

Eine »roadmap« für Kaschmir?

Christian Wagner

Die Eröffnung einer Buslinie zwischen dem indischen und dem pakistanischen Teil Kaschmirs am 7. April 2005 sowie der Indienbesuch Präsident Musharrafs vom 16. bis 18. April haben dem Prozeß der Annäherung beider Staaten einen deutlichen Schub gegeben. In ihrer gemeinsamen Abschlusserklärung unterstrichen beide Seiten, daß sie den eingeleiteten Friedensprozeß als irreversibel erachten. Zudem haben sie neue Ansätze zur Lösung des Kaschmirkonflikts erörtert, die Konturen einer »roadmap« erkennen lassen. Diese Entwicklungen geben Anlaß zu der Hoffnung, daß die im April 2003 begonnene Annäherung eine nachhaltige Verbesserung des indisch-pakistanischen Verhältnisses zeitigen wird. Der Erfolg der Initiative wird davon abhängen, inwieweit Musharraf sie gegen die innenpolitischen Widerstände in Pakistan durchsetzen kann.

Standen Indien und Pakistan im Sommer 2002 noch am Rande einer kriegerischen Auseinandersetzung, so haben sich die Verhältnisse auf dem Subkontinent in den letzten drei Jahren deutlich in Richtung Annäherung und Kooperation verschoben. Der Versuch beider Staaten, den internationalen Kampf gegen den Terrorismus für ihre außenpolitische Agenda in Kaschmir zu nutzen, hatte keinen Erfolg. Im April 2003 bot der damalige indische Premierminister Vajpayee mit seiner Rede in Srinagar, der Hauptstadt des indischen Bundesstaates Jammu & Kaschmir (J&K), Pakistan eine Wiederaufnahme des Dialogs an. Nach dem gescheiterten Lahore-Prozeß 1999 und dem mißglückten Gipfeltreffen in Agra 2001 war dies der dritte Versuch, eine dauerhafte Entspannung im indisch-pakistanischen Verhältnis herbeizuführen.

Beide Seiten haben seitdem zahlreiche vertrauensbildende Maßnahmen vorgeschlagen und gemeinsame Arbeitsgruppen zur Klärung verschiedener bilateraler Probleme eingerichtet, unter denen Kaschmir auf pakistanischer Seite und die Frage des Terrorismus auf indischer Seite die höchste Priorität einnehmen. Trotz des schleppenden Verlaufs der Verhandlungen konnten die Reisemöglichkeiten, der Austausch in den Bereichen Kultur und Sport sowie die wirtschaftlichen Beziehungen beider Staaten allmählich ausgeweitet werden. Der Regierungswechsel in Indien im Frühsommer 2004 – die hindu-nationalistische Bharatiya Janata Party (BJP) wurde von der United Progressive Alliance (UPA) unter Führung der Kongreßpartei abgelöst – hat den Prozeß der Annäherung nicht unterbrochen.

Der 2003 von Pakistan vorgeschlagene Waffenstillstand an der Kontrolllinie hat bis auf wenige Zwischenfälle gehalten. Der von Indien entlang dieser Linie errichtete Zaun hat die Infiltration militanter Gruppen reduziert. Dank des Rückgangs der Gewalt in J&K konnte Indien einen Teil seiner Sicherheitskräfte aus der Unruheprovinz abziehen. Ebenfalls im Herbst 2003 hatte die indische Seite die Einrichtung einer Busverbindung zwischen Srinagar in J&K und Muzaffarabad im pakistanisch kontrollierten Azad Kaschmir vorgeschlagen. In den Verhandlungen stritten beide Seiten lange über die Reisedokumente, da Pakistan ganz Kaschmir als umstrittenes Gebiet gemäß den Resolutionen der Vereinten Nationen (VN) ansieht, wohingegen Indien von der Zugehörigkeit ganz Kaschmirs zur Indischen Union ausgeht. Beim Besuch des neuen indischen Außenministers Natwar Singh in Islamabad im Februar 2005 fanden beide Seiten schließlich einen Kompromiß.

Buslinie und Cricket-Gipfel

Die Auseinandersetzungen um Kaschmir haben seit 1947 drei der vier indisch-pakistanischen Kriege sowie ungezählte politische und militärische Krisen verursacht. Vor diesem Hintergrund ist die Eröffnung der Buslinie am 7. April als Zäsur zu verstehen und als Ausdruck der neuen Qualität der bilateralen Beziehungen. Die im Vertrag von Simla 1972 festgelegte Kontrolllinie ist damit erstmals für Kaschmiris und Bürger beider Staaten durchlässig geworden. Wie nicht anders zu erwarten, haben militante Gruppen versucht, durch einen Anschlag in Srinagar die Jungfernfahrt in letzter Minute zu verhindern. Da die Militanten angekündigt haben, den »Bus zu einem Sarg« machen zu wollen, werden die Busse bis auf weiteres trotz großer Nachfrage nur eingeschränkt und unter umfassenden Sicherheitsvorkehrungen verkehren können.

Präsident Musharraf nutzte den Besuch eines Cricket-Matches des pakistanischen Teams in Delhi vom 16. bis 18. April zu

Gesprächen mit Premierminister Singh, Vertretern der oppositionellen BJP und Delegierten der All Party Hurriyat Conference (APHC) aus Kaschmir. Die am 18. April veröffentlichte Erklärung war lange von den Delegationen beraten worden, bevor sie schließlich auf Intervention der beiden Regierungschefs verabschiedet wurde. Ein erneutes Scheitern wie in Agra 2001, als keine gemeinsame Erklärung zustande kam, wäre ein herber Rückschlag für den Annäherungsprozeß gewesen. Das Kommuniqué hat nicht nur diesen Prozeß gestärkt, sondern auch neue Ideen zur Regelung der Kaschmirfrage in die öffentliche Diskussion getragen.

Erstens haben beide Seiten bekräftigt, daß der Friedensprozeß irreversibel ist. Folglich dürften der Waffenstillstand und die bereits eingeleiteten vertrauensbildenden Maßnahmen weiterhin Bestand haben. *Zweitens* wurde unterstrichen, daß terroristische Anschläge den Prozeß nicht behindern werden. Dadurch stuft Pakistan die Aktionen militanter Gruppen in J&K erstmals als terroristische Akte ein und entzog ihnen somit den Rückhalt. Indien kann nunmehr im Gegenzug darauf verzichten, Pakistan für mögliche weitere Anschläge dieser Gruppen verantwortlich zu machen. *Drittens* spricht die Erklärung von einer endgültigen Lösung (*final settlement*) der Kaschmirfrage als Ziel des angelaufenen Prozesses. Dies bedeutet gegenüber den vorangegangenen Vereinbarungen eine deutliche Klarstellung, die pakistanischen Vorstellungen entgegenkommt. Allerdings ist kein zeitlicher Rahmen definiert, was wiederum indischen Interessen entspricht. *Viertens* wird in dem Kommuniqué beteuert, daß die Kontrolllinie durchlässiger und auch für den Handel geöffnet werden soll. Weitere Vereinbarungen betreffen den Ausbau der Straßen- und Eisenbahnverbindungen zwischen beiden Ländern sowie die Einsetzung gemeinsamer Wirtschaftskommissionen zur Ausweitung des offiziellen Handels. Langfristig könnte Pakistan Indien die Meistbegünstigungsklausel im Rahmen der Welthandelsorganisation

gewähren. Vorschläge wie die Eröffnung von Konsulaten in Mumbai und Karachi werden seit längerem erörtert, ihre Umsetzung sollte nun einen neuen Schub erfahren.

Musharraf führte nicht nur mit der indischen Regierung Gespräche, sondern auch mit Repräsentanten der APHC, die von Pakistan als Vertretung der Kaschmiris angesehen wird. Im Anschluß daran gab er seinem Unmut über die Spaltung und Uneinigkeit der APHC deutlichen Ausdruck. Während der radikale Flügel unter Syed Ali Geelani den Prozeß der Annäherung Pakistans an Indien kritisch sieht und als dritte Partei in diesem Prozeß beteiligt werden will, ist die gemäßigte Fraktion um Mirwaiz Umar Farooq zu einem Dialog mit der indischen Regierung bereit. Nach dem Willen Musharrafs soll der Prozeß jedoch künftig von der politischen Führung in beiden Ländern vorangetrieben werden, was die Bedeutung kaschmirischer Gruppen wie der APHC verringert. Mindestens ebenso bedeutsam wie seine Kritik an der APHC war der Hinweis Musharrafs, daß er auch die gewählte Landesregierung im indischen J&K als Stimme der Kaschmiris betrachtet.

Eine »roadmap« für Kaschmir?

In den vergangenen Monaten hatten Indien und Pakistan wiederholt deutlich gemacht, welche Lösungen der Kaschmirfrage für sie auf gar keinen Fall akzeptabel sind. So hatte Pakistan die von Indien immer wieder ins Spiel gebrachte Umwandlung der Kontrolllinie in eine internationale Grenze abgelehnt. Indien wiederum hatte Vorschläge Pakistans für eine Neuaufteilung Kaschmirs mit dem Hinweis auf die Unveränderbarkeit der bestehenden Grenzen zurückgewiesen. Die von beiden Seiten in diesem Kontext geforderte Flexibilität der Vorschläge jenseits bekannter Positionen hat nach den Gesprächen Musharrafs mit der indischen Regierung und dem APHC konkretere Form angenommen, so daß die

Konturen einer »roadmap« für Kaschmir erkennbar werden.

Der Ausbau der Beziehungen zwischen beiden Teilen Kaschmirs und die jetzt öffentlich geführte Diskussion etwa über Formen der Autonomie oder eine mögliche gemeinsame Kontrolle der Region zielen offenkundig darauf ab, die Kontrolllinie langfristig durchlässiger und im Zuge dessen als Streitpunkt überflüssig zu machen. Entsprechende Ideen, die seit Jahren von Experten in unterschiedlichster Form diskutiert werden, visieren eine »weiche Grenze« in Kaschmir an. Würde sie Realität, wäre weder die Kontrolllinie eine offizielle Grenze noch würden die bestehenden Grenzen verändert. Zugleich könnte durch entsprechende Verfassungsregelungen die interne Autonomie des indischen und pakistanischen Teils Kaschmirs beträchtlich ausgeweitet werden, was den Forderungen der Kaschmiris nach größerer Selbstverwaltung entgegenkäme. Die Kaschmiris selbst werden zwar ihre Vorstellungen einbringen können, doch haben Gruppen wie die APHC ihren Anspruch als (selbsternannte) dritte Partei eingebüßt.

Befürworter, Gegner, Unterstützer

Die gemeinsame Erklärung und die neuen Vorschläge fanden ein überwiegend positives Echo in beiden Ländern. In Indien besteht ein breiter Konsens zwischen Regierung und Opposition über die Annäherung an Pakistan, hat doch die oppositionelle hindu-nationalistische BJP den Prozeß 2003 selbst in Gang gebracht. Alle indischen Parteien setzen auf einen Prozeß, der analog zum indisch-chinesischen Dialog verläuft. In diesem Dialog hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe die strittige Frage der Grenzziehung zugunsten einer Ausweitung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen in den Hintergrund gerückt.

In Pakistan sind die Reaktionen gemischter. Große Teile der Presse haben sich positiv geäußert, allerdings gibt es auch Skepsis gegenüber den neuen Entwicklungen. Führende Politiker der oppositionellen isla-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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

mistischen Muttahida Majlis-i-Amal (MMA) kritisieren, daß mit den Vereinbarungen die Kaschmirfrage in den Hintergrund gedrängt wird. Teile der englischsprachigen Presse beklagen, daß Musharraf von bisherigen Positionen Pakistans abweicht, ohne dafür entsprechende Gegenleistungen Indiens zu erhalten. Militante Gruppen in Kaschmir werfen dem pakistanischen Präsidenten einen Ausverkauf der Interessen Kaschmirs vor und haben eine Fortsetzung ihrer gewaltsamen Aktionen angekündigt. Sollte es zu Anschlägen auf die neue Busverbindung kommen, würden erstmals auch Angehörige von Familien im pakistanisch kontrollierten Azad Kaschmir getroffen. Abzuwarten bleibt, welche Wirkung solche pakistanischen Opfer auf die Unterstützung für die Militanten haben werden.

Die Reaktionen in Pakistan zeigen zugleich, daß der Prozeß der Annäherung an Indien auf das engste mit der Person Präsident Musharrafs verbunden ist. Hatte er 1999 den Lahore-Prozeß noch mit der militärischen Offensive in Kargil erfolgreich torpediert, dürfte er selbst nun mit seiner Politik noch stärker ins Visier militanter Gruppen geraten. In die letzten Anschläge auf ihn waren militante Gruppen aus Kaschmir ebenso wie Angehörige der Streitkräfte verwickelt. Angesichts solcher Widerstände in Pakistan ist das Zeitfenster für weitere Initiativen zwischen beiden Staaten eng begrenzt. Nach den nächsten Wahlen 2007 wird Musharraf seine gegenwärtige Doppelrolle als Präsident und Oberbefehlshaber der Armee kaum noch fortsetzen können. Ob eine nachfolgende Regierung der großen Parteien seine Politik der Annäherung an Indien gegen die innenpolitischen Widerstände und ohne eine entsprechende Rückendeckung des Militärs gleichermaßen weiterführen kann, erscheint zweifelhaft. Indien kann in diesem Zeitrahmen die Position Musharrafs stärken, wenn weitere Vereinbarungen nicht nur die bilateralen Beziehungen verbessern, sondern auch mit Fortschritten in der Kaschmirfrage verbunden sind, zum Beispiel mit einer Reduzierung der Sicher-

heitskräfte und einer Verbesserung der Menschenrechtssituation in J&K.

Die internationale Gemeinschaft und die Großmächte drängen Indien und Pakistan seit Jahren auf bilaterale Verhandlungen zur Beilegung des Kaschmirkonflikts. Mittlerweile ist dies erreicht, denn die von Pakistan unter Verweis auf die VN-Resolutionen oder das Selbstbestimmungsrecht der Kaschmiris seit langem erhobene Forderung nach einer Internationalisierung des Konflikts spielt in den neueren Vorschlägen keine Rolle mehr.

Eine vorsichtige externe Unterstützung des Prozesses kann an mehreren Punkten ansetzen. *Erstens* können die wirtschaftlichen Beziehungen zu beiden Ländern ausgebaut werden, um innenpolitisch jenen Kräften Auftrieb zu geben, die auf eine Politik des »Wandels durch Handel« setzen. Da, *zweitens*, Präsident Musharraf in diesem Prozeß weitaus größere innenpolitische Widerstände zu überwinden hat als Premierminister Singh auf indischer Seite, muß der Reformprozeß in Pakistan mit größerem Nachdruck unterstützt werden. Schwerpunkte sollten die Reform des Bildungssektors und vor allem der Koranschulen, die Eindämmung der religiösen Gewalt sowie die künftige Rolle der Streitkräfte im politischen System sein. *Drittens* ist die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Kaschmir ein zentrales Erfordernis, das im politischen Dialog mit beiden Staaten thematisiert werden kann.

Ausblick

Die Ereignisse vom April 2005 haben unzweifelhaft frischen Wind in die indisch-pakistanischen Beziehungen und in die Kaschmirfrage gebracht. Allmählich zeichnen sich die Konturen eines Kompromisses zwischen den unterschiedlichen Positionen Pakistans, Indiens und der Kaschmiris ab. Das Bekenntnis zur Unumkehrbarkeit des Friedensprozesses und damit indirekt auch der Verzicht auf eine militärische Lösung des Kaschmirkonflikts sollten nachhaltig für Entspannung sorgen.