

Auszeit statt Annäherung

Die indisch-pakistanischen Beziehungen in der Abwärtsspirale

Christian Wagner

Mit dem Amtsantritt des neuen indischen Premierministers Narendra Modi verknüpften sich große Erwartungen, dass sich Indiens schwierige Beziehungen mit Pakistan verbessern würden. Nach mehr als einem Jahr Regierungszeit befindet sich das bilaterale Verhältnis aber in einer Abwärtsspirale und nicht am Beginn einer neuen Annäherung. Verschiedene Anläufe zu einem neuen Dialog sind gescheitert, beide Seiten haben sich auf ihre traditionellen Positionen in der Kaschmirfrage und bei der Bekämpfung des Terrorismus zurückgezogen. Weder für Indien noch für Pakistan hat die Annäherung gegenwärtig Priorität.

Unmittelbar nach seiner Wahl im Mai 2014 landete Premierminister Modi von der Bharatiya Janata Party (BJP) seinen ersten außenpolitischen Coup, als er die Staats- und Regierungschefs der Nachbarstaaten zu seiner Vereidigung nach Neu-Delhi einlud. Der Besuch von Premierminister Nawaz Sharif, der im Sommer 2013 die Regierung in Pakistan übernommen hatte, schien eine neue Phase der Annäherung einzuleiten. Beide Premierminister gelten als wirtschaftsfreundlich. Sharif hatte bereits 1999 mit dem damaligen indischen Premierminister Vajpayee (BJP) die Lahore-Deklaration unterzeichnet, um die bilateralen Beziehungen zu verbessern.

Die Flitterwochen der indisch-pakistanischen Beziehungen 2014 dauerten jedoch nicht lange. An der Kontrolllinie in Kaschmir und der internationalen Grenze kommt es immer wieder zu bewaffneten Zwischen-

fällen, für die sich beide Seiten gegenseitig verantwortlich machen. Im August 2014 sagte die indische Regierung Gespräche mit Pakistan ab, da sich der pakistanische High Commissioner in Delhi im Vorfeld der Gespräche mit Vertretern pro-pakistanischer Gruppen aus dem indischen Teil Kaschmirs getroffen hatte. Ein neuer Anlauf zum Dialog bahnte sich bei der Begegnung Modis und Sharifs auf dem Gipfeltreffen der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) im russischen Ufa im Juli 2015 an, als beide vereinbarten, dass ihre nationalen Sicherheitsberater mit Blick auf den Kampf gegen den Terrorismus Gespräche führen. Ende August wurden die anberaumten Gespräche in Delhi kurzfristig abgesagt, weil sich beide Seiten nicht auf eine gemeinsame Agenda verständigen konnten. Militante pakistanische Gruppen werden für eine Reihe von Terroranschlägen in Indien ver-

antwortlich gemacht, zuletzt jene im August 2015.

Beide Staaten haben sich im letzten Jahr auf altbekannte Positionen zurückgezogen, ihre Beziehungen befinden sich seither in einer beständigen Abwärtsspirale.

Indien

Neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit stellte die neue indische Regierung von Beginn an die Frage des Terrorismus in den Mittelpunkt der Beziehungen zu Pakistan. Erstens beschuldigten Premierminister Modi und hochrangige Mitglieder seiner Regierung den Nachbarn im Sommer 2014 mehrfach, den Terrorismus in Indien zu unterstützen. Außenministerin Sushma Swaraj machte deutlich, dass ein Dialog mit Pakistan nur bilateral – im Sinne des Shimla-Vertrags von 1972 – möglich sei und nur wenn Terror und Gewalt enden würden. Damit lehnt Indien die Einbeziehung von Vertretern kaschmirischer Gruppen wie der Hurriyat-Conference ab. Zweitens protestierte die indische Regierung gegen den geplanten China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). Dieser soll im Norden durch die Region Gilgit-Baltistan (GB) verlaufen, die nach indischer Auffassung zu Kaschmir gehört und seit 1947/48 illegal von Pakistan besetzt ist. Drittens haben Modi und führende Politiker der BJP keinen Zweifel daran gelassen, dass sie entschiedener auf einen neuerlichen Terroranschlag wie seinerzeit in Mumbai 2008 reagieren werden. Eine Reaktion könnten zum Beispiel gezielte Militärschläge in GB gegen die Lager militanter Gruppen sein. Im Mai 2015 erklärte der indische Verteidigungsminister Panikkar, dass »Terrorismus mit Terrorismus beantwortet werden muss«. Im Juni 2015 töteten indische Spezialeinheiten bei einer Operation in Myanmar mehrere Rebellen. Indien arbeitet seit vielen Jahren mit der Regierung in Myanmar zusammen, um gegen Rebellen im Grenzgebiet vorzugehen. Die Operation im Nordosten beinhaltete aber vor allem eine Botschaft an den Nachbarn im Nordwesten. So erklärte Singh Rathore,

Staatsminister für Information und Rundfunk, dass solche Operationen auch gegenüber Pakistan vorstellbar seien. In Reaktion auf den Anschlag gegen sein Parlament 2001 hat Indien unter dem Schlagwort der »Cold Start«-Doktrin in den letzten Jahren die Mobilisierung und das Zusammenwirken seiner Teilstreitkräfte verbessert. So erklärte der indische Armeechef, General Singh, Anfang September wiederum, dass seine Armee für einen kurzen Krieg bereit sei.

Pakistan

Nachdem die Annäherung im Sommer 2014 gescheitert war, zog sich Pakistan ebenfalls wieder auf seine altbekannten Positionen in den Beziehungen zu Indien zurück. Erstens stellte Premierminister Sharif in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) im September 2014 die Kaschmirfrage erneut ins Zentrum pakistanischer Außenpolitik. Dies war insofern ein Rückschritt, als Präsident Musharraf 2003 von den VN-Resolutionen abgerückt war und damit einen Grundstein für den sogenannten Verbunddialog gelegt hatte, im Zuge dessen sich die bilateralen Beziehungen von 2004 bis 2008 deutlich verbessert hatten. Zweitens hat Pakistan, trotz mehrfacher Ankündigungen, Indien bis heute nicht den Status einer Most Favored Nation (MFN) eingeräumt, den Indien ihm 1996 zuerkannt hatte. Auf pakistanischer Seite dominiert die vom Militär geprägte Sicht, dass zuerst bilaterale Konflikte wie jener um Kaschmir gelöst werden müssten, bevor die wirtschaftlichen Beziehungen ausgebaut werden können. Drittens operieren militante kaschmirische Gruppen, die gegen Indien kämpfen, weiterhin uneingeschränkt in Pakistan. So tritt zum Beispiel Hafiz Saeed, der Führer der Jamaat-ud-Dawa (JuD), die als Wohlfahrtsorganisation der Terrorgruppe Lashkar-e-Toiba (LeT) gilt, nach wie vor öffentlich auf. Die JuD steht zwar auf der Sanktionsliste der Vereinten Nationen (VN), ist in Pakistan aber nicht offiziell verboten. Saeed gilt als einer der Hauptverantwortlichen für den An-

schlag in Mumbai 2008. Viertens bezichtigte die pakistanische Regierung im Frühjahr 2015 Indien erneut, den Terrorismus in Pakistan zu unterstützen, unter anderem in den Stammesgebieten und in Balutschistan. In dieser Provinz an der Grenze zu Iran und Afghanistan kämpfen seit vielen Jahren verschiedene militante Gruppen für eine größere Autonomie bzw. Unabhängigkeit. Schließlich erklärte der pakistanische Chief of Army Staff (COAS), General Sharif, Ende August Indien einmal mehr zur einzigen externen Bedrohung des Landes und bekräftigte damit das klassische Feindbild. Pakistan hat auf die militärische Modernisierung und Aufrüstung Indiens mit dem Ausbau seiner Streitkräfte reagiert und taktische Nuklearwaffen für den Kriegsfall entwickelt.

Divergierende außenpolitische Schwerpunkte

Es gibt offensichtlich auf beiden Seiten momentan weder den politischen Willen noch die wirtschaftlichen Anreize, das bilaterale Verhältnis zu verbessern. Stattdessen werden in altbekannter Manier die traditionellen Feindbilder gepflegt. Die zwischenzeitlichen Fortschritte, wie sie im Rahmen des Verbunddialogs zwischen 2004 und 2008 erzielt wurden, haben damit ebenso an Bedeutung verloren wie die informelle Einigung zu Kaschmir von 2007. Zumindest ist noch eine Reihe von Regelungen in Kraft, die zum Beispiel den Handel zwischen beiden Teilen Kaschmirs betreffen. Das Interesse an einer Annäherung mit dem Ziel, eine unbeabsichtigte Eskalation und eine weitere Krise zu verhindern, scheint für beide Seiten keine hohe Priorität zu haben. Indien und Pakistan entfernen sich mit ihren außenpolitischen Forderungen und Schwerpunktsetzungen eher voneinander.

Wirtschaftlich setzt Pakistan auf die engere Zusammenarbeit mit China. Die Regierung knüpft große Hoffnungen an die geplanten Investitionen im Rahmen des China-Pakistan Economic Corridor (CPEC), die sich insgesamt auf rund 28 Milliarden

US-Dollar belaufen. Der Korridor soll den Hafen von Gwadar am Indischen Ozean mit dem Westen Chinas verbinden. Indien setzt dagegen mit Modis »Make in India«-Initiative auf eine stärkere Industrialisierung und Einbindung der indischen Wirtschaft in die Produktionsnetzwerke der Weltwirtschaft. Hierfür hat Indiens Premier auf seinen Auslandsreisen umfangreiche Investitionszusagen aus den USA, Japan, China und Westeuropa erhalten.

Politisch bieten sich momentan ebenfalls kaum Anknüpfungspunkte. Indien zeigt wenig Interesse, über Kaschmir zu verhandeln – Pakistan wiederum hat kaum Interesse an Verhandlungen über die Eindämmung des Terrorismus. Es kommt im indischen Jammu und Kaschmir (J&K) zwar weiterhin zu Anschlägen und lokalen Protesten, doch hat die hohe Wahlbeteiligung bei den letzten Landtagswahlen Ende 2014 die Legitimität der indischen Demokratie gestärkt. Die BJP ist seitdem erstmals an einer Landesregierung in J&K beteiligt. Abzuwarten bleibt, wie sie mit der Forderung nach größerer Autonomie für den Bundesstaat umgeht. Im nationalen Wahlkampf 2014 hatte sie noch für die Abschaffung der in Artikel 370 der indischen Verfassung festgelegten Privilegien für J&K geworben.

In Pakistan versuchen islamistische Gruppen, den Kaschmirkonflikt durch eine Politisierung der Wasserverteilung auf der innenpolitischen Agenda zu halten. Die Regierung in Islamabad muss zugleich eine Gratwanderung im Hinblick auf den Status der Region Gilgit-Baltistan vollziehen. Formal gilt die zu Kaschmir zählende Region immer noch als »umstrittenes Gebiet« im Sinne der VN-Resolutionen, die von Pakistan unterstützt werden. Pakistan kann das Gebiet somit nicht zu einer Provinz im Sinne der Verfassung aufwerten, da es mit einer solchen Integration seine Ansprüche im Sinne der VN-Resolutionen preisgeben würde. Andererseits hat die ausbleibende Entwicklung zahlreiche Proteste in der Region hervorgerufen. In der Folge hat die Regierung in Islamabad eine Reihe von Reformen eingeleitet, um der Region

zumindest eine größere Autonomie zu verleihen.

Außenpolitisch stellt der Konflikt zwischen Iran und Saudi-Arabien Pakistan vor eine neue Herausforderung. Das an Pakistan gerichtete Ersuchen der saudischen Regierung, Truppen für den Einsatz im Konflikt im Jemen zu entsenden, wurde zwar abschlägig beschieden, hat aber den außenpolitischen Horizont Pakistans verändert. Auf der einen Seite ist das Land finanziell stark von Saudi-Arabien abhängig und pflegt seit vielen Jahren auch eine militärische Kooperation mit dem Königreich. Auf der anderen Seite hat Pakistan die nach dem Iran zweitgrößte schiitische Bevölkerung und ein großes Interesse am Bau einer Pipeline mit dem Nachbarn. Zudem tobt in Pakistan seit vielen Jahren eine blutige Auseinandersetzung zwischen militanten sunnitischen und schiitischen Gruppen. Sehr aufmerksam werden auch die Aktivitäten des »Islamischen Staates« (IS) verfolgt, seitdem sich einzelne Talibanführer in der Stammesregion dem IS angeschlossen haben.

Nach dem ersten Jahr seiner Amtszeit hat Premierminister Modi mehr außen- als innenpolitische Erfolge vorzuweisen. Neben seiner wirtschaftspolitischen Agenda steht geostrategisch das Verhältnis zu China im Mittelpunkt seiner Außenpolitik. Bei ihren beiden bisherigen Treffen – im Oktober 2014 in Washington und im Januar 2015 in Neu-Delhi – haben Modi und US-Präsident Obama den chinesischen Territorialansprüchen im Südchinesischen Meer eine deutliche Absage erteilt. Ähnliche Positionen vertrat Modi bei seinen Besuchen in Japan und Südostasien. Trotz dieser geostrategischen Weichenstellung hat Indiens Premier mit seinem Peking-Besuch im Februar 2015 auch das wirtschaftliche und politische Verhältnis zur neuen chinesischen Regierung verbessert, arbeiten doch beide Staaten etwa im Rahmen der BRICS-Gruppe zusammen.

Seine ersten außenpolitischen Visiten führten Modi zu den Nachbarn in Südasien, was die Bedeutung der Region in seiner außenpolitischen Agenda unterstrich. Seitdem zeichnet sich eine Zweiteilung der

indischen Außenpolitik gegenüber Südasien ab, in der zwischen Pakistan und den übrigen Staaten unterschieden wird. Während sich die Beziehungen zu Nepal, Bhutan, Bangladesch, Afghanistan und Sri Lanka gut entwickelt haben, befindet sich das Verhältnis mit Pakistan in einer Abwärtsspirale. Einzig im Rahmen der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) kommt es noch zu bilateralen Kontakten mit der Regierung in Islamabad.

Ausblick

Die anhaltenden Zwischenfälle und die kriegerische Rhetorik erwecken den Eindruck, als ob beide Staaten auf die nächste Krise zusteuern. In Indien wie auch in Pakistan bestimmen bis auf weiteres die Hardliner den außenpolitischen Kurs gegenüber dem Nachbarn. Momentan gibt es daher wenig Hoffnung auf einen dauerhaften Dialog oder gar einen Ausbau der Beziehungen.

Die nukleare Abschreckung erweist sich als fragil, da es nach wie vor zu Terroranschlägen kommt. So könnte ein Anschlag mit den Dimensionen von Mumbai 2008 die Gewalt erneut eskalieren lassen. Die nächste Krise und die Gefahr einer nuklearen Eskalation werden wie schon 1999 und 2001 ein umfangreiches Engagement der internationalen Gemeinschaft nach sich ziehen, vor allem seitens der USA.

Ein Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse wäre die sogenannte Backchannel-Diplomatie, die die Grundlagen für einen neuen Dialog ausloten kann. Eine Alternative wäre eine neue außenpolitische Initiative wie im Frühjahr 2003, als der indische Premierminister Vajpayee völlig überraschend neue Gespräche mit Pakistan ankündigte, die den Weg für den Verbunddialog ab 2004 ebneten. Es bleibt zu hoffen, dass diese Möglichkeiten vor der nächsten großen Krise genutzt werden und nicht erst danach.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
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