

Südasiens neu denken

Szenarien einer veränderten politischen Geographie

Christian Wagner

Eine Reihe von Entwicklungen spricht dafür, dass sich die politische Geographie Südasiens mittel- bis langfristig neu strukturiert. Die wichtigsten Treiber dieser Entwicklungen sind Infrastrukturprojekte, allen voran die chinesische Belt and Road Initiative (BRI), die neue Entwicklungschancen eröffnen. Zugleich entkoppeln sich die indisch-pakistanischen Beziehungen zunehmend voneinander, die seit siebzig Jahren im Zentrum einer jeden Betrachtung Südasiens stehen. Die ohnehin schwache South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) wird in der Folge weiter an Bedeutung verlieren und vermutlich von neuen Kooperationsformaten abgelöst.

Mit einem Wirtschaftswachstum von 6,5 Prozent gehörte Südasiens 2016 im internationalen Vergleich zu den am schnellsten wachsenden Regionen. Im globalen Maßstab zählt es aber nach wie vor zu den ärmsten Gebieten der Welt und ist als Schauplatz des seit siebzig Jahren schwelenden Kaschmirkonflikts zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan eine der wichtigsten Krisenregionen. Da der intraregionale Handel nur 5 Prozent des gesamten Handels der Staaten Südasiens ausmacht, ist die Region wirtschaftlich eine der am wenigsten integrierten. Die 1985 gegründete SAARC wurde vielfach dafür kritisiert, vor allem »Berichte, aber keine Resultate« zu produzieren. Die Gipfeltreffen haben zwar in einigen Fällen Vertrauensbildung auf höchster Ebene ermöglicht. Wiederholt wurden sie aber auch aufgrund der Spannungen zwischen Indien und

Pakistan verschoben, wie zuletzt im Herbst 2016.

Die Idee der Region Südasiens, wie sie sich in der SAARC manifestiert hat, scheint einen tiefgreifenden Wandlungsprozess zu durchlaufen. Indien und Pakistan, deren wechselvolle Beziehungen seit Jahrzehnten im Fokus jeder Diskussion über Südasiens stehen, setzen zunehmend neue außenpolitische Prioritäten. Zugleich liefern externe Infrastrukturprojekte den Staaten der Region neue Anreize für eine Zusammenarbeit.

Indien und Pakistan: neue außenpolitische Prioritäten

Indien und Pakistan sehen sich neuen außenpolitischen Herausforderungen gegenüber, unter deren Eindruck auch das Verhältnis zum Nachbarstaat neu interpretiert wird.

Nach einem kurzen Aufschwung in der Anfangszeit der Regierung Modi 2014 haben sich Indiens bilaterale Beziehungen zu Pakistan mittlerweile deutlich abgekühlt. Kurzfristige Ansätze zum Dialog wie Ende 2015 wurden durch neue Anschläge in Indien 2016 zunichtegemacht. Zahllose Zwischenfälle und Feuergefechte entlang der Grenze und der Kontrolllinie in Kaschmir, die auf beiden Seiten zahlreiche Opfer gefordert haben, lassen den 2003 vereinbarten Waffenstillstand zunehmend obsolet erscheinen. Der Anschlag im indischen Uri, den im September 2016 militante Gruppen aus Pakistan verübten, hatte zwei Reaktionen Indiens zur Folge. Erstens führte Neu-Delhi eine militärische Kommandooperation gegen Einrichtungen militanter Gruppen auf der pakistanischen Seite der Kontrolllinie durch. Damit wurde diese Form der verdeckten Kriegsführung entlang der Kontrolllinie, die beide Seiten seit vielen Jahren praktizieren, erstmals öffentlich. Zweitens versuchte Indien seither, Pakistan regional zu isolieren. Die indische Regierung sagte ihre Teilnahme am bevorstehenden SAARC-Gipfel in Islamabad ab, andere SAARC-Mitglieder schlossen sich dem an. In der Folge wertete die Regierung in Neu-Delhi das im November 2016 in Goa stattfindende Gipfeltreffen der Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) auf. Sie lud mit Afghanistan und den Malediven zwei Staaten ein, die zwar Mitglied der SAARC, nicht aber von BIMSTEC waren. Da auch Pakistan kein Mitglied von BIMSTEC ist, wurde das Treffen somit zu einem »SAARC minus One«-Gipfel. Die beteiligten Staaten sprachen sich in ihrer Abschlusserklärung deutlich für eine gemeinsame Bekämpfung des Terrorismus aus, was mehr als ein offensichtlicher Fingerzeig in Richtung Pakistan war.

Pakistans Außenpolitik wird zwar immer noch von Indien bzw. von der Kaschmirfrage bestimmt, aber auch Pakistan verändert zunehmend seine Prioritäten. Die starke Hinwendung zu China und die wachsende finanzielle Abhängigkeit von der

Volksrepublik als Folge der umfangreichen chinesischen Investitionen in den China Pakistan Economic Corridor (CPEC) (s.u.) werden den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung in Islamabad ebenso neu austarieren wie die gleichzeitig abnehmende Intensität der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA (vgl. SWP-Aktuell 26/2016).

Für Pakistan gewinnen zudem die Konflikte im Mittleren Osten, vor allem die Rivalitäten zwischen Saudi-Arabien und Iran, immer mehr an Bedeutung. In Pakistan lebt die weltweit zweitgrößte Zahl an Schiiten, nur im Iran leben mehr. Seit den 1980er Jahren ist die sektiererische Gewalt zwischen militanten sunnitischen und schiitischen Gruppen ein innenpolitisches Thema. Pakistan unterhält seit vielen Jahren sehr gute wirtschaftliche, politische und militärische Beziehungen zu Saudi-Arabien. Premierminister Nawaz Sharif erhielt dort nach dem Putsch 1999 politisches Asyl, fast 900 000 Pakistanis sind in Saudi-Arabien beschäftigt. Saudi-Arabien nahm Pakistan in seine Militärallianz auf, die im Jemen gegen aufständische schiitische Gruppen kämpft.

Obwohl der Konflikt mit Indien andauert, scheint die Kaschmirfrage auch in Pakistan an Bedeutung zu verlieren. Im Januar 2017 bezeichnete General Qamar Javed Bajwa, der neue Generalstabschef (COAS), den Kampf gegen den Terrorismus in Pakistan als nach wie vor wichtigste sicherheitspolitische Herausforderung. Ende Januar 2017 wurde Hafiz Saeed, der Führer der Jamaat-ud-Dawa (JuD), unter der Anklage der Förderung des Terrorismus unter Hausarrest gestellt. Die JuD gilt als ziviler Arm von Lashkar-e-Toiba (LeT), die für zahllose Anschläge in Indien und in Kaschmir verantwortlich ist. Die LeT hat in der Vergangenheit umfangreiche Unterstützung von den pakistanischen Sicherheitskräften erfahren.

Im April dieses Jahres erklärte General Bajwa, den Kampf der Kaschmiris weiterhin »politisch« unterstützen zu wollen, was die Frage nach dem künftigen Verhältnis

zwischen den Sicherheitskräften und den militanten Gruppen aufwarf. Pakistan förderte zwar die im Sommer 2016 wieder aufgeflamnten Proteste im indischen Teil Kaschmirs. Doch die teilweise zu beobachtende Islamisierung der dortigen Protestbewegung richtet sich nicht nur gegen Indien, sondern, im Unterschied zu früher, mittlerweile auch teilweise gegen Pakistan.

Diese Entwicklungen zeigen, dass sich die außenpolitischen Prioritäten beider Staaten verlagern. Pakistan sandte zwar 2017 Signale, dass es zur Wiederaufnahme des Dialogs bereit sei. Doch machte die Regierung in Neu-Delhi deutlich, dass neue Gespräche erst möglich seien, wenn den Anschlägen in Indien ein Ende gesetzt würde. Das Todesurteil gegen einen indischen Spion in Pakistan und Modis Ankündigung, die Menschenrechtslage im pakistanischen Teil Kaschmirs und in Belutschistan thematisieren zu wollen, sprechen ebenfalls nicht für eine baldige Neuaufnahme eines Dialogs beider Seiten.

Infrastrukturprojekte

Der vermutlich wichtigste Faktor, der langfristig eine neue politische Geographie in Südasien entstehen lassen könnte, sind eine Reihe von Infrastrukturprojekten. Die wichtigste ist die chinesische Belt and Road Initiative (BRI).

Der größte Nutznießer der BRI in Südasien ist bislang Pakistan. Die chinesische Regierung hat für den China-Pakistan Economic Corridor (CPEC), der Teil dieser Initiative ist, Investitionen in Höhe von 57 Milliarden US-Dollar für Infrastrukturmaßnahmen und Energieprojekte zugesagt. Trotz einer Reihe von Vorbehalten, wie zum Beispiel die wachsende Verschuldung oder Befürchtungen der lokalen Industrie vor der chinesischen Konkurrenz, setzt die Regierung große Hoffnung auf das Projekt, das in Pakistan als »game changer« oder gar als »fate« bzw. »destiny changer« gesehen wird.

China hat in den letzten Jahren aber auch massiv in andere südasiatische Staa-

ten investiert. 2016 wurden Bangladesch staatliche und private Investitionen in Höhe von rund 38 Milliarden US-Dollar zugesagt. Im Frühjahr 2017 sagte China Nepal Auslandsinvestitionen in Höhe von 8,3 Milliarden US-Dollar zu. In der Zeit zwischen 2005 und 2015 hat China mehr als 14 Milliarden US-Dollar in Sri Lanka investiert. In Sri Lanka zeigen sich auch die Probleme und Herausforderungen, denen sich China in der Region gegenüber sieht. Infrastrukturprojekte wie der Neubau des Hafens in Hambantota gelten wirtschaftlich als wenig rentabel. Zugleich wächst in Sri Lanka die Kritik an der zunehmenden Verschuldung gegenüber China. Die neue Regierung von Präsident Sirisena hat als Reaktion darauf seit 2015 die Beziehungen mit Indien wieder intensiviert. Die Erfolgsaussichten der chinesischen Investitionen sind insofern abhängig von innenpolitischen Faktoren, wie demokratische Wahlen und Regierungswechsel, die China kaum beeinflussen kann.

Neben der BRI gibt es weitere Infrastrukturprojekte, die auf die Region ausstrahlen. Iran, Russland und Indien forcieren den Ausbau des International North-South Transport Corridor (INSTC). Im Mai 2015 sagte Indien Investitionen in Höhe von 150 Millionen US-Dollar für den Ausbau des Hafens im iranischen Chabahar zu, der ihm einen besseren Zugang nach Afghanistan und Zentralasien ermöglichen soll. Daran entzündeten sich Spekulationen, ob und inwieweit die beiden Großprojekte die geopolitische Rivalität zum Beispiel zwischen Indien, Iran, China und Pakistan weiter anheizen. Allerdings sehen einige der beteiligten Staaten die Vorhaben eher als komplementäre und weniger als konkurrierende Projekte. So hat China bereits sein Interesse am Ausbau von Chabahar bekundet, der Iran will sich wiederum an CPEC beteiligen. China und Indien arbeiten zusammen mit Bangladesch und Myanmar an der Errichtung des sogenannten BCIM-Straßen-Korridors, der die Provinzen im Süden Chinas mit dem indischen Subkontinent verbinden soll.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors der Autorinnen 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

Im Vorfeld des Seidenstraßen-Forums zur BRI, das im Mai 2017 stattgefunden hat, bemühte sich die chinesische Regierung intensiv darum, Indien zu einer Teilnahme zu bewegen. Die indische Regierung lehnte dies jedoch ab, denn CPEC verläuft durch den pakistanischen Teil Kaschmirs, der offiziell von Indien beansprucht wird. Außerdem kritisiert Neu-Delhi die zunehmende Verschuldung von Staaten im Zuge von BRI und fürchtet, dass diese damit auch politisch von China abhängig werden. Indische Sicherheitsexperten sehen die Häfen, die China in Südasien im Rahmen von Projekten errichtet, als potentielle Militärstützpunkte (String of Pearls) an, die auch dazu dienen könnten, Indien einzukreisen. Ungeachtet ihrer bilateralen Probleme und regionalen Rivalitäten arbeiten Indien und China auch auf internationaler Ebene eng zusammen. Beide gehören der BRICS-Gruppe an (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika). Indien beteiligt sich zudem an der von China initiierten Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Seit Juni 2017 ist Indien auch Mitglied in der von China und Russland geführten Shanghai Cooperation Organisation (SCO).

Szenarien: SAARC 2.0, Südasien 2.0

Aus den zu beobachtenden Entwicklungen lassen sich zwei Szenarien ableiten: SAARC 2.0 bzw. Südasien 2.0. Eine SAARC 2.0, deren Mitglieder als Folge der chinesischen Investitionen und der neuen Infrastruktur wirtschaftlich erstarken, erscheint dabei wenig wahrscheinlich. Solange tiefgreifende Strukturreformen und eine Diversifizierung ihrer Wirtschaften ausbleiben, gibt es für die meisten SAARC-Mitglieder nur wenig Anreize, zum Beispiel den intra-regionalen Handel voranzutreiben. Die Handelsströme der SAARC-Mitglieder werden sich eher auf China oder andere attraktive Exportmärkte ausrichten als auf Südasien. Zudem ist China für die meisten Staaten der Region politisch attraktiver als Indien. Schon in der Vergangenheit haben Indiens Nachbarn immer wieder die Mög-

lichkeit genutzt, die »China-Karte« zu spielen, um sich dem als übermächtig empfundenen indischen Einfluss zu entziehen.

In einem Südasien 2.0 wird die SAARC vermutlich eine noch geringere Rolle spielen als bislang. Angesichts der umfangreichen Investitionen erscheint Pakistan auf den ersten Blick als größter Nutznießer dieser Entwicklung. Allerdings stellt der CPEC für das Land eine wirtschaftliche und politische Wette dar. Die wirtschaftlichen Vorteile müssen für Pakistan groß genug sein, um langfristig die wachsende Verschuldung gegenüber China kompensieren zu können. Zugleich könnte sich mit CPEC der außenpolitische Handlungsspielraum Pakistans verringern, vor allem gegenüber Indien. Die hohen chinesischen Investitionen wiederum sind auch eine Wette auf den Status quo in der Region. China dürfte wenig Interesse daran haben, dass sich die pakistanischen Sicherheitskräfte erneut in militärische Abenteuer wie 1999 den Kargil-Krieg begeben, um die Kaschmirfrage zu internationalisieren.

Indien sieht zunächst wie der große Verlierer aus. Das Land forciert zwar ebenfalls den Ausbau der regionalen Konnektivität, hat aber der wachsenden ökonomischen Präsenz Chinas in Südasien nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen. Allerdings treibt Indien auch mit seiner Pakistan-Politik der vergangenen Jahre den Prozess der Neuvermessung Südasiens mit voran. Dabei gewinnen Regionalformate wie BIMSTEC oder die Indian Ocean Rim Association (IORA) für Indien zusehends an Attraktivität. Diese Formate sind politisch homogener als die SAARC und fügen sich in den Kontext der auf Ostasien ausgerichteten indischen »Act East«-Politik.

Sollten diese Entwicklungen weiter voranschreiten, wird sich die politische Geographie Südasiens mittel- bis langfristig grundlegend wandeln.