

Wandel durch Handel

Eine neue Phase der Annäherung zwischen Indien und Pakistan

Christian Wagner

Die Entscheidung der pakistanischen Regierung von Ende Februar, Indien ab 2013 die Meistbegünstigung einzuräumen, läutet eine qualitativ neue Phase in den spannungsreichen Beziehungen zwischen beiden Staaten ein. Vor allem für Pakistan stellt dieser Schritt eine Zäsur dar, denn der Ausbau des Handels mit Indien wurde bislang stets von einer Lösung des Kaschmirkonflikts abhängig gemacht. Mit dem Beschluss hat sich in Pakistan die Regierung von Premierminister Gilani gegen Vorbehalte aus Kreisen der Armee und islamistischer Gruppen durchgesetzt. Ein Wandel der bilateralen Beziehungen durch einen Ausbau des Handels könnte die jetzige Annäherung stabiler machen als vorangegangene Versuche.

Seit ihrer Unabhängigkeit 1947 wird das Verhältnis zwischen Pakistan und Indien vom Streit über die Zugehörigkeit Kaschmirs bestimmt. Beide Staaten haben drei (1947/48, 1965, 1999) ihrer vier Kriege wegen Kaschmir geführt. Wiederholt war die Region zudem Anlass für bilaterale Krisen, wie in den 1990er Jahren. Indien gewährte seinem Nachbarn bereits 1996 die Meistbegünstigung im Rahmen der WTO. Pakistan hingegen betonte, bevor der Handel ausgeweitet werden könne, müsse erst die Kaschmirfrage gelöst sein. Der offizielle Handel zwischen beiden Staaten blieb deshalb gering und belief sich 2011 auf nur 2,7 Milliarden US-Dollar. Dafür blühte der Schmuggel über Drittländer, zum Beispiel aus den Golfstaaten oder über Afghanistan. Sein Umfang wird auf das Dreifache des normalen Handels geschätzt.

Ursachen des Wandels in Pakistan

Die Hauptursachen für Pakistans neue Politik gegenüber Indien liegen in seinen massiven wirtschaftlichen Problemen. Erstens ist die pakistanische Wirtschaft geschwächt, sowohl durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 als auch die Folgen der Jahrhundertflut von 2010. Wegen chronischer Energieknappheit wird täglich der Strom phasenweise abgeschaltet. Dies beeinträchtigt nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern führt auch zu Demonstrationen und Unruhen wie Ende März im Punjab. Zweitens hat sich die Sicherheitslage für ausländische Investoren in Pakistan verschlechtert, da von den Stammesgebieten an der afghanischen Grenze aus immer mehr terroristische Anschläge auch im Punjab, dem Herzland Pakistans, verübt werden. Selbst chine-

sische Firmen sind darum nicht mehr uneingeschränkt zu Investitionen in Pakistan bereit und sehen sich Angriffen auf ihre Mitarbeiter ausgesetzt. Drittens dürfte der Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan 2014, deren Nachschub vor allem über Pakistan läuft, die wirtschaftliche Bedeutung des Landes mittelfristig verringern.

Die Entscheidung, den Handel mit Indien auszuweiten, wird von allen großen Parteien im Parlament unterstützt. Neben der regierenden Pakistan Peoples Party (PPP) und ihren Koalitionspartnern wie Awami National Party (ANP) und Muttahida Qaumi Movement (MQM) befürwortet auch die oppositionelle Pakistan Muslim League Nawaz (PMLN) den Ausbau der Beziehungen mit dem großen Nachbarn, war doch Oppositionsführer Nawaz Sharif der Architekt der ersten Annäherung 1999.

Die Armeeführung dürfte den neuen Kurs vermutlich ebenfalls mittragen. Militärchef General Kayani hat zwar immer wieder das Feindbild Indien betont und an der Idee strategischer Tiefe in Afghanistan festgehalten. In den letzten Monaten hat aber das Ansehen der Streitkräfte und des Geheimdienstes Inter-Services Intelligence (ISI) deutlich gelitten, unter anderem wegen der amerikanischen Militäroperation gegen Osama bin Laden und einer Reihe innenpolitischer Skandale. Die anhaltenden wirtschaftlichen Probleme könnten auch die Kritik verschärfen, die am bisher kaum kontrollierten Zugriff der Streitkräfte auf den Staatshaushalt geübt wird. Vor diesem Hintergrund ist der Armeeführung wahrscheinlich bewusst, dass der Handel mit dem »Erzfeind« nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung stärkt und damit die Stabilität des Landes erhöht, sondern auch die eigenen Privilegien sichert. Allerdings ist diese Politik nicht ohne Risiken für die Armee. Denn je weniger Indien als Feind wahrgenommen wird, desto eher könnte auch eine Debatte um die künftige Höhe der Militärausgaben entstehen, die 2010 noch bei 3,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lagen.

Die größten Widerstände gegen eine Liberalisierung des Handels mit Indien kamen von der kleinen, aber lautstarken Gruppe islamistischer Parteien und Organisationen, die auch weiterhin jede Kooperation mit Indien ablehnen, solange die Kaschmirfrage nicht gelöst ist. Auch Teile der Industrie dürften Vorbehalte gegen eine solche Zusammenarbeit hegen, da sie die wachsende Konkurrenz durch Indien fürchten. Pakistanische Unternehmen befinden sich seit vielen Jahren im Wettbewerb mit chinesischen Firmen. Doch anders als Indien spielt China eine herausgehobene Rolle im Kontext der pakistanischen Außenpolitik, so dass nur selten Klagen über das chinesische Geschäftsgebaren laut werden.

Die Folgen der Annäherung

Die Meistbegünstigung für Indien ist Teil der seit 2010 laufenden Annäherung. Nach 1998/99 und der Zeit von 2004 bis 2008 ist dies der dritte Anlauf Pakistans und Indiens, ihr Verhältnis zu normalisieren, indem sie ihre politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen ausbauen.

Die Umstellung von der Positivliste der Güter, die gehandelt werden können, auf eine Negativliste, das heißt eine überschaubare Zahl von Waren, die nicht gehandelt werden dürfen, ist nicht nur eine technische Maßnahme, sondern kann auch langfristige politische Folgen entfalten. Ausbau und Verbreiterung der Wirtschaftskontakte durch die Negativliste werden erstens bewirken, dass die Beziehungen zwischen beiden Staaten in der nächsten Krise nicht so leicht unterbrochen werden können wie zuvor. Die moderaten und liberalen Kräfte in Pakistan werden damit im außenpolitischen Entscheidungsprozess mehr Gewicht gegenüber den konservativen und religiösen Kreisen erhalten, die bislang die außenpolitische Agenda gegenüber Indien bestimmten.

Zweitens rückt der Ausbau der Beziehungen den Kaschmirkonflikt vor allem in Pakistan weiter in den Hintergrund. Nachdem die Kontrolllinie in Kaschmir 2005

teilweise geöffnet worden war, hat der Handel zwischen dem indischen und dem pakistanischen Teil zugenommen. Die Infiltration von Pakistan aus in das indische Jammu und Kaschmir (J&K) ist zurückgegangen, die Zahl der Anschläge hat sich verringert und die Menschenrechtslage hat sich verbessert. Doch konservative Führer der All Party Hurriyat Conference (APHC) wie Syed Ali Geelani, der sich für einen Anschluss von J&K an Pakistan ausspricht, sind nach wie vor gegen den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit Indien. In Pakistan hat die Regierung 2009 die Selbstverwaltung in Gilgit-Baltistan (früher: Northern Areas) im pakistanischen Teil Kaschmirs gestärkt. Islamistische Gruppen wie Jamaat-ud-Dawa (JuD), ein ziviler Ableger der Terrororganisation Lashkar-e-Toiba (LeT), haben ihre Kaschmirstrategie verändert. Die JuD betont jetzt eher die Ressourcen- und Wasserprobleme als die Frage der Selbstbestimmung und ruft deshalb zum heiligen Krieg gegen Indien auf.

Militante Gruppen in Pakistan könnten versuchen, diese neue Annäherung wieder mit Gewalt zu sabotieren. Die erste Annäherung im Frühjahr 1999 wurde durch die zeitgleiche Infiltration pakistanischer Freischärler in den indischen Teil Kaschmirs und den nachfolgenden Krieg in der Region Kargil gestoppt. Der zweite Entspannungsprozess setzte mit dem Verbunddialog zwischen Indien und Pakistan im Frühjahr 2004 ein. Dieser befasste sich mit zentralen Themen wie Kaschmir und der terroristischen Infiltration und verbesserte die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern. Allerdings stieß die Annäherung auch auf Widerstand, vor allem in Pakistan. Präsident Musharraf entkam zwei Attentatsversuchen und in Indien wurden in den folgenden Jahren immer wieder Anschläge verübt, die den Dialog torpedieren sollten. Als ein Terrorkommando der von Pakistan aus operierenden LeT im November 2008 in Mumbai über 160 Menschen tötete, beendete die indische Regierung die Gespräche, die erst im Frühjahr 2010 wieder aufgenommen wurden.

Indiens Interessen

Indien sieht die Nachbarstaaten in Süd-Asien seit den neunziger Jahren eher als Teil seiner wirtschaftlichen Entwicklung und weniger als Problem seiner nationalen Sicherheit. Folgerichtig hat es seine Wirtschaftsbeziehungen zu den Nachbarn ausgedehnt. Im Kontext der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) hat Indien kleineren Nachbarn beim Gipfeltreffen 2007 einseitige Zugeständnisse gewährt. Diese Politik hat zwar dazu beigetragen, dass sich die regionale Sicherheitslage in Süd-Asien in den letzten Jahren verbessert hat, hatte gegenüber Pakistan indes wenig Erfolg. Indien bot Pakistan Unterstützung bei der Bewältigung der Flutkatastrophe im Sommer 2010 an. Aufgrund der Widerstände in Pakistan mussten die Hilfsgüter aber hauptsächlich über Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen verteilt werden.

Indien ist daran interessiert, die Beziehungen mit Pakistan auszubauen, um die wirtschaftliche und damit auch die politische Situation zu stabilisieren und die demokratischen Kräfte zu stärken. Zudem ist Pakistan ausschlaggebend für den Zugang nach Afghanistan und Zentralasien. Zwar sind Afghanistan, Pakistan und Indien in das Freihandelsabkommen der SAARC eingebunden, doch wird der regionale Handel eher vom Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen profitieren. Das Afghanistan-Pakistan Transit Trade Agreement (APTTA) vom Oktober 2010 war nur ein halbherziger Versuch, den Handel zwischen den drei Staaten zu fördern.

Wandel durch Handel

Die Umstellung von der Positiv- auf die Negativliste und die damit verbundene Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen könnte zwischen Pakistan und Indien erstmals eine Politik des Wandels durch Handel einläuten. Die Weltbank ist zuversichtlich, dass sich der Handel bis 2014 auf 9 Milliarden US-Dollar verdreifachen wird. Vor allem in Pakistan kann sich damit eine

außenpolitische Lobby etablieren, die den Handel und einen Ausgleich mit Indien forcieren möchte. Damit entstünde ein Gegengewicht zu den konservativen und religiösen Kreisen, die das Feindbild Indien in den letzten Jahren immer wieder auch dazu genutzt haben, die eigenen Privilegien zu sichern.

Wie ihre Vorgänger läuft auch die jüngste Annäherung Gefahr, von Attacken militanter islamistischer Gruppen aus Pakistan erschüttert zu werden. Solange sich aber kein weiterer Anschlag in der Größenordnung von Mumbai 2008 ereignet, dürfte der Gesprächsfaden zwischen beiden Staaten nicht abreißen. Die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen Indien und Pakistan könnte nicht nur für mehr Stabilität in der krisengeschüttelten Region Südasien sorgen, sondern auch positive Ausstrahlungseffekte auf den Handel beider Staaten mit Afghanistan haben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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