

A stylized world map composed of grey dots, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title.

Indiens Außenpolitik 2.0

Mehr Pragmatismus weniger Nostalgie

HENRIK MAIHACK
Dezember 2012

- Die Ausrichtung des BRICS-Gipfels in Neu Delhi und die Teilnahme Indiens am kontroversen Gipfel des Non-Aligned Movement (NAM) in Teheran im Jahr 2012 demonstrieren den Pragmatismus der indischen Außenpolitik: Die Regierung versucht ihre strategische Handlungsautonomie zu erweitern.
- Außenpolitik ist in Indien mehr denn je »Entwicklungspolitik nach innen«. Armutsbekämpfung sowie Sicherheitsinteressen gegenüber Pakistan und China bestimmen die außenpolitischen Leitlinien. Dabei ist ein zunehmendes Interesse der Regierung an regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit festzustellen, solange Indiens Entwicklungs- und Sicherheitsinteressen dies zulassen.
- Starke Regionalparteien und damit komplizierte Mehrparteienkoalitionen erschweren jedoch regelmäßig die Durchsetzung einer pragmatischeren und stärker entwicklungsorientierten Außenpolitik.
- Eine zusätzliche Übernahme von globaler Verantwortung durch Indien über die eigene Nachbarschaft in Südasien hinaus ist nur infolge einer Reform der maßgeblichen Global-Governance-Institutionen wie UN-Sicherheitsrat, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank zu erwarten.

Indiens Außenpolitik in der Kritik

Indiens Außenpolitik löst Irritationen aus. Besonders die Teilnahme von Premierminister Manmohan Singh am Gipfel des Non-Alignment Movement (NAM) im August 2012 in Teheran ließen bei außenpolitischen Experten in Neu Delhi Zweifel an der Angemessenheit der außenpolitischen Prioritäten der »größten Demokratie der Welt« für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts aufkommen. Beim NAM-Gipfel hatte Singh im Kreis der Regierungschefs z. B. aus dem Iran, Sudan und Simbabwe ein Bündnis heraufbeschworen, dessen Zeit nach Ende des Kalten Krieges doch eigentlich abgelaufen schien. Der ehemalige indische Botschafter im Iran, K. C. Singh, verglich Indiens Mitgliedschaft im NAM daraufhin gar mit einer »schlechten Ehe«, von der Indien keinerlei Vorteile habe, die aber die guten Kontakte mit den USA und Europa gefährde. Die Reise habe somit eindeutig nachteilige Auswirkungen auf Indiens globale Ambitionen. Diese Ambitionen formuliert Indien inzwischen konkreter als in der Vergangenheit. Als Gastgeber des BRICS-Gipfels der wichtigsten Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika betonte Indiens Premierminister im März 2012 in Neu Delhi den Willen seines Landes, im BRICS-Verbund globale Institutionen, wie z. B. den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO), so umzugestalten, dass sie den Bedürfnissen von Entwicklungs- und Schwellenländern besser gerecht werden können. Während des Gipfels wurden zudem die Weichen für eine eigene BRICS-Bank gestellt, mithilfe derer die Abhängigkeit der BRICS-Staaten von der Weltbank reduziert werden soll. Steht der BRICS-Gipfel sinnbildlich für eine sich verändernde globale Ordnung im 21. Jahrhundert, so erinnert der NAM-Gipfel in Teheran eher an die bipolare Welt der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In den USA und in Europa reagierte man dementsprechend irritiert auf Indiens scheinbar zwiespältige Außenpolitik.

Doch nicht nur die indische Gipfel-Diplomatie sorgt 2012 für außenpolitische Kontroversen. Das handelspolitische Tauwetter zwischen Indien und Pakistan, das schwierige Verhältnis zu China angesichts des umstrittenen Grenzverlaufs auch 40 Jahre nach dem Krieg der beiden asiatischen Giganten 1962 sowie das steigende Interesse der NATO-Staaten an Indiens Rolle in Afghanistan nach dem geplanten Truppenabzug 2014 ha-

ben zu einer neuen öffentlichen Auseinandersetzung mit der indischen Außenpolitik geführt. Entsprechend groß ist das Interesse an einem 70-seitigen Strategiepapier mit dem Titel *Non-Alignment 2.0*, in dem ein mit der indischen Regierung exzellent vernetztes Autorenkollektiv Anfang 2012 eine Blaupause für eine effektivere indische Außenpolitik entworfen hat. Die Autoren fordern mehr Pragmatismus, eine klarere Zielformulierung, weniger Ideologie, den selektiven Aufbau militärischer Kapazitäten (*hard power*) und gleichzeitig ein stärker strategisch ausgerichtetes globales Marketing der indischen Demokratie (*soft power*). Ziel ist der Ausbau von autonomen Handlungsspielräumen, um bestmöglich wirtschaftliches Wachstum zu stärken und damit die sozialen Probleme Indiens »zu Hause« zu lösen. Wenige Monate nach der Veröffentlichung des Strategiepapiers stellte Shashi Tharoor, langjähriger UN-Diplomat, ehemaliger Staatsminister im indischen Außenministerium, Mitglied des indischen Unterhauses und seit Oktober 2012 Staatsminister für Human Resource Development, seinen Entwurf für eine bessere indische Außenpolitik im Rahmen seines Buches *Pax Indica* vor. Tharoor fordert ebenfalls eine Außenpolitik, die primär der Armutsbekämpfung in Indien dient. Dabei plädiert er für die pragmatische Nutzung von *soft* und *hard power* sowie für mehr Personal in der indischen Diplomatie, um flexibel multiple Partnerschaften mit verschiedenen Staaten und Regionalorganisationen aufbauen zu können. Auffällig in beiden Entwürfen ist die klare Absage an eine exklusive außenpolitische Allianz mit den Demokratien der OECD-Länder.

Auch wenn Indien unter Außenpolitikern in den USA und in Europa angesichts seines Status als konsolidierte Demokratie vis-à-vis dem Einparteiensregime in China oftmals als natürlicher Partner des »Westens« in Asien eingestuft wird, trifft ein solch einseitiges Bündnis unter den außenpolitisch einflussreichsten Experten in Neu Delhi offenbar übereinstimmend auf Ablehnung. Nicht als Gegengewicht zu China, sondern als autonomer und damit pragmatischer Akteur solle Indien alte Bündnisse stärken und neue Partnerschaften mit verschiedenen Ländern unabhängig vom Regimetyp schließen. Nur so könnten die richtigen Impulse für die dringend notwendige sozioökonomische Entwicklung im Inland gesetzt werden. Doch was ist neu an diesen Forderungen und in welchem Verhältnis stehen sie zur außenpolitischen Praxis?

Außenpolitik als »innere Entwicklungs- politik« in einer schwierigen Region

Die indische Regierung steht den Forderungen nach größerem außenpolitischem Pragmatismus offenbar aufgeschlossen gegenüber. Innerhalb der Regierung werden die Leitlinien der Außenpolitik traditionell vom Premierminister vorgegeben. Das Außenministerium spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle. Bereits 2005 fasste der damals frisch gewählte Premierminister Manmohan Singh die Prioritäten der indischen Außenpolitik mit den Worten »*The world wants India to do well. Our real challenges are at home*« zusammen. Hauptziel ist demnach die Armutsbekämpfung im Inneren durch eine vom Außenhandel angetriebene Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik. Trotz Wachstumsraten von durchschnittlich ca. sieben Prozent in den letzten 20 Jahren haben immer noch mehr als 450 Millionen Indierinnen und Indier weniger als 1,25 Dollar zur täglichen Verfügung. 43 Prozent aller Kinder unter fünf Jahren sind mangelernährt. Die Ungleichheit nimmt zu, ein deutlicher Indikator für die mangelnde Inklusivität des Wachstums. Selbst im Vergleich mit den südasiatischen Nachbarn weist Indien besonders besorgniserregende Sozialindikatoren wie Lebenserwartung und Kindersterblichkeit auf. Die meisten indischen Außenpolitiker sehen ihr Land daher eher als armes und verwundbares Land, das von verschiedenen Bündnispartnern nur profitieren kann, während eine exklusive Bindung Indiens an einzelne Länder oder Regionalorganisationen den entwicklungspolitischen Spielraum im Inneren einschränken würde. Gleichzeitig möchte die indische Regierung in regionalen und multilateralen Institutionen zukünftig eine größere Rolle spielen, um diese den eigenen Entwicklungsinteressen gemäß effektiver mitbestimmen zu können. Das Ziel ist die Herstellung strategischer Autonomie bei der Gestaltung einer entwicklungsorientierten Außenpolitik.

Außenpolitik ist in Indien bereits seit Ende des Kalten Krieges bzw. seit der eingeleiteten wirtschaftlichen Liberalisierung 1991 weniger ideologisch geprägt und zunehmend dem Ziel der inneren Entwicklung untergeordnet. Vergangen sind die Tage, als Neu Delhi sich trotz *Non-Alignment* vor allem dem zentralistischen sowjetischen Modell von Wirtschafts- und Außenpolitik verbunden fühlte. Diese Orientierung stand oftmals einer effektiven Armutsbekämpfung im Wege. Seither hat Indien seine strategischen Optionen sukzessive

erweitert. Beispiele für diese Öffnung sind die Beziehungen zu Myanmar und zum Iran. Angesichts der proaktiven Außen- und Infrastrukturpolitik Chinas und Pakistans in Myanmar fühlte sich Neu Delhi Ende der 1990er Jahre ins Abseits manövriert und änderte den Kurs. Hatte die indische Regierung Anfang der 1990er noch die demokratischen Reformkräfte um Aung San Suu Kyi unterstützt, setzte Indien bereits zur Jahrtausendwende – und damit mehr als eine Dekade vor der politischen Öffnung Myanmars seit 2011 – auf eine intensivere Zusammenarbeit mit der Militärregierung. Neben Maßnahmen zur Stärkung des bilateralen Handels wurden auch Infrastrukturinvestitionen vereinbart, die Myanmar mit Indiens Nordosten verbinden. Vergleichbar pragmatisch sind die Beziehungen Indiens zum international isolierten Iran. Die Abhängigkeit Indiens von iranischem Öl und Gas sowie der prospektive Zugang zu den Ressourcen Afghanistans bzw. Zentralasiens durch und über iranische Häfen und Straßen, die eine Umgehung Pakistans erlauben, schlagen sich in einem von der US-Regierung kritisierten Umgang mit den bestehenden internationalen Sanktionen gegen das iranische Regime und dessen Atomprogramm nieder. Als aufgrund der Mitte 2012 erneut verschärften Sanktionen eine Zahlung der Öl-Lieferungen aus dem Iran über bis dahin von Indien und Iran genutzten türkischen Banken nicht mehr möglich war, bot Indien kurzerhand die Abwicklung von zukünftigen Öl-Käufen über eigene Banken in indischer Währung an. Dies sorgte zwar für Verärgerung in den USA und in Europa, trug aber auch entscheidend zur Energiesicherheit in Indien bei, wo die in der Mehrheit arme Bevölkerung von einer Steigerung von Energiekosten unmittelbar betroffen ist. In diesem Kontext sollte die Teilnahme Indiens am NAM-Gipfel in Teheran 2012 weniger als Nostalgie für vergangene Zeiten, sondern eher als Indikator für die Bedeutsamkeit des Iran (und weiterer NAM-Staaten) für Indiens Öl- und Gasimporte interpretiert werden.

An diesen Beispielen wird deutlich, dass Indien seit Anfang der 1990er Jahre eine »realistischere« Außenpolitik verfolgt, in der wirtschafts- und sozialpolitische Interessen im Inland im Zweifel Vorrang haben vor der Solidarität der »größten Demokratie der Welt« mit marginalisierten demokratischen Akteuren anderswo. Bereits seit der wirtschaftlichen Öffnung 1991 ist im Rahmen der *Look East Policy* eine offensivere Betonung wirtschaftlicher Kooperationspotenziale Indiens mit asiatischen Ländern zu beobachten. Der außenpolitische

Pragmatismus hat mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Manmohan Singh weiter zugenommen. Unter der aktuellen Regierung sind die Bemühungen einer Annäherung an die südasiatischen Nachbarn noch einmal verstärkt worden. Premierminister Singh verkündet regelmäßig, Indiens Schicksal sei untrennbar mit dem seiner südasiatischen Nachbarn verknüpft. Im Mittelpunkt der indischen Interessen in den Nachbarländern stehen Stabilität und wirtschaftliche Kooperation. Besonders besorgniserregend erscheint aus Sicht Indiens dabei die stetige Verbesserung der Beziehungen aller Nachbarstaaten zum Rivalen China. Vor diesem Hintergrund ist Indien inzwischen sogar zu einseitigen Zugeständnissen in seiner Handelspolitik gegenüber benachbarten Entwicklungsländern wie z. B. Nepal oder Bangladesch bereit.

Dennoch kann die neue indische Regionalpolitik bisher nicht als Erfolg angesehen werden. Auch wenn der indische Markt für die Nachbarländer zweifellos von herausragender Bedeutung ist – 70 Prozent der Bevölkerung Südasiens leben in Indien, das 80 Prozent des südasiatischen Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet –, bleiben die ökonomischen Kooperationen bisher hinter den indischen Erwartungen zurück. Indien sieht sich in fast allen Nachbarländern mit starken Vorbehalten vor einer zu großen regionalen Vormachtstellung konfrontiert. Dennoch ist vorsichtiger Optimismus hinsichtlich einer harmonischeren zukünftigen Zusammenarbeit Indiens mit seinen Nachbarn angebracht. Wirkte sich in der Vergangenheit die einseitige Unterstützung der indischen Regierung von einzelnen Parteien oder Gruppen in den Nachbarländern negativ auf die bilateralen Beziehungen aus, bemüht sich die Regierung inzwischen um einen neutraleren Zugang zu allen relevanten Akteuren. Indien versucht aktiv, sein Image in den Nachbarstaaten zu verbessern. So wurde beispielsweise die Oppositionsführerin Bangladeschs, Khaleda Zia, die zu ihrer Zeit als Premierministerin von 2001 bis 2006 Indien ablehnend gegenüberstand, im Oktober 2012 nach Neu Delhi eingeladen und dort von Premierminister Singh persönlich empfangen. Eine ähnliche Öffnung hat Neu Delhi auch in den Beziehungen zum politisch fragilen Nepal vollzogen, wo die indische Regierung seit 2006 Kontakte zu allen entscheidenden politischen Akteuren – und damit auch zu den 2008 an die Macht gewählten Maoisten – etabliert hat. Mit beiden Ländern wurde der bilaterale Handel intensiviert. Der neue Pragmatismus beginnt sich auszuzahlen.

Ungelöste Konflikte bremsen Indiens Ambitionen

Überschattet wird der neue außenpolitische Pragmatismus jedoch nach wie vor von zwei verkrusteten Konflikten, die immer wieder aufflackern und kurz- bis mittelfristig Indiens regionale und globale Ambitionen auszubremsen drohen. So bleibt die vermeintliche Bedrohung durch die beiden Atomkräfte an den nordwestlichen Grenzen, Pakistan und China, nach wie vor ein entscheidender Bezugspunkt jeder Formulierung von indischer Außenpolitik. Mit beiden Ländern hat Indien in der Vergangenheit Krieg(e) geführt. Mit beiden Ländern gibt es regelmäßige Scharmützel an umstrittenen Grenzen und beide Länder haben als Versicherung gegenüber Indien miteinander eine sicherheitspolitische Allianz geformt. Zentraler Streitpunkt bleibt die Kaschmir-Frage. Die Gebietsansprüche Indiens, Pakistans und Chinas in Kaschmir galten bisher als nicht verhandelbar, was eine Verbesserung der Beziehungen, insbesondere zwischen Indien und Pakistan, in der Vergangenheit verhinderte. Hinzu kommt die Angst vor weiteren terroristischen Anschlägen in Indien durch in Pakistan ausgebildete Terroristen wie zuletzt in Mumbai 2008. Eine Nebenwirkung des indisch-pakistanischen Konflikts ist die andauernde Lähmung der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC).

Trotz der komplizierten Konfliktkonstellationen im »Dreiländereck« besteht auch hier Grund für Optimismus. Das Verhältnis zwischen Indien und Pakistan hat sich zuletzt spürbar verbessert. Erfolge konnten beispielsweise bei der Erleichterung des bilateralen Handels und bei der Visavergabe verzeichnet werden. Zudem sollen zukünftig mehr Güter die Grenze überqueren und Exporte aus Zentralasien über Pakistan nach Indien erleichtert werden. Inzwischen werden auch nicht mehr alle handelspolitischen Zugeständnisse von einer vorherigen Lösung der Kaschmir-Frage abhängig gemacht. Darüber hinaus existieren mittlerweile belastbare bilaterale Gesprächskanäle auf Regierungs- (*Track-I*) und Nicht-Regierungsebene (*Track-II*), die als Frühwarnsysteme zur Entschärfung von indisch-pakistanischen Konflikten beitragen. Auch mit China pflegt Indien trotz bestehender Konflikte konstruktive Beziehungen. China ist derzeit der größte Handelspartner Indiens und Partner in zahlreichen Institutionen globaler Governance. Im Rahmen der G20 und der BRICS verfolgen beide Länder gemeinsame Interessen bei der Reform von Weltbank, IWF und des bestehenden WTO-Regimes.

Global Governance: Die größte Demokratie bleibt eigensinnig

In multilateralen Institutionen sind Indiens Entwicklungs- bzw. Wirtschaftsinteressen handlungsleitend für die Außenpolitiker. Von der bereits erwähnten BRICS-Gruppe, dem NAM und BASIC (einem Verbund von China, Indien, Brasilien und Südafrika im Rahmen internationaler Klimaverhandlungen) über IBSA (einem Forum zur Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Indien, Brasilien und Südafrika) bis zur G77 und der G20: Indien ist in fast allen multilateralen Organisationen Mitglied und unternimmt Anstrengungen, seine strategischen Handlungsspielräume für die Armutsbekämpfung im eigenen Land auszubauen. Indiens Ambitionen in Global-Governance-Prozessen werden durch ein erstaunlich breites bilaterales Partnerspektrum unterfüttert, das einerseits die Beliebtheit des Landes und andererseits Indiens Streben nach Autonomie in multilateralen Institutionen demonstriert. So ist Indien das einzige G20-Mitglied, das freundschaftliche Beziehungen gleichzeitig mit den USA, dem Iran und Israel unterhält. Die Gründe dafür sind einfach herzuleiten: Indiens Interessen an einer engen Zusammenarbeit mit den USA liegen in den wirtschaftlichen Potenzialen der Zusammenarbeit und dem Aufbau einer Drohkulisse gegenüber potenziellen chinesischen und/oder pakistanischen Aggressionen. Israel ist ein wichtiger Lieferant von militärischer Ausrüstung für die indische Armee. Aus dem Iran wiederum kommen elf Prozent der indischen Öl-Einfuhren. Auch die Kooperation Indiens mit afrikanischen Ländern nimmt stetig zu und verbindet im Gegensatz zur chinesischen Afrikapolitik nicht Staatsunternehmen, sondern den indischen Privatsektor mit Investitionszielen in Afrika. Inzwischen ist Indien sogar zu einem Geberland geworden, z.B. in Afghanistan. Im indischen Außenministerium wurde 2012 extra eine Unterabteilung für die Verwaltung der indischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geschaffen. Der Bau von Schulen und Krankenhäusern gehört dabei genauso zum Repertoire der indischen EZ wie die Ausbildung von afghanischen Soldaten und die Finanzierung großer Infrastrukturprojekte in Nepal und Bangladesch.

Seit einiger Zeit schon ist die indische Regierung bemüht, die Bevölkerungsgröße, die wirtschaftliche Dynamik, die demokratische Verfasstheit sowie die friedliche kulturelle und religiöse Diversität des eigenen Landes als Legitimation für die Forderung nach umfangrei-

chen Mitspracherechten innerhalb multilateraler Institutionen zu nutzen. Diesen Forderungen haben die in den internationalen Institutionen tonangebenden OECD-Staaten bisher jedoch kaum Rechnung getragen. Angesichts der in den Augen des »Westens« eher blockierenden Rolle Indiens, z.B. in internationalen Klimaverhandlungen und in der WTO, sind viele Regierungen der OECD-Staaten pessimistisch, was Indiens zukünftige Bereitschaft betrifft, aktiver an der Lösung globaler Krisen bzw. an der Bereitstellung öffentlicher globaler Güter mitzuarbeiten. Dementsprechend klein ist aktuell auch die Motivation, eigene Mitbestimmungsrechte in Institutionen globaler Strukturpolitik zugunsten Indiens aufzugeben. Ein Beispiel hierfür ist die nach wie vor ungleiche Verteilung von Stimmrechten für OECD- und Schwellenländer in Weltbank und IWF – auch nach der inkrementellen Stimmrechtsreform zugunsten Indiens und Chinas im Jahr 2010. Hinzu kommt der Unwillen der fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat, Indien einen permanenten Sitz einzuräumen bzw. die permanente Mitgliedschaft im Sicherheitsrat grundsätzlich zu erweitern. Diese Weigerung wirkt sich wiederum negativ auf die Bereitschaft Indiens aus, sich stärker an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu beteiligen. Stattdessen sucht die indische Regierung nach alternativen Wegen, ihre Interessen auf internationaler Ebene durchzusetzen, wie z.B. die bereits erwähnten ersten Schritte zur Gründung einer BRICS-Bank demonstrieren. Solange das in wenigen Jahren bevölkerungsreichste Land der Welt nicht permanent und mit umfangreicheren Mitbestimmungsrechten am Tisch sitzt, wenn über globale Sicherheit und Paradigmen sozioökonomischer Entwicklung verhandelt wird, klingen alle Forderungen nach einem stärker global engagierten Indien seitens der OECD-Staaten hohl.

Der Pessimismus seitens der OECD-Staaten hinsichtlich des globalen Engagements Indiens ist jedoch weniger einer tatsächlichen globalen Verantwortungslosigkeit des Landes geschuldet, als vielmehr auf unrealistische Erwartungen zurückzuführen. So spricht der außenpolitische Experte Sayam Sharan von Indien als einer »*pre-mature power*«, die sich zwar durch einen wachsenden Anteil am globalen Handel und Wachstum auszeichnet, deren sozioökonomische Herausforderungen aber denen »klassischer« Entwicklungsländer gleichen. Dem in den Industrieländern gewohnten Muster, wonach wachsender breitenwirksamer Wohlstand auch mit einem graduell wachsenden außenpolitischen Anspruch eines

Landes verbunden ist, könne Indien laut Sharan nicht entsprechen. Außenpolitische Ambitionen und das inländische Entwicklungsniveau passen nicht zueinander. Wenn man jedoch Indiens Bevölkerungsgröße (20 Prozent der Weltbevölkerung), die wirtschaftlichen Potenziale und die sozioökonomischen Herausforderungen in Betracht zieht, wird schnell klar, warum Indien dennoch ein natürliches Interesse hat, globale Politik mitzugestalten. Hierfür fehlen jedoch die politischen, finanziellen und personellen Ressourcen. Die indische Demokratie sorgt in dieser Situation für eine realistische und von den indischen Wählern legitimierte Prioritätensetzung. Die übergroße Mehrheit der Bevölkerung hat bisher nicht vom wirtschaftlichen Wachstum profitieren können. Ihnen gegenüber ist die indische Regierung bei ihrer Prioritätensetzung verantwortlich. Diese Ausgangsstellung resultiert in einem vergleichsweise großen Ressourcenaufwand für Sozial- und Wirtschaftspolitik, schlägt sich aber auch in entsprechend begrenzten Mitteln für Außenpolitik nieder. Hieraus ergibt sich ein Dilemma: Solange die indische Regierung die Armut nicht effektiver bekämpft, stehen ihr nur geringe Ressourcen für die Erreichung außenpolitischer Ziele zur Verfügung; um Armut jedoch noch wirksamer bekämpfen zu können, wäre das Erreichen wichtiger außenpolitischer Ziele, wie z. B. der Ausbau regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit, von zentraler Bedeutung.

Außenpolitik in Zeiten der Koalitionsregierungen

Dieses Dilemma kann jedoch nur bedingt die hausgemachten Blockaden für eine global einflussreichere Außenpolitik entschuldigen. Trotz mangelnder Ressourcen ist kaum nachzuvollziehen, warum das indische Außenministerium gerade einmal rund 800 Diplomaten beschäftigt. Das entspricht weniger als einem Fünftel des chinesischen Diplomatenkörpers und ungefähr der Anzahl der Diplomaten Singapurs oder Neuseelands. Jedoch fehlt es nicht nur an Diplomaten, sondern auch an der politischen Vermittlung einer pragmatischeren Außenpolitik. Diese Kritik betrifft vor allem den neuen Kurs gegenüber den südasiatischen Nachbarländern. Indien wird bereits seit 1996 von größer werdenden Koalitionsregierungen regiert, die sich aus Bundes- und Regionalparteien zusammensetzen. Die aktuelle *United Progressive Alliance* (UPA II) unter Führung der Kongresspartei vereint elf Parteien in einer Regierungskoalition. In allen

Politikfeldern gewinnen Regionalparteien an Einfluss, die meist nur in einem der 28 indischen Bundesstaaten antreten, aber bei nationalen Wahlen im Rahmen des indischen Mehrheitswahlsystems (*»first past the post«*) immer erfolgreicher werden. Sie stehen für eine in erster Linie an lokalen Bedürfnissen ausgerichtete Politik. Dieser Kurs wird von den mit den nationalen Parteien zunehmend desillusionierten Wählerinnen und Wählern besonders in den großen Flächenbundesstaaten mit teilweise mehr als 100 Millionen Einwohnern stärker als früher honoriert. Verlierer sind die national aufgestellte Kongresspartei und die *Bharatiya Janata Party* (BJP). Diese innenpolitische Veränderung hat direkte Auswirkungen auf die indische Außenpolitik. Besonders in der aktuellen Legislaturperiode gelang es der UPA aufgrund von innenpolitischen Querschüssen der beteiligten Regionalparteien oftmals nicht, ihren eigenen außenpolitischen Ansprüchen gerecht zu werden. So konnte der indische Premierminister z. B. im Herbst 2011 ein unterschrittsreifes Abkommen zur Aufteilung des Wassers des grenzüberschreitenden Flusses Teesta bei seinem Besuch in Bangladesch nicht unterzeichnen, weil wenige Tage vor der Abreise nach Dhaka der damals wichtigste Koalitionspartner *Trinamool Congress* (TMC) die vorher fest vereinbarte Zustimmung zu dem Abkommen zurückzog. Innerhalb der Regionalpartei aus dem an Bangladesch grenzenden indischen Bundesstaat West Bengal, wo Landwirte das Wasser des Teesta-Flusses zur Bewässerung nutzen, waren Befürchtungen laut geworden, dass ihr ein solches Abkommen bei den nächsten Landtagswahlen schaden könnte. Dieses Beispiel verweist auf einen sich abzeichnenden Trend. Die indische Außenpolitik richtet sich zunehmend nach den oftmals populistisch aufgeladenen Präferenzen von Regionalparteien in einzelnen Bundesstaaten gegenüber den an diese Bundesstaaten angrenzenden Nachbarländern. Offen bleibt daher die Frage, ob die indische Regierung ihren außenpolitischen Pragmatismus angesichts der politischen Realitäten in zunehmend erratischen Koalitionsregierungen überhaupt innenpolitisch vermitteln kann.

Ausblick

In Indien leben nach wie vor mehr Menschen in extremer Armut als in ganz Subsahara-Afrika. Sollte es der indischen Regierung in den nächsten zwei Jahren nicht gelingen, massive Fortschritte bei der Armutsbekämpfung zu erreichen, werden die Millennium-Entwicklungsziele



der Vereinten Nationen bis 2015 deutlich verfehlt. Auch aus diesem Grund kann und sollte der außenpolitische Fokus kurz- bis mittelfristig auf das Ziel der Armutsbekämpfung im Inneren gerichtet bleiben. Für deren Erfolg trägt auch die internationale Gemeinschaft Verantwortung. Der verstärkte Pragmatismus der indischen Außenpolitik im 21. Jahrhundert ist daher zunächst ein Zeichen für eine realistische und demokratische Prioritätensetzung. Nur bei einer flexiblen und relativ autonomen Gestaltung der internationalen »Partnersuche« kann Indien die notwendige sozioökonomische Transformation realisieren. Hierfür sind eine Erweiterung der Mitspracherechte Indiens im Rahmen von Global-Governance-Prozessen bzw. eine Reform der wichtigsten Gremien globaler Strukturpolitik und eine vertiefte internationale Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. In dieser Hinsicht steht der globale Norden zunächst in der Bringschuld. Solange diese längst überfälligen Reformen ausbleiben und solange die indische Regierung die extreme Armut im eigenen Land nicht nachhaltig reduzieren kann, sollten gerade die Erwartungen aus westlichen Industrieländern an eine aktivere Rolle Indiens bei der Bereitstellung öffentlicher globaler Güter gedrosselt werden. Gleichzeitig lohnt sich eine stärkere internationale Unterstützung der indischen Entwicklungsorientierung. In Indien selbst fehlt es unterdessen an einer kohärenten Umsetzung des neuen außenpolitischen Pragmatismus. Oftmals steht sich die indische Regierung dabei selbst im Weg. Die außenpolitischen Ressourcen – Personal und finanzielle Mittel – sind selbst angesichts des geringen

sozioökonomischen Entwicklungsniveaus in Indien zu gering. Die Beziehungen zu China und Pakistan bleiben angespannt und bremsen die regionalen und globalen Ambitionen zusätzlich.

Dennoch ist vorsichtiger Optimismus hinsichtlich Indiens zukünftiger globaler Rolle angebracht. Progressive Organisationen der Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und einzelne Politiker, wie z. B. der Minister für ländliche Entwicklung Jairam Ramesh, argumentieren bereits seit einigen Jahren, dass trotz aller Herausforderungen und Ressourcenengpässe Indien mittel- bis langfristig im ureigenen Interesse mehr globale Verantwortung z. B. im Bereich der internationalen Klimapolitik übernehmen sollte, da das Land auch von den Folgen des Klimawandels besonders stark betroffen sei. Diese Stimmen gilt es zu stärken. Nur durch eine Intensivierung des internationalen Dialogs und ein differenziertes »Indien-Bild« können enttäuschte Erwartungen an die globale Problemlösungsfähigkeit Indiens vermieden und Kooperationspotenziale gestärkt werden. Eine konstruktivere deutsche und europäische Außenpolitik gegenüber Indien hängt von einer verbesserten ressortübergreifenden Koordinierung ab. Nur wenn Außen-, Entwicklungs-, Umwelt- und Wirtschaftspolitiker in Regierung und Parlament einen gleichberechtigten Einfluss auf den Dialog und die Prioritäten der Zusammenarbeit mit Indien ausüben, kann Indien effektiver bei der Realisierung der eigenen Entwicklungsziele und gleichzeitig bei der Übernahme von mehr globaler Verantwortung unterstützt werden.



Über den Autor

Henrik Maihack ist Projektassistent im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Neu Delhi, Indien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: ++49-30-26935-7451 | Fax: ++49-30-26935-9211
<http://www.fes.de/asien>

Bestellungen/Kontakt:
Julia.Schultz@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN: 978-3-86498-434-1