

SWP-Aktuell

NR. 40 JULI 2019

Indisch-pakistanische Beziehungen im Schatten der Seidenstraßeninitiative

Die Entkoppelung beider Staaten schreitet voran

Christian Wagner

Die seit Mai 2019 erneut amtierende Regierung des indischen Premierministers Narendra Modi und die im August 2018 angetretene Regierung seines pakistanischen Amtskollegen Imran Khan stehen für eine Neuausrichtung der politischen Systeme und der Außenpolitik ihrer Länder. Zugleich verändert die chinesische Seidenstraßeninitiative (Belt and Road Initiative – BRI) fundamental die außenpolitischen Konstellationen Indiens und Pakistans. Welche Szenarien ergeben sich daraus für ihr bilaterales Verhältnis, für regionale Konflikte wie Kaschmir und für regionale Organisationen wie die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)?

Die indisch-pakistanischen Beziehungen werden seit 1947 vor allem vom Streit über die Zugehörigkeit Kaschmirs bestimmt. Der Konflikt hatte drei Kriege zur Folge. Um ihn beizulegen, wurden verschiedene internationale Vermittlungsversuche unternommen, Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) verabschiedet und zahlreiche bilaterale Verhandlungen geführt.

Diverse nationale und internationale Entwicklungen, vor allem die BRI, haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass sich Kaschmirs Bedeutung und damit das indisch-pakistanische Verhältnis wandeln.

Nach Modis Amtsantritt 2014 sah es zunächst nach einer neuen Phase der Annäherung Indiens an Pakistan aus. Im Rahmen seiner »Neighbourhood First«-Politik lud Modi den damaligen pakistanischen Premierminister Nawaz Sharif zu seiner Amts-

einführung ein und überraschte mit einem kurzfristig anberaumten Besuch in Pakistan im Dezember 2015.

Die bilateralen Beziehungen: Entkoppelung statt Annäherung

In Reaktion auf die anhaltenden Terroranschläge vollzog die indische Politik im Verlauf des Jahres 2016 einen »Bruch« mit Pakistan. Im Januar 2016 kam es wenige Tage nach Modis Besuch in Pakistan zu einem schweren Anschlag im indischen Pathankot. Indien reagierte im September 2016 auf einen Anschlag in Uri im Bundesstaat Jammu und Kaschmir mit Kommandooperationen gegen terroristische Einrichtungen im pakistanischen Teil Kaschmirs.



Seitdem gibt es keine Anzeichen dafür, dass die indische Regierung jenseits regulärer diplomatischer Beziehungen an einer weitergehenden Annäherung an Pakistan interessiert ist. Verschiedene indische Minister haben deutlich gemacht, dass es keinen Dialog mit Pakistan geben wird, solange der Terror anhält.

Auf pakistanischer Seite war eine gegenläufige Bewegung zu beobachten. Die neue Regierung von Imran Khan warb für eine Annäherung an Indien und sprach sich für den Ausbau des beiderseitigen Handels aus. Dies war ein deutlicher Wandel, denn Pakistan hatte es jahrzehntelang abgelehnt, Handel mit Indien zu treiben, solange der Kaschmirkonflikt nicht gelöst sei. Khans Initiative ist umso bemerkenswerter, als er die Rückendeckung des Militärs genießt, das jahrelang die Annäherung an Indien sabotiert hatte, unter anderem mit dem Krieg in Kargil 1999. Als Pakistan 2018 einen Korridor für Sikh-Pilger in Kartarpur neu einrichtete, wurde dies als Startpunkt für einen neuen Dialog mit Indien gesehen. Indien befürwortete zwar den Korridor, lehnte aber weitergehende Gespräche ab. Beim Gipfeltreffen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) im Juni 2019 hoffte Khan vergeblich auf ein Treffen mit Modi.

Der Sinneswandel in Pakistan ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. In der schlechten wirtschaftlichen Lage sieht auch die Armee ein Sicherheitsrisiko. Die Zahlungsbilanzkrise machte ein neues Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) notwendig. Der IWF bestand darauf, dass die Regierung in Islamabad die Forderungen der Financial Action Task Force (FATF) umsetzt, entschiedener und härter gegen Terrorfinanzierung vorzugehen.

Regionale Konflikte: Die gewandelte Bedeutung Kaschmirs

Die Entkoppelung der indisch-pakistanischen Beziehungen ist vermutlich auch mit Veränderungen in Bezug auf die Kaschmirfrage verknüpft. Ein zentraler Auslöser ist der China-Pakistan Economic Corridor

(CPEC), das größte Einzelprojekt im Rahmen der BRI. Der CPEC verläuft durch den pakistanischen Teil Kaschmirs, den formal Indien beansprucht, seitdem der ehemalige Fürstenstaat im Oktober 1947 der Indischen Union beigetreten ist.

Offiziell sieht Pakistan ganz Kaschmir als »umstrittenes Gebiet« im Sinne der Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN). Über dessen endgültige Zugehörigkeit soll in einem Referendum entschieden werden, das ursprünglich Indien vorgeschlagen hatte. Die VN-Resolutionen haben inzwischen aber aus mehreren Gründen an Bedeutung verloren. Erstens ist China seit Anfang der 1960er Jahre Konfliktpartei, da es spätestens seit dem Grenzkrieg mit Indien 1962 Teile Kaschmirs besetzt hält und Pakistan ihm 1963 vertraglich weitere Gebiete Kaschmirs zusprach. Zweitens verständigten sich Indien und Pakistan nach dem Krieg von 1971 im Friedensvertrag von Shimla (1972) darauf, offene Probleme ausschließlich bilateral zu verhandeln. Das hat Pakistan aber in der Folge nicht davon abgehalten, die Kaschmirfrage zu internationalisieren, beispielsweise durch die Provokation regionaler Krisen wie 1999, die Unterstützung militanter Gruppen in Kaschmir oder die Kritik an den Menschenrechtsverletzungen indischer Sicherheitskräfte.

Bei einem geschätzten Investitionsvolumen von 50 bis 60 Milliarden US-Dollar für den CPEC setzt China ganz offenkundig darauf, den Status quo in Kaschmir beizubehalten: die Teilung in einen indischen und einen pakistanischen Teil und in die von China kontrollierten Gebiete. Dieser Status-quo-Ansatz widerspricht aber sowohl der indischen wie der pakistanischen Position.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass der CPEC ein deutlich größeres Problem für die pakistanische Kaschmirpolitik darstellt als für die indische, gilt doch China in Pakistan als »Allwetterfreund« und ist Beijing für die Regierung in Islamabad einer der wenigen offiziellen strategischen Partner. Allerdings ist die chinesische Politik insofern konsistent, als China in früheren indisch-pakistanischen Krisen immer wieder

bilaterale Gespräche vorgeschlagen hatte. Damit hat es de facto die indische Position unterstützt, nicht aber die pakistanische.

Daneben sieht sich Pakistan von der internationalen Gemeinschaft massiv unter Druck gesetzt, nach den Vorgaben der Financial Action Task Force (FATF) gegen die Finanzströme terroristischer Gruppen und ihrer Netzwerke im eigenen Land vorzugehen. Die Unterstützung militanter Gruppen war indes ein zentrales Instrument der pakistanischen Kaschmirpolitik, die maßgeblich von den Streitkräften bestimmt wurde.

Der frühere Präsident Musharraf hatte 2016 öffentlich eingeräumt, dass der Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) Terrorgruppen wie Lashkar-e-Toiba (LeT) und Jaish-e-Mohammed (JeM) ausgebildet hatte. Die Armeeführung nutzte diese Gruppen jahrzehntlang, um ihre außenpolitischen Interessen gegenüber Afghanistan und Indien durchzusetzen. Die JeM hatte im Februar 2019 noch die Verantwortung für einen Anschlag im indischen Kaschmir übernommen. Obwohl die genannten Gruppen in Pakistan verboten sind, konnten deren Nachfolgeorganisationen und ihre Anführer weitgehend ungehindert operieren.

Angesichts der drohenden Sanktionen durch die FATF, die Pakistans internationale Kreditwürdigkeit beeinträchtigen würden, hat die Regierung seit Anfang 2019 eine Reihe von Maßnahmen gegen verbotene Organisationen getroffen. China, ebenfalls Mitglied in der FATF, billigte nach jahrelanger Blockade im Mai 2019, dass Masood Azhar, der Führer der JeM, in die Terrorliste der VN aufgenommen wurde. Damit signalisierte Beijing, dass es die pakistanische Politik hinsichtlich militanter Gruppen nicht länger mittragen werde.

Indien steht in der Kaschmirfrage hingegen vor anderen Herausforderungen. Selbst wenn die Unterstützung militanter Gruppen durch Pakistan nachlassen sollte: Im indischen Kaschmir ist seit 2016 eine lokale Radikalisierung zu beobachten. Auch pan-islamistische Gruppen wie al-Qaida und der »Islamische Staat« versuchen diese

für ihre Agenda auszunutzen. Die Zentralregierung in Neu-Delhi setzte die Landesregierung im Dezember 2018 ab. Damit ist derzeit kein politischer Dialog möglich, in deren Rahmen eine gewählte Landesregierung die moderaten Teile der Protestbewegung von den militanten Gruppen trennen könnte.

Im Streit über die Zugehörigkeit Kaschmirs hatte Indien in früheren Verhandlungen mit Pakistan signalisiert, dass auch der Status quo eine Lösung sein könnte: die dauerhafte Teilung des Gebiets. Doch seitdem Premierminister Modi 2014 sein Amt übernommen und CPEC 2015 offiziell begonnen hat, scheint sich auch die indische Position zu wandeln.

China hat wiederholt großes Interesse geäußert, dass Indien Teil der BRI wird. So schlug der chinesische Botschafter in Indien 2017 vor, den Namen des CPEC zu ändern und einen Korridor durch Kaschmir nach Indien zu legen, sollte Indien der BRI beitreten. Indien hat bislang jedoch alle chinesischen Angebote ausgeschlagen. Aus Sicht Neu-Delhis verletzt CPEC die nationale Souveränität Indiens, da er durch den pakistanischen Teil Kaschmirs verläuft, den Indien beansprucht. Anders als seine Vorgänger sprach Modi zudem wiederholt die Menschenrechtslage in Gilgit-Baltistan an, dem pakistanischen Teil Kaschmirs. Modi bekräftigte damit indirekt Indiens traditionelle Position, dass ganz Kaschmir Teil der Indischen Union ist. Angesichts der strategischen Bedeutung Gilgit-Baltistans für den CPEC könnte Kaschmir für Indien künftig weniger ein bilaterales Problem mit Pakistan sein, sondern ein Bestandteil der Auseinandersetzungen mit China.

CPEC könnte manchen außenpolitischen Entscheidungsträgern in Neu-Delhi auch als willkommener Anlass dienen, eine Teilnahme an der BRI aus Gründen der nationalen Souveränität abzulehnen. Wirtschaftlich wäre ein Mitwirken an der BRI für Indien durchaus attraktiv, um damit weitere chinesische Investitionen in den Aufbau der Infrastruktur zu gewinnen. Politisch wäre eine Teilnahme Indiens jedoch nur als Juniorpartner Chinas möglich, was für

Neu-Delhi angesichts der von Indien beanspruchten Gleichrangigkeit beider Staaten inakzeptabel wäre.

Regionale Kooperation: Das Ausklingen von SAARC

Das offensichtlichste »Opfer« der BRI und der gewandelten indisch-pakistanischen Beziehungen ist die regionale Kooperation im Rahmen der SAARC. Die 2006 von den SAARC-Mitgliedern vereinbarte South Asian Free Trade Area (SAFTA) brachte bislang keinen nennenswerten Anstieg des intraregionalen Handels. 2015 lag er bei lediglich knapp über sechs Prozent des gesamten Handels der Region. Durch die chinesischen BRI-Investitionen wird eher der bilaterale Handel der einzelnen Staaten mit China gefördert, weniger der intraregionale Warenaustausch. Das Volumen des direkten Handels zwischen Indien und Pakistan ist aufgrund ihrer bilateralen Probleme ohnehin nur gering.

Indien scheint, als Teil seiner Strategie der Entkoppelung von Pakistan, ebenfalls sein Interesse an SAARC verringert zu haben. Nach dem Anschlag in Uri im September 2016 boykottierte Neu-Delhi den SAARC-Gipfel in Islamabad. Zugleich forcierte die indische Regierung eine Wiederbelebung der 1997 gegründeten Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC). Im Rahmen des Gipfels der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) in Goa im Oktober 2016 organisierte Indien kurzfristig auch ein Programm mit den BIMSTEC-Staaten, zu denen auch SAARC-Mitglieder gehören.

Seit dieser Zeit hat es eine Reihe von Aktivitäten und Initiativen in der BIMSTEC gegeben. Zu seiner zweiten Amtseinführung 2019 lud Modi Staats- und Regierungschefs der BIMSTEC ein. Damit unterstrich er einmal mehr das Interesse Indiens, mittels seiner »Act East«-Politik die Beziehungen mit Ost- und Südostasien zu intensi-

vieren. In einer solchen Konstellation würde Pakistan für Indien keine Rolle mehr spielen.

Ausblick

Die Seidenstraßeninitiative hat Bewegung in die indisch-pakistanischen Beziehungen und den Kaschmirkonflikt gebracht. Dabei ist es für Pakistan, auch bedingt durch den wachsenden Druck der internationalen Gemeinschaft in Form des IWF oder der FATF, deutlich schwieriger geworden, seine bisherige Kaschmirpolitik unter diesen Bedingungen fortzusetzen.

Für Indien ist China und die BRI schon seit langem eine deutlich größere strategische Herausforderung, die nun auch zunehmend die Kaschmirfrage überlagert. Pakistan bleibt zwar angesichts der Angriffe terroristischer Gruppen ein sicherheitspolitisches Problem, doch ist über reguläre diplomatische Beziehungen hinaus in Indien kein Interesse an einem neuen Dialogformat erkennbar, um bilaterale Fragen wie Kaschmir, Terrorismus oder Handel zu erörtern. Kaschmir bleibt ungeachtet dessen ein Krisenherd, solange die Regierung in Neu-Delhi keine Strategie erkennen lässt, wie sie der lokalen Unzufriedenheit in Kaschmir politisch begegnen will.

Für die deutsche und europäische Politik bedeutet dies, dass sie sich künftig vielleicht weniger mit regionalen Konflikten wie Kaschmir oder regionalen Organisationen wie SAARC befassen muss. Dagegen werden innenpolitische Fragen wie Menschenrechte, die Rolle von Minderheiten, Meinungs- und Pressefreiheit sowie die Arbeitsbedingungen für westliche Nichtregierungsorganisationen und ihre zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen zu einer größeren Herausforderung für Deutschlands und Europas Umgang mit Indien und Pakistan.

Dr. habil. Christian Wagner ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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
doi: 10.18449/2019A40

SWP-Aktuell 40
Juli 2019