

Die Auswirkungen des China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) auf die indisch-pakistanischen Beziehungen

Christian Wagner

Der China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) stellt eine der bislang größten chinesischen Auslandsinvestitionen im Rahmen der »One Belt, One Road«-Initiative dar. Im Zuge der Ausgaben in Höhe von rund 46 Milliarden US-Dollar, die in den nächsten Jahren geplant sind, werden sich die chinesisch-pakistanischen Beziehungen weiter vertiefen. Zugleich wird Pakistan für die chinesische Außenpolitik an Bedeutung gewinnen. Der CPEC betrifft aber auch die indisch-pakistanischen Beziehungen. Der Transportkorridor zwischen Pakistan und China verläuft durch Jammu und Kaschmir, dessen Status zwischen Indien und Pakistan seit 1947 umstritten ist. Aufgrund dieser Konstellation ist ein Negativszenario naheliegend, dem zufolge der CPEC die indisch-pakistanischen Beziehungen zusätzlich belasten könnte. Allerdings ist auch ein positives Szenario denkbar, in dem langfristig sogar eine Beilegung des Kaschmirkonflikts möglich erscheint.

Der CPEC hat besondere Bedeutung für die chinesische Außenpolitik, denn hier verbinden sich die Infrastrukturmaßnahmen zur Errichtung der »Neuen Seidenstraße« (one road), die durch Zentral- und Südasien verlaufen soll, mit den Bemühungen, eine »Maritime Seidenstraße« (one belt) im Indischen Ozean zu schaffen. Beide sollen in der pakistanischen Hafenstadt Gwadar in der Provinz Belutschistan miteinander verknüpft werden, deren Ausbau China seit vielen Jahren vorantreibt.

Nach seiner Fertigstellung wird der CPEC ein rund 3000 Kilometer umspannendes Netzwerk von Straßen, Eisenbahnlinien und

Gaspipelines sein. Auf die Infrastrukturmaßnahmen sollen nach gegenwärtigem Stand der Diskussion rund 11 Milliarden US-Dollar entfallen. Der größere Teil der Mittel, rund 33 Milliarden US-Dollar, wird aber in Energieprojekte investiert. Damit sollen die chronische Energieknappheit behoben, die wirtschaftliche Entwicklung angekurbelt und neue Industrieparks eingerichtet werden.

Die Umsetzung des CPEC-Vorhabens hat in Pakistan eine Reihe von innenpolitischen Diskussionen entfacht. Erstens gab es zunächst einen Streit zwischen den Provinzen und den politischen Parteien über den

Verlauf der Straßen und Eisenbahnlinien zwischen Gwadar im Südwesten und China im Nordosten. Mittlerweile ist man sich einig, dass es verschiedene Routen geben soll, so dass möglichst alle Provinzen profitieren. Allerdings wird der Streit über die Frage fortgesetzt, ob zunächst die »westliche« oder die »östliche« Route fertiggestellt werden soll. Ein zweites Thema ist die Sicherheit der chinesischen Fachkräfte. Schon heute halten sich mehrere tausend chinesische Arbeiter und Experten in Pakistan auf, deren Zahl sich im Zuge der Realisierung des CPEC deutlich erhöhen dürfte. Da die Chinesen immer wieder Opfer von Anschlägen oder Entführungen werden, zum Beispiel durch separatistische Gruppen in Belutschistan, wird die Armee zu deren Schutz eine eigene Division aufstellen. Ein dritter Aspekt ist der Streit über Steuerbefreiungen, die die chinesische Regierung im Gegenzug für die erleichterte Kreditvergabe und die Einfuhr von Maschinen von Pakistan erwartet.

Der CPEC und die indisch-pakistanischen Beziehungen

Der CPEC wird Folgen auch für die indisch-pakistanischen Beziehungen haben. Der Korridor verläuft im Norden Pakistans durch die Region Gilgit-Baltistan (GB). Diese gehört zu Jammu und Kaschmir, auf das sowohl Indien wie Pakistan Ansprüche geltend machen. Seit dem Beitritt des früheren Fürstenstaates zur Indischen Union im Oktober 1947 beansprucht Neu-Delhi das gesamte Gebiet für Indien und will die Streitfrage nur mit Islamabad klären. Indien beruft sich dabei auf den Vertrag von Shimla 1972, dem zufolge Konflikte zwischen beiden Staaten bilateral verhandelt werden sollen. Pakistan hingegen beruft sich auf eine Reihe von Resolutionen zu Kaschmir in den Vereinten Nationen und sieht den früheren Fürstenstaat als umstrittenes Gebiet (*disputed territory*), über dessen Zugehörigkeit in einem Referendum entschieden werden soll. Der Kaschmirkonflikt war Ursache von drei der vier Kriege, die Indien

und Pakistan seit 1947 gegeneinander geführt haben.

Das Negativszenario

CPEC soll dazu beitragen, die wirtschaftliche Entwicklung in Pakistan zu verbessern. Das Wirtschaftswachstum war in den letzten Jahren geringer als jenes anderer Staaten in Südasien, wie Indien, Bangladesch und Sri Lanka. In Zuge einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung könnten Pakistans Militärausgaben noch weiter ansteigen. Dies würde vermutlich den Rüstungswettlauf mit Indien weiter anheizen. Bislang sind alle Bemühungen, die wirtschaftlichen Beziehungen mit Indien zu intensivieren, am Widerstand der Streitkräfte in Pakistan gescheitert. Die politische Annäherung, wie sie zum Beispiel mit dem Lahore-Prozess 1999 oder dem Verbunddialog ab 2004 einherging, wurde durch militärische Abenteuer wie den Kargil-Krieg 1999 oder durch Terroranschläge wie in Mumbai 2008 konterkariert.

Ein Pakistan, das aufgrund chinesischer Unterstützung wirtschaftlich erstarbt ist, wird wenig Interesse am Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Indien haben. Pakistan könnte dann den Kaschmirkonflikt wieder nachdrücklicher auf die außenpolitische Agenda setzen, wie dies bereits 2014/15 phasenweise geschah. Größere Terrorangriffe in Indien, mit oder ohne Wissen der Sicherheitskräfte in Pakistan, könnten den Kaschmirkonflikt eskalieren lassen. Dies wiederum würde die internationale Gemeinschaft zu einem von pakistanischer Seite kalkulierten Eingreifen veranlassen. Sollten im Rahmen eines neuerlichen indisch-pakistanischen Konflikts chinesische Staatsbürger zum Beispiel in Belutschistan angegriffen werden, wo separatistische Gruppen operieren, die Indien teilweise unterstützt, könnte dies auch eine Krise im Verhältnis zwischen Neu-Delhi und Beijing hervorrufen.

In diesem Szenario würden die wirtschaftlichen und politischen Folgen des CPEC den bisherigen Negativkreislauf der

indisch-pakistanischen Beziehungen im Wesentlichen fortschreiben. Die positiven wirtschaftlichen Effekte, die der CPEC für Pakistan hätte, würden in diesem Fall den Ausbau des Militärs vorantreiben, was wiederum negative Auswirkungen auf das Verhältnis zu Indien hätte.

Das Positivszenario

Denkbar ist aber auch ein positives Szenario, in dem der CPEC einen mäßigenden Einfluss auf die indisch-pakistanischen Beziehungen und den Kaschmirkonflikt haben könnte. Konkret beträfe dies erstens die künftige verfassungsrechtliche Stellung der Region Gilgit-Baltistan in Pakistan und zweitens die Beziehungen Chinas zu Pakistan und Indien.

Der Verlauf des Korridors durch das von Indien beanspruchte Gilgit-Baltistan hat erwartungsgemäß Proteste der Regierung in Neu-Delhi nach sich gezogen. Gilgit-Baltistan hat einen besonderen Status in Pakistan. Da es zu Jammu und Kaschmir gehört, ist es für Pakistan offiziell ein umstrittenes Gebiet (*disputed territory*), dem deshalb nicht die Rechte einer Provinz zuzuerkennen sind.

Der besondere Status Gilgit-Baltistans hat wiederholt Proteste der lokalen Bevölkerung hervorgerufen, die mehr politische Mitbestimmung und Investitionen fordern. Aufgrund ihrer strategischen Bedeutung wird die Region de facto von den Streitkräften kontrolliert. Verschiedene kaschmirische Rebellengruppen, die von den Streitkräften in ihrem Kampf gegen Indien unterstützt werden, sollen hier Ausbildungslager unterhalten.

Pakistanische Regierungen haben die lokale Selbstverwaltung durch eine Reihe von Reformen verbessert. Bei der letzten größeren Reform 2009 wurden unter anderem die ehemaligen Northern Areas in Gilgit-Baltistan umbenannt. Die Region verfügt seitdem über eine legislative Versammlung, die im Gegensatz zu den Provinzparlamenten nur eingeschränkte Vollmachten hat. Die letzten Wahlen in Gilgit-Baltistan

im Sommer 2015 erbrachten eine Mehrheit für die in Islamabad regierende Pakistan Muslim League – Nawaz (PML-N).

Sollte der CPEC die wirtschaftliche Entwicklung Pakistans verbessern, könnte dies den Unmut in Gilgit-Baltistan darüber vergrößern, dass die Kluft zu den anderen Provinzen noch tiefer wird. Würde die Regierung als Antwort auf solche Proteste die Region verfassungsrechtlich zu einer Provinz aufwerten, unterminierte sie damit zugleich ihre offizielle Haltung im Kaschmirkonflikt; denn eine Provinz Gilgit-Baltistan wäre kein »umstrittenes Gebiet« mehr. Der Konflikt mit Indien würde damit indirekt beendet, da beide Seiten die Integration der von ihnen kontrollierten Teile Kaschmirs in ihr Staatswesen vollzogen hätten.

Der zweite positive Aspekt des CPEC liegt in den Auswirkungen, die er auf die Beziehungen zwischen China, Pakistan und Indien haben könnte. Das Verhältnis zu China wird in Pakistan seit vielen Jahren als überaus positiv gepriesen, mit metaphorischen Umschreibungen wie zum Beispiel dass es »höher als der Himalaja und tiefer als der Ozean« sei. Zudem ist Pakistan formal der einzige strategische Partner Chinas. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass China nicht der uneingeschränkt zuverlässige Partner ist, den sich Pakistan vor allem im Konflikt mit Indien erhofft.

Erstens unterstützt China nicht die Position Pakistans in der Kaschmirfrage. Pakistan will für deren Regelung eine Internationalisierung. China dagegen vertritt ebenso wie unter anderem die USA und die EU die Ansicht, dass der Konflikt durch bilaterale Gespräche beigelegt werden soll. Diese Haltung entspricht der indischen Position. Zweitens war Beijing während des Kargil-Kriegs 1999 nicht bereit, der pakistanischen Regierung gegen Indien zur Seite zu stehen. Drittens stimmte China 2008 bei den Verhandlungen der Nuclear Suppliers Group (NSG) im Rahmen des indisch-amerikanischen Nuklearabkommens für indische Ausnahmeregelungen, die in Pakistan heftig kritisiert wurden. Viertens haben sich die indisch-chinesischen Beziehungen seit

Anfang der 1990er Jahre deutlich gebessert. Das bilaterale Verhältnis ist zwar weiterhin von Spannungen geprägt, die zum Beispiel von der ungeklärten Grenzfrage im Himalaya herrühren. Ungeachtet dessen haben beide Staaten ihre politische und wirtschaftliche Kooperation in den letzten Jahren merklich ausgeweitet. Sie arbeiten unter anderem in der BRICS-Gruppe zusammen (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) und finden in internationalen Verhandlungsrunden immer wieder zu gemeinsamen Positionen gegenüber dem Westen. Der Beitritt Indiens (und Pakistans) zur Shanghai Cooperation Organisation (SCO) wird die Zusammenarbeit zwischen Neu-Delhi und Beijing noch verstärken.

Wie erwähnt, wird China durch den CPEC verwundbarer, indem es umfangreiche Investitionen tätigt und weil seine eigenen Staatsbürger im Falle eines erneuten indisch-pakistanischen Konflikts gefährdet sind. Da China in der Zusammenarbeit mit Pakistan aber eher auf dessen Streitkräfte als auf die politischen Parteien setzt, könnte sich der chinesische Einfluss mäßigend auf das pakistanische Militär auswirken. Militärische Abenteuer wie der Kargil-Krieg 1999 wären somit weniger wahrscheinlich.

Ausblick

In Pakistan verbinden sich große wirtschaftliche Hoffnungen mit dem CPEC. Was von dem Vorhaben wirklich realisiert werden kann, ist unklar. Schon in der Vergangenheit hat es stets eine Kluft zwischen den offiziellen Verlautbarungen und den tatsächlich für chinesische Projekte in Pakistan aufgewendeten Mitteln gegeben. Trotzdem sollte der CPEC mittel- bis langfristig einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes leisten, zum Beispiel indem er zur Verbesserung der pakistanischen Infrastruktur beiträgt und Abhilfe bei der chronisch defizitären Energieversorgung schafft.

Der CPEC stärkt die strategische Allianz Pakistans und Chinas. Insofern ließe sich

auf den ersten Blick vermuten, dass er den Konflikt Pakistans mit Indien eher verschärft. Allerdings hat auch in Pakistan ein Umdenken begonnen. So wächst in Islamabad zum Beispiel die Einsicht, dass sich die Unterstützung militanter Gruppen zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele gegenüber Nachbarstaaten wie Indien und Afghanistan zunehmend kontraproduktiv auf die eigene nationale Sicherheit auswirkt. Zudem hegt die chinesische Seite durchaus Hoffnungen, dass CPEC und dessen wirtschaftliche Effekte auch einen Beitrag zur Transformation der pakistanischen Gesellschaft und zur Stärkung der moderaten Kräfte leisten könnten. Eine friedliche Entwicklung in Pakistan, so die Überlegungen, könnte wiederum auch das regionale Umfeld positiv beeinflussen, zum Beispiel die Situation in Afghanistan.

Die Sicherung der chinesischen Handelswege durch eine verfassungsrechtliche Aufwertung Gilgit-Baltistans würde den Status quo festschreiben und damit indirekt das Kapitel des Kaschmirkonflikts in der Weltpolitik schließen. Indien hat bereits in früheren Verhandlungen mit Pakistan, beispielsweise im Jahr 2007, signalisiert, sich mit dem Status quo in Kaschmir arrangieren zu können, der die bereits bestehende Teilung des Gebietes manifestiert.

Immerhin besteht die wenn auch wenig wahrscheinliche Möglichkeit, dass Indien eines Tages eine Internationalisierung des Kaschmirkonflikts und ein Referendum befürwortet. Sollten die Kaschmiris dann für den Beitritt zur Indischen Union votieren, wäre CPEC über Nacht Makulatur.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364