

Jenseits von Kaschmir

Chancen einer Annäherung zwischen Indien und Pakistan

Christian Wagner

Das erste Treffen zwischen dem neuen indischen Premierminister Manmohan Singh und dem pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf am Rande der Vollversammlung der Vereinten Nationen (VN) am 24. September 2004 setzte die im April 2003 begonnene Annäherung zwischen beiden Staaten fort. Auch wenn keine spektakulären Initiativen verkündet wurden, so unterstrichen doch der versöhnliche Ton ihrer Reden vor der Vollversammlung und die gemeinsame Presseerklärung nach ihrem Gespräch den beiderseitigen Willen, die in Gang gesetzte Zusammenarbeit fortzuführen. Der neue Dialog bietet die Möglichkeit, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen auszubauen. Damit könnte sich auch der Kaschmirkonflikt, der seit 57 Jahren das bilaterale Verhältnis belastet, abschwächen. Beide Seiten haben in der Kaschmirfrage eine neue Flexibilität entwickelt, wenngleich eine rasche Lösung nicht absehbar scheint. Ob diese Annäherung von Dauer sein wird, dürfte vor allem vom Vermögen der pakistanischen Regierung abhängen, den damit verbundenen außenpolitischen Kurswechsel gegen innenpolitische Widerstände durchzusetzen.

Nach dem Anschlag auf das indische Parlament im Dezember 2001 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Indien und Pakistan rapide, im Sommer 2002 standen beide Staaten erneut am Rand eines Krieges. Allerdings waren Indiens Bemühungen, Pakistan wegen seiner Unterstützung militanter Gruppen im Rahmen des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus unter Druck zu setzen, ebensowenig erfolgreich, wie Pakistans Versuche, Menschenrechtsverletzungen indischer Sicherheitskräfte in Kaschmir als »Staatsterrorismus« zu brandmarken. Der Vorstoß des indischen Premierministers Vajpayee im April

2003 zu einer erneuten Annäherung läutete ein Jahr vor den Parlamentswahlen einen Wandel der indischen Politik ein, der vor allem dem persönlichen Engagement des Premierministers zu verdanken war.

Nach ersten Beratungen im Sommer präsentierten Indien und Pakistan im Oktober/November 2003 neue Initiativen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt der indische Vorschlag einer Buslinie zwischen Srinagar im indischen Jammu und Kaschmir (J&K) und Muzaffarabad im pakistanisch kontrollierten Azad Kaschmir. Pakistan schlug einen Waffenstillstand an der Kontrolllinie vor, der seitdem in Kraft ist.

Einen ersten Höhepunkt im Prozeß der Annäherung bildete das zwölfte Gipfeltreffen der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) vom 4. bis 6. Januar 2004 in Islamabad. Vor dem Hintergrund des Tauwetters in den indisch-pakistanischen Beziehungen wurde die gemeinsame Erklärung von Präsident Musharraf und Premierminister Vajpayee, in der sie die Aufnahme von Verhandlungen über strittige bilaterale Fragen für den Folgemonat ankündigten, stärker beachtet als die Verabschiedung des SAARC Free Trade Arrangements (SAFTA), das ab 2006 gelten wird. In der Erklärung wurde Kaschmir als bilaterales Problem bezeichnet, was eine Abkehr der bisherigen Position Pakistans signalisierte, das stets eine Internationalisierung der Kaschmirfrage befürwortet hatte. Zugleich erklärte Präsident Musharraf, daß von pakistanischem Gebiet aus keine terroristischen Aktivitäten gegen Indien geduldet werden würden. Die Verhandlungen umfaßten acht Bereiche: Die Thematik Sicherheit und Frieden, zu der auch der Dialog über vertrauensbildende Maßnahmen und das Problem Jammu und Kaschmir (J&K) gehört, wurde von den Außenministern behandelt. Der Situation am Siachen-Gletscher, wo der Grenzverlauf ungeklärt ist und es regelmäßig zu Gefechten kommt, nahmen sich die Verteidigungsminister an. In weiteren Gesprächsrunden ging es um das Tulbul Navigations Projekt, den Grenzverlauf am Sir Creek, Terrorismus und Drogenhandel, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handel sowie um den allgemeinen Ausbau der Beziehungen zwischen beiden Staaten.

Damit wurden die zentralen Streitfragen des Kaschmirkonflikts und des bilateralen Verhältnisses zum Gegenstand der Verhandlungen: Erstens die Situation in Jammu und Kaschmir und die Frage der Autonomie, zweitens die Frage des künftigen Status Kaschmirs und drittens der Ausbau der indisch-pakistanischen Beziehungen jenseits der Kaschmirfrage.

In Kaschmir: Die Frage der Autonomie in Jammu und Kaschmir

Pakistan hat lange Zeit die Umsetzung des von mehreren VN-Resolutionen postulierten Referendums gefordert, mit dem die Bevölkerung Kaschmirs über die endgültige Zugehörigkeit des Gebiets entscheiden soll. Die Proteste gegen die gefälschte Landtagswahl 1987 im indischen Jammu und Kaschmir eskalierten Anfang der neunziger Jahre zu einem blutigen Bürgerkrieg. Pakistan hat die massiven Menschenrechtsverletzungen indischer Sicherheitskräfte kritisiert, während Indien die umfangreiche Unterstützung Pakistans für militante Gruppen angeprangert hat. Mit den Landtagswahlen von 1996 und 2002 hat Indien den demokratischen Prozeß in der Unruheprovinz wieder in Gang gesetzt. Nach der Spaltung der All-Party Hurriyat Conference (APHC), der wichtigsten Dachorganisation verschiedener muslimischer Oppositionsgruppen in Kaschmir, im September 2003 nahm die damalige BJP-Regierung den Dialog mit den gemäßigten Kräften um Maulana Abbas Ansari auf. Damit wollte sie einerseits die Konsolidierung der Landesregierung von Ministerpräsident Mohammad Sayeed Mufti unterstützen und andererseits die kaschmirische Opposition in die Verhandlungen über eine mögliche Lösung einbinden. Pakistan fordert eine Übereinkunft, der die Kaschmiris zustimmen können und unterstützt Syed Ali Shah Geelani, den Führer der Jamaat-e-Islami, die dem radikalen Flügel der APHC zugerechnet wird.

Mit der Freilassung politischer Gefangener durch Indien Anfang 2004 und der gleichzeitigen Aufnahme von Gesprächen zwischen der APHC und Innenminister Advani kam der Dialog in Jammu und Kaschmir in Gang, der von der neuen Regierung der United Progressive Alliance unter der Führung der Kongreßpartei fortgesetzt wird. Allerdings hat die Spirale der Gewalt noch kein Ende gefunden. Indische Stellen kritisierten den Anstieg der Infiltration im Sommer und die gemäßigten Vertreter der APHC, aber auch hochrangige Politiker wie Ministerpräsident Sayeed sind

weiterhin Ziel von Anschlägen radikaler Gruppen.

Über Kaschmir: Optionen einer Lösung

Indien und Pakistan streiten seit über fünfzig Jahren über die Zugehörigkeit des einstmals unabhängigen Fürstenstaats Kaschmir. VN-Resolutionen, drei Kriege und verschiedene bilaterale Verhandlungsrunden haben bislang keine Lösung gebracht. Immerhin haben sich die einstmals diametral entgegengesetzten Positionen nach der Krise von 2001/02 angenähert.

Indien betrachtet Kaschmir inzwischen als bilaterales Problem und nicht mehr nur als innere Angelegenheit. Zugleich hat die indische Regierung mit ihren jüngsten Vorschlägen zu erkennen gegeben, daß es mit einer Teilung Kaschmirs entlang der gegenwärtigen oder einer modifizierten Kontrolllinie durchaus leben könnte. Die Errichtung eines Sperrzauns zur Eindämmung der Infiltration, aber auch die Vorschläge für eine Busverbindung über die *Line of Control*, eine Ausweitung des Grenzhandels und des Tourismus in der Region sowie die mit Pakistan vereinbarten Reiseerleichterungen für Kaschmiris haben deutlich gemacht, daß Indien die Kontrolllinie mittlerweile als De-facto-Grenze betrachtet, die für die Menschen durchlässiger gemacht werden soll.

Weitaus schwieriger ist die Situation in Pakistan. Bereits nach dem Irakkrieg war es dort zu einer Debatte über die Kosten des Kaschmirkonflikts gekommen, in deren Verlauf Zweifel am Nutzen der auf Indien- bzw. Kaschmir zentrierten Außenpolitik laut wurden. Präsident Musharraf verfolgt gegenwärtig eine Vier-Punkte-Strategie. Sie umfaßt erstens die Anerkennung, daß Kaschmir ein strittiges Gebiet ist, welches zweitens eine zentrale Bedeutung in den bilateralen Beziehungen einnimmt, drittens den Ausschluß aller Optionen, die für Indien, Pakistan und die Kaschmiris nicht akzeptabel sind, und viertens die Diskussion der dann verbleibenden Lösungen. Diese Strategie mag zunächst vage erschei-

nen, es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß Pakistan damit von der Forderung nach einem Referendum abgerückt ist. Allerdings zeigte der Attentatsversuch auf Musharraf im Dezember 2003, kurz nachdem er öffentlich die Gültigkeit der VN-Resolutionen in Frage gestellt hatte, daß es in Pakistan massive Widerstände gegen diese Politik gibt. So stellt die Annäherung an Indien und die Aufgabe Kaschmirs das Selbstverständnis der pakistanischen Streitkräfte in Frage, denen wegen der Bedrohung durch Indien jährlich bis zu fünfzig Prozent der Staatsausgaben zufließen. Daß einer der Attentäter der in Kaschmir operierenden Jaish-e-Mohammed angehörte, die Verbindungen zu Teilen der Armee und des Geheimdienstes hat, ist ein Hinweis auf das breite Spektrum des Widerstands gegen Musharraf's Kurs.

Allerdings ist die neue Flexibilität beider Seiten bereits als Erfolg zu werten. Die sich anbahnende Ausweitung der bilateralen Beziehungen bietet zugleich die Möglichkeit, den Konflikt und die Gefahr einer nuklearen Eskalation im Krisenfall zu entschärfen.

Jenseits von Kaschmir: Die Ausweitung der bilateralen Beziehungen

Kaschmir überschattete die bilateralen Beziehungen zwischen Indien und Pakistan in jeder Hinsicht. Waren beide Staaten kurz nach der Unabhängigkeit noch der jeweils wichtigste Handelspartner füreinander, so hat der Konflikt die Kontakte zwischen den Nachbarn fast vollständig zum Erliegen gebracht. Ein einziger Grenzübergang steht für die Reduktion der nachbarschaftlichen Beziehungen auf das Allernotwendigste.

Das wichtigste Element der jüngsten Annäherung ist in der Ausweitung der bilateralen Beziehungen zu sehen. So sollen die diplomatischen Vertretungen wieder auf ihre Stärke vor der Krise 2002 gebracht und zudem neue Konsulate in Mumbai und Karachi eröffnet werden. Visaerleichterungen sollen die Reisemöglichkeiten für Künstler, aber auch für normale Touristen verbes-

sern, und auch Geschäftsleute und Studenten sollen künftig einfacheren Zugang ins Nachbarland erhalten. Gemeinsame Filmfestivals und Arbeitsgruppen gegen die Filmpiraterie, von der vor allem die indische Filmindustrie betroffen ist, sollen die Kontakte zwischen beiden Staaten vertiefen. Der Waffenstillstand an der Kontrolllinie wurde verlängert und eine weitere Hotline zwischen den Außenministern installiert. Darüber hinaus sollen die vertrauensbildenden Maßnahmen im Nuklearbereich erweitert werden. Auch wenn Pakistan Indien weiterhin nicht den Most-Favored-Nation-Status einräumt, so deutet doch der Umsatz, der mit dem Schmuggel und Handel indischer Produkte über Drittstaaten nach Pakistan erzielt wird, auf das Potential, das in einer stärkeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit steckt: Denn das Volumen dieser Schattenwirtschaft wird auf das Zehnfache des offiziellen Handels von 204 Mio. US-Dollar geschätzt. Neue Grenzstationen sollen eingerichtet, der Flugverkehr ausgeweitet und die Niederlassung von Banken im Nachbarland möglich werden. Weitere Ansatzpunkte zur Zusammenarbeit ergeben sich beim gemeinsamen Wassermanagement, beim Ausbau des Mobilfunks und im Bereich der Energieversorgung. So ist im Zuge der Annäherung die Diskussion über eine Erdgaspipeline von Iran nach Indien wiederbelebt worden. Islamabad scheint mittlerweile zu Sicherheitsgarantien bereit und in Neu-Delhi sind die Sorgen über eine mögliche Erpressbarkeit von Seiten Pakistans im Krisenfall geringer geworden.

Die Ausweitung der ökonomischen Beziehungen könnte darüber hinaus vor allem in Pakistan die Dominanz des Militärs relativieren und wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein größeres Gewicht im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß verleihen. Die Furcht Pakistans vor einer wirtschaftlichen Überlegenheit Indiens ist durch die gestiegene Konkurrenzfähigkeit der eigenen Produkte gegenüber den zunehmenden chinesischen Einfuhren mittlerweile abgeflaut.

Ausblick

Die indisch-pakistanischen Beziehungen pendeln seit den Atomtests 1998 zwischen den Extremen Annäherung und Krieg. Die USA, China, Rußland und die EU haben seit langem deutlich gemacht, daß sie eine Beilegung des Kaschmirkonflikts nur in bilateralen Verhandlungen sehen. Der Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eröffnet die Möglichkeit, für bilaterale Beziehungen zwischen Indien und Pakistan »jenseits von Kaschmir«, die auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der internationalen Gemeinschaft liegen. Die neue Flexibilität beider Seiten in der Kaschmirfrage ist begrüßenswert, um einen nachhaltigen Verhandlungsprozeß in Gang zu setzen. Eingedenk der Tatsache, daß der Konflikt die bilateralen Beziehungen seit nunmehr 57 Jahren belastet, sind wohl in Zukunft auch nur diplomatische Trippelschritte zu erwarten. Indien wird weiterhin Pakistans Unvermögen kritisieren, die Infiltration dauerhaft zu unterbinden, während Pakistan die indischen Menschenrechtsverletzungen in Kaschmir verurteilen wird. Beide Staaten werden sich um die ihnen jeweils nächststehenden Fraktionen der APHC bemühen, um die Kaschmiris in den Lösungsprozeß mit einzubeziehen.

Die Hauptlast im Prozeß der Annäherung ruht auf den Schultern der pakistanischen Regierung. Mit dem allmählichen Abrücken von einem Referendum und mit dem Verbot islamistischer Gruppen, die in Kaschmir agieren, gibt sie nach Afghanistan einen weiteren Stützpfeiler ihrer Außenpolitik preis. Die Dauerhaftigkeit der indisch-pakistanischen Annäherung wird von der Umsetzung der vertrauensbildenden Maßnahmen in Kaschmir und der Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit abhängen. Sollte die nächste Schneeschmelze im Himalaya wieder zu einem Anstieg der Infiltration und zu neuen Anschlägen führen, könnte sich aber auch die jüngste Annäherung rasch als Episode erweisen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
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