

Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien

Wagner, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagner, C. (2009). *Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien*. (SWP-Studie, S 21). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261287>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Wagner

Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien

S 21
August 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Demokratie und Außenpolitik in Indien**
- 8 **Die nationale Ebene:
Außenpolitik und politisches System in Indien**
- 8 Akteure der indischen Außenpolitik:
Die Dominanz der Exekutive
- 9 Demokratie und außenpolitische Doktrin:
Von der nationalen Sicherheit zur regionalen
Zusammenarbeit
- 12 **Das regionale Umfeld**
- 12 Nepal: Das Primat der Stabilität
- 15 Bangladesch: Der verschmähte Mentor
- 16 Sri Lanka: Der gescheiterte Hegemon
- 17 Birma/Myanmar: Das Primat der
Energiesicherheit
- 20 Afghanistan, Bhutan und die Malediven:
Demokratieförderung als entwicklungspolitische
Zusammenarbeit
- 20 *Afghanistan*
- 21 *Bhutan und die Malediven*
- 23 **Der globale Kontext**
- 23 Multilaterale Initiativen:
Die indisch amerikanischen Beziehungen und
der UN Democracy Fund
- 24 Ansätze in Asien: Die Quad-Initiative
- 25 Kooperation in Drittstaaten: Entwicklungs-
zusammenarbeit und Demokratieförderung
- 27 **Ausblick: Indien als Partner des Westens
in der Demokratieförderung**
- 28 **Abkürzungen**

*Dr. habil. Christian Wagner ist Leiter der
Forschungsgruppe Asien*

Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien

Demokratieförderung zählt seit vielen Jahren zu den Hauptanliegen westlicher Außen- und Entwicklungspolitik. Indien gilt als größte Demokratie und wird seit Mitte der neunziger Jahre von deutscher, europäischer und amerikanischer Seite zunehmend als wichtiger internationaler Akteur wahrgenommen. Angesichts der gemeinsamen demokratischen Werte stellt sich die Frage, ob Indien ein Partner des Westens sein kann, wenn es darum geht, demokratische Regierungsformen zu unterstützen und zu verbreiten. Welchen Stellenwert nimmt die Förderung von Demokratie in der indischen Außenpolitik ein? Die Studie kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Demokratieförderung spielt nur eine untergeordnete Rolle in der indischen Außenpolitik. Diese wird von nationalen Interessen bestimmt, nämlich von sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber China und Pakistan, handels- und wirtschaftspolitischen Motiven sowie der Sicherung der Energie- und Rohstoffversorgung. Seit den fünfziger Jahren dominiert das Prinzip der Nichteinmischung die außenpolitischen Diskussionen in Indien. Aus diesem Grund sehen indische Politiker ihre Demokratie nicht als Exportmodell.
2. Im Zuge der verbesserten Beziehungen zu den USA haben sich seit Ende der neunziger Jahre erste Ansätze zur Demokratieförderung entwickelt. Im Kontext der indischen Außenpolitik konnten damit einerseits die Beziehungen zu den westlichen Industriestaaten gefestigt und zugleich auch die eigene globale Verantwortung und die Großmachtambitionen unterstrichen werden. In der Praxis verfolgt Indien indes eine sehr defensive Politik der Demokratieförderung. Diese ist in die bilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit eingebettet und zielt nicht auf die Transformation autoritärer Regime ab, etwa durch die Unterstützung von demokratischen Bewegungen oder die Teilnahme an Sanktionsregimen. Diese Form der Demokratieförderung erlaubt Indien den Spagat zwischen den internationalen Anforderungen einerseits und den nationalen Interessen andererseits.
3. Indien wird deshalb kaum als politische Ordnungsmacht in Südasien fungieren. Erstens waren die indischen Interventionen in der Vergangenheit eher vom Interesse an politischer Stabilität als vom

Wunsch geprägt, demokratische Regierungen zu unterstützen oder zu etablieren. Zweitens ist das Verhältnis zu Indien in allen Nachbarstaaten ein zentrales Element in deren innenpolitischen Auseinandersetzungen. Indien wird in den Nachbarstaaten nicht als Teil der Lösung, sondern vornehmlich als Teil des Problems gesehen. Die indischen Regierungen setzen daher seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt auf wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit. In diesem Kontext gibt es auch vereinzelt Maßnahmen zur Demokratieförderung.

4. Indien bleibt somit bei der Frage der Demokratieförderung ein schwieriger Partner für die deutsche und europäische Politik. Einerseits verfügt Indien im Bereich der Durchführung von Wahlen über ein großes Know-how, das für den Aufbau von Demokratien vor allem in Entwicklungsländern unerlässlich ist. Auf globaler Ebene engagiert sich die indische Regierung unter anderem im UN Democracy Fund und in multilateralen Initiativen, die eine Zusammenarbeit zwischen Demokratien propagieren. Andererseits hängt die indische Mitwirkung in diesem Politikfeld von nationalen Interessen ab. Daher wird Indien trotz seiner sicherheitspolitischen Bedenken kaum Allianzen oder Bündnissen beitreten, die sich gegen China richten. Entwicklungspolitisch versteht sich Indien bislang nicht als Geberland. Ebenso wenig beteiligt es sich an multilateralen Konsortien, die Entwicklungshilfe vergeben. Dennoch sollte von deutscher und europäischer Seite im Dialog mit Indien eine stärkere Kooperation bei der Förderung von Demokratien angestrebt werden. In Staaten, in denen es eine Interessenkonvergenz zwischen europäischen und indischen Interessen gibt, sollte das administrative Know-how Indiens für den Aufbau von neuen Demokratien genutzt werden.

Demokratie und Außenpolitik in Indien

Die Förderung demokratischer Regierungsformen zählt seit vielen Jahren zu den Grundprinzipien deutscher, europäischer und amerikanischer Außen- und Entwicklungspolitik. Dabei sind in den letzten Jahren auch Unterschiede deutlich geworden. Die deutsche und Teile der europäischen Politik setzen auf einen Dialog mit autoritären Regimen, um damit langfristig einen Prozess des demokratischen Übergangs zu bewirken. Demgegenüber hat die amerikanische Administration unter Präsident George W. Bush zur Durchsetzung eines demokratischen Wandels auch den militärischen Umsturz befürwortet wie in Afghanistan und im Irak, um dadurch einen *Regime Change* herbeizuführen. Die Frage einer engeren Zusammenarbeit zwischen demokratischen Staaten auf globaler Ebene und die Gründung eines »Bunds der Demokratien« spielte auch im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 2008 eine Rolle.¹ Die Asienstrategie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom Oktober 2007 sprach sich ebenfalls für eine intensivere Kooperation mit demokratischen Staaten in Asien aus.

Wenn es darum geht, wie und mit welchen Partnern ein demokratischer Wandel erreicht werden soll, rückt in Asien neben Japan und Südkorea auch die Indische Union in den Blickpunkt westlicher Außenpolitik. Indien hat nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine internationale Aufwertung erfahren. Dies zeigte sich seit den neunziger Jahren besonders in der Verbesserung des Verhältnisses zu den USA. Präsident Bush erklärte im März 2006, er wolle »Indien auf dem Weg zu einer Großmacht« unterstützen. Das im Oktober 2008 unterzeichnete indisch-amerikanische Atomabkommen beendete Indiens außenpolitische Isolation im Nuklearbereich. Auch andere Großmächte messen Indien heute einen deutlich höheren internationalen Stellenwert zu als noch zu Zeiten des Kalten Krieges. Abzulesen ist dies beispielsweise an den verschiedenen Abkommen über strategische Partnerschaften, die Indien mittlerweile unter anderem mit Russland, der Europäischen Union, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Japan und China unterzeichnet hat.

¹ Vgl. Peter Rudolf, *Ein »Bund der Demokratien«: Amerikas neuer globaler Multilateralismus?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 28/08).

In diesen und anderen offiziellen Vereinbarungen, werden die gemeinsamen demokratischen Werte und Traditionen besonders hervorgehoben. So beschwören Indien und die USA regelmäßig die Zusammenarbeit zwischen der »ältesten und der größten Demokratie« und betrachten sich als »natürliche Verbündete«. Ähnliche Bekenntnisse finden sich in Übereinkommen Indiens mit der EU und Japan.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit der Faktor »Demokratie« eine Ressource in der Außenpolitik Indiens darstellt. Ist dieser Aspekt zum Beispiel in der innenpolitischen Diskussion des Landes als Begründung für außenpolitisches Handeln von Bedeutung gewesen? Und auch mit Blick auf den regionalen und internationalen Kontext wäre zu untersuchen, ob »Demokratie« ein Mittel der indischen Außenpolitik ist, etwa in Gestalt der Förderung demokratischer Regierungen oder als Grundlage für eine engere Zusammenarbeit mit anderen Staaten.

Um diese Fragen zu klären, sollen, erstens, zwei Aspekte der nationalen Ebene untersucht werden. Zum einen, ob die Unterstützung von Demokratie in den außenpolitischen Doktrinen und Debatten in Indien eine Rolle spielt, und wenn ja, welches Gewicht sie hat. Dies lässt sich aus öffentlichen Verlautbarungen politischer Entscheidungsträger rekonstruieren. Zum anderen soll kurz auf das Verhältnis von Exekutive und Legislative in der indischen Außenpolitik eingegangen werden. Wie sehr demokratische Werte betont werden, sagt freilich nur wenig über deren praktische Bedeutung in der Außenpolitik eines Landes aus.

Indien zählt zu den ältesten Demokratien in Asien und hat sich auch als Ordnungsmacht in Südasien verstanden. Auf regionaler Ebene steht deshalb die Frage im Vordergrund, ob Indien demokratische Parteien in den Nachbarstaaten gezielt unterstützt und damit zum Aufbau von demokratischen Regimen beigetragen hat. Drittens schließlich soll Indiens Engagement in jenen multilateralen Organisationen und Initiativen analysiert werden, die eine demokratische Ordnung als Grundlage oder als Ziel ihrer Zusammenarbeit verstehen. In diesem Kontext soll zuletzt auch die Möglichkeit einer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Indiens mit westlichen Demokratien in Drittstaaten erörtert werden.

Die nationale Ebene: Außenpolitik und politisches System in Indien

Das indische Staats- und Entwicklungsmodell verstand sich nach der Unabhängigkeit 1947 als dritter Weg zwischen der Demokratie westlicher Prägung und einem Sozialismus nach sowjetischem Muster. 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. Außenpolitisch sah sich Indien als eine der führenden Weltmächte neben den USA, der Sowjetunion und der Volksrepublik China.² Die indische Regierung unter Premierminister Jawaharlal Nehru verfolgte eine eigenständige und unabhängige Außenpolitik. Damit wollte Nehru sein Land international aufwerten und es aus den sich anbahnenden Auseinandersetzungen des Ost-West-Konflikts heraushalten. Im nationalen Kontext sind deshalb zwei Aspekte interessant. Erstens: Welche Rolle spielten die demokratischen Institutionen, vor allem Exekutive und Legislative, bei der Formulierung der Außenpolitik? Zweitens: Inwieweit hat sich die Vorstellung einer Förderung von Demokratien in den außenpolitischen Doktrinen niederschlagen?

Akteure der indischen Außenpolitik: 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.³ Das Parlament besitzt in außenpolitischen Fragen nur wenig

verfassungsrechtliche Kompetenzen.⁴ Internationale Verträge müssen nicht formal vom Parlament ratifiziert werden. Das Kabinett blieb bei den meisten außenpolitischen Entscheidungen ebenfalls außen vor.⁵ 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.⁶

Regierungschefin Indira Gandhi konzentrierte 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 1972.⁷ Indira Gandhis Sohn Rajiv, der nach der Ermordung der Premierministerin im Oktober 1984 ihr Amtsnachfolger wurde, führte die Außenpolitik seiner Mutter fort und hielt auch an den von ihr etablierten Entscheidungsverfahren fest. Die Kongresspartei, geführt von der Nehru-Gandhi-Dynastie, beherrschte bis 1989 die politische Landschaft und zementierte die außenpolitische Dominanz der Exekutive. Die parteipolitischen Auseinandersetzungen um Konfliktherde wie Kaschmir, Punjab, Tamil Nadu und die Nordostregion haben zwar die außenpolitischen Entscheidungen der Regierung gegenüber den Nachbarstaaten beeinflusst, nicht jedoch das Übergewicht der Exekutive zugunsten der Legislative beeinträchtigt.

Die wirtschaftliche Liberalisierung seit 1991 und die zunehmende parteipolitische Fragmentierung haben zwar den Einfluss von Unternehmen und Gewerkschaften in internationalen Fragen prinzipiell

² Vgl. Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*, Kalkutta 1946, S. 535.

³ Vgl. Girja Shankar Bajpai, »India and the Balance of Power«, in: *The Indian Study Group of International Affairs* (Hg.), *The Indian Year Book of International Affairs*, Madras 1952, S. 1–87.

⁴ Vgl. Nancy Jetly, *India-China Relations, 1947–1977. A Study of Parliament's Role in the Making of Foreign Policy*, Neu-Delhi 1979.

⁵ Vgl. Angadipuram Appadorai, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy, 1947–1972*, Delhi 1981, S. 81.

⁶ Vgl. Shashi Tharoor, *Reasons of State. Political Development and India's Foreign Policy under Indira Gandhi, 1966–1977*, Neu-Delhi 1982, S. 24.

⁷ Vgl. Krishan D. Mathur/P. M. Kamath, *Conduct of India's Foreign Policy*, Neu-Delhi 1996.

vergrößert, doch an der grundlegenden Schwäche des Parlaments in außenpolitischen Angelegenheiten nichts geändert. So wurde Indiens geplanter Beitritt zur Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) in den neunziger Jahren in der Öffentlichkeit durchaus kontrovers diskutiert. Das Parlament verabschiedete im November 1993 einen Bericht, der auf die negativen Konsequenzen eines WTO-Beitritts für die indische Wirtschaft aufmerksam machte. Dies hielt die Regierung nicht davon ab, den Vertrag 1994 zu unterzeichnen.

Das Parlament scheint aber nur bedingt Interesse an einer stärkeren Kontrolle der Außenpolitik zu haben. Verschiedene Abgeordnete brachten entsprechende Gesetzesvorschläge ein, um die Mitspracherechte des Parlaments in außenpolitischen Fragen zu erhöhen. Diese Initiativen fanden aber keine Mehrheiten. Politiker der Kongresspartei hielten diesen Ansätzen entgegen, dass indische Regierungen viele für das Land nützliche Verträge möglicherweise nicht unterzeichnet hätten, wenn das Parlament das Recht zur Ratifizierung von Verträgen besessen hätte. Die damit verbundene innere Politisierung und Polarisierung hätte die Position Indiens eher geschwächt, während der Verzicht auf die Ratifizierung Indiens internationale Position gestärkt habe. Ein Beispiel für die wenig einträchtige Haltung des Parlaments ist die heftige innenpolitische Diskussion über das indisch-amerikanische Nuklearabkommen 2007/08. Oppositionsparteien wie die Bharatiya Janata Party (BJP) forderten in dieser Sache 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 verfassungsrechtliche Diskussion einzulassen. Zwar verweigerte die CPI(M) der Regierung ihre Zustimmung für das Abkommen. Diese aber konnte im Sommer 2008 mit der Samajwadi Party (SP) einen neuen Koalitionspartner gewinnen und so ihre politische Mehrheit behalten.⁸

⁸ Vgl. »India Will Await Political Consensus on Civilian Nuclear Deal: Pranab«, in: *The Hindu*, 15.8.2008, <www.hindu.com/2008/03/26/stories/2008032658120100.htm> (eingesehen am 16.8.2008).

Demokratie und außenpolitische Doktrin: Von der nationalen Sicherheit zur regionalen Zusammenarbeit

Das Thema der Unterstützung demokratischer Gruppen oder Institutionen in Drittstaaten hat in der indischen Außenpolitik konzeptionell keine große Rolle gespielt. Die mit einer solchen Politik verbundenen Implikationen wurden, wie das auch in westlichen Staaten geschieht, immer wieder gegen andere nationale Interessen abgewogen. In den fünfziger Jahren unterstützte die indische Regierung eine Reihe von antikolonialen Befreiungsbewegungen in Asien und Afrika. Indien war auch an internationalen Verhandlungen zur Konfliktbeilegung wie in Indonesien oder Indochina beteiligt. In all diesen Fällen ging es Indien aber nicht darum, demokratische Strukturen, sondern die Unabhängigkeit von der Kolonialherrschaft durchzusetzen.

Der 1954 mit China unterzeichnete Vertrag über Tibet enthält die fünf Grundsätze friedlicher Koexistenz, die auch zu Leitlinien der indischen Außenpolitik wurden: gegenseitige Achtung der territorialen Integrität und Souveränität, Nicht-Aggression, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Gleichheit und gegenseitiger Nutzen, friedliche Koexistenz.⁹ Vor allem das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, das Indien mit Blick auf den Kaschmirkonflikt und die diesbezüglichen VN-Resolutionen sehr wichtig ist, entwickelte sich zu einer Richtschnur der indischen Außenpolitik.

Weitaus weniger bedeutsam war dagegen die Frage, ob und wie demokratische Regime gefördert werden sollen. Besonders deutlich wurde dies in der Ära Nehru in den Beziehungen Indiens mit den Himalajakönigreichen Nepal, Sikkim und Bhutan. Als Rechtsnachfolger Großbritanniens unterzeichnete Indien 1949/50 neue Verträge mit den drei Monarchien. Darin sicherte es sich weitgehende Mitsprache bei der Regelung der inneren Angelegenheiten dieser Königreiche. In Nepal intervenierte Indien bereits in den fünfziger Jahren und förderte erste Ansätze einer demokratischen Entwicklung (siehe unten). In Bezug auf Bhutan und Sikkim verfügte Indien sogar über größere politische Einflussmöglichkeiten, es unternahm jedoch keine Anstrengungen, dort einen Wandel hin zu mehr Demokratie einzuleiten. Die übergeordneten Beziehungen zu China und ungelöste Grenz-

⁹ Vgl. Neville Maxwell, *India's China War*, New York 1970, S. 78.

fragen hatten im Umgang mit den Königreichen im Himalaja eine deutlich höhere Priorität als die Frage ihrer demokratischen Ausrichtung.

Unter Premierministerin Indira Gandhi erfolgte in den siebziger Jahren eine »realistische« Wende, eine Neuausrichtung der indischen Außenpolitik gegenüber den Nachbarstaaten, die von Rajiv Gandhi (1984–1989) fortgeführt wurde. Ganz Südasiens wurde jetzt als Sphäre der nationalen Sicherheit verstanden, weshalb Indien fortan in dieser Region als Ordnungsmacht zu fungieren beabsichtigte. Die nach der Ministerpräsidentin benannte »Indira-Doktrin« besagte, dass Konflikte in den Nachbarstaaten nur mit Hilfe Indiens und ohne die Einbeziehung anderer Großmächte beigelegt werden sollten.¹⁰ In dieser Phase intervenierte Indien in Ostpakistan (1971), in Sri Lanka (1971, 1987–1990) und auf den Malediven (1988). Dabei spielten sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen und Erwägungen allerdings eine größere Rolle als der Vorsatz, demokratische Strukturen in den Anrainerstaaten durchsetzen oder dauerhaft fördern zu wollen (siehe Fallbeispiele unten).

Auch wirtschaftspolitisch orientierte sich die indische Regierung nach dem Kollaps der sogenannten *Mixed Economy* im Frühsommer 1991 umfassend neu. Sie setzte fortan stärker auf Exportförderung, ausländische Direktinvestitionen und die Integration des Landes in den Weltmarkt. Dieser Politikwechsel hatte auch weitreichende Konsequenzen für die Außenpolitik, in deren Mittelpunkt nun mehr und mehr wirtschaftspolitische Fragen rückten. Die von Premierminister Narasimha Rao formulierte *Look East Policy* sollte die Beziehungen Indiens mit den wirtschaftlich aufstrebenden Staaten in Ost- und Südostasien intensivieren.¹¹ Politisch stellte I.K. Gujral, Außen- und Premierminister der zwischen 1996 und 1998 amtierenden United-Front-Regierung, das Verhältnis zu den Nachbarn auf eine neue konzeptionelle Grundlage: Kernpunkt der nach ihm benannten Gujral-Doktrin war das Prinzip der Non-Reziprozität, das heißt, Indien zeigte sich nun in bilateralen Konflikten zu größeren Zugeständnissen gegenüber den Nachbarstaaten bereit.¹² Dieses Konzept einer »Politik

der guten Nachbarschaft«¹³ verdrängte die Indira-Doktrin, die auf eine Politik der Stärke und Einmischung auch in innere Angelegenheiten gesetzt hatte. Weniger Sicherheitserwägungen, die noch zu Zeiten Indira Gandhis das Verhältnis zu den Nachbarstaaten geprägt hatten, als vielmehr wirtschaftliche Themen sollten jetzt die bilateralen Beziehungen bestimmen. Die Frage der Förderung von Demokratie spielte in der Gujral-Doktrin aber kaum eine Rolle.

Dennoch entwickelte sich ab Mitte der neunziger Jahre eine stärkere Diskussion über den Aspekt der Demokratieförderung in der indischen Außenpolitik. Infolge der wirtschaftlichen Liberalisierung verbesserte sich das Verhältnis zu den USA. Der Dialog zwischen Neu-Delhi und Washington intensivierte sich, und gemeinsame demokratische Werte wurden zu einem außenpolitischen Agendapunkt. So beteiligte sich Indien mit den USA 1999 an der Initiative *Community of Democracies*, die 2000 erstmals in Warschau zusammenkam (siehe unten). Bei seinem Besuch in Indien 2000 schlug US-Präsident Clinton vor, ein *Center for Asian Democracy* einzurichten.¹⁴

Diese Entwicklungen haben ihre Spuren in der indischen Außenpolitik hinterlassen. Fragen der Demokratieförderung sind in unterschiedlicher Form seitdem deutlich stärker in der öffentlichen Diskussion als zuvor. So wandte sich die Bush-Administration im Vorfeld des Irakkriegs 2003 an Indien mit der Bitte, den angestrebten *Regime Change* militärisch zu unterstützen. Die regierende BJP lehnte dies nach heftigen öffentlichen Protesten ab, da die amerikanische Intervention nicht von den Vereinten Nationen gedeckt war. Die Regierung in Washington hatte offensichtlich klare Vorstellungen von einer engeren Kooperation mit Indien in Sachen Demokratieförderung. Dies zeigte sich auch beim Abkommen über die zivile kerntechnische Zusammenarbeit, mit dem die USA Indiens langjährige internationale Isolation im Nuklearbereich beendeten. Im Gegenzug forderte Präsident Bush in seiner Rede in Neu-Delhi unmittelbar nach Unterzeichnung des Abkommens am 2. März 2006, Indien solle sich nachdrücklicher für einen demokratischen Wandel in Staaten wie Nordkorea, Birma, Syrien, Zimbabwe und Iran einsetzen.¹⁵

¹⁰ Vgl. Devin T. Hagerty, »India's Regional Security Doctrine«, in: *Asian Survey*, 31 (April 1991) 4, S. 351–363.

¹¹ Vgl. P. V. Narasimha Rao, *India and the Asia-Pacific. Forging a New Relationship*, Singapur 1994 (Singapore Lecture Series).

¹² Vgl. Inder Kumar Gujral, *A Foreign Policy for India*, Neu-Delhi 1998.

¹³ Hans-Georg Wieck, »Indiens Politik der guten Nachbarschaft«, in: *Außenpolitik*, 48 (1997) 3, S. 291–300.

¹⁴ Vgl. C. Raja Mohan, »Balancing Interests and Values. India's Struggle with Democracy Promotion«, in: *The Washington Quarterly*, 30 (2007) 3, S. 99–115.

¹⁵ Vgl. Amit Baruah, »Bush's Remarks on Regime Changes Put India in a Spot«, in: *The Hindu*, 5.3.2006, <www.hindu.com/

Auch im regionalen Kontext spielten Fragen der Demokratieförderung seither eine größere Rolle. Als der nepalesische König im Februar 2005 den Ausnahmezustand verhängte, beschloss Indien eine Reihe von Sanktionen (siehe unten). Staatssekretär Shyam Saran erklärte dazu, dass Indien die Demokratien in Südasien stärker unterstützen wolle.¹⁶ Allerdings rief dieses Vorgehen auch Widerspruch hervor. Hauptargument der Kritiker ist, dass Indien bei der Unterstützung demokratischer Bewegungen in den Nachbarstaaten unterschiedliche Maßstäbe anlege, die von nationalen Interessen bestimmt seien.¹⁷

Zwar werden außenpolitische Entscheidungen weiterhin von sicherheits-, wirtschafts- und energiepolitischen Erwägungen bestimmt, doch haben die Diskussionen über Demokratieförderung mittlerweile ihre Spuren in der Außenpolitik hinterlassen. So hat Indien seine Aktivitäten im Rahmen der Peacekeeping-Einsätze der VN als Demokratieförderung deklariert und Teile seines »Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC)«-Programms unter das Dach der mit den USA ins Leben gerufenen Global Democracy Initiative (GDI) gestellt. Seine Anstrengungen für den Wiederaufbau in Afghanistan führt Indien ebenfalls unter der Rubrik Demokratieförderung.¹⁸ Demokratieförderung wird somit entweder in einem sehr breiten multilateralen Kontext oder aber in einem sehr engen bilateralen Format als entwicklungspolitische Zusammenarbeit propagiert. Indien hat nur ein geringes Interesse daran, Demokratieförderung im westlichen Sinne als außenpolitisches Instrument einzusetzen. Die Jahresberichte des Verteidigungsministeriums und verschiedene Reden des Außenministers zeigen, dass Indien nicht daran gelegen ist, seine politischen Ordnungsvorstellungen zu exportieren.¹⁹

Mit einer Politik der aktiven Demokratieförderung würde Indien das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten aufgeben,

was national und international weitreichende Konsequenzen hätte. Indien würde sein Ansehen als Fürsprecher der blockfreien Staaten und Entwicklungsländer verlieren und zugleich eine Flanke öffnen für externe Kritik an internen Missständen, von Kaschmir bis zur sozialen Lage der unteren Kasten. Eine solche Entwicklung erscheint derzeit nur schwer vorstellbar. Die kontroverse innenpolitische Debatte über das indisch-amerikanische Nuklearabkommen wurde von den Linksparteien unter dem Schlagwort der Beibehaltung einer »unabhängigen Außenpolitik« geführt, mit der sich indirekt auch das Ziel verband, an dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten unbedingt festzuhalten.

2006/03/05/stories/2006030504350900.htm> (eingesehen am 6.3.2006).

16 Vgl. »Democracy Promotion to Be at the Heart of India's New South Asia Doctrine«, in: *Minivan News*, 20.2.2005.

17 Brahma Chellaney, »India Adopting Double Standard on Democracy in Neighboring States«, in: *South Asia Tribune*, 6.3.2005, <www.satribune.com/archives/200503/P1_bc.htm> (eingesehen am 24.3.2005).

18 Vgl. <www.gdi.nic.in/> (eingesehen am 14.7.2009).

19 Vgl. Ministry of Defence, *Annual Report 2005-2006*, Neu-Delhi 2006; Siddharth Varadarajan, »India not Interested in Exporting Ideology: Pranab«, in: *The Hindu*, 20.1.2007, <www.hindu.com/2007/01/20/stories/2007012020441400.htm> (eingesehen am 21.1.2007).

Das regionale Umfeld

Um herauszufinden, welches Gewicht Erwägungen über Demokratieförderung in der indischen Außenpolitik zukommt, bietet es sich an, die Interventionen Indiens im regionalen Umfeld in den 1970er und 1980er Jahren näher zu untersuchen. Wiederholte Testfälle in dieser Hinsicht sind vor allem die Beziehungen zu Nepal, Bangladesch, Sri Lanka, Myanmar und Afghanistan. Im Verhältnis zu den beiden größten Nachbarn China und Pakistan dagegen hat Demokratieförderung nie eine Rolle gespielt. Gegenüber China hätte Indien Einflussmöglichkeiten durch die tibetische Diaspora gehabt, die nach der Niederschlagung des Aufstands 1959 nach Indien geflüchtet war. Zwar hat Indien die Exiltibeter unterstützt, doch blieb diese Unterstützung immer vom Stand der indisch-chinesischen Beziehungen abhängig. In dem Maße, in dem sich das bilaterale Verhältnis zwischen beiden Staaten seit den 1990er Jahren verbesserte, bekam die tibetische Diaspora in Indien weniger Möglichkeiten, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Was Pakistan betrifft, hat sich die Frage nach einer Förderung von Demokratie nie gestellt. Selbst nach dem militärischen Sieg Indiens 1971 und der Abspaltung Ostpakistans gab es keine Diskussion darüber, bestimmte demokratische Parteien in Westpakistan zu unterstützen.²⁰

Nepal: Das Primat der Stabilität

Nirgendwo ist der Versuch Indiens, die Entwicklung eines demokratischen Regimes in einem Nachbarstaat zu fördern, so lang anhaltend und nachdrücklich gewesen wie in Nepal. Allerdings zeigte sich auch in diesem Fall immer wieder, dass politische Stabilität für Indien – vor allem mit Blick auf China – einen größeren Stellenwert hatte.

Seit 1947, dem Jahr der Unabhängigkeit Indiens, lassen sich drei Phasen des indischen Einflusses auf die Entwicklung in Nepal identifizieren. Die erste Phase dauerte von 1950 bis 1961. Nach der Unabhän-

gigkeit geriet der indische Premierminister Nehru gegenüber den Himalajastaaten in ein Dilemma. Auf internationaler Ebene befürwortete er vehement das Nichteinmischungsprinzip. Nepal war jedoch, wie Sikkim und Bhutan, wegen seiner geographischen Lage und seiner Verbindungen zu Tibet und China strategisch äußerst bedeutsam für Indien. Deshalb konnte Nepals innere Entwicklung dem großen Nachbarn nicht gleichgültig sein. Im Juli 1950 schloss Indien einen Friedens- und Freundschaftsvertrag und ein Handelsabkommen mit Nepal und sicherte damit seine Interessen. Die mit dem Vertrag ausgetauschten Briefe, die erst 1959 veröffentlicht wurden, schränkten den außenpolitischen Handlungsspielraum der Monarchie gegenüber Indien deutlich ein. Rüstungseinfuhren der nepalesischen Armee mussten von Indien genehmigt werden. Außerdem wurde es bei der Vergabe von Entwicklungsprojekten bevorzugt.²¹

Die inneren Konflikte in Nepal veranlassten Indien Anfang der fünfziger Jahre, zum ersten Mal politisch zu intervenieren. Im November 1950 bat König Tribhuvan in der indischen Botschaft in Katmandu um Asyl. Die Lage in dem Himalajastaat drohte durch bewaffnete Übergriffe des Nepali Congress (NC), der zum Teil von Indien aus operierte, zu eskalieren. Indien vermittelte einen Kompromiss (Delhi-Settlement) zwischen der herrschenden Rana-Dynastie, dem König und den Parteien. Die absolute Monarchie der Ranas wurde durch eine konstitutionelle Monarchie unter König Tribhuvan ersetzt. Zudem wurden Vertreter des NC in das Kabinett berufen, und Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung sollten abgehalten werden.²² Indien hatte bei seinen Vermittlungsbemühungen aber offensichtlich eher die innenpolitische Stabilität als die demokratische Entwicklung Nepals im Auge. So erwähnte Nehru in seiner Rede vor dem indischen Parlament im Dezember 1950 das Interesse Indiens an Frieden und Sicherheit im Nachbarstaat, nicht jedoch das Ziel, eine demokrati-

²⁰ Vgl. Christian Wagner, *Der Einfluss Indiens auf Regierungsstrukturen in Pakistan und Bangladesch*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2008 (DIE Discussion Paper 12).

²¹ Ein Abdruck des Abkommens und der Briefe findet sich bei S. D. Muni, *Foreign Policy of Nepal*, Delhi 1973, S. 283–287.

²² Vgl. Karl-Heinz Krämer, *Ethnizität und nationale Integration in Nepal. Eine Untersuchung zur Politisierung der ethnischen Gruppen im modernen Nepal*, Stuttgart 1996, S. 78–82.

sche Regierung zu errichten.²³ In der ersten Hälfte der fünfziger Jahre verfügte Indien mittels seiner Botschafter in Kathmandu und Berater im Königspalast über großen Einfluss auf die nepalesische Politik.²⁴ Dass M. P. Koirala Ende 1951 zum Premierminister ernannt wurde, soll maßgeblich auf Drängen Indiens zurückzuführen sein.²⁵

Die »special relationship«²⁶ endete, als König Mahendra im März 1955 den Thron bestieg. Der neue Monarch normalisierte die Beziehungen zu Tibet und zur Volksrepublik China und schloss mit Peking am 20. September 1956 unter anderem einen Handelsvertrag ab. Weil das indisch-chinesische Verhältnis zu dieser Zeit noch spannungsfrei war, beeinträchtigte der Vertrag die Beziehungen zu Indien nicht. Nach den ersten demokratischen Wahlen im Februar 1959 übernahm der Nepali Congress die Regierung. Die erste nepalesische Demokratie bestand aber nur kurze Zeit. Am 16. Dezember 1960 löste der König das Parlament auf, setzte die Regierung von Premierminister Koirala ab, verbot die Parteien und ließ deren Führer verhaften, soweit sie nicht nach Indien geflohen waren.

In dieser frühen Phase ging es Indien kaum darum, in Nepal eine demokratische Regierung durchzusetzen. Vielmehr war dem großen Nachbarn an politischer Stabilität und der Gewährleistung seiner sicherheitspolitischen Interessen gegenüber China gelegen. Indien nutzte zwar die große ökonomische Abhängigkeit Nepals, um politischen Druck auf die Monarchie auszuüben, nicht jedoch, um damit demokratische Reformen anzustoßen.

In der zweiten Phase, in die der Übergang zur Demokratie in Nepal 1989/90 fällt, waren die innenpolitischen Konstellationen in Indien und Nepal komplexer. Im Frühjahr 1989 waren sich beide Staaten uneins über die Verlängerung des Handelsvertrags. Während dieses Streits ließ die indische Kongressregierung im März des Jahres fast alle Grenzübergänge nach Nepal schließen. Deshalb wurden in Nepal die Güter knapp und die Preise stiegen. Dieser Notstand schürte den Unmut gegenüber der Monarchie.

²³ Vgl. Jawaharlal Nehru, *India's Foreign Policy. Selected Speeches* (September 1946–April 1961), Neu-Delhi 1991, S. 435f.

²⁴ Zur innenpolitischen Entwicklung Nepals vgl. Krämer, *Ethnizität und nationale Integration in Nepal* [wie Fn. 22], S. 78–116.

²⁵ Vgl. Devendra Raj Upadhyaya, »The Role of the Monarchy and the Political Institutions in Nepal«, in: Kamal Prakash Malla (Hg.), *Nepal. Perspectives on Continuity and Change*, Kirtipur 1989, S. 311.

²⁶ Muni, *Foreign Policy of Nepal* [wie Fn. 21], S. 67.

Im November 1989 gewann die Opposition in Indien die Wahlen und bildete eine Minderheitsregierung, die die Blockade gegenüber Nepal aufhob. Im Januar 1990 schlossen sich auf der anderen Seite die wichtigsten Oppositionsparteien Nepals, der NC und die United Left Front (ULF), ein Forum verschiedener Linksparteien, erstmals zu einer gemeinsamen Bewegung zusammen mit dem Ziel, die Demokratie und ein Mehrparteiensystem einführen. Mitte Februar begannen die Proteste mit Streiks und Blockaden, denen sich große Teile der Zivilgesellschaft anschlossen.²⁷ Im April lenkte die Monarchie nach gewaltsamen Demonstrationen ein und ließ im Frühjahr 1991 Wahlen abhalten.

Die meisten indischen Parteien und Politiker standen hinter den Forderungen der nepalesischen Demokratiebewegung. Allerdings gab es aus den Reihen der hindu-nationalistischen BJP, die neben den Kommunisten die neue indische Minderheitsregierung stützte, durchaus Sympathien für den König und seine Hindu-Monarchie. Im Februar 1990 sollte erneut über die Verlängerung des Handelsvertrags verhandelt werden. Innerhalb der indischen Regierung gab es in dieser Frage jedoch keinen Konsens. Parteien wie die BJP wollten den Vertrag rasch unter Dach und Fach bringen, auch mit der noch amtierenden Regierung des Königs. Die Janata Dal dagegen weigerte sich angesichts der aufkeimenden nepalesischen Demokratiebewegung, weiter mit dem König zu verhandeln. Der indische Vertragsentwurf für die Verlängerung des Handelsvertrags machte deutlich, dass Indien vor allem seine Sicherheitsinteressen gegenüber China weiterhin wahren wollte, unabhängig von der Frage einer demokratischen oder autoritären Regierung in Nepal.²⁸

Eine dritte Phase der indischen Einflussnahme auf den benachbarten Himalajastaat Nepal entwickelte sich im Verlauf des nepalesischen Bürgerkriegs. Ab Februar 1996 entstand in Nepal eine militante maoistische Aufstandsbewegung gegen die demokratischen Parteien und die Monarchie. Indien war von dem Konflikt ebenfalls betroffen, denn die Maoisten nutzten Territorien jenseits der Grenze als Rückzugsgebiete und arbeiteten dort mit maoistischen Gruppen (Naxaliten) zusammen. Der König in Nepal wiederum nahm den Bürgerkrieg zum Anlass, die demokrati-

²⁷ Zum Verlauf der Protestbewegung vgl. Prem Sharma, *50 Days of Pro-democracy Movement in Nepal – 1990*, Kathmandu 1992; W. Raeper/M. Hoftun, *Spring Awakening. An Account of the 1990 Revolution in Nepal*, Neu-Delhi 1992.

²⁸ Vgl. Dhruba Kumar, »Asymmetric Neighbours«, in: ders. (Hg.), *Nepal's India Policy*, Kathmandu 1992, S. 5–33.

schen Freiheiten einzuschränken. 2002 entließ der König den Premierminister und löste das Parlament auf, im Februar 2005 verhängte er den Ausnahmezustand. Die indische Regierung protestierte scharf und stellte die militärische Zusammenarbeit mit Nepal ein. Indien drängte in der Folge wiederholt auf einen politischen Ausgleich zwischen der Monarchie und den politischen Parteien.²⁹ Zudem barg das indische Waffenembargo die Gefahr, dass sich der König an China wenden und um militärische Unterstützung bitten könnte, was nicht im indischen Interesse lag.³⁰ Vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs mit den Maoisten, der auch für Indien eine Bedrohung darstellte, konnte die indische Regierung König Gyanendra zu Zugeständnissen bei der Wiederherstellung der Demokratie bewegen, woraufhin Indien seine Militärhilfe für die nepalesischen Sicherheitskräfte wieder aufnahm.

Dieser Konflikt mit der nepalesischen Monarchie dürfte mit dazu beigetragen haben, dass sich Indien von dem Königshaus abwandte und sich in der Folge um einen Ausgleich zwischen den nepalesischen Parteien und den Maoisten bemühte. Dabei kamen der indischen Regierung die engen Beziehungen zu Parteien wie dem NC und den Maoisten entgegen, deren Führer Prachandra an der Jawaharlal-Nehru-Universität in Neu-Delhi studiert hatte. Nach einer Reihe von Gesprächen verständigten sich die Maoisten und die Parteien im Winter 2006 auf eine engere Zusammenarbeit, die im Frühjahr 2007 die Abdankung der Monarchie zur Folge hatte. Im Frühjahr 2008 schließlich wurden Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung abgehalten, die den Maoisten einen klaren Erfolg brachten.

Indiens Engagement für eine friedliche Beilegung des Bürgerkriegs in Nepal gründete sich nicht nur auf traditionelle Sicherheitsinteressen mit Blick auf China, sondern auch auf dem Wunsch, einen Weg zu finden, wie die Maoisten politisch eingebunden werden könnten. Denn Indien ist seit vielen Jahren ebenfalls mit maoistischen Aufstandsbewegungen (Naxaliten) konfrontiert, die das Innenministerium mittlerweile als größte innenpolitische Gefahr einstuft. Aus

²⁹ Vgl. Amit Baruah, »Take Political Parties into Confidence, Nepal Told«, in: *The Hindu*, 8.3.2005, <www.hindu.com/2005/03/08/stories/2005030812951100.htm> (eingesehen am 9.3.2005).

³⁰ Vgl. Siddharth Varadarajan, »Arms for Nepal Part of Quid pro quo«, in: *The Hindu*, 26.4.2005, <www.thehindu.com/2005/04/26/stories/2005042603961200.htm> (eingesehen am 27.4.2005).

den Bemühungen, die nepalesischen Maoisten an einer politischen Lösung zu beteiligen, erhoffte sich die indische Regierung offensichtlich Erfahrungen, wie sie das Problem im eigenen Land bewältigen könnte. Prachandra hatte diesen für Indien wichtigen Punkt in Interviews selbst hervorgehoben.³¹ Neu-Delhi hat sich nicht nur politisch im Friedensprozess engagiert, es unterstützt darüber hinaus mit umfangreichen Mitteln den wirtschaftlichen Wiederaufbau Nepals nach zehn Jahren Bürgerkrieg.

Indien spielte zwar eine wichtige Rolle bei der Vermittlung des innernepalesischen Ausgleichs, es nimmt jedoch seither, im Prozess der verfassungsgebenden Versammlung nach den Wahlen 2008, keine sichtbare Rolle ein. Im Verhältnis zu Nepal spiegelt sich, stellvertretend für das zu anderen Nachbarstaaten, ein grundsätzliches Dilemma der indischen Außenpolitik wider. Einerseits verfügen indische Parteien über vielfältige Verbindungen zu politischen Kräften in den Nachbarstaaten. Dies eröffnet indischen Regierungen oder einzelnen Parteien immer wieder Handlungsspielräume im bilateralen Verhältnis. Andererseits ist Indien in den meisten Nachbarstaaten der zentrale Kristallisationspunkt im Prozess des Nation-Building. Damit steht ein Engagement Indiens immer in der Gefahr, zum Gegenstand innenpolitischer Auseinandersetzungen in den angrenzenden Staaten zu werden. Dies schränkt den potentiellen Einfluss Indiens deutlich ein. Zudem verfügt das Land über keine geeigneten Mechanismen, um mögliche Interessen an einer demokratischen Entwicklung in den Nachbarstaaten dauerhaft durchzusetzen. Erstens mangelt es an den konzeptionellen Vorstellungen, wie eine solche Politik der Demokratieförderung gegenüber einem Nachbarstaat gestaltet werden soll. Zweitens fehlen die Ressourcen, um eine solche an demokratischen Zielen ausgerichtete Politik, etwa im Rahmen einer zweckgebundenen Entwicklungszusammenarbeit, zu verfolgen. Wo solche Instrumente, zum Beispiel in Form von Handelsverträgen im Falle Nepals, vorhanden sind, werden diese zur Durchsetzung der wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen genutzt, und nicht, um demokratische Strukturen zu etablieren. Drittens verfügen die zivilgesellschaftlichen Akteure, namentlich die indischen Parteien, nicht über die Mittel, von ihrer Seite

³¹ Vgl. ders., »Multiparty Democracy in Nepal Will Be Message to Indian Naxalites«, in: *The Hindu*, 10.2.2006, <www.hindu.com/2006/02/10/stories/2006021005161100.htm> (eingesehen am 11.2.2006).

aus eine Politik der Demokratieförderung zu verfolgen. Die Parteien betreiben keine eigene Auslandsarbeit und unterhalten auch keine Stiftungen, mit denen sie politische Anliegen in anderen Staaten vorantreiben könnten.

Bangladesch: Der verschmähte Mentor

Im Dezember 1971 intervenierte Indien militärisch im pakistanischen Bürgerkrieg. Damit unternahm es den bis dahin weitestreichenden Versuch, einen innenpolitischen Konflikt in einem Nachbarland beizulegen. Im Jahr zuvor, 1970, hatten in Pakistan erstmals freie Wahlen stattgefunden. Doch die Militärführung im Westteil des Landes weigerte sich, die politische Macht an die Awamliga (AL) abzutreten, die die Wahlen mit der Forderung nach größerer Autonomie für Ostpakistan klar gewonnen hatte. Nach der Verhaftung von Mujibur Rahman, des Vorsitzenden der AL, eskalierten die Unruhen in Ostpakistan zu einem Bürgerkrieg zwischen der westpakistanischen Armee und ostpakistanischen Guerillagruppen. In der Folge flohen Millionen Menschen nach Indien.³² Aufgrund der Rivalität mit Pakistan unterstützte Indien die ostpakistanische Opposition. Die militärische Intervention Indiens Anfang Dezember 1971 führte zum dritten indisch-pakistanischen Krieg, der nach zwei Wochen mit der Kapitulation der pakistanischen Armee und der Unabhängigkeit Ostpakistans endete, aus dem der neue Staat Bangladesch hervorging.

In den nachfolgenden Jahren unterstützte Indien massiv den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Bangladeschs. Dessen Verfassung orientierte sich mit ihren Prinzipien Demokratie und Säkularismus am indischen Vorbild. 1972 schlossen beide Länder Freundschafts- und Handelsverträge miteinander ab. Sie sicherten Indien Mitsprache bei der Entwicklung des ersten demokratischen Regierungssystems in Bangladesch. Trotz seines großen Engagements konnte Indien die innenpolitische Lage in Bangladesch aber nicht stabilisieren. Die Regierung von Mujibur Rahman gebärdete sich zunehmend autoritär und war nicht in der Lage, die wirtschaftliche Situation zu verbessern. Die Beziehungen mit Indien kühlten relativ schnell ab. Die anfängliche Dankbarkeit für die Unterstützung bei der Gewinnung der

Unabhängigkeit wich einem tiefen Misstrauen gegenüber dem übermächtigen Nachbarn.

Nach dem Militärputsch 1975 und der Ermordung Mujibur Rahmans leiteten die neuen Machthaber, die Generäle, einen grundlegenden Politikwechsel ein, der auf eine stärkere Abgrenzung gegenüber Indien abzielte. Mit ihrem Konzept eines Bangladeschi-Nationalismus und der Aufnahme des Islam in die einstmals säkulare Verfassung 1977 wollte das Militär eine eigene, islamisch geprägte nationale Identität schaffen und die kulturelle Distanz gegenüber Indien bewusst vergrößern. Außerdem erschien es der neuen Führung langfristig aussichtsreicher, sich wirtschaftlich den westlichen Industriestaaten und den Golfstaaten anzunähern als sich am indischen Modell zu orientieren und damit die Abhängigkeit von Indien zu verfestigen. Die indischen Regierungen unterhielten zwar weiterhin gute Kontakte zu Parteien wie der AL, doch ihr Einfluss auf die Geschehnisse im Nachbarland verringerte sich zusehends. Indira Gandhi unterstützte bis zum Ende ihrer Amtszeit 1977 noch militante Gruppen, die von Indien aus wiederholt kleinere Anschläge in Bangladesch verübten. Die bilateralen Beziehungen blieben durch eine Reihe von Streitpunkten belastet wie zum Beispiel die Wasserregulierung des Ganges, die illegale Einwanderung von Bangladeschis nach Indien und Maßnahmen gegen militante Gruppen, die in den nordöstlichen Bundesstaaten Indiens operierten, ihre Lager und Rückzugsgebiete aber in Bangladesch hatten.

Die Rückkehr zur Demokratie in den Jahren 1990/91 war eine Folge der innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und dem Militär und kam ohne die Unterstützung Indiens zustande. Die bilateralen Beziehungen mit Indien hatten sich bis dahin kaum verbessert. Zwar konnte mit dem 1996 unterzeichneten Abkommen über die Verteilung des Gangeswassers ein alter Konflikt beigelegt werden, doch die Frage der illegalen Einwanderung und das Problem der Rückzugsgebiete für terroristische Gruppen belasteten das Verhältnis beider Staaten weiterhin.³³

Wie im Falle Nepals gelang es Indien auch gegenüber Bangladesch nicht, seinen politischen Einfluss dauerhaft geltend zu machen oder die Demokratie mitzugestalten. Die Beziehungen zu Indien wurden in Bangladesch zu einem der zentralen innenpolitischen Themen im erbitterten Parteienstreit zwischen der AL

³² Zu Hintergrund und Verlauf des Konflikts vgl. Richard Sisson/Leo E. Rose, *War and Secession. Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Oxford/New York 1990.

³³ Vgl. Prakash Nanda, »Indo-Bangla Treaty Is Fair and Just to Both Parties«, in: *Times of India*, 13.12.1996.

und der Bangladesh Nationalist Party (BNP). Dies zeigte sich auch im Bereich der Energiepolitik. Nach Gasfunden im Golf von Bengalen verständigten sich AL und BNP Ende der neunziger Jahre darauf, kein Gas nach Indien zu exportieren, obwohl die AL über traditionell gute Beziehungen zum Nachbarn verfügte und internationale Ölfirmen, die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank solche Exporte befürworteten.³⁴ Bangladesch hätte von solchen Verkäufen profitieren, seine chronische Finanzlücke schließen und das Handelsbilanzdefizit gegenüber Indien abbauen können. Vermutlich verhinderte aber die erbitterte Feindschaft zwischen der AL und der BNP diese wirtschaftlich sinnvolle Maßnahme. Keine der beiden großen Parteien wollte für den »Ausverkauf der nationalen Ressourcen an Indien« verantwortlich gemacht werden. Auch die Bemühungen, Bangladesch zumindest als Transitland für eine geplante Pipeline von Myanmar nach Indien zu nutzen, scheiterten im August 2006 an innenpolitischen Widerständen. Deshalb will Indien nun eine Gaspipeline durch seine nordöstlichen Bundesstaaten nach Myanmar bauen.

Im Verhältnis zu Bangladesch zeigt sich ein weiteres Mal, dass Indien kaum imstande ist, die demokratische Entwicklung seiner Nachbarn zu beeinflussen. Fragen der Demokratie oder der Förderung demokratischer Strukturen spielten im bilateralen Verhältnis nur von 1972 bis 1975 eine Rolle, als Indien an der Gestaltung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Bangladesch mitwirkte. Danach geriet der einstige Mentor der Unabhängigkeit in die Mühlsteine der innenpolitischen Auseinandersetzungen. Trotz seiner überlegenen Ressourcen fand Indien keine Mittel und Wege, den Wandel in Bangladesch nach dem Militärputsch 1975 zu seinen Gunsten zu beeinflussen.

Sri Lanka: Der gescheiterte Hegemon

Nach Bangladesch 1971 war die indische Intervention in den Bürgerkrieg in Sri Lanka nach 1987 das militärisch und politisch umfangreichste außenpolitische Unterfangen Indiens. Bereits 1971 hatte Indien in die srilankische Innenpolitik eingegriffen. Die Regierung in Colombo wurde vom bewaffneten Aufstand der marxistischen Janatha Vimukthi Peramuna (JVP,

»Volksbefreiungsfront«) überrascht und bat Indien und andere Staaten um militärische Unterstützung, um die Rebellion niederzuschlagen.

In den siebziger Jahren eskalierte der Bürgerkrieg zwischen der singhalesischen Mehrheit und der Minderheit der Sri-Lanka-Tamilen. Indiens Premierministerin Indira Gandhi wollte die Vormachtstellung ihres Landes in der Region durchsetzen. Konflikte in den Nachbarstaaten sollten beigelegt werden, indem allein Indien vermittelte, und andere Großmächte aus der Region herausgehalten werden (»Indira-Doktrin«). Gandhi stand der prowestlichen Regierung von Präsident Jayawardene nach 1977 kritisch gegenüber und fürchtete, die USA könnten sich in Sri Lanka immer stärker engagieren.³⁵ Aber auch innenpolitische Erwägungen spielten eine Rolle. Nach einem Pogrom in Colombo im Juli 1983 flohen über 100 000 Tamilen aus Sri Lanka in den südindischen Bundesstaat Tamil Nadu. Damit wurde der Bürgerkrieg auf der Nachbarinsel auch Gegenstand innenpolitischer Kontroversen in Indien. Südindische Regionalparteien unterstützten oder duldeten zumindest, dass die tamilische Guerilla in Tamil Nadu operierte. Der indische Geheimdienst bildete militante tamilische Gruppen aus, um die Regierung in Colombo unter Druck zu setzen. Zugleich bemühte sich Indien, zwischen den srilankischen Kontrahenten zu vermitteln, doch mehrere Gesprächsrunden brachten keine Lösung.

Als sich die militärischen Auseinandersetzungen in Sri Lanka 1987 verschärften, sah sich Indien veranlasst, direkt einzugreifen. Im Sommer warfen indische Flugzeuge Hilfsgüter für die tamilische Zivilbevölkerung ab und verletzten damit die Souveränität Sri Lankas. Nach geheimen Verhandlungen mit der Regierung in Colombo unterzeichneten beide Staaten am 29. Juli 1987 ein Abkommen. Dieses sah vor, den Bürgerkrieg politisch beizulegen. Außerdem sollten indische Friedenstruppen (Indian Peace Keeping Forces, IPKF) auf Sri Lanka stationiert werden, um die tamilischen Rebellen zu entwaffnen.³⁶ Der indo-srilankische Vertrag stellte ein Novum in der indischen Außenpolitik dar, denn bis dahin war das indische Militär nur auf der Basis eines Mandats der VN ins Ausland beordert worden. Die Entsendung der IPKF gründete hingegen auf einem bilateralen Vertrag. Kurz vor der Unterzeichnung des Abkommens hatte die indische Regie-

³⁴ Vgl. S. D. Muni/Girijesh Pant, *India's Search for Energy Security. Prospects for Cooperation with Extended Neighbourhood*, Neu-Delhi 2005, S. 53.

³⁵ Vgl. Neil DeVotta, *Blowback. Linguistic Nationalism, Institutional Decay, and Ethnic Conflict in Sri Lanka*, Stanford 2004, S. 171.

³⁶ Vgl. S. D. Muni, *Pangs of Proximity. India and Sri Lanka's Ethnic Crisis*, Neu-Delhi 1993.

zung eine Verständigung mit der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), der wichtigsten tamilischen Guerillagruppe, erzielt. Die LTTE kontrollierte große Teile des Nordens und Ostens Sri Lankas und sollte eine besondere Rolle bei der Umsetzung des Abkommens und beim Wiederaufbau der zerstörten Gebiete erhalten.³⁷

Dieser bis dahin umfassendste Versuch Indiens, in dem innenpolitischen Konflikt eines Nachbarstaats zu vermitteln, endete in einem militärischen und politischen Fiasko. Die LTTE kündigten das Abkommen nach wenigen Wochen auf und verwickelten die indischen Truppen in einen weiteren Guerillakrieg. Nach Regierungswechseln in Indien und Sri Lanka 1989 zerbrach auch die politische Konstellation, die den indo-srilankischen Vertrag 1987 ermöglicht hatte. Beide Seiten verständigten sich auf einen Rückzug der IPKF. Die letzten indischen Truppen verließen im März 1990 die Inseln, ohne dass der Bürgerkrieg einer politischen oder militärischen Lösung näher gekommen wäre. Im Mai 1991 wurde der indische Premierminister Rajiv Gandhi, der das Abkommen durchgesetzt hatte, im Wahlkampf in Südindien von einem Selbstmordattentäter der LTTE getötet.

Die neue indische Politik gegenüber den Nachbarstaaten, die nach 1991 stärker auf eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und nicht mehr auf politische Interventionen setzte, hatte im Hinblick auf Sri Lanka zur Folge, dass der dortige innenpolitische Konflikt kaum noch Thema der bilateralen Beziehungen war. Die politischen Vorschläge des Vertrags von 1987, auf die unter anderem die föderale Neustrukturierung Sri Lankas zurückging, sind aber bis heute aktuell geblieben. Beide Länder bauten ihre wirtschaftlichen Beziehungen aus und unterzeichneten 1998 ein Freihandelsabkommen, von dem Sri Lanka, ganz im Sinne der Gujral-Doktrin der »guten Nachbarschaft«, stärker profitierte als Indien. Die indische Regierung hatte in den achtziger Jahren weniger die Förderung der srilankischen Demokratie im Sinn als vielmehr den Schutz der eigenen Interessen und die Durchsetzung ihrer Vorstellungen von nationaler Sicherheit. Nach 1991 rückten die wirtschaftlichen Beziehungen in den Fokus. Trotz wiederholter Anfragen der srilankischen Regierung ist Indien bis heute nicht bereit, erneut einen offiziellen Part in dem Konflikt einzunehmen. Selbst die im Jahr 2000 vorgetragene Bitte der Führung in Colombo um erneute Unterstützung im Konflikt wurde von der indischen

Regierung abgelehnt. Nach dem politischen und militärischen Fiasko der indischen Vermittlung Ende der achtziger Jahre war die Regierung in Neu-Delhi nicht bereit, sich erneut in dem Bürgerkrieg zu engagieren. Dies erklärt auch, warum Indien nicht Mitglied der sogenannten Co-Chairs wurde, die sich bei der internationalen Geberkonferenz 2002 in Tokio konstituierten, um die – mittlerweile gescheiterten – Vermittlungsbemühungen Norwegens zu unterstützen.³⁸

Indiens ambitionierter Versuch, als regionaler Hegemon seine ordnungspolitischen Vorstellungen umzusetzen, endete mit einem außenpolitischen Desaster. Nicht nur der militärische Konflikt mit der LTTE im Norden und Osten des Landes, sondern auch der gewaltsame Widerstand der jetzt buddhistisch-nationalistischen JVP, die in Reaktion auf den Vertrag und die Stationierung indischer Truppen zwischen 1987 und 1989 einen blutigen Aufstand im Süden des Landes entfachte, machten es Indien unmöglich, dauerhaft seine Interessen in Sri Lanka durchzusetzen.

Birma/Myanmar: Das Primat der Energiesicherheit

Birma war bis 1937 Teil Britisch-Indiens, bevor es eine eigene Kronkolonie wurde. Die oberen Verwaltungsränge und das Geschäftsleben wurden von Indern dominiert, die aber nach der Unabhängigkeit 1948 nach Indien zurückkehrten. Deshalb waren die gesellschaftlichen und politischen Verbindungen Indiens mit Birma schwächer als mit Nepal, Bangladesch und Sri Lanka.

Im Hinblick auf Birma war Indien zunächst vor allem daran interessiert, die zahlreichen militanten Bewegungen einzudämmen, die im Nordosten Indiens für größere Autonomie oder staatliche Unabhängigkeit kämpften und ihre Rückzugsgebiete in Birma hatten.³⁹ Bereits Anfang der fünfziger Jahre kooperierte Indien zu diesem Zweck mit der Regierung in Rangun. Doch gelang es ihr nicht, die bewaffneten Gruppen der Nagas und Mizos vollständig zurückzudrängen und das Problem der Rückzugsgebiete in Birma zu lösen. In den achtziger Jahren arbeiteten militante Organisationen in Birma wie die Kachin Independence Organization (KIO) sogar mit separatis-

³⁸ Die Gruppe der Co-Chairs bestand aus Norwegen, Japan, den USA und der EU.

³⁹ Die sieben Bundesstaaten im Nordosten haben nur 22 von 543 Sitzen im Parlament, nämlich Assam (14 Sitze), Manipur (2), Meghalaya (2), Mizoram (1), Nagaland (1) und Tripura (2).

³⁷ Vgl. ebd., S. 102.

tischen Gruppen in Indien wie der United Liberation Front of Asom (ULFA) zusammen. Der indische Geheimdienst nutzte allerdings die militanten Netzwerke in der Region auch für seine eigenen Interessen und baute Kontakte zur KIO auf, um Teile der Naga-Guerilla in Indien zu bekämpfen.⁴⁰

Indien arrangierte sich mit den seit 1962 herrschenden Militärs und zeigte nur wenig Interesse an den innenpolitischen Entwicklungen im Nachbarland. Dies änderte sich, als Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi die National League for Democracy (NLD) gründete, wenige Wochen nachdem das Regime die Massendemonstrationen im August 1988 niedergeschlagen hatte. Suu Kyi hatte einen Großteil ihrer Jugend in Indien verbracht und verfügte über enge persönliche Kontakte zu hochrangigen indischen Politikern. Die Regierung in Neu-Delhi kritisierte die Repressionen des birmanischen Militärs gegen die Demokratiebewegung. Zahlreiche Aktivisten der NLD flohen nach Indien und erhielten dort Asyl. Nach 1991, als deutlich wurde, dass sich die Militärjunta etabliert hatte, zeichnete sich indes ein Wandel der indischen Politik ab. Nun rückten erneut die alten sicherheitspolitischen Belange in den Vordergrund und damit die Frage, wie die Aufstandsbewegungen im Nordosten Indiens bekämpft werden könnten. Als neuer Faktor in den Überlegungen der indischen Regierung kam das wachsende Engagement Chinas in Birma hinzu, das zum Teil als Bedrohung gesehen wurde, und das eigene Interesse an einer Teilhabe an den Energieressourcen des Nachbarlands, vor allem an dem Gas aus den Feldern vor der Küste Birmas im Golf von Bengalen.

Weil der Westen eine Sanktionspolitik gegenüber Birma oder Myanmar, wie es seit Juni 1989 offiziell heißt, betrieb, gelang es China ab Ende der achtziger Jahre, seinen Einfluss in Rangun auszudehnen. Diese Konstellation war für Indien nicht neu, hatte das Regime in Birma doch seit Anfang der sechziger Jahre immer wieder versucht, seine beiden großen Nachbarn gegeneinander auszuspielen. Parallel dazu bauten Peking und Rangun auch ihre wirtschaftlichen Beziehungen massiv aus, wobei für China das besondere Interesse an den Energievorräten Myanmars leitend gewesen sein dürfte.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung erklärt sich der Wandel der indischen Außenpolitik gegenüber Myanmar Anfang der neunziger Jahre. Im Zuge der gesamten Neuorientierung der indischen Außen-

politik nach 1991 erhielt die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten Ost- und Südostasien eine deutlich höhere Priorität. Myanmar kam hierbei als Nachbar Indiens und als Brücke zu den wirtschaftlich aufstrebenden Staaten der Association of South East Asian Nations (ASEAN) eine Bedeutung zu, die es zuvor nicht gehabt hatte. Dass Indien Ende der achtziger Jahre die demokratische Bewegung unterstützt und die Freilassung von Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi gefordert hatte, blieb deshalb nur eine kurze Episode in den bilateralen Beziehungen. Bei seinem Besuch im März 1993 erklärte der indische Staatssekretär Jyotindra Nath Dixit, Indien habe kein Interesse an einer »demokratischen Mission« gegenüber anderen Staaten.⁴¹

In den neunziger Jahren weitete Indien seine wirtschaftlichen, militärischen und politischen Beziehungen mit dem Militärregime in Myanmar aus, ohne jedoch den Stellenwert Chinas für Rangun zu erreichen. Die Wirtschaftsbeziehungen wurden vor allem durch Infrastruktur- und Straßenbauprojekte im Grenzgebiet gefördert. Diese schufen deutlich bessere Bedingungen für den offiziellen Handel. 1995 unterzeichneten beide Staaten erstmals einen Handelsvertrag. Als im Februar 2001 ein Straßenbauprojekt eingeweiht wurde, war sogar der indische Außenminister Jaswant Singh anwesend, eine Geste, die die gewachsene außen- und wirtschaftspolitische Bedeutung Myanmars für Indien bezeugte.⁴²

Auch die Streitkräfte beider Staaten verstärkten ihre Zusammenarbeit und gingen gemeinsam gegen aufständische Gruppen auf beiden Seiten der Grenze vor. Im Oktober 2004 besuchte General Than Shwe, Vorsitzender der Militärregierung Myanmars (State Peace and Development Council) Indien. Beide Staaten unterzeichneten mehrere Abkommen, darunter eine Erklärung, der zufolge man im Bereich der nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken enger kooperieren wolle. Indien erhielt zudem das Recht, im Golf von Bengalen Gas zu fördern. Im Januar 2005 begannen trilaterale Gespräche über den Bau einer Pipeline von Myanmar über Bangladesch nach Indien. Die Verhandlungen scheiterten allerdings am Einspruch Bangladeschs,

⁴⁰ Vgl. Muni/Pant, *India's Energy Security* [wie Fn. 34], S. 111.

⁴¹ Vgl. Soe Myint, »India Must Review Myanmar Policy«, in: *The Hindu*, 13.6.2003, <www.hindu.com/2003/06/13/stories/2003061303231200.htm> (eingesehen am 14.6.2003).

⁴² Vgl. Amit Baruah, »The Roads to Myanmar«, in *Frontline*, 18 (3.–16.3.2001) 5.

weshalb Indien die Leitung nun von Myanmar um Bangladesch herum bis nach Kalkutta verlegen wird.⁴³

Das Thema der inneren Ordnung oder gar einer Demokratisierung Myanmars kam in den bilateralen Beziehungen seitdem lediglich vereinzelt zur Sprache und belastete das Verhältnis immer nur kurzfristig. Im Mai 1995 erhielt die unter Hausarrest stehende Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi in Indien den Nehru-Preis für internationale Verständigung. Das Militärregime reagierte verärgert auf diese Ehrung und brach zuvor begonnene gemeinsame Militäraktionen gegen Aufständische ab.⁴⁴ Als mit Abdul Kalam im März 2006 zum ersten Mal ein indischer Präsident Myanmar besuchte, kam die Frage der Demokratisierung des Landes auf die gemeinsame Tagesordnung. Im Anschluss an die Reise unterstrich der indische Staatssekretär Shyam Saran, Indien wolle Myanmar helfen, die Demokratie und den parlamentarischen Prozess wiederherzustellen.⁴⁵ Indien setzte dabei allerdings stärker auf innenpolitische Reformen, als auf Druck oder gar Sanktionen des Auslands.

Mit dieser Haltung versuchte Indien offensichtlich, seine Politik der Zusammenarbeit mit Myanmar gegen die heftige Kritik der internationalen Gemeinschaft am Militärregime zu rechtfertigen. Denn die westliche Gebergemeinschaft hatte ihre Sanktionen gegen Myanmar zusammen mit Japan kurze Zeit vorher erst wieder verschärft, nachdem Aung San Suu Kyi 2003 erneut unter Hausarrest gestellt worden war. Selbst die Mitgliedstaaten der ASEAN, der Myanmar 1997 beigetreten war, begannen die Militärjunta zu kritisieren, was bis dahin noch nie vorgekommen war. Den Äußerungen Shyam Sarans im Frühjahr 2006 folgte in der Praxis jedoch keine neue indische Politik. Im Sommer 2006 begann Indien, auf seinem Territorium myanmarische Marinesoldaten auszubilden, und im Januar 2007 lieferte es weitere Rüstungsgüter an das Militärregime.⁴⁶ Wegen dieser militärischen Zusammenarbeit kam es auch zu einer Kontroverse zwischen Indien und der EU. Im Sommer 2007 wurden Pläne bekannt, denen zufolge Indien Hubschrauberteile an

die Militärjunta liefern wollte, die von der EU mit einem Waffenembargo belegt worden war. Der internationale Druck auf Indien wuchs, als das Regime in Myanmar im Herbst 2007 Demonstrationen gewaltsam niederschlug. Auch in Indien entwickelte sich nun eine öffentliche Diskussion und mehrten sich Stimmen, die die Regierung zu einem stärkeren Engagement zugunsten der demokratischen Opposition drängten.⁴⁷ Daraufhin mahnte Indien in Gesprächen mit der Militärregierung zwar mehrfach eine demokratische Öffnung des politischen Systems an, es blieb aber bei seiner Ablehnung von Sanktionen der internationalen Gemeinschaft.⁴⁸

Der Fall Birma zeigt deutlich, wie sehr nationale Interessen, und hier vor allem sicherheits- und energiepolitische Interessen, gegenüber Fragen der Demokratie im Entscheidungsprozess der indischen Führung die Oberhand behielten. Dies erstaunt nicht, da Indien im Unterschied zu Nachbarstaaten wie Nepal oder Sri Lanka kaum direkte politische Verbindungen zu Myanmar hat, die zum Beispiel über ethnische Gruppen oder politische Parteien verlaufen. Zwar gibt es verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen, die das Ziel einer Liberalisierung Myanmars anstreben, sowie eine myanmarische Diaspora in Indien. Diese Kräfte sind allerdings zu schwach, um beispielsweise die Frage der Demokratieförderung in Myanmar beständig auf die innen- und außenpolitische Agenda Indiens zu setzen. Die an Myanmar grenzenden Bundesstaaten im Nordosten spielen innenpolitisch nur eine geringe Rolle, da sie nur mit wenigen Abgeordneten im Bundespapament vertreten sind.

Indien hat trotz seiner Bemühungen viele seiner Ziele in der Zusammenarbeit mit Myanmar bisher verfehlt. Obwohl es verschiedene Militäroperationen mit der birmesischen Armee durchgeführt hat, sind die militanten Gruppen weiter eine Bedrohung für Indien. Auch was die Realisierung der energiepolitischen Interessen betrifft, die sich an Myanmar knüpfen, hat China, bedingt auch durch das größere wirtschaftliche Engagement, weiterhin einen deutlichen Vorsprung. Immerhin haben sich die indischen Befürchtungen vor einer chinesischen Einkreisung dank der militärischen Kooperation mit Birma relativiert,

43 Vgl. Siddharth Varadarajan, »Distant Neighbours Warm up to Each Other, but Slowly«, in: *The Hindu*, 19.1.2005.

44 Vgl. Renaud Egretreau, »India's Ambitions in Burma. More Frustration than Success?«, in: *Asian Survey*, 48 (2008) 6, S. 941.

45 Vgl. »India Offers Myanmar Help to Set up Democratic Structure«, in: *Press Trust of India (PTI)*, 9.3.2006.

46 Vgl. Siddharth Varadarajan, »India to Supply Military Equipment to Myanmar«, in: *The Hindu*, 22.1.2007, <www.hindu.com/2007/01/22/stories/2007012208851400.htm> (eingesehen am 23.1.2007).

47 Vgl. Indrani Bagchi, »US, EU Want India to Put Pressure on Myanmar«, in: *Times of India*, 28.9.2007; »Yearning for Democracy«, in: *Rajasthan Patrika*, 29.9.2007; Jo Johnson/Amy Kazmin, »India Pressed to Take Lead on Democracy«, in: *The Financial Times*, 30.9.2007.

48 Vgl. Sandeep Dikshit, »India Asks Myanmar to Expedite Reconciliation«, in: *The Hindu*, 12.2.2008.

zumal sich viele Militärprojekte, die China dort verwirklichen wollte, als Wunschvorstellungen entpuppten und es durchaus Spannungen im chinesisch-birmesischen Verhältnis gibt, die auch in Indien wahrgenommen wurden.⁴⁹

Afghanistan, Bhutan und die Malediven: Demokratieförderung als entwicklungs- politische Zusammenarbeit

Im Unterschied zu den zuvor untersuchten Staaten sind Afghanistan, Bhutan und Malediven Belege für das veränderte Engagement Indiens in der Frage der Demokratieförderung. Seit ungefähr dem Jahr 2000 stellte Indien im Rahmen seiner Entwicklungspolitik zunehmend Kapazitäten bereit, um den Aufbau von demokratischen Institutionen voranzubringen. Dies geschieht aber weniger in Form einer aktiven Unterstützung von politischen Parteien, die indische Interessen vertreten, als vielmehr auf verschiedenen Ebenen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Afghanistan

Indien und Afghanistan verfügen traditionell über gute bilaterale Beziehungen, die aus ihrer gemeinsamen Rivalität gegenüber Pakistan resultierten. Afghanistan lehnte die Staatsgründung Pakistans 1947 ab, da es die paschtunischen Gebiete in der Nordwestgrenzprovinz (NWFP) für sich beanspruchte. Deshalb sprach Afghanistan sich als einziges Land dagegen aus, dass Pakistan in die Vereinten Nationen aufgenommen würde. Im indisch-pakistanischen Konflikt spielte Afghanistan aber lange Zeit keine Rolle. Die Erträge der guten gesellschaftlichen und politischen Beziehungen Indiens und Afghanistans blieben aufgrund der geographischen Distanz begrenzt.⁵⁰ Erst in den neunziger Jahren begann Afghanistan im indisch-pakistanischen Konflikt eine größere Rolle zu spielen. Nach dem Abzug der Sowjetunion strebte die pakistanische Armeeführung eine Kontrolle Afghanistans an, um damit strategische Tiefe für den nächsten Konflikt

⁴⁹ Vgl. Egreteau, »India's Ambitions in Burma« [wie Fn. 44], S. 951–953.

⁵⁰ Nach offizieller indischer Lesart sind Indien und Afghanistan Nachbarn, da Afghanistan im Norden Kaschmirs an Indien grenzt. Allerdings werden diese Gebiete seit dem ersten indisch-pakistanischen Krieg 1947/48 von Pakistan kontrolliert.

mit Indien zu gewinnen. Durch die Unterstützung islamistischer Gruppen in Kaschmir und der Taliban im afghanischen Bürgerkrieg verknüpften die pakistanischen Militärs die beiden Krisenherde, die bis dahin weitgehend unverbunden waren. Indien arbeitete nach 1992 mit der Regierung Rabbani in Kabul zusammen. Im afghanischen Bürgerkrieg stand es auf der Seite der Nordallianz, die gegen die von Pakistan protegierten Taliban kämpfte. Als die Taliban im Herbst 1996 die Macht in Kabul übernahmen, wurde ihre Herrschaft nur von wenigen Staaten, darunter Pakistan, diplomatisch anerkannt.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 beteiligte sich Indien nicht an der militärischen Intervention in Afghanistan, die zum Sturz der Taliban führte. Indien engagierte sich in der Folge allerdings am zivilen Wiederaufbau des Landes. Es leistete humanitäre Hilfe, brachte Bildungsprojekte voran, förderte den Straßenbau und den Neubau des Parlaments und bildete afghanische Diplomaten aus.⁵¹ Bislang hat Indien über 750 Millionen US-Dollar an Wiederaufbauhilfe für Afghanistan gezahlt. Indischen Angaben zufolge sind 3000 bis 4000 Inder in privaten und öffentlichen Wiederaufbauprojekten in Afghanistan beschäftigt.⁵² Außer Bhutan erhält kein Land mehr indische Entwicklungshilfe als Afghanistan.⁵³

Indien unterhält gute politische Beziehungen zur Regierung von Präsident Karzai, der lange Zeit in Indien gelebt hat. Es machte sich dafür stark, Afghanistan in die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) aufzunehmen. Beim SAARC-Gipfeltreffen 2007 in Delhi wurde Afghanistan tatsächlich neues Mitglied und kehrte damit als eigenständiger Akteur auf die internationale Bühne zurück. Indien teilt mit der Regierung von Präsident Karzai zahlreiche sicherheitspolitische Interessen und lehnt islamistische Kräfte wie die Taliban ab. Offiziell spricht sich Indien dafür aus, die Demokratie in Afghanistan zu stärken, doch gibt es nur wenig Belege dafür, dass die indische Regierung bestimmte Parteien oder Gruppierungen unterstützt. Da es gegenwärtig keine klaren Parteistrukturen in Afghanistan gibt, ist zu vermuten, dass Indien seine traditionellen Verbindungen zu den

⁵¹ Vgl. *Hilfe an vorderster Front. Indiens Hilfsmaßnahmen für Afghanistan*, o.O., 2004.

⁵² Vgl. Fahmida Ashraf, »India-Afghanistan Relations: Post 9/11«, in: *ISSI Strategic Studies*, 27 (2007) 2, <www.issi.org.pk/journal/2007_files/no_2/article/a4.htm> (eingesehen am 28.7.2009).

⁵³ Vgl. Ministry of External Affairs, *Annual Report 2007–2008*, Neu-Delhi 2008, S. 158.

säkularen Gruppen unter den Paschtunen sowie zu den Gruppen der Nordallianz pflegt und ausbaut.

Das umfangreiche indische Engagement in Afghanistan hat in Pakistan Ängste vor einer möglichen Einkreisung durch Indien hervorgerufen. Pakistan wirft Indien vor, die indischen Konsulate an der gemeinsamen Grenze würden unter anderem die Aufstandsbewegung in Belutschistan unterstützen. Afghanistan ist so mittlerweile zu einem Schauplatz des indisch-pakistanischen Konflikts geworden. Indische Konsulate und Hilfsprojekte wurden in den vergangenen Jahren wiederholt angegriffen, vermutlich von Taliban. Der bislang folgenreichste Anschlag ereignete sich im Juli 2008, als bei einem Bombenattentat auf die indische Botschaft in Kabul zwei indische Diplomaten ums Leben kamen.⁵⁴ Zum Schutz seiner Einrichtungen hat Indien inzwischen auch eigene paramilitärische Einheiten in Afghanistan stationiert.

Im Unterschied zu den anderen Nachbarstaaten weist das Verhältnis Indiens zu Afghanistan deutlich stärkere Soft-Power-Elemente auf, die sich aus den besonderen Beziehungen zwischen beiden Staaten ergeben. Zwar hat Indien die sowjetische Besetzung Afghanistans während des Kalten Krieges nie offiziell kritisiert, weil es gute Beziehungen zur Sowjetunion pflegte. Dennoch hat es in den neunziger Jahren viel an Sympathie gewonnen, weil es die Nordallianz unterstützte. Zudem unterhalten Politiker und gemäßigte Gruppen in Afghanistan persönliche Verbindungen nach Indien. Statt sich militärisch der internationalen Intervention in Afghanistan anzuschließen, engagierte sich Indien vor allem im zivilen Wiederaufbau. Es gewann damit ein positives Image, ohne bislang als eigenständiger politischer Akteur in Afghanistan in Erscheinung zu treten.

Bhutan und die Malediven

Mit dem Freundschaftsvertrag von 1949 sicherte sich Indien eine weitreichende Mitsprache bei der innenpolitischen Entwicklung Bhutans. Wie im Falle Nepals spielten die sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber China bei diesem Abkommen eine überragende Rolle, aber im Unterschied zu Nepal gab es nie eine nennenswerte Demokratiebewegung in Bhutan. Innenpolitische Konflikte in dem Himalajakönigreich wie die Frage nach dem Status der nepalesischen Einwan-

derer berührten Indien nicht unmittelbar. Gemeinsam bekämpften beide Staaten im Dezember 2003 militärisch die Aufstandsbewegung im Nordosten Indiens, die das Territorium Bhutans unter anderem als Rückzugsgebiet nutzte. Die von Indien finanzierten Staudammprojekte ermöglichten Bhutan, Energie nach Nordindien zu exportieren. Dadurch haben sich die wirtschaftlichen Kennzahlen des kleinen Staates in den letzten Jahren deutlich verbessert.

Überraschend verkündete König Jigme Singye Wangchuck 2006, sein Land werde sich unter seinem Sohn Jigme Khesar Namgyal Wangchuck bis 2008 zu einer parlamentarischen Demokratie wandeln. Trotz des großen indischen Einflusses auf Politik, Wirtschaft und Armee des Königreichs ist unklar, ob dieser Systemwechsel »von oben« von Indien unterstützt wurde. Offensichtlich haben die Entwicklungen in Nepal, wo der Bürgerkrieg der Maoisten sich auch gegen die Monarchie richtete, das Königshaus in Bhutan zu dieser erstaunlichen Reform veranlasst.⁵⁵ Indien unterstützte die Demokratisierung Bhutans auf verschiedene Weise. Es sandte Experten, die die neue Verfassung mitkonzipierten, half bei der Arbeit der Wahlkommissionen und schickte Wahlbeobachter.⁵⁶ Mit dem neuen Freundschaftsvertrag vom Februar 2007 hat Indien seinen Einfluss auf Bhutan weiter gefestigt. Seit den Wahlen 2007 und 2008 ist der Himalajastaat eine konstitutionelle Monarchie mit einem Zweiparteiensystem. Im Unterschied zu Nepal oder Bangladesch ist die Rolle Indiens bislang aber noch kein Gegenstand innenpolitischer Kontroversen. Abzuwarten bleibt, ob dies so bleibt oder die herausgehobene Bedeutung des großen Nachbarn eines Tages auch in Bhutan hinterfragt wird, wie dies in Nepal und Bangladesch zu beobachten war.

In ähnlicher Weise unterstützte Indien auch den Prozess der Demokratisierung auf den Malediven. Indien hatte 1988 der autoritären Regierung von Präsident Gayoom beigestanden, um zu verhindern, dass tamilische Rebellen die Macht übernähmen. In den letzten Jahren hatte die Kritik im Innern an der autoritären Herrschaft des Präsidenten zugenommen. Dieser wandte sich schließlich um Hilfe an Indien, als es darum ging, Reformen voranzubringen und Wah-

⁵⁵ Vgl. H. D. S. Greenway, »Change Nears for Bhutan«, in: *The Boston Globe*, 14.6.2007.

⁵⁶ Vgl. Jan Cartwright, »India's Regional and International Support for Democracy. Rhetoric or Reality?«, in: *Asian Survey*, 49 (2009) 3, S. 412.

⁵⁴ Vgl. Saurabh Shukla/Danish Karokhel, »Why India Is the New Target«, in: *India Today*, 21.7.2008, S. 36–38.

len abzuhalten.⁵⁷ 2007/08 verdreifachte Indien seine Unterstützung für die Malediven, um der Demokratisierung den Weg zu bahnen.⁵⁸ Bei den Wahlen im Oktober 2008 setzte sich Oppositionsführer Mohamed Nasheed gegen Präsident Gayoom durch.

57 Vgl. »Maldives Seeks India's Help to Build Democracy«, *Indian-Asian News Service (IANS)*, 24.10.2006, <www.siliconindia.com/shownews/Maldives_seeks_Indias_help_to_build_democracy-nid-33643.html/1> (eingesehen 13.3.2009).

58 Vgl. Cartwright, »India's Regional and International Support for Democracy« [wie Fn. 56], S. 413.

Der globale Kontext

Auf globaler Ebene hat sich Indien als einer der Wortführer der Entwicklungsländer und der Blockfreienbewegung in der Vergangenheit wiederholt für eine Demokratisierung der internationalen Beziehungen und der multilateralen Organisationen ausgesprochen. Diese Vorstellungen blieben aber vage und fanden kein Gehör bei den westlichen Industriestaaten. Indiens neues Engagement für die Unterstützung von Demokratien ist nicht nur im Kontext des verbesserten indisch-amerikanischen Verhältnisses zu sehen, sondern auch in Zusammenhang mit seinen Ambitionen, als Großmacht anerkannt zu werden. Demokratieförderung hat sich für das Land als außenpolitische Ressource erwiesen, um die Beziehungen zu den USA und zu Japan zu vertiefen und zu festigen. Damit erklärt sich auch, warum Indien sich seit Ende der neunziger Jahre an neuen globalen Initiativen zur Förderung der Demokratie und an Ansätzen beteiligt hat, die eine stärkere Zusammenarbeit der Demokratien im asiatischen Raum zum Ziel haben.

Multilaterale Initiativen: Die indisch-amerikanischen Beziehungen und der UN Democracy Fund

Dass Indien sich in multilateralen Foren für die Demokratieförderung engagiert, hat viel mit der Verbesserung seiner Beziehungen zu den USA in den neunziger Jahren zu tun. Auf Drängen der Regierung Clinton unterstützte Indien im Jahr 2000 die Gründung der Community of Democracies (CoD) in Warschau, die sich unter anderem dafür einsetzt, demokratische Regeln und Institutionen auf regionaler und internationaler Ebene zu verbreiten.⁵⁹ Beim CoD-Ministertreffen 2002 in Seoul wurde ein Aktionsplan beschlossen und das Forum für zivilgesellschaftliche Akteure geöffnet.⁶⁰ Im Januar 2004 vereinbarten Indien und

die Regierung Bush ein Programm zur Vertiefung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit, die Next Steps in Strategic Partnership (NSSP). Ein Jahr später, 2005, schlossen beide Länder einen ersten Vertrag über zivile nukleare Kooperation. Diese wiederum bildete die Basis für das indisch-amerikanische Nuklearabkommen von Oktober 2008.

Vor diesem Hintergrund entfalteten sich auch neue Aktivitäten im Bereich der Demokratieförderung. 2004 gründeten die Staaten der CoD den Democracy Caucus bei den Vereinten Nationen, eine Initiative, die die Ziele der CoD unter dem Dach der VN und in deren Organen vertreten soll. Bei den nachfolgenden Abstimmungen über Menschenrechtsfragen zeigte sich, dass die indische Regierung trotz ihrer Lippenbekenntnisse nicht gewillt war, den USA und anderen westlichen Demokratien bei der Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten zu folgen.⁶¹ Offensichtlich war sie nicht bereit, von ihrem Leitprinzip der Nichteinmischung abzusehen, was wiederum Irritationen auf amerikanischer Seite nach sich zog.

Gleichwohl riefen Indien und die USA im Juli 2005 eine gemeinsame Global Democracy Initiative (GDI) aus, die Demokratie und Entwicklung fördern soll. Im Kontext dieser Initiative entwickelte die indische Regierung erste Ansätze für eigene Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen. Diese sind Bestandteil des ITEC-Programms, mit dem Indien seit den sechziger Jahren seine entwicklungspolitische Zusammenarbeit gestaltet. Die Aktivitäten konzentrieren sich gegenwärtig unter anderem darauf, bei der Organisation von Wahlen zu helfen, eine unabhängige Justiz und eine freie Presse zu entwickeln sowie Menschenrechte umzusetzen.⁶²

Ebenfalls im Sommer 2005 beteiligte sich Indien am UN Democracy Fund, einer weiteren Institution,

⁵⁹ Vgl. B. Raman, *Community of Democracies*, Noida: South Asia Analysis Group, 2000 (Paper 119), <www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers%5Cpaper119.html> (eingesehen am 30.1.2008).

⁶⁰ Für nähere Informationen vgl. die Homepage des Democracy Coalition Project, <www.demcoalition.org/site09-2008/2005_html/commu_cdm02.html> (eingesehen am 20.7.2009).

⁶¹ Vgl. Cartwright, »India's Regional and International Support for Democracy« [wie Fn. 56], S. 419.

⁶² Einen Überblick über die bislang bescheidenen Aktivitäten bietet die Homepage des Ministry of External Affairs, *Capacity Building Exercise under Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC) Programme*, <www.gdi.nic.in/> (eingesehen am 20.7.2009).

die demokratische Strukturen aufbauen und Menschenrechte schützen will.⁶³ Indien hat bis Anfang 2009 15 Millionen US-Dollar in diesen Fonds eingezahlt und ist damit der zweitgrößte Geber nach den USA. Mit den Geldern werden vornehmlich Projekte aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich gefördert. Indien lag Ende 2008 auf Rang 6 der Antragsteller.⁶⁴

Mit seiner Mitarbeit in diesen globalen Initiativen verfolgt Indien verschiedene Zwecke. Indem das Land mit den USA in der GDI zusammenarbeitete, konnte es neben den wirtschaftlichen und militärischen auch die politischen Beziehungen zu Washington ausbauen. Zugleich unterstrich es damit seine globalen Führungsambitionen, die von der Regierung Bush bereitwillig unterstützt wurden. Dass Indien sich nun deutlich sichtbar für demokratische Ordnungsprinzipien einsetzte, hatte zudem offenbar einen positiven Nebeneffekt: Nun konnte das Land dem Ansinnen der USA mit größerer Überzeugungskraft eine Absage erteilen, es möge sich an amerikanischen Vorstößen für einen Systemwechsel in Drittstaaten beteiligen. Indien bettete seine demokratiefördernden Aktivitäten, wie erwähnt, in das ITEC-Programm ein, so dass sie als entwicklungspolitische Maßnahmen im Kontext bilateraler Beziehungen gelten konnten. Damit vermochte Indien auch das intern heikle Problem der »Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten« zu umgehen, denn selbstverständlich erfolgten diese Maßnahmen nur in Absprache mit den betroffenen Staaten.

Im Kontext der Vereinten Nationen fügten sich die Initiativen zur Demokratieförderung gut in das Profil der indischen Außenpolitik und ihrer multilateralen Traditionen. So zählt Indien seit Jahren zu denjenigen Ländern, die die meisten Truppen für Blauhelmeinsätze stellen. Im Rahmen des UN Democracy Fund konnte Indien beweisen, dass es durchaus an Demokratieförderung interessiert ist. Überdies profitierte es selbst von den neu geschaffenen Maßnahmen. Indiens Abstimmungsverhalten in der CoD machte aber deutlich, dass das Land am Prinzip der Nichteinmischung kategorisch festhält und es nicht zugunsten der Demokratieförderung oder des Menschenrechtsschutzes hintanstellt oder gar aufgegeben hat.

⁶³ Für nähere Informationen zu den Zielen und Projekten siehe <www.un.org/democracyfund/index.htm> (eingesehen am 13.1.2009).

⁶⁴ Vgl. United Nations, *The United Nations Democracy Fund (UNDEF). Objectives, Activities and Project Funding*, <www.un.org/democracyfund/Docs/Presentation%20UNDEF_Jan2009.pdf> (eingesehen am 13.1.2009).

Der Stellenwert der verschiedenen Initiativen ist aber im Gesamtkontext der indischen Außenpolitik nicht sehr hoch. So wurde in den Jahresberichten 2005/06 und 2007/08 des indischen Außenministeriums der UN Democracy Fund jeweils nur kurz, im Bericht 2006/2007 gar nicht erwähnt. Ähnliches gilt für die GDI, die in den drei genannten Jahresberichten überhaupt keine Erwähnung findet.⁶⁵

Ansätze in Asien: Die Quad-Initiative

In Asien gab es in den letzten Jahren verschiedene Initiativen, die Kooperation zwischen demokratischen Staaten zu vertiefen bzw. demokratische Strukturen zu fördern. So propagierte Japan unter Premierminister Abe 2006/07 eine »werteorientierte Außenpolitik« mit dem Ziel, die Zusammenarbeit unter den Demokratien in Asien zu stärken.⁶⁶ Vor dem Hintergrund der schwierigen Beziehungen Japans mit China war eines der Motive Abes auch, dass eine solche Gruppierung indirekt ein Gegengewicht zu China schaffen würde. Indien stand der Idee einer engeren Abstimmung demokratischer Staaten durchaus aufgeschlossen gegenüber, wie dies Premierminister Singh im Vorfeld seines Japanbesuchs im Dezember 2006 betonte.⁶⁷

Die USA intensivierten während der Regierung Bush ihren trilateralen Sicherheitsdialog mit Japan und Australien. Da sich die Beziehungen zu Neu-Delhi in dieser Zeit deutlich verbesserten, schlug Vizepräsident Cheney 2007 vor, Indien in diesen Dialog einzubeziehen.⁶⁸ Zum ersten Mal trafen sich die Teilnehmer dieser quadrilateralen Initiative (»Quad«) im Mai 2007 am Rand des ASEAN Regional Forums (ARF).⁶⁹ Die indische Regierung nahm an den Gesprä-

⁶⁵ Vgl. Ministry of External Affairs, *Annual Reports* [verschiedene Jahrgänge], <<http://meaindia.nic.in/>>.

⁶⁶ Vgl. *Speech by Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs on the Occasion of the Japan Institute of International Affairs Seminar »Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons«*, 30.11.2006, <www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html> (eingesehen am 11.3.2009).

⁶⁷ Vgl. B. Raman, *India & Japan. Democracy as a Strategic Weapon*, Noida: South Asia Analysis Group, 2006 (Paper 2064).

⁶⁸ Vgl. Emma Chanlett-Avery/Bruce Vaughn, *Emerging Trends in the Security Architecture in Asia. Bilateral and Multilateral Ties among the United States, Japan, Australia, and India*, Washington 2008 (Congressional Research Service Report for Congress), S. 3.

⁶⁹ Vgl. Howard Loewen, »The »Quadrilateral Initiative«. A New Security Structure in Asia?«, in: *Südostasien aktuell – Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 27 (2008) 1, S. 101–110.

chen teil und baute auch die Beziehungen zu Japan und Australien aus. Die Interessen der beteiligten Staaten gingen aber in sehr unterschiedliche Richtungen. Während Japan und die USA die Quad stärker als Gegenwicht zu China verstanden, betonte der australische Verteidigungsminister Nelson bei seinem Besuch in Indien 2007, man wolle vor allem in den Bereichen Handel und Kultur zusammenarbeiten.⁷⁰ Die indische Regierung hielt sich mit Aussagen zur Quad-Initiative zurück, da sie eine offene Frontstellung gegenüber China vermeiden wollte. Sie hatte ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Volksrepublik seit den neunziger Jahren erkennbar verbessert, trotz der weiterhin ungeklärten Grenzfrage. Dennoch beteiligte sich Indien, wie übrigens auch Singapur, an einem gemeinsamen Flottenmanöver der Quad-Staaten im September 2007 im Golf von Bengalen. Sicherheitsexperten sahen in dem Manöver ein Signal gegen die wachsende militärische Präsenz der chinesischen Marine im Indischen Ozean.⁷¹ Indiens Interesse an der Quad hielt sich allerdings in Grenzen. Wohl führte die indische Marine seit 2007 eine Reihe weiterer Flottenmanöver mit einem oder mehreren Staaten der Quad-Initiative durch. Der Jahresbericht des Außenministeriums 2007/08 führt die Aktivitäten der Quad allerdings nicht als wichtiges politisches Ereignis auf.⁷²

Eine weitere, eher transnational angelegte Initiative ist das von Indonesien geförderte Bali Democracy Forum (BDF). Es wurde im Dezember 2008 gegründet, bisher beteiligen sich 32 Staaten im asiatischen Raum einschließlich Australien daran. Die nach westlichen Standards demokratischen Staaten sind in dieser Gruppe bislang aber in der Minderheit. Trotzdem hat sich das Forum darauf verständigt, »to place democracy as a strategic agenda in regional discourse in Asia«.⁷³ Indien wird das BDF voraussichtlich als eines von vielen internationalen Foren nutzen, im Gesamt-

kontext der indischen Außenpolitik dürfte es aber nur eine marginale Rolle spielen.

Kooperation in Drittstaaten: Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung

Die wirtschafts- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit war für die westlichen Industriestaaten seit jeher ein wichtiges Instrument, um politische Ziele wie die Durchsetzung demokratischer Regierungsformen zu verfolgen. Indien zählt seit über fünfzig Jahren zu den weltweit größten Empfängern von Entwicklungszusammenarbeit, ist aber mittlerweile selbst dazu übergegangen, Entwicklungshilfe zu leisten. Dabei handelt es sich zumeist um finanzielle Kooperationen oder Wirtschaftsförderung. Weil es schwierig ist, verlässliche Daten zu erhalten, lässt sich kaum unterscheiden, inwieweit es sich bei den Aktivitäten Indiens um entwicklungspolitische Maßnahmen nach westlichem Verständnis oder schlicht um Wirtschaftsförderung für indische Unternehmen handelt. Gegenwärtig fließen über 75 Prozent dieser indischen Entwicklungshilfe in die Nachbarstaaten in Südasien. Obwohl Indien teilweise recht großzügige Hilfe leistet, ist es kein Mitglied internationaler Konsortien wie der Nepal Aid Group. Stattdessen hat es eigene Institutionen aufgebaut, um seine Mittel zu vergeben.⁷⁴ Daneben bietet es im Rahmen des ITEC Programms eine Reihe von Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen an.

Dies wirft die Frage auf, ob Indien zu einem Partner für die deutsche und die europäische Politik bei der Förderung von Demokratie und Good Governance, zum Beispiel in Afrika, werden könnte. China unterstützt seit einigen Jahren autoritäre Regime in Afrika, um seine Energie- und Rohstoffinteressen zu sichern. Dies hat eine Diskussion entfacht, ob es analog zum Entwicklungsmodell der westlichen Industriestaaten, wie es im Washington Consensus Anfang der neunziger Jahre formuliert wurde, mittlerweile auch einen Beijing Consensus gibt, mit dem chinesische Ordnungsvorstellungen exportiert werden. Indien hat sein Engagement in Afrika in den letzten Jahren ebenfalls deutlich ausgeweitet, auch wenn nur rund drei Prozent der indischen Entwicklungshilfeleistungen in die afrikanischen Staaten fließen.⁷⁵ Allerdings ist an

⁷⁰ Vgl. Brahma Chellaney, »Quad Initiative: an Inharmonious Concert of Democracies«, in: *The Japan Times*, 19.7.2007, <<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20070719bc.html>> (eingesehen am 3.9.2007).

⁷¹ Vgl. Sudha Ramachandran, »India Promotes 'Goodwill' Naval Exercises«, in: *Asia Times*, 14.8.2007, <www.atimes.com/atimes/South_Asia/IH14Df01.html> (eingesehen am 15.8.2007).

⁷² Für eine Übersicht der Flottenmanöver ohne einen Verweis auf die Quad-Initiative vgl. Ministry of Defence, *Annual Report 2007–2008*, Neu-Delhi 2008, S. 32f.

⁷³ Chairman's Statement, *The Bali Democracy Forum*, Bali 2008, S. 4 (mimeographed paper).

⁷⁴ Vgl. Mahendra P. Lama, »India's Aid Policy towards Neighbours«, in: I. P. Khosla (Hg.), *Economic Diplomacy*, Neu-Delhi 2006, S. 117.

⁷⁵ Vgl. Ministry of External Affairs, *Annual Report 2007–2008*, [wie Fn. 53], S. 158.

seiner Politik in Afrika abzulesen, dass es genau wie China vor allem seine Rohstoff- und Energieinteressen verfolgt, während Demokratie und Good Governance auf der indischen Afrika-Agenda ein Schattendasein führen.⁷⁶ Trotz ihrer Konkurrenz arbeiten beide Staaten in Afrika immer enger zusammen, etwa um Ölquellen im Sudan zu explorieren. Indien engagiert sich sehr intensiv im Sudan und lässt sich auch von internationaler Kritik davon nicht abhalten, die die Menschenrechtsverletzungen des dortigen Regimes anprangert. Indien vergibt Kredite, beteiligt sich an Infrastrukturprojekten, bildet sudanesishe Diplomaten aus und stellt seit 2006 im Rahmen des ITEC-Programms 100 Plätze für den Sudan bereit. Auf der anderen Seite hat Indien in Afrika auch dazu beigetragen, demokratische Regime zu stärken. Zu den Wahlen 2001 und 2002 in Benin schickte es Wahlbeobachter und die ivorische Regierung entsandte anlässlich der Wahlen 2004 eine Delegation nach Indien.⁷⁷

Im Vorfeld des Africa-Forum-Gipfels in Delhi im April 2008 wiesen Vertreter des indischen Außenministeriums darauf hin, dass Indien bei der entwicklungspolitischen Kooperation in Drittstaaten eher auf Staaten wie Brasilien, die selbst kein koloniales Erbe haben, setzt als auf europäische Akteure.⁷⁸ Somit bietet auch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit bislang noch keine Anknüpfungspunkte für eine Partnerschaft zwischen Indien und den westlichen Industriestaaten, die darauf gerichtet wäre, gemeinsame Vorstellungen von guter Regierungsführung zu propagieren und zu verankern.

⁷⁶ Vgl. Christian Wagner, »Auf leisen Sohlen. Indiens Engagement in Afrika«, in: *eins Entwicklungspolitik*, (Mai 2007) 6–7, S. 46f.

⁷⁷ Vgl. Ministry of External Affairs, *Annual Report* [verschiedene Jahrgänge].

⁷⁸ Vgl. Sandeep Dikshit, »India to Shun Partnership with West in Africa«, in: *The Hindu*, 13.2.2008, <www.hindu.com/2008/02/13/stories/2008021360171300.htm> (eingesehen am 14.2.2008).

Ausblick: Indien als Partner des Westens in der Demokratieförderung

Die hier vorgestellten Fallbeispiele zeigen, dass der Faktor Demokratie in der indischen Außenpolitik bislang keinen hohen Stellenwert einnimmt. Nationale Interessen, wie sicherheitspolitische Kalküle gegenüber China und Pakistan, wirtschafts- und handelspolitische Motive oder die Frage der Energieversorgung, haben ein deutlich größeres Gewicht im außenpolitischen Entscheidungsprozess als normative Erwägungen über die Förderung von Demokratien.

Wichtigste Ursache für diese Zurückhaltung ist das Prinzip der Nichteinmischung, das im außenpolitischen Diskurs in Indien seit den Tagen Nehrus eine so herausgehobene Bedeutung hat. Die Demokratie wird von den außenpolitischen Eliten nicht als eine Ressource, als ein Soft-Power-Faktor im Sinne eines attraktiven Gesellschaftsmodells, gesehen, das anderen Staaten als Vorbild dienen könnte. Dass Demokratieförderung seit den neunziger Jahren zu einem Agendapunkt der indischen Außenpolitik geworden ist, ist im Kontext der verbesserten Beziehungen zu den USA zu sehen. Durch die Anerkennung der Relevanz von Demokratieförderung konnte Indien sein gutes Verhältnis zu den USA unterstreichen und durch sein Engagement in den neuen VN-Organisationen seine internationale Verantwortung sowie seine Großmachtambitionen unter Beweis stellen.

In der Praxis zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede zu westlichen Strategien der Demokratieförderung. Diese Unterschiede sind auf das Bemühen Indiens zurückzuführen, einen Ausgleich zwischen seinen außenpolitischen Prioritäten und Interessen und den externen Anforderungen zu schaffen. So führt das Land seine Maßnahmen zur Demokratieförderung im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch und konzentriert sich meist auf Ausbildungs- und Trainingsprojekte. Auf diese Weise kann Indien erstens dem Gebot der Nichteinmischung Genüge tun. Zweitens kann es gegenüber den westlichen Industriestaaten sein Engagement bei der Demokratieförderung unter Beweis stellen. Und drittens ist diese Form der Demokratieförderung auch ein Signal an die Nachbarn im Sinne der Gujral-Doktrin: Indien ist bereit, demokratische Prozesse und Institutionen in seiner Region zu unterstützen, ohne jedoch in die Politik der Interventionen

zurückzufallen, die die indische Südasienpolitik in den siebziger und achtziger Jahren geprägt haben.

Deshalb verkennt die Forderung, wie sie zum Beispiel von der EU an Indien herangetragen wird, Indien möge seinen Einfluss auf die Nachbarstaaten zur Stärkung von Demokratie und zur Konfliktbeilegung nutzen, die Möglichkeiten indischer Außenpolitik.⁷⁹ Die Entwicklung der bilateralen Beziehungen Indiens in seiner Region zeigt, dass sich die Grenzen des indischen Einflusses aus dem Prozess des Nation-Building in den Nachbarstaaten ergeben. Indien verfügt in Ländern wie Nepal, Bangladesch und Sri Lanka über zahlreiche politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten. Allerdings ist die Abgrenzung gegenüber Indien ein konstanter Streitpunkt in den innenpolitischen Auseinandersetzungen dieser Nachbarstaaten. Indien wird deshalb dort fast immer als Teil des Problems und selten als Teil der Lösung gesehen. Am stärksten ist dieser Diskurs in Pakistan ausgeprägt, aber ähnliche Tendenzen lassen sich auch in Nepal, Bangladesch, Sri Lanka und ansatzweise auch in Myanmar zeigen. Vor dem Hintergrund dieser wechselhaften und zumeist negativen Erfahrungen mit den Nachbarn in Südasien erklärt sich, warum Indien wohl auf absehbare Zeit nur eine sehr zurückhaltende und defensive Strategie bei der Unterstützung von Demokratien verfolgen wird.

⁷⁹ Vgl. »India Should Use Influence for Neighbourhood Peace: EU«, *Press Trust of India (PTI)*, 4.1.2008.

Abkürzungen

AL	Awami-Liga (Bangladesch)
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BDF	Bali Democracy Forum
BNP	Bangladesh Nationalist Party
BJP	Bharatiya Janata Party (Indien)
CoD	Community of Democracies
CPI(M)	Communist Party of India (Marxist)
GDI	Global Democracy Initiative
IPKF	Indian Peace Keeping Forces
ITEC	Indian Technical and Economic Cooperation
JNU	Jawaharlal-Nehru-Universität
JVP	Janatha Vimukthi Peramuna (Sri Lanka)
KIO	Kachin Independence Organization (Birma)
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Sri Lanka)
NC	Nepali Congress
NLD	National League for Democracy (Birma)
NWFP	Nordwestgrenzprovinz (North West Frontier Province)
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SP	Samajwadi Party (Indien)
ULFA	United Liberation Front of Asom (Indien)
ULF	United Left Front (Nepal)
UPA	United Progressive Alliance (Indien)
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization