

Indiens Außenpolitik

Christian Wagner

Wie kaum ein anderes Land hat die Indische Union von den internationalen Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 profitiert. Galt Indien bis dahin als Synonym für die Probleme eines Entwicklungslandes, so wird es heute in einer Reihe mit aufstrebenden Mächten wie China und Brasilien genannt. Veränderte internationale Konstellationen und die wirtschaftliche Liberalisierung nach 1991 haben dem Land eine internationale Aufwertung beschert, die Indiens Eliten seit der Unabhängigkeit 1947 immer angestrebt hatten. Die Indische Union zählt auch in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise zu den Wachstumslokomotiven der Weltwirtschaft. Die Behandlung globaler Zukunftsthemen in Bereichen wie Abrüstung, Energie, Klima und Umwelt ist ohne eine Einbeziehung Indiens nicht mehr vorstellbar. Indien wird inzwischen als strategischer Partner gesehen und findet durch Kooptation Zugang zu exklusiven internationalen Organisationen. Christian Wagner erörtert in seinem Beitrag die Frage, wie die indische Außenpolitik den veränderten nationalen und internationalen Herausforderungen begegnet. |

Die indische Demokratie und die Außenpolitik

Das indische Staats- und Entwicklungsmodell verstand sich nach der Unabhängigkeit 1947 als dritter Weg zwischen Demokratie westlicher Prägung und Sozialismus nach sowjetischem Modell. Mit einer Demokratie, die sich am westlichen Vorbild orientierte, und einem Wirtschaftssystem, das viele Anleihen am sowjetischen Modell nahm, sollte die Entwicklung des Landes vorangetrieben werden. Die indische Regierung unter Premierminister Jawaharlal Nehru verfolgte eine eigenständige und unabhängige Außenpolitik. Damit wollte er sein Land international aufwerten und es aus den sich anbahnenden Auseinandersetzungen des Ost-West-Konflikts heraushalten.¹

In den 1950er Jahren unterstützte die indische Regierung eine Reihe von antikolonialen Befreiungsbewegungen in Asien und Afrika. Indien war bei den internationalen Verhandlungen zur Konfliktbeilegung wie in Indonesien oder

Indochina beteiligt. Der 1954 mit China unterzeichnete Vertrag über Tibet enthält die fünf Grundsätze friedlicher Koexistenz, die auch zu Leitlinien der indischen Außenpolitik wurden: (1) gegenseitige Achtung der territorialen Integrität und Souveränität; (2) Nicht-Aggression; (3) Nichteinmischung in innere Angelegenheiten; (4) Gleichheit und gegenseitiger Nutzen; (5) friedliche Koexistenz.² Vor allem die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten entwickelte sich zu einem zentralen Grundsatz indischer Außenpolitik.

Der Kollaps der indischen Mixed Economy im Frühsommer 1991 leitete eine Abkehr von der staatlich regulierten Wirtschaft mit ihrer hohen Binnenorientierung ein. Dieser Politikwechsel hatte weit reichende Konsequenzen für die Außenpolitik, bei der nun wirtschaftspolitische Fragen in den Mittelpunkt rückten. Indien setzt seitdem stärker auf eine Exportorientierung, Weltmarktintegration und die Förderung ausländischer Direktinvestitionen. Damit sollen höhere Wachstumsraten erzielt werden, um langfristig eine deutliche Verringerung der Armut zu erreichen. Indien profitierte durch seine Teilnahme an der Welthandelsorganisation (World Trade Organization/WTO) und durch seine Erfolge in der Software- und Informationstechnologie von der Globalisierung. Allerdings kamen diese Erfolge bisher nur einer vergleichsweise kleinen Schicht in Indien zugute. Zudem hat in der Folge der wirtschaftlichen Liberalisierung die Ungleichheit weiter zugenommen.

Die Dominanz der Exekutive

In Indien ist die Außenpolitik bis heute eine Domäne der Exekutive. Nach der Unabhängigkeit 1947 übernahm Nehru nicht nur das Amt des Premierministers, sondern auch das des Außenministers. Seine idealistisch geprägte Außenpolitik und seine Annäherung an China wurden zwar vereinzelt kritisiert, doch entwickelte sich daraus keine Diskussion über die grundsätzliche Ausrichtung der Außenpolitik. Das Parlament besitzt in außenpolitischen Fragen nur wenig verfassungsrechtliche Kompetenzen. Internationale Verträge müssen nicht formal vom Parlament ratifiziert werden. Das Kabinett blieb bei den meisten außenpolitischen Entscheidungen eben-

falls außen vor. So wurde Nehrus Entscheidung für die militärische Intervention in Goa im Dezember 1961, mit der die letzte europäische Enklave in Indien aufgelöst wurde, dem Kabinett kurzfristig und ohne weitere Diskussion mitgeteilt.

Indira Gandhi konzentrierte als Regierungschefin die innen- und außenpolitischen Entscheidungsbefugnisse noch stärker auf sich. Obwohl sie in ihrer ersten Amtsperiode (1966-1977) vier Außenminister hatte, wurden zentrale außenpolitische Entscheidungen weiterhin in ihrem engsten Beraterkreis getroffen. Dazu zählten der Freundschaftsvertrag mit der Sowjetunion im August 1971 und der Vertrag von Simla mit Pakistan im Juli 1972.³ Ihre Außenpolitik und die damit verbundenen Entscheidungsverfahren wurden unter ihrem Sohn Rajiv fortgeführt, der nach der Ermordung Indira Gandhis im Oktober 1984 Premierminister wurde. Die Kongresspartei, geführt von der Nehru-Gandhi-Dynastie, beherrschte bis 1989 die parteipolitische Landschaft und förderte die außenpolitische Dominanz der Exekutive. Innenpolitische Konfliktherde wie Kaschmir, Punjab, Tamil Nadu sowie der Nordosten und die damit verbundenen parteipolitischen Auseinandersetzungen haben zwar die außenpolitischen Entscheidungen gegenüber den Nachbarstaaten beeinflusst, nicht jedoch die Dominanz der Exekutive zugunsten der Legislative beeinträchtigt.

Die wirtschaftliche Liberalisierung seit 1991 und die zunehmende parteipolitische Fragmentierung haben zwar die Rolle von Unternehmen und Gewerkschaften in internationalen Fragen prinzipiell vergrößert, doch an der grundlegenden Schwäche des Parlaments in außenpolitischen Fragen nichts geändert. So wurde Indiens geplanter Beitritt zur Welthandelsorganisation (World Trade Organization/WTO) in den 1990er Jahren öffentlich kontrovers diskutiert. Das Parlament verabschiedete im November 1993 einen Bericht, der auf die negativen Konsequenzen für die indische Wirtschaft aufmerksam machte. Dies hielt die Regierung nicht davon ab, den Vertrag 1994 zu unterzeichnen. Trotz seiner wirtschaftlichen Öffnung und dem wachsenden Engagement indischer Unternehmen spielen außenpolitische Fragen nur eine sehr untergeordnete Rolle in den innenpolitischen

Debatten. Dies erklärt sich zum einen aus der geringen Bedeutung der Globalisierung für die indische Bevölkerung. Die für ihre globalen Erfolge bekannte Softwareindustrie beschäftigt in Indien nicht mehr als zwei Millionen Menschen, d.h. nur rund ein halbes Prozent des indischen Arbeitsmarktes. Demgegenüber sind aber mehr als 90 Prozent der indischen Bevölkerung im informellen Bereich tätig. Zum anderen wird die Dominanz der Exekutive in außenpolitischen Fragen auch durch das geringe Interesse der Legislative an internationalen Angelegenheiten gefördert. Es gab in der Vergangenheit zwar wiederholt Gesetzesvorschläge, um die außenpolitische Mitsprache des Parlaments zu vergrößern, die aber keine Mehrheiten fanden. Politiker der Kongresspartei wiesen darauf hin, dass das Recht zur Ratifizierung von Verträgen möglicherweise dazu geführt hätte, dass indische Regierungen viele für das Land nützliche Verträge nicht unterzeichnet hätten. Die damit verbundene innenpolitische Politisierung und Polarisierung hätte die Position Indiens eher geschwächt, während der Verzicht auf die Ratifizierung Indiens internationale Position gestärkt habe. Ein Beispiel war die innenpolitische Kontroverse über das indisch-amerikanische Nuklearabkommen 2007/08. Oppositionsparteien wie die Bharatiya Janata Party (BJP) forderten u. a. eine stärkere Beteiligung des Parlaments. Dies hätte vermutlich erneut die grundsätzliche Frage nach dem Recht des Parlaments auf Ratifizierung von internationalen Verträgen aufgeworfen. Doch noch nicht einmal die Communist Party of India (Marxist) (CPI[M]) – die die Regierung der United Progressive Alliance (UPA) unter Führung der Kongresspartei stützte, das Abkommen mit den USA aber heftig kritisierte – war bereit, sich auf eine solche grundsätzliche verfassungsrechtliche Diskussion einzulassen. Zwar verweigerte die CPI(M) der Regierung ihre Zustimmung für das Abkommen, doch konnte diese im Sommer 2008 mit der Samajwadi Party (SP) einen neuen Koalitionspartner gewinnen und so ihre politische Mehrheit behalten.⁴

Das regionale Umfeld: Der erfolglose Hegemon

Indien hatte oft ein schwieriges Verhältnis zu seinen unmittelbaren Nachbarn in Südasien. Der Streit um Kaschmir führte kurz nach der Unabhängigkeit im August 1947 zum ersten Krieg mit Pakistan. Durch Verträge mit den Himalajakönigreichen Bhutan, Nepal und Sikkim erhielt Indien ein weitgehendes

Mitspracherecht in deren inneren Angelegenheiten. Die indische Regierung sicherte damit ihre Interessen gegenüber China, mit dem es Konflikte über den Grenzverlauf gab.

Unter Premierministerin Indira Gandhi verfolgte Indien in den 1970er und 1980er Jahren eine „realistische“ – d.h. machtorientierte – Außenpolitik gegenüber den Nachbarstaaten, die auch von ihrem Sohn Rajiv Gandhi (1984–1989) fortgeführt wurde. Gandhi verstand Südasien als einen Teil der nationalen Sicherheit Indiens, das als regionale Ordnungsmacht fungieren sollte. Die nach ihr benannte „Indira-Doktrin“ beinhaltete, dass Konflikte in den Nachbarstaaten nur mit Hilfe Indiens und ohne die Einbeziehung anderer Großmächte beigelegt werden sollten.⁵ In dieser Phase intervenierte Indien in Ostpakistan (1971), Sri Lanka (1971, 1987–1990) und den Malediven (1988). Angesichts der bilateralen Konflikte zwischen Indien und den Nachbarstaaten wurde Südasien zu einer Region chronischer Instabilität. Deshalb entwickelten sich kaum Ansätze zur regionalen Zusammenarbeit, obwohl die Staaten eine Reihe von sozioökonomischen Problemen wie z.B. Armut und Unterentwicklung teilten. Erst 1985 wurde die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) gegründet, die aber aufgrund der indisch-pakistanischen Spannungen kaum Wirkungen zeigte. Indien blieb dennoch gegenüber seinen Nachbarn in Südasien ein erfolgloser Hegemon. Trotz seiner überlegenen militärischen und wirtschaftlichen Ressourcen gelang es Indien nicht, seine außenpolitischen Interessen gegenüber den Nachbarstaaten dauerhaft durchzusetzen oder deren innenpolitische Konflikte im Sinne Indiens zu regeln. Nach dem militärischen Sieg über Pakistan im Krieg 1971 gelang es Indira Gandhi im anschließenden Friedensvertrag von Simla (1972) nicht, eine dauerhafte Lösung der Kaschmirfrage im indischen Interesse durchzusetzen. Die indische Intervention in Sri Lanka von 1987 bis 1990 zur Beilegung des Bürgerkriegs endete mit einem militärischen und politischen Fiasko. Seit den 1990er Jahren ist eine grundlegende Neuorientierung der indischen Südasienpolitik zu beobachten. Politisch stellte Inder Kumar Gujral, der Außen- und Premierminister in der United Front-Regierung zwischen 1994 und 1996 war, das Verhältnis zu den Nachbarn auf eine neue konzeptionelle Grundlage: Kernpunkte der nach ihm benannten „Gujral-Doktrin“ war das Prinzip der Non-Reziprozität, d.h. Indien zeigte sich nun in bilateralen Konflikten zu größeren Zugeständnissen gegenüber den Nachbarstaaten bereit.⁶

Dieses Konzept einer „Politik der guten Nachbarschaft“⁷ verdrängte die „Indira-Doktrin“, die auf eine Politik der Stärke und inneren Einmischung gesetzt hatte. Weniger Erwägungen wie nationale Sicherheit, die noch zu Zeiten Indira Gandhis das Verhältnis zu den Nachbarstaaten geprägt hatten, als vielmehr wirtschaftliche Fragen sollten jetzt die bilateralen Beziehungen bestimmen. Indien nahm damit in den 1990er Jahren Abschied von den traditionellen Vorstellungen, als regionale Ordnungsmacht zu fungieren.

Die Erfolge dieser Politik zeigten sich u. a. in Verträgen mit Bangladesch und Nepal 1996, mit denen langjährige Wasserkonflikte geregelt wurden. Zudem forcierte Indien seit den 1990er Jahren den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Südasien sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen der SAARC. 1998 unterzeichneten Indien und Sri Lanka ein bilaterales Freihandelsabkommen. Ähnliche Verträge sollen mit Bangladesch und Nepal vereinbart werden. Auf Initiative Indiens und Sri Lankas verständigte sich die SAARC 1995 auf die Einrichtung des SAARC Preferential Trade Arrangement (SAPTA), das 2006 schließlich zum SAARC Free Trade Arrangement (SAFTA) führte. Des Weiteren gewährt Indien den wirtschaftlich schwächeren Staaten in Südasien eine Reihe von einseitigen Handelsvergünstigungen.

Schwierige Beziehungen mit Pakistan

Deutlich schwieriger gestalteten sich hingegen die Beziehungen zu Pakistan. Der von Pakistan seit Ende der 1980er Jahre unterstützte Aufstand in Kaschmir eskalierte im Verlauf der 1990er Jahre. Die Atomtests Indiens und Pakistans im Mai 1998 und der Kargilkrieg 1999 machten Kaschmir angesichts einer drohenden nuklearen Eskalation zur „gefährlichsten Region der Welt“. Nach dem Anschlag militanter islamistischer Gruppen auf das indische Parlament im Dezember 2001 standen beide Staaten im Sommer 2002 erneut am Rande eines Krieges. Erst die im Frühsommer 2003 vom indischen Premierminister Atal Bihari Vajpayee eingeleitete Annäherung an Pakistan, die im Frühjahr 2004 zum Verbunddialog (composite dialogue) führte, brachte eine deutliche Entspannung im bilateralen Verhältnis. Beim Gipfeltreffen in Delhi 2004 betonten der neue indische Premierminister Manmohan Singh und der pakistanische

Präsident Musharraf, dass der Friedensprozess zwischen beiden Staaten irreversibel sei und bekundeten ihre Absicht, die Kontrolllinie in Kaschmir für den Handel und Reiseverkehr durchlässiger zu machen. Die Einrichtung einer Buslinie zwischen Srinagar im indischen Teil und Muzaffarabad im pakistanischen Teil Kaschmirs im April 2005 symbolisierte die neue Annäherung. In den verschiedenen Verhandlungsrunden des Verbunddialogs wurden bis 2008 die wirtschaftlichen Beziehungen ausgebaut, vertrauensbildende Maßnahmen eingeleitet sowie Reiseerleichterungen vereinbart, um die Kontakte zwischen den Familien in beiden Staaten zu ermöglichen. Der Verbunddialog hat das indisch-pakistanische Verhältnis deutlich verbessert und krisenresistenter gemacht. Trotz verschiedener Anschläge islamistischer Gruppen in Indien wurde der Prozess fortgesetzt. Nach dem Anschlag von Mumbai im November 2008 wurde der Verbunddialog zwar zunächst ausgesetzt, doch entwickelte sich daraus keine weitere Krise wie im Sommer 2002.

Indien setzt seit den 1990er Jahren auf die Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn, und hat damit die bilateralen Konflikte soweit wie möglich in den Hintergrund gedrängt. Die außenpolitischen Erfahrungen mit den Nachbarn in den 1970er und 1980er Jahren haben Indien die Grenzen seiner ordnungspolitischen Fähigkeiten vor Augen geführt. Durch die Veränderungen der indischen Außenpolitik in den 1990er Jahren und die Annäherung an Pakistan hat sich die regionale Sicherheit in Südasien deutlich verbessert, d.h. die Gefahr einer konventionellen oder gar nuklearen Auseinandersetzung zwischen Indien und Pakistan ist deutlich geringer geworden.

Die internationale Ebene: Indiens Großmachtambitionen

Indische Außenpolitik im Ost-West-Konflikt: die „verhinderte“ Großmacht

Indien hat sich seit der Unabhängigkeit 1947 als Großmacht verstanden. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sah Nehru Indien als eine der führenden

Ein muslimischer Kaschmiri händigt in Srinagar seine Reiseerlaubnis aus.

Die Einrichtung einer Buslinie zwischen Srinagar im indischen und Muzaffarabad im pakistanischen Teil Kaschmirs im April 2005 symbolisiert die neue Annäherung zwischen Pakistan und Indien.

picture alliance/dpa

Weltmächte neben den USA, der Sowjetunion und der Volksrepublik China.⁸ Von besonderer Bedeutung waren die Beziehungen zu China, mit dem sich Indien international als gleichrangig empfand. Der Slogan „Hindi Chini Bhai Bhai“ („Indier und Chinesen sind Brüder“) beim Besuch des chinesischen Premierministers Tschou En-Lai 1956 in Indien symbolisierte die anfänglich guten bilateralen Beziehungen. Nehru unterstützte in den 1950er Jahren Chinas Rückkehr auf die internationale Bühne und strebte angesichts des beginnenden Ost-West-Konflikts eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Indien und China an. Die Spannungen um den strittigen Grenzverlauf, die Niederschlagung des Aufstands in Tibet 1959 und die Flucht des Dalai Lama nach Indien verschlechterten jedoch das bilaterale Verhältnis. Im Oktober/November 1962 kam es zu einem kurzen Grenzkrieg zwischen beiden Staaten. Indien erlitt eine militärische Niederlage, die zum Trauma der politischen Entscheidungsträger wurde. Nehru hatte trotz der Spannungen nicht mit einem Krieg gerechnet, der seine Vorstellungen von einer indisch-chinesischen Zusammenarbeit zerstörte. Obwohl Indien in den Augen

des Westens zur damaligen Zeit als alternatives nicht-kommunistisches Entwicklungsmodell für die Staaten der Dritten Welt galt, war es doch China, das eine größere internationale Rolle erlangte. Der erste chinesische Atomtest 1964, der Beitritt Chinas zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV), die Aufnahme des Landes als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1971 sowie die Einbindung Chinas in die Weltwirtschaft durch die wirtschaftliche Öffnung ab Ende der 1970er Jahre sicherten dem Land eine internationale Position, die indische Politiker für ihr Land zwar beanspruchten, aber unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts nicht erreichen konnten.

Das Verhältnis zur Sowjetunion war anfangs schwierig und verbesserte sich erst nach dem Tod Stalins 1953. Die sowjetische Führung sah in Nehru zunächst nur einen „Handlager des Kapitalismus“ und unterstützte bewaffnete Aufstände kommunistischer Gruppen in Indien. Nehrus eigene sozialistische Vorstellungen und seine Bewunderung für die Errungenschaften der sowjetischen Wirtschaft bei der Modernisierung des Landes wurden in den 1950er



Jahren zur Grundlage der guten bilateralen Beziehungen. Mit der Unterzeichnung des indisch-sowjetischen Freundschaftsvertrags 1971 intensivierten beide Staaten ihre Beziehungen. Hintergrund war die politische Annäherung der USA an China, mit der die Sowjetunion geschwächt werden sollte, sowie der Bürgerkrieg im damaligen Ostpakistan. Die amerikanische Regierung unter Präsident Nixon war nicht bereit, im pakistanischen Bürgerkrieg zu intervenieren, da Pakistan damals einer der wichtigsten Verbündeten der USA war und zugleich für die Annäherung an China benötigt wurde. Aufgrund der indisch-chinesischen Spannungen unterzeichneten Indien und die Sowjetunion in Reaktion auf die sich abzeichnenden internationalen Veränderungen in Form der amerikanisch-chinesischen Annäherung im August 1971 einen Freundschaftsvertrag. Indien baute in der Folge seine militärische Zusammenarbeit mit der Sowjetunion aus, behielt aber seine außenpolitische Eigenständigkeit.⁹

Die Beziehungen zu den USA gestalteten sich sehr wechselhaft.¹⁰ Nehru missbilligte die Einschränkungen der persönlichen Freiheiten in der Sowjetunion,

stand aber auch dem kapitalistischen System in den USA kritisch gegenüber. Für die USA war das demokratische Indien ein Gegenmodell zum kommunistischen China. Sie unterstützten Indien mit Entwicklungshilfe und Nahrungsmittellieferungen und intensivierten nach dem indisch-chinesischen Krieg 1962 auch die militärische Zusammenarbeit. Allerdings kritisierten amerikanische Regierungen immer wieder die schleppe Umsetzung von Reformen in Indien und die starke Rolle des Staates in der Wirtschaft. Das Waffenembargo des Westens im zweiten indisch-pakistanischen Krieg 1965 sowie die von den USA geforderte Abwertung der indischen Rupie belasteten die bilateralen Beziehungen. Die Krise 1971, als die USA die Annäherung an China suchten und die autoritären Machthaber in Pakistan gegen die neue demokratisch gewählte Regierung im Bürgerkrieg in Ostpakistan unterstützten, wurde zu einem Wendepunkt im indisch-amerikanischen Verhältnis. Die Beziehungen zwischen beiden Ländern kühlten sich in der Folge merklich ab. Die indischen Atomtests 1974 hatten eine Reihe von Sanktionen seitens der USA zur Folge, die den Beitritt Indiens zum Nichtver-

breitungsvertrag (NVV) forderten. Das bilaterale Verhältnis verbesserte sich zwar wieder in den 1980er Jahren u. a. aufgrund der ersten Reformansätze in Indien, doch blieben Themen wie der Technologietransfer und die Atomfrage ein ständiger Streitpunkt zwischen beiden Ländern.

Die Bewegung der Blockfreien Staaten

Indiens Bemühen um einen Großmachtstatus zeigte sich auch an anderen Stellen. Nehru versuchte eigene internationale Ordnungsstrukturen aufzubauen, um den indischen Führungsanspruch zu untermauern. Eine der wichtigsten Organisationen war die Bewegung der Blockfreien Staaten, die 1961 auf Initiative Nehrus, Nassers und Titos ins Leben gerufen wurde. Ihre Mitglieder sollten einen unabhängigen außenpolitischen Kurs zwischen den beiden Blöcken unter der Führung der USA und der Sowjetunion verfolgen und eigene Positionen zu internationalen Krisen formulieren. Zudem setzte sich Nehru in den 1950er Jahren für eine friedliche Beilegung von regionalen Krisen wie in Indochina und Indonesien ein. Obwohl sein Versuch, den Kaschmirkonflikt durch die Vermittlung der Vereinten Nationen (VN) zu lösen, ein Fehlschlag war, unterstützte Indien in der Folge weiterhin die Vereinten Nationen u. a. durch die Entsendung indischer Truppen im Rahmen von VN-Missionen. Bis heute zählt Indien zu den drei Staaten, die die meisten Truppen für VN-Einsätze zur Verfügung gestellt haben. In den 1970er und 1980er Jahren entwickelte sich Indien zu einem der Wortführer der Entwicklungsländer im beginnenden Nord-Süd-Dialog mit den Industriestaaten und forderte u. a. eine neue Weltwirtschaftsordnung zugunsten der armen Länder des Südens. Mit diesen Initiativen versuchten die indischen Regierungen, ihren internationalen Führungsanspruch zu unterstreichen.

Versperrter Weg in internationale Organisationen

Die indischen Großmachtambitionen erfüllten sich jedoch während des Ost-West-Konflikts nicht. Indien war eine „verhinderte Großmacht“¹¹, die zwar über die militärischen und technologischen Fähigkeiten einer Großmacht verfügte, wie ein eigenes Raketen-, Weltraum- und Nuklearprogramm. Allerdings blieb Indien der Weg in exklusive Institutionen, mit denen der Großmachtstatus anerkannt wurde, wie die ständi-



ge Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) und die Zugehörigkeit zu den Atommächten des Nichtverbreitungsvertrags (NVV), versperrt. Bei der Gründung der Vereinten Nationen 1945 war Indien noch britische Kolonie gewesen und konnte noch nicht als eigenständiger Akteur in der neuen Weltorganisation agieren. Beim Inkrafttreten des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) 1970 hatte Indien noch keine atomaren Tests durchgeführt. Trotz seiner Bekenntnisse zur nuklearen Abrüstung lehnte Indien einen Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) ab. Dies wäre für Indien nur als Nichtatomwaffenstaat möglich gewesen, was angesichts der Rivalität mit China seit 1962 für alle indischen Regierungen nicht akzeptabel war. Aufgrund dieser Konstellationen konnten die indischen Regierungen nicht die immer wieder angestrebte Gleichrangigkeit mit China erreichen. Indiens eigene internationale Ordnungsvorstellungen fanden keinen Widerhall bei den Großmächten und die bilateralen Beziehungen zu den USA und China blieben zu wechselhaft, als dass Indien daraus eine Anerkennung seiner Großmachtambitionen erhalten konnte. Chinas internationale Rolle verstärkte sich mit den wirtschaftlichen Reformen seit Ende der 1970er Jahre, während Indien in dieser Phase noch an seiner staatlich regulierten Wirtschaft (mixed economy) festhielt.

Liberalisierung und neue Weltordnung

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 verlor Indien seinen bis dahin wichtigsten Handelspartner. Der Ausfall der Devisenüberweisungen indischer Gastarbeiter durch den Golfkrieg und die wachsende Verschuldung führten im Frühsommer 1991 zu einer Zahlungsbilanzkrise Indiens, die nur durch eine grundlegende Reform der indischen Wirtschaft beigelegt werden konnte. Außenwirtschaftlich setzte die indische Regierung nun anstelle der Abschottung vom Weltmarkt auf Exportförderung, ausländische Direktinvestitionen und Weltmarktintegration. Indien folgte damit dem Modell, das den ost- und südostasiatischen Schwellenländer in den 1980er Jahren zu internationaler Bedeutung verholfen hatte.

Die Neuorientierung der indischen Außenpolitik nach 1991 und das neue Interesse der westlichen Industriestaaten an den Potenzialen des indischen Binnenmarktes wie z.B. die wachsende indische Mittelschicht, führten zu einer deutlichen Verbesserung der bilateralen Beziehungen mit den USA. Die indischen Atomversuche im Mai 1998 und die nachfolgenden Sanktionen der in-

ternationalen Gemeinschaft trübten vorübergehend das Verhältnis mit den USA. Der Besuch von US-Präsident Clinton im Frühjahr 2000 in Indien leitete jedoch eine neue Phase der bilateralen Beziehungen ein. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurde Indien zu einem wichtigen Verbündeten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, was u. a. eine Aufhebung der Sanktionen zur Folge hatte. Trotz der Kritik und den Sanktionen haben die Atomtests im Nachhinein ihren Zweck, nämlich Indiens internationale Rolle zu erhöhen, erfüllt. Indien wurde von der Bush-Administration als strategischer Partner und langfristig als Gegengewicht zu China gesehen. Das von den USA 2005 initiierte Abkommen über die zivile Nutzung der Atomenergie, das im Herbst 2008 in Kraft trat, gab Indien einen eigenen Status im Rahmen des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) und machte das Land de facto zur Atommacht. Neben den neuen gemeinsamen Interessen der USA und Indiens, die zu einer Annäherung der erstmals „entfremdeten Demokratien“¹² nach 1991 geführt hatten, war es auch ein Verdienst der wachsenden indischen Diaspora in den USA, deren politisches Engagement das Thema „Indien“ auf die dortige innenpolitische Agenda gebracht hatte.

Mindestens ebenso spektakulär waren die Verbesserungen im indisch-chinesischen Verhältnis nach 1989. Der Besuch Rajiv Gandhis in Peking im Dezember 1988 eröffnete ein neues Kapitel in den bilateralen Beziehungen. 1989 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Klärung der Grenzfrage eingesetzt. Mit zwei Abkommen 1993 und 1996 wurden vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart und der Status Quo an der umstrittenen Grenzlinie festgeschrieben. Beide Staaten bauten ihre wirtschaftlichen Beziehungen aus, so dass das Handelsvolumen, das in den 1990er Jahren noch bei ca. einer Milliarde Dollar pro Jahr lag, 2005 auf über eine Milliarde Dollar pro Monat anstieg. China wurde 2008 vor den USA zum größten Handelspartner Indiens. Teile der indischen Industrie klagten zwar über die chinesischen Billigimporte, gleichzeitig nutzten indische Unternehmer aber auch die neuen Möglichkeiten, in China zu investieren. Trotz bestehender Probleme wie die ungeklärte Grenzfrage haben beide Seiten aber auch gemeinsame Interessen wie den Kampf gegen den islamistischen Terrorismus. Der indische Außenminister Sinha machte im Januar 2003 deutlich, dass China nicht mehr nur als Rivale, sondern zunehmend auch als Partner gesehen werde.¹³ Die offizielle Anerkennung Sikkims als Teil Indiens durch China 2004 hat das bila-

terale Verhältnis ebenso verbessert wie die Öffnung eines Grenzübergangs in Sikkim zur Ausweitung des Handels oder die ersten Ansätze zu einer militärischen Zusammenarbeit zwischen Indien und China. Die wachsende Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit China hat die alten sicherheitspolitischen Befürchtungen gegenüber der Volksrepublik allmählich in den Hintergrund gedrängt: Die einstige „China fear“ wich zunehmend den Aussichten auf ein „China fever“. Obwohl China immer wieder Ansprüche auf die Gebiete im Nordosten Indiens erhebt und es zu kleineren Grenzzwischenfällen kommt, lehnt Indien eine Allianzbildung gegen China ab, wie sie von der Bush-Administration u. a. mit der Vier-Mächte-Initiative 2007 (USA, Japan, Australien, Indien) versucht wurde.

Im Unterschied zu den deutlich verbesserten Beziehungen zu den USA und China hat das Verhältnis Indiens zu Russland nach dem Zerfall der Sowjetunion zwar seine frühere Bedeutung eingebüßt, blieb aber weiterhin gut. Die wirtschaftlichen Beziehungen normalisierten sich und der bilaterale Handel wurde nicht mehr in Rubel gegen Rupien, sondern in harten Devisen abgerechnet. Von herausragender Bedeutung blieb die militärische Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern, da Russland der mit weitem Abstand wichtigste Lieferant für indische Rüstungsgüter blieb. Indien erhielt 2003 von Russland den Flugzeugträger Gorskhow geschenkt, der allerdings für über eine Milliarde US-Dollar von russischen Firmen modernisiert wurde, bevor er in den Dienst gestellt werden konnte.

Indiens internationales

Gewicht erhöht sich: Großmacht durch Kooptation

Neben den deutlich verbesserten Beziehungen zu den USA und China zeigt sich auch andere Entwicklungen, das sich Indiens internationales Gewicht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erhöht hatte. Indiens Bemühungen um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, wie sie zuletzt 2005 im Rahmen der G-4-Initiative mit Deutschland, Japan und Brasilien forciert wurden, hatten bislang keinen Erfolg. Dennoch zeigten die Großmächte seit den 1990er Jahren ein neues Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit der Indischen Union. Mittlerweile haben nicht nur alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, sondern auch die Europäische Union (EU), Deutschland und Japan strategische Partnerschaftsabkommen mit Indien unterzeichnet. Selbst wenn die Abkommen oft vage formuliert sind, so drü-

cken sie doch den Wunsch nach einer strategischen Kooperation mit Indien aus.

Das 2008 verabschiedete Nuklearabkommen mit den USA, das von allen Atommächten unterstützt und von der Nuclear Suppliers Group (NSG) gebilligt wurde, zeigt eine ähnliche Entwicklung im Bereich der Sicherheitspolitik. Indien wird durch das Abkommen enger an den Nichtverbreitungsvertrag (NVV) gebunden und soll damit einen wichtigen Beitrag für die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen leisten. Diese Form der Kooptation Indiens an internationale Regime unterstreicht, dass die Großmächte Indien langfristig eine wichtige Rolle in dem Regime zuweisen.

Im wirtschaftspolitischen Bereich weist die Einbeziehung Indiens in den Kontext der G-8-Gipfeltreffen in eine ähnliche Richtung. Indien zählt zusammen mit China, Brasilien, Mexiko und Südafrika zu den sogenannten Outreach Staaten (O 5), die seit dem G-8-Treffen in Heiligendamm regelmäßig zu den Gipfeltreffen eingeladen werden. Die wichtigsten Industriestaaten erkennen damit das wachsende weltwirtschaftliche Gewicht Indiens an. Auch wenn die G-8-Treffen keine dem Sicherheitsrat oder dem Nichtverbreitungsvertrag vergleichbare Struktur haben, so zeigt die Anbindung Indiens doch das Interesse der Industriestaaten nach einer größeren internationalen Rolle. Im Sinne seiner eigenen Ambitionen wird Indien damit immer stärker zu einer Großmacht durch Kooptation.

Die wirtschaftspolitische Neuorientierung brachte neue Themen auf die außenpolitische Agenda wie die Frage der Energiesicherheit. Um den wirtschaftlichen Modernisierungsprozess fortzusetzen, mit dem auch zukünftig Wachstumsraten von sieben bis acht Prozent pro Jahr erreicht werden sollen, ist Indien zunehmend auf die Einfuhr von Öl und Gas angewiesen. Vor 1991 war die Sowjetunion der wichtigste Energielieferant Indiens gewesen, nun musste Indien seinen wachsenden Energiebedarf auf dem Weltmarkt sichern. Eine Reihe außenpolitischer Initiativen seit den 1990er Jahren sind deshalb im Kontext der Sicherung von Energieimporten zu sehen, wie z.B. der Ausbau der Beziehungen zum Iran, zu den Golfstaaten und den zentralasiatischen Republiken, zu Myanmar und Bangladesch sowie zu ölreichen Staaten in Afrika und Lateinamerika wie Sudan und Venezuela.

Daneben ist die Beteiligung Indiens aber für die Bewältigung einer Reihe von globalen Problemen von höchster Bedeutung. Die Millennium Development Goals (MDG) der Vereinten Nationen werden nur erreicht, wenn es in Indien gelingt, einen signifikanten Anteil der Bevölkerung aus der Armut zu holen. Die globalen Umwelt-, Klima- und Energieprobleme werden nur zu bewältigen sein, wenn sich Indien an gemeinsamen Vereinbarungen beteiligt. Dabei zeigt z.B. die Klimadebatte, dass Indien durchaus eigene Interessen verfolgt und bislang nicht bereit ist, sich aufbindende Regelungen zum CO₂-Ausstoß einzulassen. Indien beansprucht hier das Recht auf eigene Entwicklung und sieht die Verantwortung für die Klimaprobleme in erster Linie bei den Industriestaaten.

Ausblick

Die veränderten internationalen Konstellationen und die Liberalisierung nach 1991 haben Indien die internationale Aufwertung beschert, die die außenpolitischen Eliten seit 1947 immer angestrebt hatten. Der Verweis, dass die zahllosen sozialen und wirtschaftlichen Probleme den Aufstieg Indiens blockieren werden, greift zu kurz. Im globalen Maßstab würden die ca. 100 Millionen Inder, die bereits heute zur Mittelschicht gezählt werden, zu den zehn größten Staaten weltweit gehören. Allein diese Gruppe ist ausreichend, um Indien langfristig eine größere Bedeutung in internationalen Fragen zu geben. Der Aufstieg Indiens hat sich dabei eher defensiv als offensiv vollzogen. Indien wird zunehmend als strategischer Partner gesehen und findet durch Kooptation Zugang zu exklusiven Institutionen, die das internationale Gewicht des

Landes weiter vergrößern. Die wachsende internationale Bedeutung und die zunehmende Interdependenz werden auch eine innenpolitische Diskussion über das Festhalten an der Idee der außenpolitischen Eigenständigkeit und der Nichteinmischung auslösen wie dies bereits beim WTO-Beitritt 1994 und beim Nuklearabkommen mit den USA 2008 geschehen ist. Außenpolitische Fragen dürften damit mittelfristig eine deutlich größere Rolle in der indischen Innenpolitik spielen.

LITERATUR

- Baruah, Amit (2003): Forward Looking Approach to China. In: *The Hindu*, 29. January 2003.
- Cohen, Stephen Philip (2002): *India: Emerging Power*. Washington.
- Ganguly, Sumit (2002): *Conflict Unending: India-Pakistan Tensions Since 1947*. New York.
- Gujral Inde Kumar (1998): *A Foreign Policy for India*. New Delhi.
- Hagerty, Devin T. (1991): India's Regional Security Doctrine. In: *Asian Survey*, 31 April, 4, S. 351–363.
- Kapur, Ashok. (2006): *India – From Regional to World Power*. London.
- Kux, Dennis (1994): *Estranged Democracies: India and the United States 1941–1991*. London.
- Mathur, Krishan D./Kamath, P. M. (1996): *Conduct of India's Foreign Policy*. New Delhi.
- Mohan, C. Raja. (2003): *Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy*. New Delhi.
- Nehru, Jawaharlal (1946): *The Discovery of India*. Calcutta.
- Neville, Maxwell (1970): *India's China War*. New York.
- Sisson, Richard/Rose, Leo E. (1990): *War and Secession. Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*. Oxford.
- Wagner, Christian. (2005): *Die „verhinderte“ Großmacht? Die Außenpolitik der Indischen Union, 1947 bis 1998*. Baden-Baden.
- Wieck, Hans-Georg. (1997) *Indiens Politik der guten Nachbarschaft*. In: *Außenpolitik*, 48, 3/1997, S.291–300.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Wagner 2005.
- 2 Vgl. Neville 1970, S. 78.
- 3 Vgl. Krishan D. Mathur/P. M. Kamath 1996.
- 4 Vgl. "India Will Await Political Consensus on Civilian Nuclear Deal: Pranab". In: *The Hindu*, 15.8.2008, <http://www.hindu.com/2008/03/26/stories/2008032658120100.htm> (eingesehen am 16.8.2008).
- 5 Vgl. Hagerty 1991, S. 351–363.
- 6 Vgl. Inder 1998.
- 7 Wieck 1997, S. 291–300.
- 8 Vgl. Nehru 1946, S. 535.
- 9 Vgl. Sisson 1990.
- 10 Zu den indisch-amerikanischen Beziehungen vgl. Kux 1994.
- 11 Vgl. Wagner 2005.
- 12 Vgl. Kux 1994.
- 13 Vgl. Baruah 2003.



UNSER AUTOR

Dr. habil. Christian Wagner, Studium der Politikwissenschaft, Neueren Geschichte und Soziologie an der Universität Freiburg i. Br. 1996–2001 Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Rostock. 2001–2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Entwicklungspolitik der Universität Bonn. Seit 2003 Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin. Seit 2008 Leiter der Forschungsgruppe Asien an der Stiftung Wissenschaft und Politik.