

Kraftprobe im Himalaja

Eine Weichenstellung für das indisch-chinesische Verhältnis

Christian Wagner

Seit Mitte Juni 2017 stehen sich indische und chinesische Truppen im Dreiländereck von Bhutan, China und Indien gegenüber. Ausgangspunkt ist der Streit zwischen China und Bhutan über den Bau einer Straße in dieser auch für Indien strategisch wichtigen Region. Durch den Ausbau der chinesischen Infrastruktur sieht die Regierung in Neu-Delhi ihren Zugang zu den nordöstlichen Bundesstaaten bedroht. Zwar dürfte weder Indien noch China ein Interesse an einer militärischen Eskalation haben, doch erschwert die aggressive Berichterstattung eine gesichtswahrende Beilegung der Krise. Damit könnte sich die Konfrontation als Zäsur für das bilaterale Verhältnis und die künftige internationale Zusammenarbeit der beiden asiatischen Giganten erweisen.

Die derzeitige Krise weist im Vergleich zu früheren Zwischenfällen einige Besonderheiten auf. Erstens handelt es sich um einen trilateralen Konflikt, dessen Ausgangspunkt ein Streit zwischen China und Bhutan über den Bau einer strategisch wichtigen Straße ist. Bhutan ist militärisch und wirtschaftlich der engste Verbündete Indiens in Südasien. Indien unterhält seit den 1960er Jahren eine Militärmission in Bhutan und bildet die dortigen Streitkräfte aus. Zudem erhält der Himalajastaat seit Jahren den größten Teil indischer Entwicklungshilfe, mit der indische Unternehmen Wasserkraftwerke zur Stromerzeugung und zum Stromexport nach Indien bauen.

Zweitens greifen die bisherigen Mechanismen zur Konfliktbeilegung im indisch-chinesischen Verhältnis nicht, weil eine dritte Partei beteiligt ist. Indien und China

streiten seit fast 70 Jahren über die Festlegung ihrer rund 3500 Kilometer langen Grenze im Himalaja. Im Zuge ihrer Annäherung in den 1990er Jahren haben sie sich auf eine Line of Actual Control verständigt, mehrere Abkommen (unter anderem 1993, 1996 und 2013) über die Aufrechterhaltung des Status quo entlang der Grenze geschlossen und Sondergesandte für die Festschreibung des Grenzverlaufs ernannt.

Der gegenwärtige Konflikt im Doklam-Gebiet berührt den indischen Bundesstaat Sikkim. In diesem mittleren Abschnitt der indisch-chinesischen Grenze gilt der Grenzverlauf als weitgehend unproblematisch. Aufgrund unterschiedlicher Interpretationen historischer Verträge ist jedoch strittig, wo sich die Grenzlinien Chinas, Indiens und Bhutans treffen. China stützt seine Ansprüche auf den Britisch-chinesischen

Vertrag von 1890. Indien hingegen beruft sich auf eine Vereinbarung mit China von 2012. Danach soll der Status quo in dem Gebiet beibehalten werden, solange diese Frage nicht durch Konsultation aller Beteiligten einschließlich Bhutans geregelt ist. Bhutan und China haben 1998 vereinbart, den Status quo bis zur endgültigen Festlegung des Grenzverlaufs nicht anzutasten.

Drittens sieht Indien in dem chinesischen Bauvorhaben vor allem eine strategische Bedrohung. Indische Truppen verhinderten zunächst den Weiterbau der Straße, denn die chinesischen Streitkräfte würden damit bis auf etwa 50 Kilometer an den Siliguri-Korridor in Indien heranrücken. Dieser teilweise weniger als 30 Kilometer breite Streifen zwischen Nepal und Bangladesch verbindet das indische Kernland mit den sieben Bundesstaaten im Nordosten.

Schließlich muss die Krise auch vor dem Hintergrund der schwierigen indisch-chinesischen Beziehungen gesehen werden. Während der letzten Jahre hat China sein Engagement in Südasiens im Rahmen seiner »Belt and Road«-Initiative (BRI) deutlich ausgeweitet. Indien und Bhutan sind die beiden einzigen Staaten in der Region, die sich der BRI verweigern. Zugleich wird die Krise zu einem Testfall für Indiens Außenpolitik gegenüber seinem loyalsten Verbündeten Bhutan.

Aus diesen Gründen weist die gegenwärtige Konfrontation eine neue Dimension auf, so dass Lösungen wie bei früheren Zwischenfällen entlang der indisch-chinesischen Grenze nicht mehr ohne weiteres funktionieren. Gleichzeitig könnte die Machtprobe im Himalaja eine Weichenstellung im indisch-chinesischen Verhältnis einleiten.

Indien und China: zwischen »Chindia« und Großmachtrivalität
Seit Gründung der Indischen Union 1947 und der Volksrepublik China 1949 verbindet die beiden Staaten eine wechselvolle Geschichte. Indien galt in den 1950er Jahren noch als Modell für die Entwicklung der

neuen dekolonisierten Staaten in Asien und Afrika. Der indische Premierminister Jawaharlal Nehru strebte eine enge Zusammenarbeit mit China an und half dem kommunistischen Regime zurück auf die internationale Bühne. Doch die propagierte indisch-chinesische »Brüderlichkeit« konnte nicht die Streitigkeiten überdecken, die seit den 1950er Jahren das bilaterale Verhältnis überschatteten. Die Auseinandersetzung über die ungeklärte Grenzfrage eskalierte mit dem Krieg von 1962. Das indische Trauma der Niederlage markierte einen Wendepunkt im bilateralen Verhältnis. Zudem erfuhr China seit den 1970er und 1980er Jahren einen internationalen politischen und wirtschaftlichen Aufstieg. Indien strebte ebenfalls eine größere internationale Rolle an, konnte diese aber aufgrund innenpolitischer Probleme nicht erreichen.

Das bilaterale Verhältnis entspannte sich erst mit dem Besuch des indischen Premierministers Rajiv Gandhi 1988 in Peking. Seitdem haben sich die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen deutlich verbessert. Der Handel erreichte 2015/16 ein Volumen von 70 Milliarden US-Dollar, wodurch China zum größten bilateralen Handelspartner Indiens avancierte.

Die Idee einer engen Zusammenarbeit zwischen China und Indien (»Chindia«) sollte als Gegenmodell zur etablierten westlich geprägten internationalen Ordnung dienen. Auf globaler Ebene kooperieren die beiden Staaten in der BRICS-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) sowie unter anderem in internationalen Handels- und Klimaverhandlungen. 2017 trat Indien gemeinsam mit Pakistan der von China und Russland dominierten Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) bei.

Allerdings bleibt das bilaterale Verhältnis durch eine Reihe von Konflikten belastet. Wichtigster Streitpunkt ist nach wie vor der Grenzverlauf. Trotz der bislang etwa 20 Gesprächsrunden zwischen den Sonderbeauftragten ereignen sich immer wieder Zwischenfälle entlang der Line of Actual Control. Im westlichen Grenzabschnitt

kontrolliert China das Gebiet Aksai Chin, das als Teil Kaschmirs von Indien beansprucht wird. Im östlichen Grenzabschnitt reklamiert China das Gebiet des indischen Bundesstaates Arunachal Pradesh als südlichen Teil Tibets für sich. Regelmäßig protestiert die chinesische Regierung gegen den Bau indischer Infrastruktur sowie gegen Besuche hochrangiger Politiker und ausländischer Diplomaten in dieser Region. Seit China Tibet 1959 besetzte, befindet sich die tibetische Exilregierung in Indien. Im Verlauf der bilateralen Annäherung hat die indische Regierung zwar Tibet als Teil der Volksrepublik China anerkannt. Dennoch sind die Aktivitäten der tibetischen Gemeinschaft immer wieder Anlass für Spannungen zwischen den beiden Staaten.

Das größte Problem für Neu-Delhi im regionalen Kontext ist das traditionell enge Verhältnis zwischen Beijing und Islamabad. In dem seit 70 Jahren andauernden Streit mit Indien über Kaschmir hat Pakistan maßgeblich von der militärischen, wirtschaftlichen und nuklearen Unterstützung durch China profitiert. Im Zuge seiner »Belt and Road«-Initiative hat China seine wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu den Anrainerstaaten Indiens in Südasien deutlich ausgebaut. Das Herzstück ist der China-Pakistan Economic Corridor (CPEC), in den China während der nächsten Jahre über 60 Milliarden US-Dollar investieren will. Die chinesischen Investitionen in Hafenprojekte wie Gwadar (Pakistan) und Hambantota (Sri Lanka) haben unter indischen Sicherheitsexperten die Furcht vor einer möglichen militärischen Einkreisung durch China verstärkt.

Die einzigen Staaten in Südasien, die sich nicht an der BRI beteiligen, sind Indien und Bhutan. So blieb die indische Regierung dem BRI-Gipfeltreffen im Mai 2017 in China fern und brüskierte damit die Gastgeber. Neu-Delhi kritisierte, dass der CPEC durch den pakistanischen Teil Kaschmirs verläuft, der offiziell von Indien beansprucht wird. Zudem bemängelte die Regierung, Teilnehmerstaaten der BRI müssten sich massiv bei China verschulden und gerieten

so in politische Abhängigkeit. Allerdings hat Indien dem chinesischen Vordringen nach Südasien kaum etwas entgegenzusetzen. Zwar hat die Regierung eine Reihe von Initiativen gefördert, um die regionale Konnektivität in Südasien auszubauen. Doch Neu-Delhis finanzielle Möglichkeiten sind zu bescheiden, um mit den chinesischen Investitionen auch nur annähernd konkurrieren zu können. Indien engagiert sich beim Ausbau des International North-South Transport Corridor (INSTC), mit dem es über den Iran seinen Zugang zu Russland und Zentralasien verbessern will. Im Wirtschaftskorridor Bangladesch-China-Indien-Myanmar (BCIM) wollen diese vier Staaten die regionale Infrastruktur weiterentwickeln.

Trotz der indisch-chinesischen Zusammenarbeit in der BRICS-Gruppe gibt es auf internationaler Ebene auch Streitigkeiten zwischen den beiden Staaten. So blockiert die chinesische Regierung Indiens Aufnahme in die Nuclear Suppliers Group (NSG). Nach dem indisch-amerikanischen Abkommen über zivile nukleare Zusammenarbeit will China auf diese Weise eine weitere internationale Aufwertung Indiens in diesem Bereich vereiteln. China sperrt sich auch dagegen, dass Masood Azhar auf die Terrorliste der Vereinten Nationen (VN) gesetzt wird. Der Führer von Jaish-e-Mohammed (JeM), die von den VN als Terrorgruppe eingestuft wird, ist für zahlreiche Anschläge in Indien verantwortlich, darunter die gescheiterte Erstürmung des Parlaments im Dezember 2001. Auf der anderen Seite hat Indien mehrmals verhindert, dass sich die BRICS-Staaten gemeinsam für die chinesische »Belt and Road«-Initiative aussprachen.

Kalter Krieg im Himalaja

Die Krise im Himalaja wird von einer aggressiven Rhetorik auf beiden Seiten begleitet. China beschuldigt Indien einer Invasion seines Territoriums. Regierungsnahe Medien drohen mit Chinas Stärke, warnen Indien vor einer militärischen Konfrontation und höheren Verlusten als im Grenzkrieg 1962 und bringen die mögliche Unabhängigkeit

des indischen Bundesstaates Sikkim ins Spiel. Mit Manövern in Tibet demonstrieren die chinesischen Streitkräfte ihre Schlagkraft.

Der indische Verteidigungsminister Arun Jaitley wiederum erklärte, dass sich Indien 2017 sehr vom Indien des Jahres 1962 unterscheide. Armeechef General Bipin Rawat unterstrich, die Streitkräfte seien mittlerweile in der Lage, einen »Zweieinhalbfrontenkrieg« gegen China und Pakistan zu führen. Während der letzten Jahre hat Indien mit Blick auf China seine militärische Infrastruktur verbessert. So wurden im Nordosten des Landes weitere Straßen gebaut. Zudem stellt die Armee derzeit eine neue, 80 000 Mann starke Hochgebirgskampfeinheit auf, um die Grenze zu China wirkungsvoller zu schützen.

Eine Lösung, bei der alle Seiten ihr Gesicht wahren, gestaltet sich schwierig. Als Vorbedingung für mögliche Gespräche forderte die Regierung in Beijing den Abzug der indischen Truppen. Indien schlug hingegen vor, sämtliche Einheiten aus der Region zurückzubeordern, um den Konflikt beizulegen. Trotz der aggressiven Rhetorik und der unversöhnlichen Verhandlungspositionen dürften aber weder China noch Indien ein Interesse an einer militärischen Konfrontation haben. Vertreter beider Staaten haben in der Vergangenheit immer wieder hervorgehoben, dass seit den 1960er Jahren kein Schuss mehr an der Grenze gefallen sei.

Eine Eskalation mit ungewissem Ausgang könnte sich negativ auf die ohnehin nachlassende wirtschaftliche Dynamik in Indien auswirken. Gerade die so dringend benötigten ausländischen Investoren würden von einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen Indien und China abgeschreckt. Sollte Indien zudem eine Niederlage wie 1962 erleiden, wäre dies ein herber Rückschlag für das nationale Selbstbild eines starken Indiens, erst recht für eine hindu-nationalistische Regierung. Angesichts der Wahlen 2019 kann die Regierung Modi durch den rhetorischen Schlagabtausch zwar innenpolitisch Punkte

sammeln, dürfte jedoch keinen Wert auf eine militärische Auseinandersetzung legen.

Auch die chinesische Seite dürfte im Vorfeld des für Herbst 2017 geplanten 19. Parteitages kaum auf eine Eskalation erpicht sein. Seit vielen Jahren hebt die Regierung in Beijing den friedlichen Aufstieg des Landes hervor, auch wenn diese Vorstellung durch die territorialen Ambitionen im Südchinesischen Meer oder die Konflikte mit Japan und Südkorea konterkariert wird. Ein Waffengang gegen Indien oder Bhutan würde die Erzählung vom friedlichen Charakter des chinesischen Aufstiegs und der »Belt and Road«-Initiative abrupt beenden. Des Weiteren würde ein bewaffneter Konflikt Indiens Annäherung an die USA, Japan und Australien erheblich beschleunigen, was vermutlich ebenfalls nicht in Chinas Sinne wäre.

Die deutsche und die europäische Politik haben zwar ein Interesse an einer friedlichen Beilegung der Krise, aber wenig Möglichkeiten, auf die Konfliktparteien einzuwirken. Der BRICS-Gipfel Anfang September 2017 in China bringt das nächste direkte Zusammentreffen von Präsident Xi Jinping und Premierminister Narendra Modi. Sollten Indien und China keinen Kompromiss finden, kann sich die Kraftprobe im Himalaja noch länger hinziehen. Die schwerste Krise zwischen den beiden Staaten seit 1962 könnte damit eine Zäsur in ihrem Verhältnis bilden, das künftig noch stärker von geopolitischen Rivalitäten und noch weniger von gemeinsamen Interessen geprägt sein könnte. Der Ausgang der Krise wird aller Voraussicht nach auch darüber entscheiden, ob Foren wie BRICS und SCO, in denen Indien und China zusammenarbeiten, sich zu wichtigen regionalen und internationalen Institutionen entwickeln oder an Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern scheitern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
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