliche Engagement Chinas wieder belebt. Das Interesse Chinas an Afghanistan wurde offensichtlich, als China die größte ausländische Direktinvestition in der Geschichte des Landes tätigte. Im Frühjahr 2008 konnte die chinesische Seite einen 3,5 Mrd. USD starken Vertrag für den Ausbau des Aynak-Kupferfeldes in der Provinz Logar abschließen. In dem 28 Quadratkilometer großen Feld wird Kupfer im Wert von 88 Mrd. USD vermutet. Im Zusammenhang mit dem Erhalt der Schürfrechte verpflichteten sich die chinesischen Investoren zum Bau eines Kohlekraftwerkes, einer Güterzugverbindung von der chinesischen Provinz Xinjiang über Tadjikistan nach Afghanistan und Pakistan sowie zum Bau einer Moschee.

Chinas wachsendes Interesse an Afghanistan steht in Verbindung mit dem Ziel, die Entwicklung seiner westlichen – traditionell wirtschaftlich schwächeren – Provinzen voran zu treiben. Dafür benötigen diese Provinzen Zugang zu Rohstoffen und neuen Handelswegen, weshalb Chinas Regierung bestrebt ist, sie stärker an Zentralasien, Süd-asien sowie Iran anzubinden. Dieses Ziel ist auch im 12. Fünfjahresplan (2011-2016) nochmals betont

worden.<sup>2</sup> Aufgrund der zahlreichen Investitionen hat die chinesische Regierung ein besonderes Interesse an Stabilität in Afghanistan. Wichtig ist hierbei vor allem die Sicherheit der umfangreichen Investitionsleistung sowie der chinesischen Arbeiter vor Ort.

Neben diesen wirtschaftlichen Aspekten spielt die regionale Sicherheit in und um Afghanistan für Chinas Regierung noch aus einem anderen Grund eine zentrale Rolle: Es ist die ständige Angst vor Unruhen in der chinesischen Provinz Xinjiang, die sowohl an Afghanistan, als auch Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan angrenzt. Zwei Ereignisse haben Chinas Führung stark sensibilisiert, sich für die Zukunft Afghanistans nach 2014 und für die Stabilität der gesamten Region zu interessieren und einzusetzen. Das erste Ereignis waren die gewaltsamen Ausschreitungen zwischen der uighurischen Minderheit und der Han-Bevölkerung in Urumqi im Juli 2009. Die Krawalle waren die brutalsten und schwerwiegendsten im autonomen Gebiet Xinjiang seit 1949. Hintergrund der Unruhen war ein Vorfall in einer Spielzeugfabrik in der südchinesischen Provinz Guangdong (Godehardt 2009). Die Aufstände in Urumqi haben der chinesischen Regierung deutlich vor Augen geführt, wie fragil die Situation zwischen Uiguren und Han-Bevölkerung in Xinjiang immer noch ist. Die kleinste Erschütterung innerhalb oder – mit Blick auf Afghanistan hier wichtiger – auch außerhalb Chinas könnte direkte Auswirkungen auf die Stabilität in Xinjiang haben.

Als zweites Ereignis gelten die äußerst brutalen Auseinandersetzungen zwischen Kirgisen und Usbeken im südlichen Teil Kirgisistans im Juni 2010. Hierbei waren chinesische Experten hauptsächlich von der Tatsache schockiert, dass die kirgisische Interimsregierung Otunbayevs zeitweise die Kontrolle über den Süden des Landes verloren hatte. Zudem wurde offensichtlich, dass es z.B. im Rahmen der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) keine Möglichkeit gab, die Auswirkungen einer solchen Krise effektiv einzudämmen. In Gesprächen mit chinesischen Experten wurde mehrfach betont, dass dies mit Blick auf die Situation in Afghanistan ein Mangel der SOZ sei.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang stehen auch Chinas Investitionen in den Hafen in Gwadar, Pakistan, der Ausbau der Ölpipeline zwischen Kasachstan und der chinesischen Provinz Xinjiang, der Bau der Gaspipeline zwischen Turkmenistan und Xinjiang sowie der Abschluss eines 25 Jahre lang währenden Energievertrages zwischen China und Iran.

Diese beiden Ereignisse sowie der geplante Abzug der ISAF-Truppen bis Ende 2014 haben dazu geführt, dass die chinesische Regierung aktiv versucht, Afghanistan regional wie bilateral stärker einzubinden. So wurde Afghanistan auf dem letzten SOZ-Gipfeltreffen in Peking Anfang Juni 2012 der Status eines Beobachterstaates gewährt. Auch wenn dies zunächst eher ein symbolisches Zeichen ist, verdeutlicht es doch, dass die unmittelbaren Nachbarstaaten Afghanistans, vor allem China, größere Verantwortung übernehmen wollen. Dies stellt einen ersten wichtigen und logischen Schritt für die weitere Einbindung Afghanistans in die SOZ dar. Schließlich gibt es bereits seit 2005 eine SOZ-Afghanistan Kontaktgruppe, in der vor allem der illegale Drogenhandel von Afghanistan nach Zentralasien und Xinjiang thematisiert wurde. Im Jahr 2009 wurde zudem ein SOZ-Afghanistan Aktionsplan zum Kampf gegen Terrorismus, illegalen Drogenhandel und organisiertes Verbrechen verabschiedet. Die chinesische Seite vermutete insbesondere, dass uighurische Terroristen zum Teil in Afghanistan ausgebildet worden waren. Seit dem Jahr 2011 hat sich der afghanische Präsident Karzai aktiv darum bemüht, dass Afghanistan der Beobachterstatus in der SOZ gewährt wird. Im Anschluss an den SOZ-Gipfel in Peking im Juni 2012 haben Karzai und Hu Jintao beschlossen, die Beziehungen zwischen Afghanistan und China durch die Unterzeichnung eines Vertrages über eine „strategische Partnerschaft“ aufzuwerten. Dieser Vertrag soll Chinas Willen bezeugen, sich langfristig in und für Afghanistan zu engagieren. Hu betonte zudem, dass die chinesische Regierung weiterhin chinesische Unternehmen ermutigen wird, in Afghanistan zu investieren, und sich aktiv für die Aufrechterhaltung der regionalen Sicherheit einsetzen wird.

Die chinesische Regierung hat erkannt, dass die Zukunft Afghanistans Auswirkungen auf die gesamte Region inklusive Chinas Westprovinz Xinjiang haben wird. Deshalb ist das chinesische Interesse an der Stabilität in Afghanistan durchaus ernst zu nehmen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die chinesische Regierung über Direktinvestitionen hinaus bereit ist, mehr Verantwortung für den weiteren Aufbau von Afghanistan zu übernehmen und welche Rolle die SOZ hierbei tatsächlich spielen kann. Eingeschränkt werden die Möglichkeiten der SOZ vor allem dadurch, dass sowohl China als auch Russland kein Interesse an einer US-amerikanischen Beteiligung (z.B. als Beobach-

terstaat) innerhalb der SOZ haben. Genau dieser Ausschluss der USA sowie anderer europäischer Akteure schürt allerdings das Misstrauen auf amerikanischer Seite, welche Richtung die SOZ als Regionalorganisation, vor allem mit Blick auf die Entwicklungen in Afghanistan, einschlagen wird.

## Indien

Auch Indien verfolgt mit großer Sorge die Rückzugspläne der NATO aus Afghanistan, weil eine potenzielle Destabilisierung Afghanistans nach 2014 eine unmittelbare Sicherheitsbedrohung für Indien darstellen würde. Die indische Regierung befürchtet einerseits eine Stärkung des Einflusses des Erzrivalen Pakistan auf Afghanistan. In der pakistanischen Sicherheitsdoktrin gilt Afghanistan als strategisches Rückzugsgebiet im Fall eines Krieges mit Indien, und Pakistan strebt deutlich eine Einflussnahme in Kabul an. Andererseits sieht Neu-Delhi die Gefahr, dass eine Destabilisierung Afghanistans oder eine erneute Machtübernahme durch die Taliban mit einer Stärkung islamistischer Terrornetzwerke in Afghanistan und Pakistan einhergehen würde. Die im November 2008 von Mitgliedern der in Pakistan basierten Gruppe Lashkar-e-Taiba durchgeführten Terroranschläge von Mumbai verdeutlichten die fortwährende Verwundbarkeit Indiens durch islamistische Terroristen. Vor diesem Hintergrund entfachte die Ankündigung des Rückzugs der ISAF-Truppen in der indischen sicherheitspolitischen Elite eine lebhafte Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen des indischen Engagements in Afghanistan.

Nach dem Fall des Taliban-Regimes begann Indien, sich am Wiederaufbau Afghanistans zu beteiligen und wurde mit zwei Mrd. USD an zugesagten Hilfen zum fünftgrößten Geberland (Ganguly 2012: 4). Der Bau des afghanischen Parlamentsgebäudes und der Zaranj-Delaram-Schnellstraße, die den Südwesten Afghanistans mit der Grenze zu Iran verbindet, sind nur zwei der prestigeträchtigen Projekte Indiens in Afghanistan. Darüber hinaus engagiert sich Neu-Delhi in mehreren kleineren Entwicklungsprojekten, z.B. im Gesundheitssektor, und stellt jährlich 500 Stipendien für afghanische Studenten bereit. Dabei genießt Indien traditionell ein gewisses Wohlwollen in der afghanischen Bevölkerung, und die Tatsache, dass Präsident Karzai in Indien studiert hat, trägt weiter zu einer grundsätzlichen Sympathie der afghanischen Regierung gegenüber Indien bei.

Bei seinen Aktivitäten in Afghanistan war Indien lange Zeit bestrebt, sein Engagement strikt auf den Bereich des Wiederaufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit zu begrenzen. Die einzige zaghafte Ausnahme stellte die Einbindung Afghanistans in die SAARC dar, womit Indien versuchte, Afghanistan stärker an die Region Südasien zu binden. Indiens allgemeine Zurückhaltung in Afghanistan spiegelte einerseits die Bedeutung des Nichteinmischungsprinzips in Neu-Delhis Regionalpolitik wider, war andererseits aber auch auf den Wunsch der USA zurückzuführen, einen Wettstreit zwischen Pakistan und Indien um Einfluss in Afghanistan einzudämmen (Ganguly 2012: 3). Pakistan befürchtet im Fall eines wachsenden indischen Einflusses auf Afghanistan eine „Einkreisung“ durch feindliche Staaten und übt somit massiven Druck auf die USA aus, ein verstärktes Engagement Indiens in dem Land zu verhindern.

Seit dem Jahr 2011 sind allerdings erste Zeichen eines Wandels der Afghanistan-Politik Indiens zu beobachten. So unterzeichneten beide Länder im Oktober 2011 ein Abkommen über eine strategische Partnerschaft – das erste Abkommen dieser Art für Afghanistan. Darin erklärte sich Indien bereit, afghanische Sicherheitskräfte zu trainieren und auszurüsten. Dieser Wandel in der indischen Afghanistan-Politik wurde zu einem großen Teil erst durch die Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und Pakistan nach der Tötung Osama Ben Ladens auf pakistanischem Territorium im Mai 2011 ermöglicht. Die USA sprachen sich in der jüngeren Vergangenheit wiederholt für ein stärkeres Engagement Indiens in Afghanistan aus. So beschlossen der indische Außenminister S.M. Krishna und die US-amerikanische Außenministerin Hillary Clinton beispielsweise im Juni 2012, einen trilateralen Dialog mit der afghanischen Regierung ins Leben zu rufen. Trotz dieser Bereitschaft der USA, Indien eine bedeutsamere Rolle in der Zukunft Afghanistans zu überlassen, bleibt ein aktives militärisches Engagement Indiens in Afghanistan jedoch äußerst unwahrscheinlich. Zudem ist es kaum vorstellbar, dass Indien tatsächlich zu einer treibenden Kraft einer „regionalen Lösung“ zur Stabilisierung Afghanistans wird. Eine solche prominente Rolle Indiens würde einerseits zu enormem Widerstand durch Pakistan führen – und trotz aller Entfremdung zwischen Washington und Islamabad werden die USA kaum bereit sein, ihre Kooperation mit Pakistan vollständig aufzugeben. Hinzu kommt, dass Indien wei-

terhin mit sich selbst hadert, wenn es darum geht, eine proaktivere Rolle in der Region zu spielen. Die Prinzipien der Souveränität und Nichteinmischung sind weiterhin stark in Indiens Außenpolitik verankert und die Befürchtung, auf Widerstand in der Region zu stoßen, wird die indische Regierung weiterhin davon abhalten, eine führende Rolle bei der Stabilisierung Afghanistans zu übernehmen.

### **Andere Akteure**

Neben China, den zentralasiatischen Staaten, Indien und Pakistan sind weitere Akteure an der Entwicklung der Lage in Afghanistan interessiert. Dazu zählen Iran und die Türkei. Iran ist als Nachbarstaat Afghanistans durch Flüchtlingsströme und den Drogenhandel unmittelbar von der Sicherheitslage in Afghanistan betroffen. Aufgrund ethnischer und religiöser Verflechtungen war Iran schon immer in Afghanistans Politik involviert. Er unterstützte zum Beispiel – zusammen mit Indien – die Nordalians im afghanischen Bürgerkrieg der 1990er Jahre gegen die von Pakistan unterstützten Taliban. Der Rückzug der ISAF-Truppen aus Afghanistan löst dementsprechend in Iran widersprüchliche Reaktionen aus. Einerseits wird der Abzug des Erzfeindes USA aus der unmittelbaren Nachbarschaft willkommen geheißen. Andererseits liegt eine mögliche Stärkung der Taliban kaum im Interesse Irans. Entsprechend widersprüchlich ist auch Teherans Afghanistan-Politik. Einerseits gibt es Berichte über Waffenlieferungen Irans an die Taliban, die eine Schwächung der USA in Afghanistan zum Ziel haben. Andererseits unterstützt Iran weiterhin schiitische, Taliban-feindliche Gruppen. Diese Art von Politik macht den Iran wohl kaum zu einem verlässlichen Partner bei der Stabilisierung Afghanistans – und die USA selbst haben keine Chance, Iran als Unterstützer ihrer Übergangspläne für das Land zu gewinnen. So reagierte die iranische Führung im Mai 2012 äußerst verärgert auf die Unterzeichnung des Abkommens zur strategischen Partnerschaft zwischen den USA und Afghanistan und drohte Afghanistan sogar mit der Ausweisung einer Million afghanischer Flüchtlinge. Darüber hinaus bemüht sich Teheran sehr aktiv, die eigene „soft power“ in Afghanistan auszuüben, um nach 2014 ein eventuelles Machtvakuum besser füllen zu können. Ein Drittel der afghanischen Medien wird von Iran finanziell und inhaltlich unterstützt und im Jahr 2010 investierte Teheran 500 Mio. USD

in den Wiederaufbau Afghanistans – hauptsächlich in Projekte wie schiitische Schulen (Ferris-Rotman 2012).

Ein deutlich konstruktiverer Beitrag zur Stabilisierung Afghanistans kann von der Türkei erwartet werden. Das Land hat sich bereits 2011 als Gastgeber der Istanbul-Konferenz als eine treibende Kraft bei einer potenziellen regionalen Lösung profiliert. Aufgrund seiner Einbindung in die NATO und seiner gleichzeitig guten Beziehungen zu Pakistan, und vor dem Hintergrund einer sehr aktiven Außenpolitik unter der AKP-Regierung verfügt die Türkei über das Potenzial, ein wichtiger Akteur für Afghanistan zu werden. So ermöglichte beispielsweise das türkische Engagement eine Teilnahme Pakistans am NATO-Gipfel in Chicago, nachdem Pakistan den NATO-Kräften den Zugang zu seinem Territorium nach einem Militärschlag der USA verwehrt hatte. Die zunehmende Einbindung der Türkei in die Region um Afghanistan manifestierte sich auch in der Gewährung des Status eines Dialogpartners der SOZ im Juni 2012.

## Fazit

Die kommenden zweieinhalb Jahre werden für die Zukunft Afghanistans bestimmend sein. Die USA und ihre westlichen Alliierten setzen für die Zeit nach dem Abzug der ISAF-Truppen auf eine Mischung aus Finanzhilfen, dem Verbleib eines kleineren militärischen Kontingents in Afghanistan, einen politischen Dialog innerhalb Afghanistans und eine wachsende Übernahme von Verantwortung durch regionale Akteure. Gerade dieser letzte Aspekt gestaltet sich allerdings aufgrund der unterschiedlichen Interessen der involvierten Akteure als besonders problematisch. Während Länder wie Indien oder die Türkei das Potenzial haben, zwischen den USA und anderen regionalen Akteuren eine Brücke zu schlagen, sind die Widerstände unter regionalen Akteuren derzeit noch groß. Wahrscheinlich wird es deshalb für Afghanistan zu keiner regionalen Lösung kommen, sondern es besteht eher die Gefahr, dass Afghanistan in den Jahren nach 2014 erneut zum Schauplatz von Stellvertreterkonflikten zwischen externen – in diesem Fall insbesondere regionalen – Mächten wird.

## Literatur

Berg Harpviken, Kristian (2010), *Afghanistan in a Neighbourhood Perspective – General Overview and Conceptualisation*, PRIO Paper, Oslo: Peace Research Institute.

Ferris-Rotman, Amie (2012), Insight: Iran's „Great Game“ in Afghanistan, in: *Reuters*, 24. Mai, online: <[www.reuters.com/article/2012/05/24/us-afghanistan-iran-media-idUSBRE84N0CB20120524](http://www.reuters.com/article/2012/05/24/us-afghanistan-iran-media-idUSBRE84N0CB20120524)> (16. Juli 2012).

Ganguly, Sumit (2012), *India's Role in Afghanistan*, CIDOB Policy Research Project, online: <[www.cidob.org/en/temas\\_regiones/asia/sources\\_of\\_tension\\_in\\_afghanistan\\_pakistan\\_regional\\_perspectives](http://www.cidob.org/en/temas_regiones/asia/sources_of_tension_in_afghanistan_pakistan_regional_perspectives)> (24. April 2012).

Godehardt, Nadine (2009), *Unruhen in Xinjiang: Anzeichen für gravierende Probleme in Chinas „harmonischer Gesellschaft“*, GIGA Focus Asien, 8, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien)>.

Tellis, Ashley J. (2010), *Implementing a Regional Approach to Afghanistan*, in: Ashley J. Tellis und Aroop Mukharji (Hrsg.), *Is a Regional Strategy Viable in Afghanistan?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.



## ■ Die Autoren

Dr. Sandra Destradi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien.

E-Mail: <sandra.destradi@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/destradi>>

Alexander Frank, M.A., studierte Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und arbeitet über Afghanistan.

E-Mail: <alexander.frank1984@googlemail.com>

Dr. des. Nadine Godehardt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien.

E-Mail: <nadine.godehardt@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/godehardt>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ werden unter anderem Fragen der internationalen Sicherheit sowie der Außenpolitiken aufstrebender Mächte wie China und Indien untersucht.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Destradi, Sandra (2012), *Indian Foreign and Security Policy in South Asia: Regional Power Strategies*, London: Routledge/Asian Security Studies Series.

Godehardt, Nadine (2011), *Chinas Ankunft in der Welt – Chinesische Außenpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, GIGA Focus Asien, 1, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien)>.

Godehardt, Nadine, und Daniel Krahl (2010), „Friedensmission 2010“ – China als zentralasiatischer Akteur?, GIGA Focus Global, 10, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

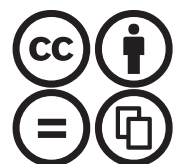
Hanif, Melanie (2009), *Indian Involvement in Afghanistan: Stepping Stone or Stumbling Block to Regional Hegemony?*, GIGA Working Papers, 98, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Hanif, Melanie (2010), *Der Afghanistan-Konflikt – Bewährungsprobe für die Sicherheitspolitik von Barack Obama*, GIGA Focus Global, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

Hanif, Melanie (2009), *Die regionale Dimension des Afghanistankonfliktes in Obamas „AfPak-Strategie“: Lessons Learned?*, GIGA Focus Global, 7, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM