

# Sicherheit in Südasien

## Eine kursorische Bestandsaufnahme

Theodor Rathgeber

**Laut dem Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) ereigneten sich im Jahr 2019 sieben aktive bewaffnete Konflikte in der Region Asien und Ozeanien. Drei davon betrafen Südasien: Afghanistan (internationalisierter Bürgerkrieg), Indien und Pakistan jeweils in Form von Grenz- und subnationalen bewaffneten Konflikten. Indien nahm bei der Liste der international größten Waffenimporteure den zweiten Rang ein.<sup>1</sup> Was dies für die politische Ordnung in der Region bedeutet, soll kursorisch anhand zweier Länderbeispiele beleuchtet werden.**

**D**as Thema Sicherheit in Südasien produziert zwar keine beständig großen Schlagzeilen wie etwa die Spannungen im Südchinesischen Meer. Südasien gehört jedoch, insbesondere in Gestalt von Indien und Pakistan, seit Jahren zu den größten Waffenimporteuren. Die beiden Staaten haben ihre Militärausgaben, Waffenkäufe und Waffenbestände in den letzten zehn Jahren erheblich gesteigert.

Neun Staaten besaßen laut SIPRI zu Beginn des Jahres 2020 etwa 13.400 Atomwaffen, von denen 3720 unmittelbar einsatzbereit waren. Ungefähr 1800 davon werden in hoher Alarmbereitschaft gehalten. Zu den neun Staaten zählt SIPRI die USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, China, Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea – unbeschadet der Dementi seitens der dortigen Regierung.

### Regionale Trends

Das SIPRI identifizierte für den Zeitraum 2015-2019 insgesamt 160 Staaten als Importeure von Großwaffen. Die fünf größten Waffenimporteure waren (in der Reihenfolge) Saudi-Arabien, Indien (zweite Stelle), Ägypten, Australien und Chi-

na. Auf die fünf Staaten entfielen zusammen 36 Prozent der gesamten Waffenimporte. Über Jahre rangierte Indien unter den Staaten mit den weltweit höchsten Rüstungsausgaben - nach den USA, China und Saudi Arabien. Im Jahr 2019 gab Indien 71,1 Milliarden US-Dollar für Rüstung aus und rangierte damit sogar auf Platz drei.<sup>2</sup>

Solche Ausgaben stehen in engem Zusammenhang mit der Politik Chinas, die neue Seidenstraße konsequent auszubauen, militärische Dominanz zu zeigen und entsprechende strategische Verflechtungen im Indo-Pazifik-Raum zu etablieren. Dies beinhaltet sowohl handelspolitische wie geostrategisch-militärische Komponenten. China hat zum Teil seit Längerem enge Beziehungen zu Sri Lanka, den Malediven, Pakistan, Nepal und Bangladesch gesucht und aufgebaut. Diese Verflechtungen überlappen sich natürlich räumlich mit den Gebieten, die Indien traditionell als in seinem Einflussbereich liegend betrachtet. Indien wiederum reagiert seinerseits auf diese Einkreisung mit eigenen diplomatischen Initiativen, wie das nachfolgende Beispiel zu Bangladesch veranschaulicht. Indiens Sicherheitspolitik richtet sich danach aus, keinen Verlust an

Macht und Einfluss in einer Region zu erleiden, die Indien als seinen Hinterhof betrachtet.<sup>3</sup> Die daraus folgende Kettenreaktion in Nachbarstaaten illustriert der Artikel von Toby Dalton und Jaclyn Tandler in diesem Heft.

Das Wachstum der militärischen Fähigkeiten bedingt in Südasien, dass Streitkräfte und bewaffnete Sicherheitsorgane eine zusehends größere Rolle im gesellschaftlichen Diskurs zu Sicherheit und Ordnung spielen. Gleichzeitig fehlen oder schwinden Mechanismen und vereinbarte Regeln für den friedlichen und zivilen Umgang mit Spannungen und Konfrontationen. So werden Aufrüstung und Sicherheit zum Angelpunkt für die (Um-) Organisation der nationalen Gesellschaften.<sup>4</sup>

Es gab schon mal Alternativen. Mit der Auflösung der Ost-West-Blockkonfrontation Anfang der 1990er-Jahre gingen Rüstungsausgaben weltweit und beschleunigt zurück, wenngleich außerhalb Europas und Nordamerikas in begrenzterem Maße. Südasien hielt die realen Ausgaben weitgehend stabil. Mit Beginn des neuen Jahrtausends begann eine abermalige Trendumkehr, und dieses Mal stiegen die Rüstungsausgaben auf allen Kontinenten deutlich

an. Mit der Weltwirtschaftskrise 2008 und 2009 ließ sich eine leichte Absenkung der militärischen Aufwendungen beobachten. Seit 2015 nehmen die Militäretats wieder auf allen Kontinenten zu. Treiber dieser Steigerungen sind vor allem die USA und China – und als Reflex auf China reagiert wiederum Indien mit den Folgewirkungen für die gesamte Region Südasien. Vor allem in Südasien ordern etliche Länder große neue Waffensysteme und schaukeln sich so gegenseitig hoch.<sup>5</sup>

Umgekehrt gibt es nach wie vor keine Tradition glaubwürdigen Verhandeln und keine Plattform, Konflikte im Interesse der beteiligten Seiten in einem Dialogverfahren wenigstens zu thematisieren. Indien und Pakistan haben sich in einem informellen Abkommen verpflichtet, ihre Atomanlagen nicht anzugreifen und tauschen bislang jedes Jahr am 1. Januar eine Liste dieser Anlagen aus – unbeschadet dessen, ob ihre Beziehungen sich auf einem Tiefpunkt befinden. China und Pakistan führen mit Indien informelle sogenannte *Track-II*-Verhandlungen über kerntechnische Fragen. An den regelmäßigen Gesprächen nehmen pensionierte Beamte, Militärangehörige und Wissenschaftler teil. In diesem Kreis fanden sogar schon trilaterale Gespräche zwischen China, Indien und Pakistan über Nuklearfragen statt. Immerhin ein konkreter Versuch, die mit der Aufrüstung verbundenen Risiken zu mindern.<sup>6</sup> Andererseits hatte Indiens Premierminister Modi nach dem Selbstmordattentat im Februar 2019 durch eine in Pakistan ansässige militante Gruppe im indisch verwalteten Kaschmir angedeutet, dass der Vorfall die Politik der strategischen Zurückhaltung beendet habe.

## Afghanistan

Der bewaffnete Konflikt in Afghanistan zeigt die andere Dimension der Einbettung und Konfliktgene-

rierung auf, in der eine internationale Militärallianz geradezu alle wesentlichen Entscheidungen zu Sicherheit und Ordnung vorbestimmt. Der Konflikt zählt im Übrigen zu einem der tödlichsten der Welt. Kämpfer der Taliban kontrollieren heute mehr Territorium als jemals zuvor, seit die US-geführte Koalition die Taliban 2001 aus Kabul vertrieben hat.

SIPRI beschreibt die Situation in Afghanistan als internationalisierter Bürgerkrieg. Die in Brüssel ansässige *International Crisis Group* (ICG) führt im Detail aus, dass es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, ein politisch stabiles und wirtschaftlich lebensfähiges Afghanistan zu schaffen. Die staatlichen Institutionen sind fragil und auch nicht in der Hauptstadt fähig, die Mehrheit der Bevölkerung mit grundlegenden Dienstleistungen zu versorgen oder ihre Sicherheit zu garantieren.

Die jüngste Diskussion um den von Donald Trump im November 2020 verkündeten Teilrückzug US-amerikanischer Soldaten warf ein Schlaglicht auf die äußerst prekäre Sicherheitslage im Land. Dabei wird über den Abzug ausländischer Truppen scheinbar seit über zehn Jahren debattiert und gefeilscht. Afghanistan ist nach zwei Seiten substantiell abhängig geblieben: in der zivilen Aufbauleistung, die weitgehend durch ausländische Hilfe und überwiegend im Schutz militärischer Sicherheit durchgeführt wurde. Der zweite Aspekt betrifft die militärische Sicherheitsleistung, die sich wiederum dem Ziel der von außen verordneten Aufstandsbekämpfung unterzuordnen hat. In beiden Fällen wurden Korruption und Verschwendung von Hilfsgeldern als Kollateralschaden hingenommen.<sup>7</sup>

Die Vereinigten Staaten haben seit 2001 den Großteil der Mittel für

den Aufbau, die Ausbildung, die Ausrüstung und die Aufrechterhaltung der afghanischen Sicherheitskräfte gestellt. Die Mittel für die militärischen Maßnahmen beliefen sich im Jahr 2019 auf insgesamt 81,3 Milliarden US-Dollar, ohne Berücksichtigung von Sold oder Ausgleichszahlungen für Veteranen.<sup>8</sup> Schätzungen für den Zeitraum 2001 bis 2017 gehen von 2,4 Billionen US-Dollar aus. Vergleichbare Angaben für die anderen 38 NATO-Verbündeten stellt die NATO nicht zur Verfügung.<sup>9</sup> Neben den direkten militärischen Unterstützungsleistungen deckt die NATO die finanzielle Unterstützung für den zivilen Aufbau ab. Über den speziell dafür eingerichteten *NATO ANA Trust Fund* (NATF) haben von 2007 bis 2018 36 Nationen rund 3,1 Milliarden US-Dollar gespendet.<sup>10</sup>

Trotz dieser riesigen Summen gilt der innerstaatliche Krieg aus der Perspektive der westlichen Alliierten als nicht mehr gewinnbar. Ein Waffenstillstand im Jahr 2018 und anschließende Verhandlungsbemühungen zwischen der Regierung Afghanistans und den Taliban haben die Möglichkeit eines Friedens zwar wieder als reale Option aufscheinen lassen. Die Prognosen für die Zeit nach einem Abkommen sehen aber für die Bevölkerung düster aus. Die Drogenökonomie ist als einer der wenigen Wirtschaftssektoren florierend, klein- und mittelständische Unternehmen werden staatlichen Reglementierungen unter einem Taliban-Regime folgen müssen. Dies wird viele bewegen, aus dem Land fliehen zu wollen. Dies wiederum betrifft unter anderem die Grenzregion zu Pakistan sowie die Flucht von jungen Afghan(inn)en bevorzugt nach Europa.

## Bangladesch

Mit dem Begriff Abrüstung beschreibt die Regierung von Bangladesch ihre Außen- und Sicherheits-

politik. In der Tat ist Bangladesch eine führende Stimme in der globalen Abrüstungsdebatte. Das Land hat wichtige Abrüstungsverträge ratifiziert. Bangladesch war nach Afghanistan (1970) das zweite Land Südasien, das 1979 dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten ist. Bangladesch ist Vertragspartei beim Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (CWC)<sup>11</sup> sowie dem Übereinkommen über spezifische konventionelle Waffen (CCW).<sup>12</sup> Später trat Bangladesch dem Haager Übereinkommen von 1907 zur Beilegung internationaler Streitigkeiten (2011) bei, unterzeichnete 2013 den Vertrag über den Waffenhandel und trat im gleichen Jahr dem Protokoll Nr. 5 des Verbots chemischer Waffen (CWC) bei. Im Jahr 2017 ratifizierte Bangladesch den Atomwaffenverbotsvertrag (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*). Bangladesch hat sich also in eine weitreichende Architektur von internationalen Kontroll- und Streitschlichtungsmechanismen einbinden lassen. Das hindert die Regierung natürlich nicht daran, etwa extrem teure U-Boote zum Schutz der maritimen Grenzen anzuschaffen.<sup>13</sup>

In das Bild der multilateral angelegten Friedenspolitik passt die Teilnahme von Soldaten aus Bangladesch an mehreren UN Friedensmissionen.<sup>14</sup>

Im Jahr 2017 haben Indien und Bangladesch ein Rahmenabkommen zur verstärkten Zusammenarbeit unterzeichnet. Vereinbart wurde unter anderem eine Steigerung des Handels, die Zusammenarbeit bei der Kernenergie, die Verteilung von Wasser aus gemeinsamen Flüssen und die Ausweitung der militärischen Zusammenarbeit. Außerdem sieht das Rahmenabkommen

vor, dass Indien Bangladesch eine Kreditlinie in Höhe von fünf Milliarden US-Dollar für die Entwicklung der Infrastruktur und den Kauf von militärischer Hardware bereitstellt.

Es gab Kritik an dem Abkommen in beiden Ländern. Es wurde darauf verwiesen, dass ein vergleichbarer Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Frieden von 1972 („Verteidigungspakt“) keinerlei Wirkung entfaltet hatte. Stattdessen stünde zu vermuten, dass die indische Politik die Regierung von Bangladesch gezwungen habe, das Abkommen zu unterzeichnen, um China abzudrängen.<sup>15</sup> Bangladesch hat seit langem ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich mit China. China ist der größte Lieferant von militärischer Hardware. Mit chinesischer Unterstützung produziert Bangladesch seit vielen Jahren auch Kleinwaffen selbst. Wenige Tage vor der Unterzeichnung 2017 sickerte durch, dass Indien sich vor allem auf den Verteidigungspakt konzentrieren wolle. Die in vorhergehenden Artikeln beschriebenen Wechselwirkungen treten geradezu exemplarisch zutage.

### Zum Autor



Theodor Rathgeber ist Redakteur bei SÜDASIEN.

### Endnoten

<sup>1</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): *SIPRI Yearbook 2020. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2020.

<sup>2</sup> Dito.

<sup>3</sup> Romina Liesel Elbracht, Ann-Margret Bolmer: *Zwischen Wettüsten und Allianzbildung*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, September 2019, <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/zwischen-wettuesten-und-allianzbildung>.

<sup>4</sup> Andrew T.H. Tan: *The Arms Race in Asia. Trends, Causes and Implications*, Asian Security Studies, Routledge, London, 2015.

<sup>5</sup> SIPRI, op.cit., Endnote 1. Neben den SIPRI-Jahrbüchern können auf der Webseite des Instituts noch eine Menge anderer Themenartikel zum Bereich Rüstung eingesehen werden: <https://www.sipri.org/publications/search> (...).

<sup>6</sup> *The Times of India*: *India-Pakistan Track II Diplomacy a Carrot for Islamabad*, 1. Mai 2018; Sajjad Malik: *Track II Diplomacy and its Impact on Pakistan India Peace Process*, in: *Strategic Studies*, Vol. 31/32, 2011-2012, S. 108-128.

<sup>7</sup> International Crisis Group ICG: *Aid and Conflict in Afghanistan*. Report 210, August 2011; ICG: *Keeping Intra-Afghan Talks on Track*, September 2020.

<sup>8</sup> US Verteidigungsministerium: *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*. Report to Congress, Juni 2020, [https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002348001/1/1/1/ENHANCING\\_SECURITY\\_AND\\_STABILITY\\_IN\\_AFGHANISTAN.PDF](https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002348001/1/1/1/ENHANCING_SECURITY_AND_STABILITY_IN_AFGHANISTAN.PDF).

<sup>9</sup> Michael von der Schulenburg: *Ende mit Schrecken*. Internationale Politik und Gesellschaft, 2020, <https://www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/ende-mit-schrecken-4190/>.

<sup>10</sup> US Verteidigungsministerium, op.cit., Endnote 7.

<sup>11</sup> *Chemical Weapons Convention*.

<sup>12</sup> *Convention on Certain Conventional Weapons*.

<sup>13</sup> <http://disarmament.un.org/treaties/s/bangladesh>.

<sup>14</sup> Demokratische Republik Kongo (MONUSCO), Libanon (UNIFIL), Südsudan (UNMISS), Sudan (Dafur, UNAMID), West-Sahara (MINURSO), Mali (MINUSMA) und Zentralafrikanische Republik (MINUSCA), <https://www.afd.gov.bd/un-peacekeeping/ongoing-mission>.

<sup>15</sup> Joyeeta Bhattacharjee: *India-Bangladesh defence cooperation: Coming of age, at last?* Observer Research Foundation (ORF), ORF Issue Brief, 2018, <https://www.orfonline.org/research/india-bangladesh-defence-cooperation-coming-of-age-at-last/>.