

Hoffnungsträger Peking

Erstmals übernimmt China als Vermittler eine aktive Rolle in Afghanistan

Andrew Small | Die chinesische Führung hat angeboten, in Afghanistan einen „Versöhnungsprozess“ zu organisieren. Peking kann dabei auf seit Langem bestehende Verbindungen zu den afghanischen Taliban und sein Sonderverhältnis zu Pakistan bauen. Aber kann China erreichen, was anderen Mächten – allen voran den USA – in der Vergangenheit misslungen ist?

Beide Länder sind geografisch Nachbarn und haben eine (zwar kurze, entlegene und darüber hinaus geschlossene) gemeinsame Grenze. Und dennoch hat China mit Afghanistan in der Vergangenheit lediglich eine Minimalbeziehung unterhalten. Peking ist nur dann aktiv geworden, wenn es mit einer Sicherheitsbedrohung konfrontiert war, sei es durch die sowjetische Besatzung in den achtziger oder durch militärische Ausbildungslager von radikalislamischen Uiguren in den neunziger Jahren. Den Afghanistan-Krieg im vergangenen Jahrzehnt hat China praktisch ausgesessen – mit Ausnahme einiger Investitionen in den Abbau von Bodenschätzen, zu dem es übrigens nirgendwo in geregelter Form gekommen ist.

China wollte im Afghanistan-Krieg weder den Westen siegen sehen, was eine dauerhafte Militärpräsenz der USA in seinem Hinterhof mit sich gebracht hätte, noch die Taliban, was die uighurisch geprägte Unruhepro-

vinz Xinjiang und die Region insgesamt gefährdet hätte. Deshalb blieb Chinas politische und finanzielle Hilfe für Afghanistan bestenfalls symbolisch und auf ein Minimum beschränkt – gerade genug, um nicht irgendeine Seite zu verstimmen. Doch nach Washingtons Ankündigung, seine Truppen abzuziehen, hat sich Chinas politisches Kalkül verändert. Chinas außenpolitische Zurückhaltung ist der Furcht gewichen, dass Afghanistan wieder ein sicherer Hafen für die Kämpfer des „East Turkistan Islamic Movement“ (ETIM) werden und der Schattenkrieg zwischen Pakistan und Indien so eskalieren könnte, dass Chinas gesamte westliche Peripherie destabilisiert würde.

In den vergangenen drei Jahren hat China folglich eine immer aktivere politische Rolle gespielt. Peking berief einige bi- und trilaterale Treffen zu Afghanistan ein, entsandte hochrangige Besucher nach Kabul, koordinierte sich eng mit den USA

und unterzeichnete ein Partnerschaftsabkommen mit Afghanistan. Im Oktober 2014 war China sogar Gastgeber des „Heart of Asia“-Treffens, der ersten multilateralen Zusammenkunft, nachdem die neue afghanische Regierung ihr Amt angetreten hatte. Umgekehrt wählte der neue afghanische Präsident Ashraf Ghani nach der obligatorischen Pilgerreise nach Mekka China als erstes Ziel einer Auslandsreise.

Rege Besuche

Das neue außenpolitische Engagement Chinas in Afghanistan wurde während des „Heart of Asia“-Treffens deutlich: Peking erklärte, Verantwortung für die Situation in Afghanistan „nach 2014“ übernehmen zu wollen, was es in der Vergangenheit vermeiden hatte. Just, als andere Länder ihre Hilfe für Afghanistan reduzierten, stockte China sie wesentlich auf. Politisch besonders bedeutsam aber war, dass sich China offiziell als Vermittler in den Gesprächen zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban anbot. Ein leeres Versprechen war das nicht. Taliban-Emissäre waren am Rande der Gespräche zugegen und unter großer Aufmerksamkeit der Medien reiste im November eine Delegation des Taliban-Büros in Katar nach Peking. Zwar ließen die Beteiligten wissen, dass damit keineswegs ein neuer Versöhnungsprozess in Gang gesetzt worden sei. Dennoch stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß China Beziehungen zu den Taliban unterhält und ob Peking gelingen könnte, was anderen misslungen ist.

China hat diese Bürde zögerlich übernommen. In den Versöhnungsprozess involviert zu sein, bedeutet in

dieser Region, ein politisches Risiko einzugehen – was Peking in der Vergangenheit peinlich vermieden hat. Wohl hat China in Verhandlungen mit Nordkorea, mit dem Nord- und Südsudan und mit aufständischen Gruppen in Myanmar eine wichtige Rolle gespielt. Afghanistan und die Welt militanter islamistischer Gruppierungen ist jedoch für China ein unübersichtlicheres und unbekannteres Terrain. Und dennoch hat China angeboten, die Verantwortung zu übernehmen, weil es erkannt hat, dass es wohl die einzige externe Macht ist, die einige der Differenzen zwischen den Parteien überbrücken könnte. Vor allem aber unterhält es seit Langem Verbindungen zur Taliban-Führung und pflegt ein enges Verhältnis zu deren größtem Unterstützer Pakistan.

Chinas Kontakte zu den Taliban reichen in die Zeit zurück, als die Bewegung Ende der neunziger Jahre fast das ganze Land beherrschte. Obwohl Pakistan, Chinas engster Partner in der Region, das Taliban-Regime unterstützte, war Peking über die Machtergreifung der Taliban so beunruhigt, dass es nicht zu den wenigen Staaten gehören wollte, die das „Islamische Emirat Afghanistan“ 1997 diplomatisch anerkannten. Ganz im Gegenteil unterstützte China die umfassenden Sanktionen gegen das Regime, die der UN-Sicherheitsrat nach den Al-Kaida-Bombenattentaten 1998 in Daressalam und Nairobi verhängte.

Dabei störte sich China weniger an der „Gastgeberrolle“ der Taliban für Al-Kaida, sondern an der Tatsache, dass auch militante Uiguren – die

Chinas Kontakte zu den Taliban reichen in die neunziger Jahre zurück

China für eine „Unmenge“ von Attentaten verantwortlich machte – in Afghanistan Ausbildungslager unterhielten. Allerdings versicherte Islamabad immer wieder, die Taliban-Führung sei in dieser Angelegenheit für Verhandlungen offen.

China war jedenfalls eines der wenigen Länder, an das sich die immer stärker isolierten und um Unterstützung suchenden Taliban wenden konnten. Erste Kontakte entstanden, nachdem ein Tomahawk-Marschflugkörper während der 1998 von US-

1998 verkauften die Taliban Peking einen US-Marschflugkörper

Präsident Bill Clinton angeordneten Luftschläge gegen Al-Kaida auf von den Taliban beherrschtem Territorium landete, den die Taliban an China verkauften. Etwas förmlichere Begegnungen folgten: 1999 flog eine chinesische diplomatische Mission nach Kabul, es kam auch zu Treffen mit Offizieren der Volksbefreiungsarmee. Ein regelmäßiger Gesprächskanal lief über die Taliban-Botschaft in Islamabad – die Vertretung, durch die die Taliban mit dem Rest der Welt in Kontakt traten. Der damalige Taliban-Botschafter dort bezeichnete seinen chinesischen Kollegen als „den einzigen, der ein gutes Verhältnis zu unserer Botschaft und (dem von den Taliban beherrschten) Afghanistan unterhält“.

Um wirklich tragfähige Beziehungen zu den Taliban aufzubauen, bedurfte es allerdings eines direkten Kontakts zum damals zurückgezogen in Kandahar lebenden „Emir“ Mullah Omar. Mit dieser Aufgabe wurde der chinesische Botschafter in Pakistan, Lu Shulin, betraut. Er war denn auch der erste hochrangige Vertreter eines

nichtmuslimischen Staates, der den Taliban-Führer traf – nach einer Vorbereitungsreise chinesischer Geheimdienstler. Im Dezember 2000 besuchte Lu Kabul und Kandahar, wo ihm Mullah Omar versicherte, die Taliban würden „keiner Gruppe“ erlauben, von ihrem Territorium aus „Operationen gegen China“ auszuführen.

Dieses Versprechen wurde allerdings nicht allzu streng umgesetzt. Die uighurischen Kämpfer durften wohl nicht mehr länger eigene Ausbildungslager betreiben. Dafür zogen sie in die Einrichtungen anderer Gruppierungen um. Die Hoffnung Mullah Omars, dass China für dieses „Entgegenkommen“ ein Veto gegen weitere UN-Sanktionen einlegen würde, erfüllte sich allerdings nicht. China enthielt sich der Stimme, milderte die Auswirkungen der Sanktionen für die Taliban aber mit eigenen Handelsbeziehungen ab. In Afghanistan wurden chinesische Telekommunikationsfirmen aktiv, Peking ließ Dämme und Stromnetze errichten und man entwickelte weitere Pläne für eine intensivere wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit.

Ein Draht zur Quetta-Shura

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die amerikanische Invasion in Afghanistan störten diese Aktivitäten erheblich. Aber die Kontakte blieben bestehen. Peking sah weiterhin einen Vorteil darin, die grundlegenden Elemente des Abkommens zu erhalten, das es mit den Taliban erzielt hatte. So unterstützten die Taliban auch im Exil keine militanten uighurischen Gruppen. China wiederum achtete in allen öffentlichen Erklärungen genau darauf, die Taliban

Bild nur in Printausgabe verfügbar

und Terrorgruppen wie Al-Kaida nicht etwa in einen Topf zu werfen. Darüber hinaus lieferte China den Taliban auch Waffen wie Flugabwehrraketen, Landminen, Panzerfäuste und panzerbrechende Munition – die dann in so großer Menge auf den Schlachtfeldern auftauchten, dass sich die amerikanische und die britische Regierung zu diplomatischen Protesten veranlasst fühlten. Chinesische Treffen mit den Taliban fanden vorwiegend in Pakistan statt, und chinesische Regierungsvertreter behaupten, neben den Pakistanern bis heute die einzigen zu sein, die eine kontinuierliche Verbindung zur Quetta-Shura unterhalten, dem Führungsgremium der afghanischen Taliban.

Nachdem der Pekinger Führung 2011 deutlich wurde, dass sich die USA tatsächlich aus Afghanistan zurückziehen würden, intensivierten sich diese Kontakte. Schließlich galt es, gute Beziehungen zu einer Gruppierung aufrechtzuerhalten, die in nächs-

ter Zeit eine wohl noch bedeutendere politische Kraft in dem Land werden würde. Chinesische Regierungsvertreter und quasioffizielle Repräsentanten trafen immer regelmäßiger mit Taliban-Vertretern zusammen – jetzt nicht nur in Pakistan, sondern auch in China. Nun setzte Peking auch westliche Regierungen (die sich bislang meist vergeblich um Kontakte zu den Taliban bemüht hatten) ins Bild über ihre eigenen, bisher weitgehend geheim gehaltenen Verbindungen.

Den USA gegenüber deutete man auch an, dass sich dieser Gesprächskanal ja durchaus als nützlich herausstellen könnte. Dennoch wartete Peking mit einer eigenen Initiative, bis der langwierige afghanische Wahlprozess abgeschlossen war und die neu gewählte Kabuler Regierung als Gesprächspartner zur Verfügung stand. Im Oktober 2014 machte China tatsächlich ein Vermittlungsangebot. Demonstrativ eingebunden war das Taliban-Büro in Katar, das im Rahmen des

Peking könnte eine Friedensdividende à la chinoise anbieten

schließlich gescheiterten Annäherungsprozesses mit den USA eingerichtet worden war. Die Taliban bestätigten, dass eine Delegation unter der Leitung von Qari Din Mohammed im November 2014 China besucht habe; Chinas Außenminister erklärte bei einem Besuch in Pakistan im Februar 2015, dass China die afghanische Regierung „bei der Aussöhnung mit diversen politischen Gruppen“ unterstützen wolle, „einschließlich der Taliban“.

Die Erwartungen, dass Peking kurzfristig Erfolge vorweisen könnte, sind allerdings gering. Die Taliban dürften die neue afghanische Regierung bei einer erneuten Frühjahrsoffensive herausfordern, statt ihre politischen Energien in Versöhnungsbestrebungen zu stecken. Allerdings hält China einige Trümpfe in der Hand, die helfen könnten, in Afghanistan doch noch den lange vergeblich gesuchten politischen Ausgleich zu erreichen.

China unterhält zu jeder Konfliktpartei gute Beziehungen: der afghanischen Regierung, den Taliban, den Kräften der früheren Nordallianz, zu Pakistan, Iran, Russland und den zentralasiatischen Staaten, zum Westen, zu den Golf-Staaten, Saudi-Arabien und auch zur Türkei. Die einzige Ausnahme ist Indien. Die intensiven diplomatischen Bemühungen Pekings in den vergangenen Jahren haben sich aber darauf konzentriert, Neu-Delhi davon zu überzeugen, dass beide Länder trotz sonstiger Differenzen in Afghanistan gemeinsame Interessen haben.

Dass China lange Zeit ein distanzierteres Verhältnis zu Afghanistan pflegte, hat auch einen Vorteil: Es gibt kaum historische Belastungen. Gleichzeitig aber war Chinas Engagement in Zeiten des Bürgerkriegs der Mudschaheddin und der Taliban-Herrschaft gerade groß genug, um chinesischen Geheimdiensten den Aufbau eines Kontaktnetzwerks mit den Vertretern der Konfliktparteien zu ermöglichen. China kann zudem bedeutende wirtschaftliche Ressourcen einsetzen. Eine (mit Hilfe Chinas) funktionierende Kupfermine in Aynak bringt der afghanischen Zentralregierung mehr Geld ein, als sie an Hilfszahlungen erhalten könnte. Und es gibt eine Reihe ähnlich großer Investitionsprojekte, von denen unterschiedliche Gruppierungen in Afghanistan direkt profitieren würden, käme es zu einer Einigung – gewissermaßen eine Friedensdividende à la chinoise. Bezeichnend ist auch, dass in den Diskussionen zwischen den Taliban und China Wirtschaftsfragen bislang stets eine wichtige Rolle gespielt haben.

Kein Politik-Outsourcing mehr

Doch der wichtigste Faktor aus Sicht der meisten Beteiligten – einschließlich der Taliban selbst – ist Chinas Verhältnis zu Pakistan. In der Vergangenheit hatte Peking wichtige Elemente seiner Afghanistan-Politik dem regionalen Partner Pakistan überlassen. Pakistan wiederum glaubte, ohne allzu große Rücksicht auf den „Allwetterfreund“ handeln zu können. Dieses Politik-Outsourcing ist nicht mehr erwünscht. Die Chinesen sprechen nun viel intensiver mit ihren pakistanischen Partnern über Afgha-

nistan und erwarten von ihnen, dass sie chinesische Interessen berücksichtigen.

Diese sind nicht immer deckungsgleich: Einer fest im Sattel sitzenden Regierung unter indischem Einfluss zieht Pakistan allemal eine andauernde Instabilität in Afghanistan vor. China dagegen sieht Stabilität in Afghanistan als Priorität. Wenn in der Vergangenheit Gespräche zwischen der afghanischen Regierung und führenden Vertretern der Quetta-Shura wie Mullah Barader „drohten“, Ergebnisse zu bringen, ohne dass Pakistan eingebunden war, blockierte Islamabad den Prozess. Wenn aber China die Gespräche steuert, dürften diese weit schwieriger werden. Die ganz offensichtbare Divergenz in den Interessen Chinas und Pakistans lässt wiederum die afghanische Regierung hoffen, dass Peking dafür sorgen könnte, Islamabad im Zaum zu halten. Auch die Taliban wissen den Spielraum zu schätzen, den sie gegenüber ihren pakistanischen Unterstützern auf diese Weise gewinnen.

Das chinesisch-pakistanische Verhältnis fußte bislang darauf, dass beide Länder in Indien einen Gegenspieler sahen. Wie belastbar es ist, muss sich erst noch erweisen. Fest steht: Im Unterschied zu den vergangenen Jahren ermutigt Peking heute Islamabad, ebenfalls auf Ausgleich und Stabilität zu setzen. Seit Ghani das Präsidentenamt innehat, haben sich die Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan dramatisch verbessert; auch ist eine Zusammenarbeit aus Sicht Islamabads ungleich dringlicher, da die pakistanischen Taliban ihr Hauptquartier hinter die Grenze verlegt haben. Seitdem hat

Pakistans Armee signalisiert, auf die afghanischen Taliban Druck ausüben zu wollen, sich an Friedensgesprächen zu beteiligen. Afghanische Regierungsvertreter haben bereits Peking als möglichen Verhandlungsort ins Gespräch gebracht. Und auch Taliban-Vertreter ließen wissen, dass sie China mehr vertrauten als jedem anderen Land.

Größte Hoffnung auf Frieden

Das heißt allerdings nicht, dass China sich voll und ganz auf das komplexe Unterfangen einlassen wird, ein solches Abkommen durchzusteuern. China fehlt es noch an Expertise für diesen Teil der Welt, und der wichtigste Beitrag Pekings könnte darin bestehen, dabei zu helfen, die Verhandlungen in Gang zu setzen und sicherzustellen, dass sie nicht von „Spielverderbern“ untergraben werden. In Anbetracht der gewaltigen Schwierigkeiten, überhaupt die grundlegenden Vorbedingungen für einen Versöhnungsprozess zu schaffen, wäre das keine geringe Leistung. Sicher ist: China, einst ein Akteur in der dritten Reihe, ist in Afghanistan zur größten Hoffnung auf einen Frieden geworden.

Kabul und Islamabad haben ihr Verhältnis dramatisch verbessert



Andrew Small ist Transatlantic Fellow im Asien-Programm des German Marshall Fund in Washington und Autor des Buches „The China-Pakistan Axis. Asia's New Geopolitics“ (2015).