

Indien als strategischer Partner der USA

Christian Wagner

Die Beziehungen zwischen Indien und den USA haben mit der Unterzeichnung des Abkommens über die zivile Nutzung der Atomenergie am 2. März 2006 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Das Abkommen markiert zugleich eine Zäsur in den beiderseitigen Beziehungen: Nach über 30 Jahren können die USA ihre Sanktionen gegen Indien aufheben, die seit dem ersten indischen Atomversuch 1974 das bilaterale Verhältnis belastet haben. Im Gegenzug für seine De-facto-Anerkennung als Atommacht unterstellt Indien die zivilen Teile seines Nuklearprogramms der Aufsicht der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO). Schließlich unterstreicht das Abkommen den Wunsch der USA, Indien als Gegengewicht zu China im asiatisch-pazifischen Raum aufzubauen. Ungeachtet der Fragen, die die Vereinbarung für die Zukunft des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) aufwirft, verändert sich auch Indiens internationale Rolle. Welchen Herausforderungen sieht sich Indien als Atommacht und strategischer Partner der USA künftig gegenüber? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für deutsche und europäische Politik?

Indien hatte sich in den Jahrzehnten zuvor nur einmal vertraglich enger an eine Supermacht gebunden: Der indo-sowjetische Freundschaftsvertrag 1971, den Indira Gandhi vor dem Hintergrund der Annäherung der USA an China und der Krise in Ostpakistan einging, blieb für die indische Außenpolitik indes ohne größere Folgen. Indien, das offiziell zum sowjetischen Einmarsch in Afghanistan schwieg, konnte seine Politik der Blockfreiheit fortführen und dank der guten Beziehungen zur Sowjetunion die eigene Energieversorgung sichern. Viel spricht dafür, dass die strategische Partnerschaft mit den USA der Indischen Union einen deutlich höheren

außenpolitischen Preis abverlangen wird. Die Folgen werden sich in der außenpolitischen Debatte im Innern, im regionalen Engagement Indiens und in den Beziehungen zu China niederschlagen.

Die innenpolitische Diskussion: Das Ende der Unabhängigkeit?

Das Abkommen über die zivile Nutzung der Atomenergie war nur einer von mehreren Verträgen, die während des Besuchs von Präsident Bush in Indien unterzeichnet wurden. Mit ihnen sollen die bilateralen Beziehungen im Rahmen der im Januar 2004 begonnenen Initiative *Next Steps in*

Strategic Partnership (NSSP) weiter vertieft werden. Präsident Bush und seine Berater haben wiederholt geäußert, dass sie Indien bei seinem Aufstieg zur Großmacht unterstützen wollen. Für Indien ist der Vertrag über die Nuklearzusammenarbeit ein großer diplomatischer Erfolg. Mit der De-facto-Anerkennung als Atommacht hat das Land endlich jenen internationalen Status erreicht, um den sich seine Regierungen seit der Unabhängigkeit 1947 bemüht hatten.

Indien verpflichtet sich in dem Vertrag unter anderem, den zivilen vom militärischen Sektor seiner Nuklearanlagen abzutrennen und der Aufsicht der IAEA zu unterstellen. Obwohl das Land damit sein militärisches Nuklearprogramm weiterentwickeln kann, unterstehen fortan zwei Drittel seiner Atomanlagen der internationalen Kontrolle. Im Gegenzug erhält Indien Zugang zu ziviler Nukleartechnologie der USA. Auf sie ist Neu-Delhi dringend angewiesen, denn die angestrebten Wachstumsraten von sieben bis acht Prozent können nur erreicht werden, wenn die Engpässe in der chronisch defizitären Energieversorgung überwunden werden. Dabei kommt dem Ausbau der Atomenergie, die bislang nur einen Anteil von knapp drei Prozent an der Energieproduktion hat, eine besondere Rolle zu.

Der Direktor der IAEA hat das indisch-amerikanische Abkommen begrüßt, die Atommächte Frankreich, Großbritannien und Russland haben ihre Bereitschaft zu ähnlichen Übereinkünften mit Indien signalisiert. Die Umsetzung des Vertrags bleibt aber von der Zustimmung der Nuclear Suppliers Group (NSG) und des amerikanischen Kongresses abhängig. Die NVV-Lobby hat bereits harte Verhandlungen angekündigt, doch besitzt mittlerweile auch die Indien-Lobby im Kongress ein beträchtliches Gewicht. Für Indien bedeutet die enge Anbindung an die USA die Abkehr von den Prinzipien einer eigenständigen und unabhängigen Außenpolitik. Diese Prinzipien waren noch 2004 im Regierungsprogramm festgeschrieben worden, das die United Progressive Alliance (UPA) unter

Führung der Kongresspartei mit den Linksparteien unter Führung der Communist Party of India/Marxist (CPM) vereinbart hatte. Letztere sehen in dem Agreement denn auch einen Bruch mit den Grundpositionen indischer Außenpolitik und hatten zu Demonstrationen gegen US-Präsident Bush aufgerufen. Die internationale Kontrolle des Nuklearprogramms wurde auch von Teilen der strategischen Establishments sowie der oppositionellen Bharatiya Janata Party (BJP) kritisiert, die darin eine Einschränkung der Unabhängigkeit und Souveränität Indiens erblicken.

Zudem wird sich Indien als Atommacht und strategischer Partner der USA bei internationalen Krisen künftig anders positionieren müssen. Die bisherige Strategie, sich ausschließlich an den nationalen Interessen zu orientieren, dürfte angesichts der internationalen Aufwertung und der gewachsenen Ansprüche der USA an Neu-Delhi nicht mehr durchzuhalten sein. Vermutlich wird Washington als strategischer Partner fortan in Krisensituationen – wie gegenwärtig im Streit über das iranische Atomprogramm – darauf drängen, dass Indien seine Position stärker mit jener der USA abstimmt. In der Vergangenheit zeigten sich in solchen Krisen eher Unterschiede als Gemeinsamkeiten. Erstens kontrastiert Indiens langjähriges Engagement in den Vereinten Nationen und sein hoher Beitrag an Blauhelmsoldaten für Peace-keeping-Einsätze auffällig mit der US-Strategie, Koalitionen williger Staaten zur Lösung regionaler Krisen zu schmieden. Und zweitens gab es bereits während des Irakkriegs eine Diskussion, ob indische Truppen nicht die von den USA geführte Koalition unterstützen sollten. Angesichts der innenpolitischen Widerstände schwenkte die damalige BJP-Regierung schließlich auf eine diplomatische Lösung im Rahmen der UN ein.

Premierminister Manmohan Singh erntet mit dem Abkommen die Früchte, deren Saat sein Amtsvorgänger A. B. Vajpayee (BJP) gelegt hat. Vajpayee hatte die Basis für das gemeinsame Programm *Next*

Steps in Strategic Partnership geschaffen und die wirtschaftliche, politische und militärische Zusammenarbeit mit den USA deutlich intensiviert. Die Herausforderung für die beiden großen Parteien im indischen Parlament wird darin bestehen, bei internationalen Krisen die kurzfristigen Kalküle parteipolitischer Konkurrenz hintanzustellen und im Interesse der strategischen Partnerschaft mit den USA eine gemeinsame Linie zu finden. Chancen hierfür sind vorhanden, denn trotz einer eloquenten amerikakritischen Öffentlichkeit genießen die USA in Indien wie in kaum einem anderen Land ein sehr hohes Ansehen.

Die regionale Ebene: Demokratie und Außenpolitik?

Ihre neue internationale Verantwortung wurde den indischen Entscheidungsträgern mit den Reden von Präsident Bush vor und während seines Indienaufenthalts deutlich vor Augen geführt. Bush äußerte unmissverständlich, dass die USA und Indien als älteste und größte Demokratien weltweit demokratische Regierungsformen fördern und die Achtung der Menschenrechte anmahnen müssten. Diese Mission steht jedoch in einem offensichtlichen Widerspruch zur Haltung der indischen Führung, die sich zwar einerseits ihrer demokratischen Tradition rühmt, andererseits aber immer deutlich gemacht hat, dass sie keine Außenpolitik des *regime change* verfolgt. Eine gemeinsame indisch-amerikanische Strategie zur Demokratieförderung wird sich deshalb nicht ohne weiteres verwirklichen lassen. Die bisherigen Interventionen Indiens in seiner Region – unter anderem in Sri Lanka – waren zumeist sicherheitspolitisch motiviert und im übrigen nur wenig erfolgreich. Sie haben zudem die Vorbehalte der Nachbarstaaten gegenüber einer indischen Einmischung vergrößert. Darüber hinaus zeigt das von Präsident Bush angesprochene Beispiel Nepal, dass Indien und die USA eher abweichende Strategien verfolgen. Neu-Delhi hat in den vergangenen Monaten auf eine Annähe-

rung zwischen den Maoisten und den politischen Parteien gesetzt und die Bedeutung des Monarchen im politischen System relativiert. Dagegen setzt Washington stärker auf einen Ausgleich zwischen dem König und den Parteien, um die Maoisten politisch zu isolieren.

Am ehesten vorstellbar ist eine Zusammenarbeit mit den USA, bei der sich Indien etwa auf den Aufbau von Infrastruktur, die Durchführung von Wahlen oder die Ausbildung von Polizeikräften beschränkt, wie dies ansatzweise bereits in Afghanistan geschehen ist. Sollten jemals indische Truppenverbände in einer Koalition mit den USA in Krisenherden intervenieren, so würde sich die Form ihres Einsatzes wohl am Beispiel Japans orientieren: Die japanischen Einheiten im Irak sind nicht in die militärischen Kommandostrukturen integriert und konzentrieren sich auf Projekte im humanitären Bereich.

Eine Sonderrolle im regionalen Kontext spielen die Beziehungen Indiens und der USA zu Pakistan. Die Südasienreise Präsident Bushs hat die seit langem zu beobachtende Aufwertung Indiens gegenüber Pakistan in der US-Außenpolitik zementiert. Pakistans Präsident Musharraf hatte sich die Unterstützung Bushs in der Kaschmirfrage und ein ähnliches Nuklearabkommen wie mit Indien erhofft. Doch brachte der US-Präsident nicht einmal einen »Lollipop« mit nach Pakistan, wie es eine dortige Tageszeitung prägnant formulierte. Das Nuklearabkommen und die intensivierte militärische Zusammenarbeit Indiens mit den USA soll aber nach dem Willen Neu-Delhis nicht zu einer Verschlechterung des indisch-pakistanischen Verhältnisses führen. Beide Länder haben in den letzten drei Jahren ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nachhaltig verbessert und eine Reihe vertrauensbildender Maßnahmen eingeleitet. Und für die USA bleibt Pakistan nach wie vor ein strategischer Partner im Kampf gegen den Terrorismus. Pakistan erhält militärische Unterstützung, wenngleich in geringerem Umfang als Indien.

Die internationale Ebene:

»bandwagoning« oder »balancing«?

Für Teile der US-Administration ist die Aufwertung Indiens zu einem Gegengewicht Chinas eines der wichtigsten Motive ihrer Politik. Allerdings ist fraglich, ob sich Indien vorbehaltlos an Sicherheitsdesigns orientieren wird, denen eine solche Strategie des *bandwagoning* zugrunde liegt. Zwar gelten Indien und China als Rivalen, deren Grenzstreitigkeiten bis heute nicht beigelegt sind, doch haben sich ihre Beziehungen in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Der wechselseitige Handel verzeichnet hohe Steigerungsraten, und die gemeinsame Arbeitsgruppe zur Klärung der Grenzfrage ist 2003 politisch aufgewertet worden. Mittlerweile wird China von der strategischen Gemeinschaft in Delhi nicht mehr nur als Rivale, sondern zunehmend auch als Partner wahrgenommen. Die Volksrepublik ist nach den USA zum zweitwichtigsten Handelspartner Indiens geworden. Die einstige strategische *China Fear* wird mehr und mehr von einem von wirtschaftlichen Erwartungen genährten *China Fever* überlagert. Zwar konkurrieren die beiden Mächte auf dem internationalen Energiemarkt miteinander, doch gibt es auch Ansätze zur Kooperation, wie ein erstes Abkommen im Januar 2006 zur Zusammenarbeit im Energiebereich gezeigt hat. Peking hat zudem seine früheren Vorbehalte gegen die indisch-amerikanische Nuklearzusammenarbeit abgeschwächt.

Dass das indisch-amerikanische Nuklearabkommen im Jahr der indisch-chinesischen Freundschaft geschlossen wurde, das Peking und Neu-Delhi für 2006 ausgerufen hatten, erscheint nur auf den ersten Blick als Widerspruch. Auf den zweiten Blick wird Indiens Bestreben erkennbar, eher eine Balance zwischen den USA und China zu suchen, als sich langfristig für eine Seite zu entscheiden. Diese Balancepolitik durchzuhalten wird für die indische Außenpolitik der nächsten Jahre eine der größten Herausforderungen sein.

Ausblick: Perspektiven für Europa

Das Nuklearabkommen und die strategische Partnerschaft mit den USA werten Indiens internationale Rolle zweifellos auf. Beide Staaten haben eine Reihe gemeinsamer Sicherheitsinteressen, zum Beispiel die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder die Sicherung der Seewege für die Energieversorgung im Indischen Ozean und in Südostasien. Manche der für Indien schwierigen Themen der Zusammenarbeit, etwa die Demokratieförderung, haben zwar für die Bush-Administration große Bedeutung, doch können die Prioritäten der nächsten US-Regierung schon andere sein. Den deutschen bzw. europäischen Interessen widerspricht die enge Anlehnung Indiens an die USA nur auf den ersten Blick. Indien ist in vielen Bereichen bereits heute ein wichtiger internationaler Akteur, vom Klimaschutz bis hin zu den Blauhelmeinsätzen. Seine nationalen Interessen beispielsweise im Agrarsektor oder im Bereich des Urheberrechts wird Indien auch in Zukunft sowohl gegenüber den USA als auch gegenüber Europa mit eigenen Positionen in internationalen Institutionen vertreten.

Die strategische Partnerschaft wird die innerindische Diskussion über die Ausgestaltung der Außenpolitik beleben. Zumal die USA Indien sicher auffordern werden, sich im Hinblick auf seine Rolle bei der regionalen Krisenbewältigung klarer zu positionieren. Angesichts der zu erwartenden innenpolitischen Widerstände ist es allerdings schwer vorstellbar, dass Indien künftig stets an der Seite der USA zu finden sein wird. Multilaterale Konfliktlösungsstrategien, an denen auch Neu-Delhi interessiert ist, könnten insofern zu einem Anknüpfungspunkt der deutschen und europäischen Indienpolitik werden. Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten ist schließlich auch Teil des *Joint Action Plan*, der im Herbst 2005 zwischen Indien und der EU vereinbart wurde. Das Abkommen mit den USA eröffnet somit auch der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik neue Möglichkeiten, die Partnerschaft mit Indien zu intensivieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
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