

Wagner, Christian

Research Report

Sicherheitskooperation in Südasien: Bestandsaufnahme, Ursachen, Perspektiven

SWP-Studie, No. S 2/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Wagner, Christian (2014) : Sicherheitskooperation in Südasien: Bestandsaufnahme, Ursachen, Perspektiven, SWP-Studie, No. S 2/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252848>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Wagner

Sicherheitskooperation in Südasien

Bestandsaufnahme, Ursachen, Perspektiven

S 2
Januar 2014
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

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 **Auf der Suche nach sicherheitspolitischer Zusammenarbeit in Südasien**
- 10 **Sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Südasien: Versuch einer Bestandsaufnahme**
- 10 Die bilaterale Ebene:
Indien und die Nachbarstaaten
 - 10 *Pakistan*
 - 12 *Afghanistan*
 - 12 *Nepal*
 - 14 *Bhutan*
 - 15 *Bangladesch*
 - 16 *Sri Lanka*
 - 18 *Malediven*
- 19 Die multilaterale Ebene: Sicherheit in der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)
- 20 Potential und Grenzen der Zusammenarbeit
- 21 **Ursachen der Kooperation**
- 21 Die nationale Ebene:
Demokratie und innere Konflikte
- 22 Die internationale Ebene
 - 22 *Indische Südasienpolitik: Von der Indira- zur Manmohan-Doktrin*
 - 23 *Die multilaterale Ebene: Die SAARC-Demokratie-Charta*
 - 23 *Die Rolle externer Akteure: Der China-Faktor*
- 25 **Ausblick: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsarchitektur in Südasien?**
- 26 **Abkürzungen**

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

**Sicherheitskooperation in Südasien.
Bestandsaufnahme, Ursachen, Perspektiven**

Südasien ist durch die enge Verflechtung alter und neuer Sicherheitsrisiken eine der wichtigsten Krisenregionen des 21. Jahrhunderts. Ungelöste Territorialkonflikte wie der um Kaschmir oder um die Durand-Linie, die illegale Verbreitung nuklearer Technologie, ein breites Spektrum von ethnischen, religiösen und kommunistischen Aufstandsbewegungen mit Kontakten zu regional und global agierenden Terrorgruppen, verbunden mit organisierter Kriminalität, und die unkalkulierbaren Folgen des Klimawandels machen das Armenhaus des Globus zu einem Pulverfass.

Im Unterschied zu Südost- und Zentralasien haben sich in Südasien bislang keine regionalen Institutionen für eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit herausgebildet. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass sich unterschiedliche Formen einer solchen Kooperation zwischen Indien und den Nachbarstaaten entwickelt haben, die bislang kaum Eingang in die politischen und wissenschaftlichen Diskussionen gefunden haben.

Die Studie unternimmt deshalb eine erste Bestandsaufnahme der bestehenden sicherheitspolitischen Kooperation in Südasien. Untersucht werden die möglichen Gründe für die Zusammenarbeit und deren künftige Perspektiven. Ausgangspunkt der Analyse ist die Annahme, dass regionale Sicherheit in erster Linie das Ergebnis von Maßnahmen der betroffenen Staaten ist und weniger durch extraregionale Großmächte hergestellt wird. Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Es gibt deutlich mehr sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb des regionalen Kontexts der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), als es die wissenschaftlichen Debatten erkennen lassen. Die Kooperation ist eher bilateral als regional und ihre Beschaffenheit und Intensität ist vom Stand der Beziehungen zwischen Indien und den jeweiligen Nachbarstaaten abhängig.

2. Die wichtigste Ursache für diese Entwicklung ist vermutlich der Wandel der indischen Südasienpolitik seit den 1990er Jahren. Indien ist seitdem zu größeren Konzessionen in bilateralen Konflikten bereit und hat eine Reihe von einseitigen wirtschaftlichen Zugeständnissen gemacht. Indien strebt Sicherheit heute

durch Kooperation mit den Nachbarstaaten und nicht mehr durch Intervention in die Nachbarstaaten an. Ein weiterer, damit zusammenhängender Faktor ist, dass die Regierungen aller Staaten der Region die sicherheitspolitischen Herausforderungen heute eher im Inneren sehen. Im Vordergrund stehen die verschiedenen ethnischen, religiösen und kommunistischen Aufstandsbewegungen und weniger die äußere Bedrohung, zum Beispiel durch Indien, wie dies noch in den 1980er und 1990er Jahren der Fall war. Damit haben sich die nationalen Bedrohungsperzeptionen in Südasiens angeglichen, was den Regierungen einen Ansatzpunkt liefert für die sicherheitspolitische Kooperation in der Region.

3. Angesichts der unterschiedlichen Konflikttypen ist eine Institutionalisierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene wenig wahrscheinlich. Eine solche Entwicklung wie beim ASEAN Regional Forum oder eine sicherheitspolitische Ausrichtung wie bei der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) ist in Südasiens nicht zu erwarten. Die regionale Sicherheitsarchitektur wird deshalb durch ein Netzwerk verschiedener Formen der Zusammenarbeit gekennzeichnet bleiben.

4. Großmächte wie China oder die USA haben zwar ihre wirtschafts- und sicherheitspolitischen Beziehungen zu den Staaten Südasiens ausgebaut, zeigen aber kaum Interesse, sich in die jeweiligen nationalen Konfliktherde einzumischen. Sie haben damit auch wenig Einfluss auf die Sicherheitskooperation in der Region.

5. Angesichts der Fülle der Problemlagen in Südasiens liegt es auch im deutschen und europäischen Interesse, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit dort zu verstärken. Selbst wenn Institutionen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für die Konflikte in der Region keine Bedeutung haben, so gibt es doch im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit eine Reihe von Anknüpfungspunkten, um den Prozess der sicherheitspolitischen Kooperation in diesem Teil Asiens zu unterstützen. Im Vordergrund sollte dabei die Verbesserung der nationalen Sicherheitsstrukturen und der demokratischen Kontrolle über diesen Sektor stehen. So sind die Armee- und Polizeikräfte nahezu überall in der Region mit Klagen über Menschenrechtsverletzungen konfrontiert und die Durchsetzung von rechtsstaatlichen Verfahren wird in vielen Staaten durch eine unzureichende Ausstattung der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden behindert. Deutschland und die Europäische Union können über eine bilate-

rale Zusammenarbeit mit den Ländern Südasiens an vielen Punkten den Sicherheitsapparat stärken und damit zugleich indirekt auch dazu beitragen, dass sich die sicherheitspolitische Kooperation in der Region vertieft.

Auf der Suche nach sicherheitspolitischer Zusammenarbeit in Südasi

Die Diskussionen über die Regionalisierung der Sicherheitspolitik in Asien haben seit dem Ende des Ost-West-Konflikts einen deutlichen Aufschwung erfahren.¹ In Südostasi

In Südasi gibt es hingegen kaum vergleichbare Entwicklungen. Seit Jahrzehnten gilt dieser Teil Asiens wegen einer Reihe »alter« und »neuer« Sicherheitsprobleme als Region chronischer Instabilität und wirtschaftlicher Desintegration.³ Die Sicherheitslage wird zum einen durch klassische Grenz- und Territorialkonflikte geprägt wie dem zwischen Indien und Pakistan über Kaschmir oder zwischen Pakistan und Afghanistan über die Anerkennung der Durand-Line. Der indisch-pakistanische Streit über Kaschmir hat bislang zu vier Kriegen geführt und ein konventionelles und nukleares Wettrüsten ausgelöst, dessen Ressourcen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung beider Länder verloren sind.

1 Vgl. Muthiah Alagappa (Hg.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press, 2003; Amitav Acharya, »The Emerging Regional Architecture of World Politics«, in: *World Politics*, 59 (Juli 2007) 4, S. 629–652.

2 Vgl. Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005; Hillary Clinton, »America's Pacific Century«, in: *Foreign Policy*, (November 2011) 189, auch verfügbar unter *U.S. Department of State* (online), <www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm> (Zugriff am 10.1.2014).

3 Zur Region Südasi zählen die acht Staaten der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

Zum anderen gibt es auch verschiedene »neue« sicherheitspolitische Bedrohungen in der Region. Die Weitergabe von Nukleartechnologie durch A. Q. Khan, den »Vater« der pakistanischen Atombombe, zählt dazu ebenso wie die regionalen und globalen Netzwerke islamistischer Terrorgruppen wie Lashkar-e-Toiba (LeT), die Verbindungen zu al-Qaida haben und für diverse Anschläge in Indien und Afghanistan verantwortlich sind. Ethnische und separatistische Aufstandsbewegungen gehören seit dem Ende der britischen Kolonialherrschaft 1947/48 zum regionalen Konfliktspektrum, dem man in unterschiedlicher Ausprägung von Belutschistan in Pakistan über Indien und Sri Lanka nach Ostpakistan/Bangladesch und Nepal hin zu den Chittagong Hill Tracts in Bangladesch und Nagaland an der indischen Grenze zu Myanmar begegnet. Seit Jahrzehnten zählen Migration und Flüchtlingsströme aufgrund von Bürgerkriegen und Naturkatastrophen ebenso zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen in Südasi. Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen religiösen Gemeinschaften treten unter anderem in Indien zwischen Hindus, Muslimen, Sikhs und Christen sowie in Pakistan zwischen Schiiten und Sunniten auf. Bürgerkriege wie in Afghanistan und Sri Lanka haben und hatten ebenfalls eine religiöse Dimension. Schließlich weist die Region mit den maoistischen Guerillagruppen, zum Beispiel in Indien und Nepal, noch einen Konflikttypus auf, der in vielen Teilen der Welt kaum noch zu finden ist.

Angesichts der vielen verschiedenen und sich oft überlappenden Konfliktlinien erscheint eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Südasi zwar dringend notwendig, sie wird mit Blick auf die Spannungen zwischen Indien und seinen Nachbarstaaten von vielen Beobachtern als nahezu unmöglich erachtet.⁴

4 Vgl. unter anderem Sridhar K. Khatri (Hg.), *Regional Security in South Asia*, Kathmandu 1987; Michael Krepon/Amit Sevak (Hg.), *Crisis Prevention, Confidence Building, and Reconciliation in South Asia*, Neu-Delhi 1996; K. M. de Silva (Hg.), *Conflict and Violence in South Asia*, Kandy 2000; Dipankar Banerjee (Hg.), *CBMs in South Asia: Potential and Possibilities*, Colombo 2000; Mohammad Humayun Kabir (Hg.), *Confidence Building Measures and Security Cooperation in South Asia. Challenges in the New Century*, Dhaka 2002; A. K. M. Abdus Sabur (Hg.), *Politics and Security in South Asia. Salience of Religion and Culture*, Dhaka 2004.

So gibt es in Südasien bislang keine Ansätze wie das ARF oder die SCO, um die vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen gemeinsam im regionalen Kontext anzugehen. Die wenigen wissenschaftlichen Beiträge zur regionalen Sicherheit in Südasien orientieren sich häufig an westlichen bzw. europäischen Erfahrungen aus der Zeit des Ost-West-Konflikts wie der 1975 in Helsinki gegründeten Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).⁵

In Anbetracht der unterschiedlichen Ausgangslage, was die Art der Konflikte und deren Ursachen betrifft, scheinen solche Mechanismen in Südasien wenig erfolgversprechend. Erstens ist ein vergleichbarer ideologischer »Blockgegensatz« wie im Ost-West-Konflikt in der Region kaum erkennbar. Zweitens wurden Territorial- und Minderheitenkonflikte, die in Südasien eine zentrale Rolle spielen, gerade nicht in Institutionen wie der KSZE verhandelt.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass sich in den letzten Jahren unterschiedliche Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen Indien und den einzelnen Nachbarstaaten entwickelt haben, die in den wissenschaftlichen und politischen Debatten bislang kaum Widerhall gefunden haben. Diese bilaterale Kooperation kann als Ausgangspunkt für eine regionale Sicherheitsarchitektur verstanden werden.

Die zentrale Fragestellung lautet damit, erstens, welche Formen der sicherheitspolitischen Kooperation es in Südasien gibt, und zweitens, welche Ursachen für ihre Entstehung und Entwicklung angeführt werden können. Die Grundannahme ist, dass jenseits der Diskussion darüber, ob die künftige Weltordnung multipolar, non-polar oder multikomplex sein wird,⁶ die vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zukünftig weniger von einer Handvoll Großmächten oder internationalen Organisationen, sondern in erster Linie durch die Eigenanstrengungen der

betroffenen Staaten selbst gemeistert werden müssen.⁷

Im ersten Teil erfolgt eine Bestandsaufnahme der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Südasien auf bi- und multilateraler Ebene vor dem Hintergrund der außenpolitischen Beziehungen zwischen den Staaten und ihrer gemeinsamen Bedrohungslagen. Aufgrund seiner geographischen Mittellage steht hier die Kooperation Indiens mit seinen Nachbarn im Zentrum.⁸ Pakistan ist das einzige Land, das neben Indien nennenswerte sicherheitspolitische Beziehungen zu anderen Staaten in der Region unterhält. So arbeitet Pakistan seit den 1960er Jahren im militärischen Bereich mit Sri Lanka zusammen und hat die Regierung in Colombo im Bürgerkrieg gegen tamilische Rebellen auch mit Waffenlieferungen unterstützt.⁹ Pakistan hat auch Ausbildungsplätze für afghanische Offiziere angeboten, die jedoch aufgrund des schwierigen bilateralen Verhältnisses beider Staaten kaum genutzt werden.¹⁰ Da es aber zu der sicher-

7 Südasien wird dabei nicht als regionaler Sicherheitskomplex im Sinne von Buzan verstanden, vgl. hierzu Barry Buzan, »The South Asian Security Complex in a Decentring World Order: Reconsidering Regions and Powers Ten Years on«, in: *International Studies Quarterly*, 48 (2011) 1, S. 1–19. Im Unterschied zu einer solchen strukturellen Sichtweise wird im Folgenden eine akteursorientierte Perspektive gewählt.

8 Die Forschungs- und Datenlage zu der Thematik ist völlig unzureichend. Die wenigen Quellen beschränken sich auf die Jahresberichte des indischen Verteidigungs- oder Außenministeriums und vereinzelte Presseberichte. Offizielle Berichte von Ministerien oder anderer Institutionen der Nachbarstaaten enthalten kaum Hinweise auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Indien. Es gibt zwar zahllose Beiträge, die sich mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen und Problemen in Südasien befassen, jedoch kaum Studien, die sich mit der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in der Region auseinandersetzen. Zur allgemeinen Debatte vgl. Alyson J. K. Bailes, »Regionalism and Security Building«, in: dies. et al., *Regionalism in South Asian Diplomacy*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Februar 2007 (SIPRI Policy Paper Nr. 15), S. 1–11; vgl. Sumit Ganguly, *Counterterrorism Cooperation in South Asia: History and Prospects*, Seattle: National Bureau of Asian Research (NBR), Dezember 2009 (NBR Reports 21); Mahin Karim, *The Future of South Asian Security: Prospects for a Nontraditional Regional Security Architecture*, Seattle: NBR, April 2013; Bibhu Prasad Routray, »Crossing Borders. South Asia Revives Counter-terrorism Co-operation«, in: *Jane's Intelligence Review*, Januar 2014, S. 28–33.

9 Vgl. R. S. N. Singh, *Asian Strategic and Military Perspective*, Neu-Delhi 2005, S. 307.

10 Vgl. »Experts Seek Stronger Ties between Pak-Afghan Militaries«, *The News* (online), 30.3.2013, <www.thenews.com.pk/Todays-News-2-168362-Experts-seek-stronger-ties-between-Pak-Afghan-militaries> (Zugriff am 10.1.2014).

5 Vgl. Moonis Ahmar, »The Applicability of the Helsinki Model for the Task of Confidence-building and Conflict Resolution in the Indo-Pakistan Sub-continent«, in: *Contemporary South Asia*, 3 (1994) 3, S. 237–256. 1994 entstand aus der KSZE die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

6 Vgl. Richard N. Haass, »The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance«, in: *Foreign Affairs*, 87 (Mai/Juni 2008) 3, S. 44–56; Vgl. Ken Henry/Hu Shuli/Evan A. Feigenbaum/Amitav Acharya, »Multiplex World: Steps towards a New Global Order«, *East Asia Forum* (online), 14.8.2013, <www.eastasiaforum.org/2013/08/14/multiplex-world-steps-towards-a-new-global-order/> (Zugriff am 10.1.2014).

heitspolitischen Zusammenarbeit Pakistans mit den Staaten Südasiens noch weniger Quellen als im Falle Indiens gibt, werden die pakistanischen Aktivitäten im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

Im zweiten Teil werden einige Ursachen für die Entwicklung der sicherheitspolitischen Kooperation in Südasien herausgearbeitet. Hier sind unter anderem die gewandelte indische Politik gegenüber den Nachbarstaaten zu nennen sowie die wachsende Kongruenz zwischen den Staaten bei der Bewertung der Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität in der Region. Abschließend soll die Frage erörtert werden, ob und inwieweit sich aus der bilateralen Zusammenarbeit eine dauerhafte regionale Sicherheitsarchitektur in Südasien entwickeln kann.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der traditionellen zwischenstaatlichen Kooperation. Diese umfasst zumeist den militärischen Bereich, in einigen Fällen auch Formen der polizeilichen Zusammenarbeit. Im bilateralen Kontext beinhaltet dies ein Spektrum verschiedener Aktivitäten von der klassischen Militärhilfe, über Ausbildungsunterstützung, Training, gemeinsame Manöver und Militäroperationen bis hin zu vertrauensbildenden Maßnahmen. Auf multilateraler Ebene kann die Zusammenarbeit zudem sicherheitspolitische Deklarationen der jeweiligen Regionalorganisation einschließen, zum Beispiel zu gemeinsamen Bedrohungen. Die Kooperation ist damit ein erster Schritt, ein Baustein für eine künftige regionale Sicherheitsarchitektur. Diese wird aus einem Netz unterschiedlicher Formen der (sicherheitspolitisch relevanten) Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten bestehen.

Was die geographische Dimension der vorliegenden Untersuchung, das heißt die Definition der Region Südasien, betrifft, so orientiert sich die Studie an den Grenzen bzw. der Mitgliedschaft der Staaten in der 1985 gegründeten South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC).¹¹ Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit Indiens mit China und Myanmar wird deshalb nicht berücksichtigt. Da die Eigenanstrengungen der beteiligten Staaten zur Herstellung regionaler Sicherheit im Mittelpunkt der Argumentation stehen, wird die Rolle extraregionaler Akteure, wie zum Beispiel Chinas, nur im letzten Teil kurz erörtert.

11 Die Gründungsmitglieder der SAARC 1985 waren Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka. Afghanistan trat der Organisation 2007 als achtes Mitglied bei.

Sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Südasien: Versuch einer Bestandsaufnahme

Die bilaterale Ebene: Indien und die Nachbarstaaten

Pakistan

Die Literatur über den »unendlichen« Konflikt zwischen Indien und Pakistan übersteigt bei weitem jene über die Ansätze zur Zusammenarbeit zwischen den zwei Staaten.¹² Dabei haben sich beide Seiten trotz ihrer vier Kriege und der zahllosen bilateralen Krisen über die Jahre hinweg auf eine Reihe von vertrauensbildenden Maßnahmen im nuklearen, konventionellen und nicht-konventionellen Bereich verständigt.¹³ Das bekannteste Beispiel im zivilen Bereich ist der bereits 1960 unter Vermittlung der Weltbank unterzeichnete Indus-Wasservertrag. Seinen Regelungen ist es zu verdanken, dass Wasser, das bis heute ein strittiges Thema in den indisch-pakistanischen Beziehungen ist, nicht als Waffe in den Kriegen zwischen beiden Staaten eingesetzt wurde.

Im Zuge ihrer Annäherung Ende der 1980er Jahre vereinbarten der indische Premierminister Rajiv Gandhi und die pakistanische Premierministerin Benazir Bhutto 1988, einander jährlich eine Liste der Nuklearanlagen zu übermitteln, die im Krisen- bzw. Konfliktfall nicht attackiert werden sollten. Seit 1992 werden jedes Jahr am 1. Januar die Listen ausgetauscht. 2006 verständigten sich beide Staaten darauf, sich gegenseitig über Testflüge von ballistischen Raketen vorab zu informieren.¹⁴ 2007 trafen sie

eine Vereinbarung zur Reduzierung der Risiken bei Unfällen mit Atomwaffen.¹⁵

Im Bereich der konventionellen Rüstung gibt es ebenfalls eine Reihe von vertrauensbildenden Mechanismen. Die erste Hotline zwischen den beiden »Directors General of Military Operations« (DGMOs) wurde bereits nach dem Krieg 1971 an der Kontrolllinie in Kaschmir eingerichtet. Seit 1990 ist vorgesehen, dass die beiden DGMOs sich einmal in der Woche austauschen. Kleinere Zwischenfälle konnten damit zwar beigelegt werden, doch wurde die Hotline bei größeren Krisen, zum Beispiel 1987, 1990 oder im Vorfeld des Kargil-Kriegs 1999, nicht genutzt bzw. konnte nicht dazu beitragen, die Spannungen zu verringern.¹⁶ Zur Verständigung im konventionellen Bereich gehört auch der Waffenstillstand an der Kontrolllinie in Kaschmir, der seit Ende 2003 in Kraft ist.¹⁷ Seit April 1991 gibt es ein Abkommen über die Ankündigung von Militärmanövern und größeren Truppenbewegungen, das weitgehend befolgt wird.¹⁸ Hintergrund war eine drohende Eskalation im Winter 1986/87, als das indische Brasstacks-Manöver von Pakistan als Vorbereitung eines bevorstehenden Angriffs interpretiert wurde.¹⁹

Neben den regulären Streitkräften führen auch die paramilitärischen Grenztruppen beider Staaten, das

12 Vgl. Sumit Ganguly, *Conflict Unending. India-Pakistan Tensions since 1947*, Oxford/Neu-Delhi 2002.

13 Für einen Überblick über die militärischen und zivilen Maßnahmen im Bereich der Vertrauensbildung siehe Stimson Center, *South Asia Confidence Building Measures (CBM) Timeline*, <www.stimson.org/essays/nuclear-crisis-escalation-control-and-deterrence-in-south-asia/> (Zugriff am 10.1.2014).

14 Vgl. »Agreement between India and Pakistan on Pre-Notification of Flight Testing of Ballistic Missiles«, verfügbar auf der Website des Stimson Center, <www.stimson.org/research-pages/agreement-between-india-and-pakistan-on-pre-notification-of-flight-testing-of-ballistic-missiles/> (Zugriff am 10.1.2014).

15 Vgl. »Agreement on Reducing the Risk from Accidents Relating to Nuclear Weapons«, verfügbar auf der Website des Stimson Center, <www.stimson.org/research-pages/agreement-on-reducing-the-risk-from-accidents-relating-to-nuclear-weapons/> (Zugriff am 10.1.2014).

16 Vgl. Muhammad Irshad, »Indo-Pak Confidence-Building Measures«, *Defence Journal* (online), August 2002, <www.defencejournal.com/2002/august/confidence.htm> (Zugriff am 10.1.2014).

17 Zu dem Zwischenfall im Januar 2013 siehe »A Grandmother, a New Bunker Lead to India-Pakistan Clashes«, in: *Dawn*, 11.1.2013, <<http://dawn.com/2013/01/11/a-grandmother-a-new-bunker-lead-to-india-pakistan-clashes/>> (Zugriff am 10.1.2014).

18 Vgl. »Confidence-Building and Nuclear Risk-Reduction Measures in South Asia« auf der Website des Stimson Center, <www.stimson.org/research-pages/confidence-building-measures-in-south-asia/> (Zugriff am 10.1.2014).

19 Vgl. Syed Rifaat Hussain, »The India Factor«, in: Maleeha Lodhi (Hg.), *Pakistan. Beyond the »Crisis State«*, Karatschi: Oxford University Press, 2011, S. 321.

heißt die Pakistan Rangers (Punjab) und die indische Border Security Force (BSF), regelmäßig Treffen an der internationalen Grenze zwischen beiden Staaten durch.²⁰ Im Mai 2005 gab es erste Expertengespräche, die im Oktober desselben Jahres in eine Übereinkunft mündeten, durch die eine Hotline zwischen der Indian Coast Guard und der Pakistan Maritime Security Agency eingerichtet wurde. Beide Institutionen einigten sich zudem auf ein Abkommen, mit dem Zwischenfälle auf See vermieden werden sollten.²¹

Die größten Probleme in den letzten Jahren bereiten Anschläge islamistischer Gruppen in Indien, die von Pakistan aus operierten. Die pakistanische Armee und der Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) hatten diese Gruppen in Kaschmir jahrzehntelang unterstützt, die aus ihrer Perspektive »Freiheitskämpfer«, für Indien hingegen »Terroristen« waren. Zu Beginn des Verbunddialogs (*composite dialogue*) erklärte der pakistanische Präsident Musharraf im Januar 2004, dass künftig keine terroristischen Anschläge von pakistanischem Territorium gegen Indien gerichtet sein sollten. Im Rahmen ihrer Gespräche verständigten sich beide Staaten im September 2006 auf einen gemeinsamen Anti-Terrorismus-Mechanismus (Joint Anti-Terror Mechanism, JATM). Ein erstes Treffen in diesem Format fand im März 2007 statt. Der JATM ermöglichte es beiden Staaten, Informationen über terroristische Anschläge auszutauschen, wie zum Beispiel jenen auf den Samjhauta-Express, bei dem im Februar 2007 in Indien auch viele pakistanische Staatsbürger getötet wurden, oder den auf die indische Botschaft in Kabul im Sommer 2008.²²

Der Anschlag in Mumbai Ende November 2008 brachte den Verbunddialog zum Erliegen, führte jedoch anders als im Sommer 2002 nicht zu einer Krise. Damals konnten die Spannungen erst durch diplomatische Interventionen seitens der USA und Großbritanniens beigelegt werden. Beinahe wäre es im Gefolge

des Anschlags in Mumbai sogar zu einer Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit im Anti-Terror-Bereich gekommen. In Reaktion auf die Attacken kündigte die pakistanische Regierung an, den Chef des ISI nach Indien zu entsenden, um die dortigen Behörden bei der Untersuchung des Terrorangriffs zu unterstützen.²³ Allerdings scheiterte dieses Vorhaben letztendlich an politischen Widerständen in Pakistan.

Die neuerliche politische und wirtschaftliche Annäherung seit 2010 wird immer wieder von Zwischenfällen getrübt. Indien registriert seit 2009 einen deutlichen Anstieg von Verstößen gegen den Waffenstillstand an der Kontrolllinie in Kaschmir. Wurden 2009 noch 28 Zwischenfälle gemeldet, so waren es 2011 bereits 60 und 2012 insgesamt 117.²⁴ Die Tötung von indischen und pakistanischen Soldaten bei Scharmützeln an der Line of Control (LoC) im Januar und August 2013 belastete das bilaterale Verhältnis. Die Premierminister Manmohan Singh und Nawaz Sharif erklärten jedoch bei ihrem Treffen im September 2013 in New York, den Prozess der Annäherung fortsetzen und die vertrauensbildenden Maßnahmen ausbauen zu wollen. Im Dezember 2013 vereinbarten die DGMOs bei ihrem ersten persönlichen Treffen nach 14 Jahren, die Hotline in Kaschmir künftig »effektiver« zu nutzen, um Zwischenfälle an der Kontrolllinie zu vermeiden. Im Hinblick auf die internationale Grenze einigten sich beide Seiten darauf, gezielter gegen Schmuggler vorzugehen.²⁵

Die Beispiele zeigen, dass sich Indien und Pakistan in den letzten Jahren auf eine Reihe von vertrauensbildenden Maßnahmen im sicherheitspolitischen Bereich verständigt und neue Kommunikationskanäle geschaffen haben. Allerdings hat sich daraus noch keine grundlegende Neuausrichtung ihrer bilateralen Beziehungen ergeben. Die politische, wirtschaftliche

²⁰ Vgl. »Types of Meeting with Indian Border Security Force (BSF)«, *Pakistan Rangers (Punjab)* (online), <www.pakistanrangerspunjab.com/meetings.html> (Zugriff am 10.1.2014).

²¹ Vgl. Sandeep Dikshit, »Partial Solution or a Step Forward?«, in: *The Hindu*, 5.10.2005, <www.hindu.com/2005/10/05/stories/2005100508631400.htm> (Zugriff am 10.1.2014); Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report 2005–2006*, Neu-Delhi 2006, S. 198.

²² Vgl. Shabana Fayyaz, *Indo-Pak Joint Anti-Terrorism Mechanism. Perspectives from Pakistan*, Neu-Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies (IPCS), September 2009 (IPCS Issue Brief 126), <www.ipcs.org/pdf_file/issue/IB126-Ploughshares-Shabana.pdf> (Zugriff am 10.1.2014).

²³ Vgl. »Zardari, If Evidence Points to Any Group in My Country, I Shall Take the Strictest Action«, in: *The Hindu*, 30.11.2008, <www.hindu.com/2008/11/30/stories/2008113059220900.htm> (Zugriff am 10.1.2014).

²⁴ Vgl. Praveen Swami, »Green Books, Red Herring and the LoC War«, in: *The Hindu*, 16.1.2013, <www.thehindu.com/opinion/op-ed/green-books-red-herring-and-the-loc-war/article4310197.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

²⁵ Vgl. Gaurav Vivek Bhatnagar/Meena Menon, »DGMOs to Make Hotline »More Effective«, in: *The Hindu*, 25.12.2013, <www.thehindu.com/news/national/dgmos-to-make-hotline-more-effective/article5498416.ece>; »BSF, Pak Rangers Discuss Ways to Counter Smuggling«, in: *The Hindu*, 25.12.2013, <www.thehindu.com/news/national/bsf-pak-rangers-discuss-ways-to-counter-smuggling/article5501008.ece> (Zugriff jeweils am 20.1.2014).

und militärische Annäherung wird ein steiniger Prozess bleiben, der von Zwischenfällen und Rückschlägen begleitet sein wird.

Afghanistan

Indien und Afghanistan verfügen über traditionell gute Beziehungen, die historisch aus ihrer gemeinsamen Gegnerschaft zu Pakistan resultieren. So stimmte Afghanistan als einziges Land gegen die Aufnahme Pakistans in die Vereinten Nationen (VN) und erkennt bis heute die Grenze zu Pakistan (Durand-Line) nicht an. Pakistan hat wiederum seine Intervention in Afghanistan und seine Unterstützung der Taliban in den 1990er Jahren mit dem Konflikt gerechtfertigt, der mit Indien besteht, und der damit verbundenen Erfordernis, »strategische Tiefe« zu erlangen bzw. eine befürchtete »Einkreisung« durch Indien zu verhindern.²⁶

Der Bürgerkrieg in Afghanistan in den 1990er Jahren war deshalb auch ein Stellvertreterkrieg zwischen Indien und Pakistan, bei dem Indien die Nordallianz gegen die Taliban unterstützte. Nach 2001 wurde Indien der größte nicht-westliche Geber in Afghanistan. Es hat seitdem mehr als eine Milliarde Dollar im Land investiert. Während Pakistan für nahezu alle Probleme in Afghanistan verantwortlich gemacht wird, genießt Indien ein sehr hohes Ansehen in der afghanischen Bevölkerung.²⁷

Die Grundlage für die militärische Zusammenarbeit zwischen der indischen Armee und den afghanischen Sicherheitskräften (Afghan Security Forces, ASF) bildet das im Oktober 2011 vereinbarte strategische Partnerschaftsabkommen. Indien sicherte dabei unter anderem zu, die afghanische Armee logistisch mit Fahrzeugen und Technologie zu unterstützen.²⁸

Die Zahl der afghanischen Offiziere, die an indischen Militärakademien ausgebildet werden, soll auf mindestens 100 aufgestockt werden. Die militärische Ausbildung findet vor allem in Indien statt, da aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen keine indischen Instrukteure nach Afghanistan entsandt werden sollen. Angesichts des Plans, die amerikanischen und internationalen Truppen aus Afghanistan ab 2014 allmählich abziehen, folgte Neu-Delhi dem amerikanischen Drängen und erhöhte seine Ausbildungskapazitäten für afghanische Offiziere.²⁹ Des Weiteren werden in Indien auch Angehörige der afghanischen Polizei trainiert.³⁰ Indien will 2013/14 über 1000 Angehörige der ASF ausbilden.³¹ Allerdings lehnte der indische Außenminister Salman Khurshid im Juli 2013 das Anliegen der afghanischen Regierung ab, »tödliche« Waffen geliefert zu bekommen. Er versprach aber, die afghanischen Streitkräfte in den Bereichen Ausbildung, Transport und Logistik weiter zu unterstützen.³²

Nepal

Die ältesten militärischen Beziehungen unterhält Indien vermutlich zu Nepal. Ausgangspunkt war der Friedens- und Freundschaftsvertrag vom Juli 1950, der das bilaterale Verhältnis zwischen Indien und dem Königreich im Himalaja regelte. Zu dem Vertrag gehörten auch zunächst geheim gehaltene Briefe, die den außenpolitischen Handlungsspielraum der Monarchie zugunsten Indiens einschränkten. So blieben unter anderem Rüstungseinfuhren nach Nepal von der Zustimmung Indiens abhängig. Indien erhielt Vorzugsrechte bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten und ein Vetorecht im Hinblick auf die Beschäftigung von Ausländern in Nepal, die seinem

²⁶ Vgl. »India's Role in Afghanistan Is Encirclement of Pakistan«, Interview von Kaustav Dhar Chakrabarti mit Maj. Gen. Athar Abbas, Inter Services Public Relations (ISPR, Islamabad), *Observer Research Foundation (ORF)* (online), 8.10.2009, <www.orfonline.org/cms/sites/orfonline/html/interview/interview.html> (Zugriff am 10.1.2014).

²⁷ So der Befund einer Umfrage im Auftrag von ABC News, BBC und ARD aus dem Jahr 2009. Indien erhielt damals mit 29% den höchsten Wert an positiver Einschätzung, Pakistan hingegen mit 2% den niedrigsten Wert, noch hinter den Taliban (3%) und auf einer Stufe mit Osama bin Laden, siehe <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/11_01_10_afghanpoll.pdf> (Zugriff am 10.1.2014), S. 22/23.

²⁸ Vgl. Nitin Gokhale, »India All Set to Train Afghan Army«, *New Delhi Television (NDTV)* (online), 17.11.2011, <www.ndtv.com/article/india/india-all-set-to-train-afghan-army-150491> (Zugriff am 10.1.2014).

²⁹ Vgl. Chidanand Rajghatta, »America Persuades India to Expand Afghan Footprint«, in: *Times of India*, 14.6.2012, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-06-14/us/32234576_1_afghanistan-and-pakistan-afghan-national-army-afghan-military-personnel> (Zugriff am 10.1.2014).

³⁰ Vgl. Government of India, Ministry of Home Affairs, *Annual Report 2009–2010*, Neu-Delhi 2010, S. 115.

³¹ Vgl. Routray, »Crossing Borders« [wie Fn. 8], S. 30.

³² Vgl. »India Turns Down Afghanistan's Arms Plea«, in: *The Hindu*, 5.7.2013, <www.thehindu.com/news/international/south-asia/india-turns-down-afghanistans-arms-plea/article4884695.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

Sicherheitsinteresse abträglich waren.³³ Indien erwarb zudem das Recht, militärische Stellungen an der nepalesischen Grenze zu China und Tibet nutzen.

Die unmittelbare militärische Zusammenarbeit begann 1952, als König Tribhuvan eine indische Militärberatergruppe berief, die bei der Reorganisation und Ausbildung der nepalesischen Armee helfen sollte.³⁴ Militärisch war Nepal für Indien auch deshalb von Bedeutung, weil von dort die Gurkha-Regimenter in der indischen Armee rekrutiert wurden. Heute gibt es in Nepal über 120 000 ehemalige Gurkha-Soldaten, die in der indischen Armee gedient haben.³⁵

Im Rahmen der engen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Verbindungen kam es auch wiederholt zu Spannungen im bilateralen Verhältnis, die verschiedene nepalesische Regierungen veranlasst haben, sich stärker an China zu orientieren. Eine besondere sicherheitspolitische Herausforderung war für Indien der Bürgerkrieg in Nepal zwischen 1996 und 2006, als eine maoistische Aufstandsbewegung gegen die demokratischen Parteien und die Monarchie kämpfte. Die Maoisten hatten enge Kontakte zu gleichgesinnten Gruppen in Indien, die von der indischen Regierung bis heute als größte innenpolitische Bedrohung angesehen werden. Der Anführer der Maoisten, Prachandra, hatte an der Jawaharlal-Nehru-Universität (JNU) in Neu-Delhi studiert und verfügte über gute Beziehungen zu verschiedenen politischen Parteien in Indien. Als der nepalesische König das Parlament suspendierte, verhängte Indien im Frühjahr 2005 eine Reihe von Sanktionen. Damit verbunden war unter anderem ein Waffenembargo gegen die nepalesischen Streitkräfte, nicht jedoch die Einstellung der Versorgung mit (militärischen) Nachschubgütern.

Angesichts der eskalierenden Lage entschloss sich die indische Regierung dazu, zwischen der Monarchie, den demokratischen Parteien und den Maoisten im Nachbarland zu vermitteln. Im November 2005 verständigten sich die Parteien und die Maoisten auf eine

Zusammenarbeit und auf gemeinsame Proteste gegen die Monarchie, die den König im Frühjahr 2006 zum Einlenken zwangen. Im November des gleichen Jahres unterzeichneten die Regierung und die Parteien ein Friedensabkommen. Im April 2008 konnten daraufhin die ersten Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung stattfinden, aus denen die Maoisten als stärkste Partei hervorgingen.³⁶

Trotz der erfolgreichen indischen Vermittlung ist das Verhältnis zum südlichen Nachbarn in Nepal weiterhin Gegenstand kontroverser Debatten zwischen den verschiedenen Parteien und ihren Fraktionen.³⁷ Einerseits ist das Land auch aufgrund der offenen Grenze und der hohen Arbeitsmigration politisch, wirtschaftlich und kulturell eng mit Indien verbunden. Viele nepalesische Politiker fanden in den Zeiten der autoritären Herrschaft Zuflucht in Indien und haben informelle Kontakte zu indischen Parteien. Andererseits wird das umfassende Engagement Indiens in Nepal sehr kritisch gesehen, befürchten doch viele eine zu starke Abhängigkeit von dem großen Nachbarn im Süden und damit die Aufgabe nationaler Interessen zu dessen Gunsten.

Militärisch sind die Beziehungen zwischen beiden Staaten weiterhin sehr eng. Jedes Jahr wird in Indien eine beträchtliche Zahl von Militärs der nepalesischen Armee ausgebildet.³⁸ Beide Staaten haben sich auf eine engere Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus verständigt und eine Reihe von Konsultationsgremien eingerichtet. Hierzu zählen unter anderem die Nepal-India Bilateral Consultative Group on Security Issues (NIBCGSI), die Joint Working Group on Border Management (JWG) und das Border District Coordination Committee (BDCC).³⁹

³³ Ein Abdruck des Abkommens und der Briefe findet sich in S. D. Muni, *Foreign Policy of Nepal*, Delhi 1973, S. 283–287.

³⁴ Zur innenpolitischen Entwicklung Nepals vgl. Karl-Heinz Krämer, *Ethnizität und nationale Integration in Nepal. Eine Untersuchung zur Politisierung der ethnischen Gruppen im modernen Nepal*, Stuttgart 1996, S. 78–116.

³⁵ Vgl. Embassy of India, Kathmandu, Nepal, *About Defence*, <www.indianembassy.org.np/index1.php?option=e6r5wlVM8od_u8Y0CdwsDiTfg0cohLLpEcNS8hphu-0&id=3CWw9BCDofdrmuend-0Mb77tSsVdGG_AXp9hgua2T4> (Zugriff am 5.4.2013).

³⁶ Vgl. Sandra Destradi, *Indian Foreign and Security Policy in South Asia. Regional Power Strategies*, London/New York 2012, S. 106–128.

³⁷ Vgl. Prashant Jha, »Nepal's Maoist Leader Fires a Salvo at His Own Party Government«, in: *The Hindu*, 27.3.2012, <www.thehindu.com/news/international/nepals-maoist-leader-fires-a-salvo-at-his-own-party-government/article3248385.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

³⁸ »A Substantial Number of Nepal Army (NA) Personnel Undergo Training in Indian Military Institutions Every Year«, in: Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report 2010–2011*, Neu-Delhi 2011, S. 167.

³⁹ Vgl. Akanshya Shah, »Nepal: Terrorist Arrests and Cooperation with India«, in: *South Asia Weekly Report* (Observer Research Foundation), 6 (6.9.2013) 36, <<http://orfonline.org/cms/sites/orfonline/modules/weeklyassessment/WeeklyAssessmentDetail.html?cmaid=56872&mmacmaid=56873&volumeno=VI&issueno=36>> (Zugriff am 10.1.2014).

Die Regierung in Neu-Delhi will mit diesen Aktivitäten vor allem die maoistischen Gruppen bekämpfen und zugleich auch verhindern, dass Nepals offene Grenze zu Indien zu einem Einfallstor für islamistische Kämpfer wird. So begann die Flugzeugentführung eines Indian-Airline-Fluges im Dezember 1999, in dessen Verlauf Indien drei hochrangige Terroristen freilassen musste, in Kathmandu. Im Sommer 2013 wurden zwei führende Köpfe der Terroristen, Abdul Karim Tunda, der als einer der Chefideologen der von Pakistan aus operierenden Lashkar-e-Toiba (LeT) angesehen wird, und Yasin Bhatkal, der als Mitbegründer der Indian Mujahideen (IM) gilt, an der Grenze zu Nepal festgenommen.⁴⁰ Indien unterstützt deshalb seit vielen Jahren die Ausbildung und Ausrüstung der nepalesischen Polizei. Die damit entstehenden formellen und informellen Netzwerke haben offensichtlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter anderem bei der Terrorbekämpfung und bei der Verfolgung von Geldfälschung verbessert.⁴¹ Im Juli 2013 verständigten sich beide Staaten darauf, das Waffenembargo, das Indien 2005 verhängt hatte, wieder aufzuheben. Indien wird damit auch wieder gemeinsame Manöver mit den nepalesischen Streitkräften durchführen.⁴²

Bhutan

Vermutlich ähnlich intensiv wie mit Nepal, aber innenpolitisch deutlich weniger umstritten, ist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Bhutan. Die Grundlage hierfür bildet der Freundschaftsvertrag vom August 1949, der Indien eine weitreichende Mitsprache in den außenpolitischen Geschicken des Himalaja-Königreichs gewährte. Auch beim Abschluss dieses Übereinkommens standen für Indien die sicherheitspolitischen Interessen gegenüber China und Tibet im Vordergrund.

⁴⁰ Vgl. Devesh K. Pandey, »LeT Ideologue Tunda in Police Custody«, in: *The Hindu*, 17.8.2013, <www.thehindu.com/news/national/let-ideologue-tunda-in-police-custody/article5031691.ece>; Rahi Gaikwad, »Indian Mujahideen Co-founder Yasin Bhatkal Arrested«, in: *The Hindu*, 29.8.2013, <www.thehindu.com/news/national/indian-mujahideen-cofounder-yasin-bhatkal-arrested/article5070960.ece> (Zugriff jeweils am 10.1.2014).

⁴¹ Vgl. B. Raman, »Rise of Maoists in Nepal. Implications for India«, in: *Indian Defence Review*, 23 (Juli–September 2008) 3, S. 128.

⁴² Vgl. »India to Resume Arms Supply to NA after 8-year Gap«, in: *The Kathmandu Post*, 11.7.2013.

Seit 1961 ist die indische Border Roads Organisation, eine Untereinheit des Pionierkorps der indischen Armee, in Bhutan mit Infrastrukturmaßnahmen beschäftigt, unter anderem mit dem Bau des Flughafens in Paro.⁴³ Indien unterstützt Bhutan auch wirtschaftlich in großem Umfang. Das Königreich ist seit Jahren der größte Einzelempfänger der indischen Entwicklungszusammenarbeit. 2012/13 gingen über 36 Prozent der Mittel der indischen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Indian Technical and Economic Cooperation Programme (ITEC) allein an Bhutan.⁴⁴ Die Regierung in Neu-Delhi finanziert damit vor allem den Bau von Wasserkraftwerken im Nachbarland, die von indischen Unternehmen errichtet werden und nach ihrer Fertigstellung wiederum Strom nach Nordindien exportieren.

Bereits 1963 wurde ein Indian Military Training Team (IMTRAT) für Bhutan gegründet, das seitdem die Ausbildung der bhutanesischen Streitkräfte unterstützt.⁴⁵ Beide Staaten haben seit einigen Jahren zudem eine India-Bhutan Joint Group on Border Management and Security eingerichtet.⁴⁶ 2007 lag die Stärke der bhutanesischen Streitkräfte bei 9021 Soldaten.⁴⁷

Besondere Bedeutung erlangte die militärische Kooperation 2003. Im Verlauf der 1990er Jahre hatten verschiedene militante Aufstandsbewegungen aus dem Nordosten Indiens Lager im Süden Bhutans an der indischen Grenze errichtet. Auf Drängen der Regierung in Neu-Delhi starteten die bhutanesischen Streitkräfte Mitte Dezember 2003 eine großangelegte militärische Operation gegen die verschiedenen Gruppen und konnten bis Anfang Januar 2004 alle 30 Lager der militanten Gruppen zerstören.⁴⁸ Die indische Armee

⁴³ Vgl. »Bhutan's Army Launched First Attack in Its History to Help India«, *Pakistan Defence* (online), 9.6.2010, <www.defence.pk/forums/military-history-strategy/71854-bhutans-army-launched-first-attack-its-history-help-india.html#ixzz2PxI9yMQ5> (Zugriff am 9.4.2013).

⁴⁴ Vgl. Government of India, Ministry of External Affairs, *Annual Report 2012–2013*, Neu-Delhi o. J., S. 210.

⁴⁵ Vgl. Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report 2011–2012*, Neu-Delhi 2012, S. 190.

⁴⁶ Vgl. dass., *Annual Report 2005–2006*, Neu-Delhi 2006, S. 198.

⁴⁷ Vgl. »Bhutan to Reduce Army Strength, Raise Militia Force«, in: *The Times of India*, 24.6.2007, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2007-06-24/rest-of-world/27977330_1_royal-bhutan-army-militia-rba> (Zugriff am 10.1.2014).

⁴⁸ Vgl. »Bhutan's Army Launched First Attack in Its History to Help India«, *Pakistan Defence* (online), 6.9.2010, <www.defence.pk/forums/military-history-strategy/71854-bhutans-army-launched-first-attack-its-history-help-india.html#ixzz2PxI9yMQ5> (Zugriff am 9.4.2013).

war an den Kampfhandlungen nicht beteiligt, unterstützte aber die bhutanesischen Truppen logistisch und medizinisch.⁴⁹ Im Unterschied zu Nepal war die enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Nachbarn im Süden auch nach der demokratischen Transition in Bhutan 2008 innenpolitisch deutlich weniger umstritten.

Die umfangreichen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Indien waren aber auch bei der zweiten demokratischen Wahl 2013 ein wichtiges Thema. Die Regierung von Premierminister Jigme Thinley versuchte, die enge Anbindung an Indien durch eine Annäherung an China und andere Staaten zu lockern. Die Versuche einer außenpolitischen Neuorientierung stießen aber auf wenig Gegenliebe in Neu-Delhi. Die indische Regierung verzögerte Hilfszusagen und ließ einen Vertrag über Gas- und Energiesubventionen auslaufen, was im Vorfeld der Wahlen zu einem deutlichen Anstieg der Energiepreise in Bhutan führte. Hinzu kam, dass die bhutanesishe Währung, die an die indische Rupie gekoppelt ist, durch deren Abwertung ebenfalls an Wert verlor. Diese Entwicklungen begünstigten die oppositionelle People's Democratic Party (PDP), die bei der Wahl im Juli 2013 die Mehrheit errang.⁵⁰ Die neue Regierung von Premierminister Tshering Tobgay steht außenpolitisch für die Fortsetzung der engen Kooperation mit Indien, die wie bisher auch sicherheitspolitische Fragen einschließen wird.⁵¹

Bangladesch

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Neu-Delhi und Dhaka ist in hohem Maße von den innenpolitischen Konstellationen in Bangladesch abhängig. Indien hatte dem einstigen Ostpakistan mit seiner militärischen Intervention in den Bürgerkrieg von 1971 zur Unabhängigkeit verholfen. Die neue bangladeschische Regierung unter der Führung der

Awami-Liga (AL) orientierte sich bis zum Militärputsch 1975 zunächst sehr stark an Indien. Die bis 1990 folgenden Militärregierungen gingen indessen außen- und wirtschaftspolitisch auf Distanz zu Indien. Nach der Demokratisierung 1990/91 verfolgte die AL eher eine indienfreundliche Politik, wohingegen die Bangladesh Nationalist Party (BNP) kritischer gegenüber dem Nachbarn eingestellt war.

Die Frage der Wasserverteilung des Ganges hat jahrzehntelang die bilateralen Beziehungen belastet. Durch ein Abkommen 1996 konnte der Streitpunkt zunächst beigelegt werden. Im Herbst 2011 scheiterte eine weitere Einigung über die Wasserverteilung des Grenzflusses Teesta an den Protesten der Regierung des Bundesstaats Westbengalen unter Ministerpräsidentin Mamata Banerjee.⁵² Für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit sind vor allem die Grenzdispute, die Migration und der Streit über die Lager militanter Gruppen von Bedeutung.

Der Konflikt über die territorialen Enklaven (Tin-Bigha-Korridor) konnte nach jahrelangen Verhandlungen durch ein Abkommen im September 2011 beigelegt werden.⁵³ Deutlich größere Probleme bereitet die illegale Migration von Bangladeschis nach Indien. Zensusberichte des angrenzenden Bundesstaats Westbengalen dokumentieren einen überdurchschnittlichen Zuwachs der muslimischen Bevölkerung, der mit den natürlichen Geburtenraten nicht mehr zu erklären ist, wohl aber mit der Zuwanderung von muslimischen Bangladeschis. Da Bengali auch in Westbengalen gesprochen wird, können sich die Migranten hier vergleichsweise einfach integrieren. Die illegale Einwanderung führte im indischen Bundesstaat Assam in der Vergangenheit wiederholt zu Ausschreitungen und Pogromen gegen die dort zugewanderten Bangladeschis.

Die territorialen Konflikte, die illegale Migration und der Schmuggel verursachen seit vielen Jahren Zwischenfälle mit Toten und Verletzten. Laut Human Rights Watch wurden zwischen 2000 und 2010 900

49 Vgl. Dipankar Banerjee/Bidhan S. Laishram, *Bhutan's »Operation All Clear: Implications for Insurgency and Security Cooperation*, Neu-Delhi: IPCS, Januar 2004 (IPCS Issue Brief 18), S. 1.

50 Vgl. Aby Tharakan, »Too Much Dragon, Too Little Kingdom«, in: *The Hindu*, 16.7.2013, <www.thehindu.com/opinion/op-ed/too-much-dragon-too-little-kingdom/article4918267.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

51 Vgl. Chander Suta Dogra, »I Will Build on Five Decades of Friendship with India« (Interview), in: *The Hindu*, 19.7.2013, <www.thehindu.com/opinion/interview/i-will-build-on-five-decades-of-friendship-with-india/article4928684.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

52 Vgl. Priya Sahgal/Partha Dasgupta, »CM Pours Cold Water Over PM«, in: *India Today*, 10.9.2011, <<http://indiatoday.intoday.in/story/teesta-water-sharing-talks-put-off-mamata-banerjee-manmohan/1/150681.html>> (Zugriff am 10.1.2014).

53 Vgl. »Across Table, India & Bangla Cross Borders«, in: *The Economic Times*, 18.9.2004, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2004-09-18/news/27389940_1_cross-border-terrorism-joint-boundary-check-cross-border-movement> (Zugriff am 10.1.2014); Shakhawat Liton/Dilip Roy, »Two Enclaves Float in Joy: PM Uses Tin Bigha Corridor, Stresses Better Ties with India«, in: *The Daily Star*, 20.10.2011.

Bangladesch und 164 Inder von der indischen Border Security Force (BSF) getötet.⁵⁴ In den letzten Jahren wurden deshalb die Kommunikationskanäle zwischen den Grenztruppen auf beiden Seiten verbessert, woraufhin die Zahl der Zwischenfälle zurückging.

Der größte sicherheitspolitische Streitpunkt sind die Lager und Rückzugsgebiete der verschiedenen separatistischen Gruppen in Bangladesch, die im Nordosten Indiens agieren, und die Infiltration islamistischer Kämpfer nach Indien. 2002 übergab Indien Bangladesch eine Liste mit 99 Camps verschiedener militanter Gruppen in Bangladesch und forderte die Regierung in Dhaka auf, gegen diese Lager vorzugehen.⁵⁵ Die damalige BNP-Regierung von Premierministerin Khaleda Zia, die mit religiösen Parteien zusammenarbeitete, der auch Verbindungen zu militanten islamistischen Gruppen nachgesagt wurden, war jedoch nicht bereit, auf den indischen Vorschlag einzugehen.

In den letzten Jahren haben beide Staaten ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit ausgebaut. Seit 2007 gibt es gemeinsame Grenzpatrouillen, 2009 wurden nach dem Wahlsieg der traditionell indienfreundlichen Awami-Liga gemeinsame Militärmanöver durchgeführt, 2010 gefolgt von Flottenmanövern.⁵⁶ Im gleichen Jahr unterzeichneten Indien und Bangladesch verschiedene Abkommen, darunter auch eines zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, des organisierten Verbrechens und des Drogenhandels.⁵⁷ Im Januar 2013 schlossen beide Staaten ein Auslieferungsabkommen, um Terrorismus und die grenz-

überschreitende Kriminalität besser bekämpfen zu können.⁵⁸

Sri Lanka

Von allen sicherheitspolitischen Kooperationen Indiens mit Nachbarstaaten erweist sich, mit Ausnahme Pakistans, die mit Sri Lanka als am schwierigsten. Der Konflikt in Sri Lanka zwischen der singhalesischen Mehrheit und der tamilischen Minderheit prägte die innenpolitische Entwicklung der Insel seit ihrer Unabhängigkeit 1948. Zugleich wirkte die Auseinandersetzung über den Umweg der tamilischen Parteien im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu auch immer in die indische Innenpolitik hinein und belastete wiederholt die bilateralen Beziehungen.

Zu einer ersten nennenswerten sicherheitspolitischen Zusammenarbeit kam es vermutlich 1971, als Indien der srilankischen Regierung half, einen Aufstand marxistischer Rebellen niederzuschlagen. Indien entsandte unter anderem Hubschrauber und die Marine patrouillierte vor allem an der Südküste der Insel, der Hochburg der Aufständischen, um Waffenlieferungen für die Rebellen zu verhindern.⁵⁹

Im Konflikt zwischen den Singhalesen und den Sri-Lanka-Tamilen unterstützte Indien anfangs eine Reihe bewaffneter tamilischer Gruppen, die im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu ausgebildet wurden. Als der Bürgerkrieg dann eskalierte, begann die indische Regierung, zwischen den Kontrahenten zu vermitteln. Im Jahr 1987 unterzeichneten Indien und Sri Lanka einen Vertrag, der unter anderem die Stationierung der Indian Peace Keeping Forces (IPKF) auf der Insel vorsah. Es handelte sich um die erste und bislang einzige Entsendung indischer Truppen ins Ausland auf der Grundlage eines bilateralen Vertrags ohne ein Mandat der VN.⁶⁰ Der Einsatz endete mit einem militärischen und politischen Fiasko, weil die ursprünglichen Konfliktparteien – die srilankische Regierung und die tamilischen Liberation Tigers of Tamil Eelam

⁵⁴ Vgl. Haroon Habib, »Putting Down the Burden of Borders«, in: *The Hindu*, 10.2.2012, <www.thehindu.com/opinion/lead/putting-down-the-burden-of-borders/article2876322.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

⁵⁵ Vgl. Kanchan Lakshman/Sanjay K. Jha, »India-Bangladesh: Restoring Sovereignty on Neglected Borders«, in: K. P. S. Gill (Hg.), *Faultlines*, Bd. XIV, 2003, *South Asia Terrorism Portal* (SATP), <www.satp.org/satporgtp/publication/faultlines/volume14/Article7.htm> (Zugriff am 10.1.2014).

⁵⁶ Vgl. »Indo-Bangla Military Cooperation Increasing«, in: *The Times of India*, 22.11.2011, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-11-22/pune/30428193_1_military-exercise-bangladesh-army-bangladesh-military-academy> (Zugriff am 10.1.2014); »India-Bangladesh Border Guards Joint Border Patrol«, in: *NorthEast Today*, 8.8.2012, <www.northeasttoday.in/our-states/meghalaya/india-bangladesh-border-guards-joint-border-patrol/> (Zugriff am 9.4.2013).

⁵⁷ Vgl. »India, Bangladesh Vow to Fight Terror in All Forms«, *Zee News* (online), 7.9.2011, <http://zeenews.india.com/news/nation/india-bangladesh-vow-to-fight-terror-in-all-forms_730403.html> (Zugriff am 10.1.2014).

⁵⁸ Vgl. Binodkumar S. Singh, »India – Bangladesh: Continuous Consolidation«, *South Asian Outlook* (online), März 2013, <www.southasianoutlook.net/index.php/issue/2013/41-march/498-india-bangladesh-continuous-consolidation> (Zugriff am 10.1.2014).

⁵⁹ Vgl. Vijay Sakhujia, »India and Sri Lanka. Towards A New Relationship«, in: *Indian Defence Review*, 19 (Oktober–Dezember 2004) 4, S. 158.

⁶⁰ Vgl. S. D. Muni, *Pangs of Proximity. India and Sri Lanka's Ethnic Crisis*, Neu-Delhi 1993.

(LTTE) – sich gegen Indien wandten und dabei sogar teilweise zusammenarbeiteten. Im Frühjahr 1990 verließen die IPKF wieder das Land, ohne dass der Bürgerkrieg beigelegt worden wäre. Mit der Ermordung des indischen Premierministers Rajiv Gandhi im Wahlkampf 1991 in Südindien verlor die LTTE auch das letzte Vertrauen der etablierten Parteien in Neu-Delhi und Tamil Nadu.

In den 1990er Jahren hielt sich Indien daraufhin aus dem Bürgerkrieg im Nachbarland weitgehend heraus. Die indische Regierung übernahm zum Beispiel keinen offiziellen Part in dem von Norwegen vermittelten Verhandlungsprozess zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE, der 2002 zu einem Waffenstillstandsabkommen und der Schaffung der Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) führte. Indien gehörte auch nicht zu den vier Staaten bzw. Staatenverbänden (»Co-Chairs«), die den wirtschaftlichen Wiederaufbau im Rahmen des Friedensprozesses begleiten sollten.⁶¹

Im Oktober 2004 verständigten sich Indien und Sri Lanka auf den Ausbau ihrer militärischen Zusammenarbeit gegen die LTTE. Im Dezember desselben Jahres gab es erstmals gemeinsame Manöver zwischen Marineverbänden beider Staaten, um die maritimen Nachschublinien der LTTE zu unterbrechen.⁶² Indien unterstützte in der Folge die Ausbildung der srilankischen Polizei und Armee und lieferte militärische Ausrüstung, hielt sich jedoch aufgrund des Widerstands der tamilischen Parteien in Tamil Nadu mit dem Export letaler Waffensysteme zurück.⁶³

Obwohl die srilankische Regierung wiederholt ihr Interesse an einem Verteidigungsabkommen mit Indien äußerte, verweigerte Neu-Delhi – wiederum mit Rücksicht auf die Proteste tamilischer Parteien, die an der Regierungskoalition beteiligt waren – eine solche offizielle Vereinbarung.⁶⁴ Allerdings arbeiteten Indien und Sri Lanka weiterhin eng zusammen, um

die Unterstützungsnetzwerke der LTTE in Tamil Nadu und deren Nachschubwege über See zu blockieren.⁶⁵

Bis zum Ende des Bürgerkriegs im Mai 2009 kooperierten beide Staaten geheimdienstlich miteinander und führten eine Reihe gemeinsamer militärischer Operationen durch, die den Nachschub der LTTE und damit deren Kampfbereitschaft in der Endphase des Krieges empfindlich schwächten.⁶⁶ Offiziell überließ Indien dem Inselstaat nur zwei Überwachungsradargeräte, doch gibt es Berichte, denen zufolge Indien auch ein Patrouillenboot und fünf Hubschrauber an Sri Lanka lieferte.⁶⁷

Im Mai 2009 erlitt die LTTE schließlich eine vernichtende Niederlage. Ihre Verbände und ihre Führungskader wurden zerschlagen. Indien hatte aufgrund seiner eigenen Erfahrungen, vor allem die Niederlage der IPKF und die Ermordung Rajiv Gandhis, ein großes Interesse an der vollständigen militärischen Ausschaltung der LTTE. Allerdings kritisierte Indien die hohe Zahl der zivilen Opfer durch massive Kriegsverbrechen in der Endphase der militärischen Kämpfe, die nach dem Bericht des VN-Generalsekretärs sowohl der LTTE als auch den srilankischen Streitkräften angelastet werden.⁶⁸

Auch nach dem Ende des Bürgerkriegs bestimmte die Tamilenfrage das bilaterale Verhältnis. Die srilankische Regierung war nicht willens, dem militärischen Triumph über die LTTE auch eine politische Beilegung des Konflikts folgen zu lassen. Genau dies mahnte Indien wiederum mehrfach an und verwies dabei auf den Vertrag von 1987, der bis heute die Blaupause für eine mögliche Friedensregelung und eine administrative Neugliederung Sri Lankas bildet. Zugleich engagierte sich die indische Regierung seit 2009 stark beim Wiederaufbau der zerstörten tamilischen Gebiete im Norden und Osten des Landes.

61 Die vier Co-Chairs waren Norwegen, Japan, die USA und die Europäische Union.

62 Vgl. Sakhuja, »India and Sri Lanka« [wie Fn. 59], S. 158.

63 Vgl. V. S. Sambandan, »Sri Lankan Police to Be Trained in India«, in: *The Hindu*, 29.9.2005, <www.hindu.com/2005/09/29/stories/2005092901211300.htm>; »Do Not Extend Military Aid to Sri Lanka: Vaiko«, in: *The Hindu*, 20.7.2006, <www.hindu.com/2006/07/20/stories/2006072006651000.htm> (Zugriff jeweils am 10.1.2014).

64 Vgl. V. S. Sambandan, »Sri Lankan Defence Team to Visit India«, in: *The Hindu*, 12.1.2004, <www.hindu.com/2004/01/12/stories/2004011203121200.htm> (Zugriff am 10.1.2014).

65 Vgl. V. Suryanarayan, »Sea Tigers – Threat to Indian Security«, in: *The Hindu*, 28.7.2004, <www.hindu.com/2004/07/28/stories/2004072802311000.htm> (Zugriff am 10.1.2014).

66 Vgl. »India's Naval Surveillance Big Help – FM«, *Ministry of Defence and Urban Development, Sri Lanka* (online), 30.12.2010, <www.defence.lk/new.asp?fname=20080605_01> (Zugriff am 10.1.2014).

67 Vgl. Sandra Destradi, *India and the Civil War in Sri Lanka: On the Failures of Regional Conflict Management in South Asia*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Dezember 2010 (GIGA Working Paper Nr. 154), S. 13/14.

68 *Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, o. O., November 2012 <www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf> (Zugriff am 10.1.2014).

Die innenpolitische Situation in Sri Lanka wurde deshalb auch wieder zu einem Thema in Indien, mit innen- und außenpolitischen Folgen. Auf Druck ihrer tamilischen Koalitionspartner stimmte die indische Regierung im Frühjahr 2012 im Menschenrechtsrat der VN für eine Resolution gegen Sri Lanka und damit erstmals für eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Nachbarstaats.⁶⁹

Trotz der politischen Spannungen setzten beide Staaten ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit fort. 2011 verständigten sich Neu-Delhi und Colombo auf einen jährlichen Verteidigungsdialog und auf regelmäßige Gespräche zwischen den Teilstreitkräften. Indien bot den srilankischen Sicherheitskräften 1400 Plätze in seinen Ausbildungseinrichtungen an und die Marineverbände beider Staaten führten erstmals gemeinsame Manöver in srilankischen Hoheitsgewässern durch.⁷⁰ 2012 kam es wegen der Ausbildung srilankischer Offiziere auf Stützpunkten im Bundesstaat Tamil Nadu zu heftigen Protesten, so dass das Verteidigungsministerium die Armeeangehörigen aus Sri Lanka zurückschicken musste.⁷¹

Im Frühjahr 2013 schließlich löste eine abermalige Debatte über Sri Lanka im Menschenrechtsrat der VN eine kurzfristige Regierungskrise in Neu-Delhi aus. Die indische Regierung unterstützte einen Resolutionsentwurf der USA, woraufhin die tamilische Partei Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) aus der Koalition der United Progressive Alliance (UPA) austrat. Die DMK kritisierte, dass die Regierung einer abgeschwächten Resolution zugestimmt und nicht die Forderungen der DMK unterstützt hatte, die unter anderem auf eine unabhängige und internationale Untersuchung der Kriegsverbrechen in Sri Lanka zielten.⁷² Als Reak-

tion auf die innenpolitischen Verwerfungen setzte die indische Regierung den vereinbarten jährlichen Verteidigungsdialog mit Sri Lanka vorübergehend aus.⁷³

Das Beispiel Sri Lanka zeigt, welche innenpolitischen Probleme sich aus der sicherheitspolitischen Kooperation Indiens mit seinen Nachbarstaaten ergeben können. Die indische Regierung hat allerdings auch bekräftigt, dass sie an der Zusammenarbeit festhalten wird und im Januar 2013 unter anderem ein Anti-Terror-Abkommen mit Sri Lanka unterzeichnet.⁷⁴ Die Ausbildung srilankischer Sicherheitskräfte wird vermutlich auf andere Bundesstaaten verlagert, um die Vorbehalte tamilischer Parteien zu umgehen. Die Trainingsunterstützung Indiens für Sri Lanka ist zum Teil sehr umfangreich. So räumte ein srilankischer Admiral ein, dass fast 80 Prozent der Offiziere der nationalen Streitkräfte Teile ihrer Ausbildung in Indien absolvieren.⁷⁵

Malediven

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Indien und den Malediven begann 1988. Im November jenes Jahres planten tamilische Rebellen bzw. Söldner aus Sri Lanka, die von maledivischen Geschäftsleuten in Sri Lanka engagiert worden waren, einen Umsturz auf den Malediven. Der Inselstaat verfügte zum damaligen Zeitpunkt weder über eine Armee noch über eine Marine, sondern lediglich über einen National Security Service (NSS), dem 1400 Personen angehörten. Präsident Maumoon Abdul Gayoom wandte sich deshalb an Indien mit der Bitte um militärische Unterstützung. Die indischen Einheiten konnten den Putsch-

⁶⁹ Vgl. »India Votes for Resolution against Sri Lanka«, in: *The Hindu*, 22.3.2012, <www.thehindu.com/news/international/india-votes-for-resolution-against-sri-lanka/article3150059.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

⁷⁰ Vgl. R. K. Radhakrishnan, »India Offers Training Slots for Sri Lankan Military Personnel«, in: *The Hindu*, 28.12.2010, <www.thehindu.com/news/international/india-offers-training-slots-for-sri-lankan-military-personnel/article1011469.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

⁷¹ Vgl. »All Sri Lankan Trainees to Be Sent Off Today: Defence Ministry«, in: *The Economic Times*, 6.7.2012, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-07-06/news/32566225_1_sri-lankan-air-defence-ministry-tamil> (Zugriff am 10.1.2014).

⁷² Vgl. »India Votes against Sri Lanka at UNHRC, DMK Slams Govt for Diluting Resolution«, in: *The Times of India*, 21.3.2013, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-03-21/india/37902646_1_llrc-unhrc-sri-lanka>; B. Kolappan, »DMK Quits UPA Ship, But Won't Sink It«, in: *The Hindu*, 19.3.2013,

<www.thehindu.com/news/national/dmk-quits-upa-ship-but-wont-sink-it/article4525097.ece> (Zugriff jeweils am 10.1.2014).

⁷³ Vgl. Vinay Kumar/Sandeep Dikshit, »Defence Dialogue with Sri Lanka Called Off«, in: *The Hindu*, 18.3.2013, <www.thehindu.com/news/national/defence-dialogue-with-sri-lanka-called-off/article4522570.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

⁷⁴ Vgl. J. Balaji, »Sri Lankans Will Continue to Train in India, Says Centre«, in: *The Hindu*, 27.8.2012, <www.thehindu.com/news/national/sri-lankans-will-continue-to-train-in-india-says-centre/article3827983.ece>; »India, Sri Lanka Sign Anti-terror, Tax Evasion Pacts«, in: *The Hindu*, 22.1.2013, <www.thehindu.com/news/national/india-sri-lanka-sign-antiterror-tax-evasion-pacts/article4332894.ece> (Zugriff jeweils am 10.1.2014).

⁷⁵ Vgl. Meera Srinivasan, »Navy Cadets of India, Sri Lanka Speak the Same Language«, in: *The Hindu*, 20.4.2013, <www.thehindu.com/news/international/south-asia/navy-cadets-of-india-sri-lanka-speak-the-same-language/article4636943.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

versuch rasch niederschlagen und die Rebellen festnehmen.⁷⁶

2005 entsandten die Malediven erstmals einen Verteidigungsattaché in ihre Botschaft in Neu-Delhi mit dem Auftrag, die militärischen Beziehungen zwischen beiden Ländern zu intensivieren. 2006 schenkte Indien den Malediven ein Schnellboot. Seit 2009 absolviert die indische Armee zusammen mit maledivischen Einheiten jedes Jahr Anti-Terror-Manöver, und die Flottenverbände beider Staaten führen regelmäßig gemeinsame Rettungsmanöver und Patrouillenfahrten durch. Indien hat die Malediven seitdem durch eine Reihe von Maßnahmen in die Überwachung seiner eigenen Inseln eingebunden, zum Beispiel durch die Aufstellung von Radaranlagen auf den Malediven und durch Überwachungsflüge der indischen Luftwaffe über der Inselgruppe.⁷⁷ Darüber hinaus haben Indien, die Malediven und Sri Lanka trilateral vereinbart, im Kampf gegen Piraterie, terroristische Netzwerke und Schmuggelaktivitäten in ihren Küstengewässern enger zusammenzuarbeiten.⁷⁸ Im Juli 2013 unterzeichneten die drei Staaten ein entsprechendes Abkommen.⁷⁹

⁷⁶ Vgl. Ravinatha Aryasinha, »Maldives, Sri Lanka and the India Factor«, *Himāl Southasian* (online), März 1997, <www.himalmag.com/component/content/article/2650-maldives-sri-lanka-and-the.html> (Zugriff am 10.1.2014).

⁷⁷ Vgl. Manu Pubby, »India Bringing Maldives into Its Security Net«, in: *The Indian Express*, 13.8.2009, <www.indianexpress.com/news/India-bringing-Maldives-into-its-security-net/501583> (Zugriff am 25.4.2013); Rajat Pandit, »India to Further Bolster Defence Cooperation with Maldives«, in: *The Times of India*, 15.4.2013, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-04-15/india/38555022_1_indian-ocean-region-india-and-maldives-maritime-patrol-and-surveillance>; Vinay Kumar, »India, Maldives Holding Joint Military Training Exercises«, in: *The Hindu*, 12.11.2012, <www.thehindu.com/news/national/india-maldives-holding-joint-military-training-exercises/article4091069.ece> (Zugriff jeweils am 10.1.2014). Zu Indien zählen die Andamanen und Nikobaren im Golf von Bengalen sowie die nördlich der Malediven gelegene Lakshadweep-Inselgruppe.

⁷⁸ Vgl. Vijay Sakhuja, *Maritime Security and Piracy: Issues, Responses and Multilateral Cooperation in South Asia*, Berlin u.a.: Konrad-Adenauer-Stiftung u.a., April 2013 (EU-Asia Dialogue, Research Paper).

⁷⁹ Vgl. Meera Srinivasan, »Indian Ocean Security Pact Signed«, in: *The Hindu*, 9.7.2013, <www.thehindu.com/news/international/south-asia/indian-ocean-security-pact-signed/article4898042.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

Die multilaterale Ebene: Sicherheit in der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)

Die 1985 gegründete SAARC zählt im weltweiten Vergleich eher zu den erfolglosen Beispielen regionaler Kooperation. Die bilateralen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten und die fehlende wirtschaftliche Komplementarität gelten als die wichtigsten Ursachen für den eher mühsamen Prozess der Zusammenarbeit. Offiziell waren die bilateralen Konflikte innerhalb der SAARC von der Agenda ausgeschlossen. Dennoch nutzen die Mitgliedstaaten immer wieder die SAARC-Gipfeltreffen, um die verschiedenen bilateralen Konflikte, zum Beispiel die Spannungen zwischen Indien und Pakistan oder den Tamilenkonflikt in Sri Lanka, auf höchster politischer Ebene zu erörtern.

Im Kontext der SAARC gibt es nur wenige Instrumente im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Das wichtigste Dokument ist die bereits 1987 unterzeichnete SAARC-Konvention im Kampf gegen den Terrorismus (Regional Convention on Suppression of Terrorism). Da sich jedoch Indien und Pakistan aufgrund des Kaschmirkonflikts nicht auf eine gemeinsame Definition von Terrorismus verständigen konnten, blieb das Dokument folgenlos. Im Anschluss an die VN-Deklaration 1373 vom 28. September 2001 verabschiedete die SAARC ein Zusatzprotokoll (Additional Protocol to the SAARC Regional Convention on Terrorism). Die gemeinsame terroristische Bedrohung wurde auf verschiedenen SAARC-Gipfeltreffen zwar thematisiert, doch konkrete Formen der Zusammenarbeit entwickelten sich nur sehr zögerlich.⁸⁰

Im Jahr 1992 etablierten die Innenminister der Mitgliedstaaten ein SAARC Drug Offences Monitoring Desk (SDOMD) in Colombo, um Informationen über den regionalen Drogenhandel und die ihn betreibenden Netzwerke zu bündeln. 1995 wurde ebenfalls in Sri Lanka ein SAARC Terrorist Offences Monitoring Desk (STOMD) gegründet mit dem Ziel, Informationen über terroristische Aktivitäten zu sammeln und auszutauschen.⁸¹ Zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und zu Themen wie Waffen-, Drogen- und Menschenhandel sowie Geldwäsche gibt es seit 1996 jährliche Treffen der Polizeichefs der

⁸⁰ Vgl. Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, Basingstoke/New York 2013, S. 104–105.

⁸¹ Vgl. SAARC Secretariat, »SAARC Terrorist Offences Monitoring Desk (STOMD)«, <http://saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=24> (Zugriff am 10.1.2014).

SAARC-Staaten, die seit 2007 sogar zweimal pro Jahr stattfinden sollen.⁸² Seit 2006 beraten die Mitgliedstaaten über die Einrichtung von SAARCPOL, einer gemeinsamen regionalen Polizeibehörde, die analog den Strukturen von Interpol aufgebaut sein soll.⁸³

Obwohl die Mitgliedstaaten im grenzüberschreitenden Terrorismus und in der organisierten Kriminalität gemeinsame Probleme erkennen, ist es bislang kaum zu einer nennenswerten Zusammenarbeit im Kontext der SAARC gekommen. So haben sich Indien und Pakistan aufgrund ihrer Spannungen bis heute auf kein Auslieferungsabkommen einigen können.⁸⁴ 2008 verständigten sich die Mitglieder zwar auf eine SAARC Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, die aber auch eine Reihe von Ausnahmen vorsieht, um die Zusammenarbeit einzuschränken. Zudem ist diese Konvention noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Indien hat deshalb eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten getroffen und bemüht sich auch um ein entsprechendes Abkommen mit Pakistan.⁸⁵ Der multilaterale SAARC-Rahmen ist bisher zu schwach geblieben, um der sicherheitspolitischen Kooperation neue, weiterführende Impulse zu verleihen.⁸⁶

⁸² Vgl. dass., »SAARC Conference on Cooperation in Police Matters«, <http://saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=20>; vgl. »SAARC Home Ministers' Conference Concludes«, in: *The Economic Times*, 25.10.2007, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2007-10-25/news/27667901_1_saarc-home-ministers-islamabad-assistance-in-criminal-matters> (Zugriff jeweils am 10.1.2014).

⁸³ Vgl. »Rare Blend. Regional Police Force, SAARCPOL, May Become a Reality Soon«, in: *Force*, September 2012, <www.forceindia.net/SepCoverstory14.aspx> (Zugriff am 10.1.2014).

⁸⁴ Vgl. Sandy Gordon, »Regionalism and Cross-Border Cooperation against Crime and Terrorism in the Asia-Pacific«, in: *Security Challenges*, 5 (Sommer 2009) 4, S. 75–102 (85).

⁸⁵ Vgl. »Pakistan to Examine India's Request for an Extradition Treaty«, in: *The Economic Times*, 28.5.2012, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-05-28/news/31877077_1_extradition-treaty-mutual-legal-assistance-treaty-indian-request> (Zugriff am 10.1.2014).

⁸⁶ Vgl. Ganguly, *Counterterrorism Cooperation in South Asia* [wie Fn. 8], S. 8/9; Gordon, »Regionalism and Cross-Border Cooperation against Crime and Terrorism in the Asia-Pacific« [wie Fn. 84], S. 93/94; Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism* [wie Fn. 80], S. 106.

Potential und Grenzen der Zusammenarbeit

Gemessen an den bilateralen Konflikten und politischen Vorbehalten, die es zwischen Indien und seinen Nachbarn gibt, hat sich in den letzten Jahren doch ein erstaunliches Geflecht von unterschiedlichen Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit entwickelt. Dieser Prozess ist zugleich vermutlich auch ein Gradmesser für innenpolitische Veränderungen und die Verbesserung der bilateralen Beziehungen. Abhängig vom Stand der bilateralen Beziehungen umfasst die sicherheitspolitische Kooperation vertrauensbildende Maßnahmen, gemeinsame Ausbildungs- und Trainingsprojekte bis hin zur Unterstützung bei militärischen Operationen. Am stärksten ist die Ausbildungskomponente entwickelt, zum Beispiel in den Beziehungen mit Bhutan, Nepal und Sri Lanka. Allerdings fehlen hier genauere Zahlenangaben, so dass sich eine Einordnung in den Gesamtkontext der bilateralen Beziehungen, wie bei anderen Maßnahmen auch, als schwierig erweist. Noch schwieriger ist dies bei der polizeilichen Kooperation. Unklar ist nach wie vor, ob und wenn ja, welche konkreten Formen der Zusammenarbeit sich aus den Treffen der Polizeichefs auf SAARC-Ebene ergeben. Offen bleibt auch die Frage, ob im Hinblick auf die Polizeibehörden in den Grenzregionen, unabhängig von den jeweiligen Grenztruppen, Absprachen getroffen wurden, die die Zusammenarbeit mit Dienststellen in den Nachbarstaaten erlauben, um zum Beispiel gezielt gegen Schmuggel vorzugehen.

Ursachen der Kooperation

Es lassen sich eine Reihe von Faktoren und Entwicklungen identifizieren, die vermutlich dazu beigetragen haben, dass sich die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in den letzten Jahren intensiviert hat.

Die nationale Ebene: Demokratie und innere Konflikte

Es gehört zu den Besonderheiten Südasiens, dass die Region einerseits gemessen an der absoluten Zahl der armen Bevölkerung im globalen Vergleich weiterhin das größte »Armenhaus« darstellt, andererseits sich in allen Staaten aber mittlerweile zumindest formal demokratisch gewählte Regierungen an der Macht befinden. Dies widerspricht der modernisierungstheoretischen Annahme, dass ein Minimum an wirtschaftlicher Entwicklung die Voraussetzung ist für demokratische Regierungsformen. Es ist aber nicht die Dynamik des »demokratischen Friedens« und der mit diesem Konzept verknüpften These, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, die die sicherheitspolitische Kooperation erklärt. Im Vergleich zu etablierten demokratischen Systemen weisen oft gerade junge Demokratien eine höhere Anfälligkeit für außenpolitisches Konfliktverhalten auf.

Allerdings zeigen die Beispiele Pakistan und Bangladesch, dass es durchaus eine Verbindung zwischen demokratischer Regierungsform, nämlich durch die jeweiligen Regierungskonstellationen, und den Perspektiven der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit gibt. So datieren die ersten Ansätze einer sicherheitspolitischen Kooperation durch vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Indien und Pakistan auf die erste Amtszeit von Benazir Bhutto nach ihrer Wahl 1988. Allerdings ist der Fall Pakistan auch ein Beleg dafür, wie schwierig es für demokratische Regierungen ist, sich gegen mächtige Vetoakteure wie die Armee oder Teile des Sicherheitsapparats durchzusetzen, wenn es um die Verbesserung oder Neugestaltung des Verhältnisses zu Indien ging. Der vom pakistanischen Militär unter General Musharraf initiierte Kargil-Krieg stoppte im Frühsommer 1999 die im Frühjahr des gleichen Jahres begonnene Annäherung im Rahmen des sogenannten Lahore-Prozesses. Der

Anschlag in Mumbai im November 2008 beendete den Verbunddialog, der die bilateralen Beziehungen seit 2004 deutlich verbessert hatte.

Im Falle Bangladeschs stehen und fallen die Phasen eines konstruktiven Verhältnisses mit Indien mit den Regierungszeiten der Awami-Liga zusammen. Der demokratische Wettbewerb hat hier wie in kaum einem anderen Staat der Region unmittelbare Folgen für die sicherheitspolitische Kooperation gehabt, vor allem hinsichtlich des Umgangs mit militanten Gruppen.

Überdies ist in den letzten Jahren eine Annäherung der Bedrohungsszenarien zu beobachten. Die wachsende Bereitschaft der südasiatischen Staaten, mit Indien militärisch zusammenzuarbeiten, verweist darauf, dass nicht mehr der ungeliebte Nachbar, sondern die jeweiligen nationalen Konflikte als größte Bedrohung angesehen werden. Da eine Reihe von Aufstandsbewegungen grenzüberschreitend sind, dürfte dies in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, dass sich die Bedrohungsperzeptionen zwischen Indien und den Nachbarstaaten mehr und mehr angeglichen haben. Damit hat sich eine neue Grundlage für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit entwickelt, die zum Beispiel in den 1980er Jahren noch undenkbar gewesen wäre. Beispiele hierfür sind die Kooperation mit Bhutan und Bangladesch gegen aufständische Gruppen im Nordosten Indiens, das gemeinsame Vorgehen mit Sri Lanka gegenüber der LTTE und der mit Bangladesch geführte Kampf gegen islamistische Extremisten. Selbst die pakistanische Armeeführung hat 2012 erklärt, dass die größte Bedrohung des Landes im Innern zu suchen ist und nicht länger in Gestalt Indiens von außen herantritt.⁸⁷ Dieser Wandel der Bedrohungsanalyse innerhalb der Armee dürfte die pakistanische Annäherung an Indien und die Bereitschaft zu neuen vertrauensbildenden Maßnahmen gefördert haben.

⁸⁷ Vgl. »Pakistan Army Sees ›Internal Threats‹ as Greatest Security Risk«, in: *Dawn*, 2.1.2013, <www.dawn.com/news/775781/pakistan-army-sees-internal-threats-as-greatest-security-risk> (Zugriff am 2.1.2013).

Die internationale Ebene

Im internationalen Bereich lassen sich drei Entwicklungen identifizieren, die dazu beigetragen haben, dass sich die Sicherheitskooperation in Südasiens in den letzten Jahren intensiviert hat. Dies sind, erstens, die veränderte Außenpolitik Indiens gegenüber den Nachbarstaaten, zweitens die SAARC-Demokratie-Charta und drittens die Rolle externer Akteure.

Indische Südasienspolitik: Von der Indira- zur Manmohan-Doktrin

Die Annäherung der Bedrohungsperspektiven erklärt sich zum Teil auch aus dem Wandel der indischen Außenpolitik gegenüber den Nachbarstaaten nach 1991. Gemäß der bis dahin nachwirkenden Indira-Doktrin, benannt nach Premierministerin Indira Gandhi, war die Region Südasiens Teil der nationalen Sicherheitskonzeption Indiens. Interne Konflikte in den Nachbarstaaten sollten nur mit Hilfe Neu-Delhis und ohne die Einbeziehung externer Großmächte oder internationaler Organisationen beigelegt werden.⁸⁸

Mit der wirtschaftspolitischen Liberalisierung nach 1991 hat sich auch die indische Außenpolitik grundlegend gewandelt. Seitdem stehen ausländische Direktinvestitionen, Exportförderung und Weltmarktintegration im Vordergrund, um die nationale Entwicklung voranzutreiben. Aus indischer Perspektive wird der südasiatische Raum heute weniger unter dem Aspekt seiner Relevanz für die nationale Sicherheit als vielmehr seiner Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Landes gesehen. In der Gujral-Doktrin, benannt nach Premierminister I. K. Gujral, kam diese gewandelte Perspektive in dem Begriff der Non-Reziprozität zum Ausdruck, das heißt, Indien ist seitdem in bilateralen Konflikten eher zu einseitigen Zugeständnissen gegenüber den kleineren Nachbarstaaten bereit, was bis dahin de facto undenkbar gewesen war.⁸⁹ Die Verträge zur Wasserverteilung mit Nepal und Bangladesch aus den 1990er Jahren sind von diesem Geist der Gujral-Doktrin geprägt. Die nachfolgende BJP-Regierung unter Premierminister Vajpayee setzte diese Politik fort. Trotz des Anschlags

⁸⁸ Vgl. Devin T. Hagerty, »India's Regional Security Doctrine«, in: *Asian Survey*, 31 (April 1991) 4, S. 351–363; Bhabani Sen Gupta, »India: The Next Great Power«, in: Lalit Mansingh et al. (Hg.), *Indian Foreign Policy. Agenda for the 21st Century*, Bd. 1, Neu-Delhi 1997, S. 129–140.

⁸⁹ Vgl. I. K. Gujral, *A Foreign Policy for India*, o.O. 1998.

islamistischer Gruppen auf das indische Parlament im Dezember 2001 und die nachfolgende Krise im Sommer 2002 entschloss sich Vajpayee im Frühjahr 2003 zu einem erneuten Verhandlungsangebot an Pakistan, aus dem der bis 2008 anhaltende Verbunddialog entstand. Auch die von der Kongresspartei dominierte Regierung der United Progressive Alliance (UPA) unter Manmohan Singh hielt nach 2004 an dieser Strategie fest. Die nach ihm benannte Manmohan-Doktrin rückte die wirtschaftlichen Beziehungen in den Mittelpunkt der Außenpolitik mit dem Ziel, die nationale Entwicklung zu forcieren, Indien mehr Gewicht im Dialog mit den Großmächten zu verleihen und die Beziehungen mit den Nachbarstaaten freundschaftlicher zu gestalten.⁹⁰ Premierminister Manmohan Singh hat im Mai 2013 erklärt, dass Indien sein sicherheitspolitisches Engagement gegenüber den Staaten in Südasiens und im Indischen Ozean erhöhen will.⁹¹ Die geplante Vertiefung der Beziehungen im technologischen und rüstungspolitischen Bereich könnte allerdings bei einigen SAARC-Staaten auf größere Vorbehalte stoßen, als dies bei Ländern in Südasiens zu erwarten ist.

Diese neuen außenpolitischen Grundsätze Indiens, verbunden mit einer Reihe einseitiger politischer und wirtschaftlicher Zugeständnisse gegenüber den Nachbarn, etwa zu dem Zweck, den intraregionalen Handel zu fördern, mögen keine durchschlagenden Erfolge gebracht haben. So liegt zum Beispiel der Handel innerhalb der SAARC-Staaten trotz verschiedener indischer Initiativen bei lediglich fünf Prozent. Aber der Kurswechsel in der Außenpolitik Neu-Delhis hat vermutlich doch eine Signalwirkung gegenüber den Nachbarstaaten. Sofern dort eine indienfreundliche Regierung im Amt war, verloren die althergebrachten außenpolitischen Frontstellungen und Feindbilder der 1970er und 1980er Jahre allmählich an Bedeutung.

⁹⁰ Vgl. Raja C. Mohan, »The Manmohan Doctrine«, in: *Daily Times*, 28.2.2005, <www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=story_28-2-2005_pg3_5> (Zugriff am 13.7.2012); Sanjaya Baru, *India and the World – Economics and Politics of the Manmohan Singh Doctrine in Foreign Policy*, Singapur: Institute of South Asian Studies, National University of Singapore, November 2008 (Working Paper Nr. 53).

⁹¹ Vgl. Vinay Kumar, »India Well Positioned to Become a Net Provider of Security: Manmohan Singh«, in: *The Hindu*, 23.5.2013, <www.thehindu.com/news/national/india-well-positioned-to-become-a-net-provider-of-security-manmohan-singh/article4742337.ece> (Zugriff am 10.1.2014).

Tabelle

Waffenimporte aus China und Indien (in Mio. US-Dollar)

Länder in Südasien	Importe aus China				Importe aus Indien			
	1995	2000	2008	2012	1995	2000	2008	2012
Bangladesch	9	11	10	301	-	-	-	-
Nepal	-	-	-	-	-	-	-	-
Pakistan	261	68	250	852	-	-	-	-
Sri Lanka	15	29	53	-	-	16	11	-

Quelle: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Arms Transfers Database*, <www.sipri.org/databases/armstransfers> (eingesehen am 19.7.2013).

Die multilaterale Ebene: Die SAARC-Demokratie-Charta

Die Leistungsfähigkeit der demokratischen Regime in Südasien ist im internationalen Maßstab vergleichsweise schwach, wie zum Beispiel die Governance-Indikatoren der Weltbank zeigen. Zudem ist der demokratische Wettbewerb wiederholt zu Krisen und Bürgerkriegen eskaliert, wie zum Beispiel in Sri Lanka und Nepal. Trotz aller Defizite gibt es in den Staaten Südasiens jedoch ein sehr hohes Vertrauen in demokratische Systeme, wie einschlägige Umfragen dokumentieren.⁹² Der Wunsch nach Demokratie spiegelt sich auch im Widerstand gegen autoritäre Regierungsformen wie in Bangladesch, Pakistan und Nepal nieder und führte dort Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre zu einer Demokratisierung.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass sich die SAARC 2009 auf eine gemeinsame Demokratie-Charta (Charter of Democracy) verständigte.⁹³ Im Falle eines Militärputsches in einem SAARC-Staat hätten die anderen Mitglieder damit eine institutionelle Handhabe für Sanktionen, wie Indien sie 2005 gegenüber der nepalesischen Monarchie eingesetzt hatte. Diese gemeinsame demokratische Wertebasis im regionalen Kontext mag vielleicht kein schlagkräftiges Instrument sein, hat aber einen hohen Symbolgehalt. Denn auf dieser Basis können auch neue Kommunikationskanäle zwischen Parlamenten, Parteien und der Zivilgesellschaft entstehen, die dazu beitragen, die alt-hergebrachten Feindbilder langfristig zu überwinden. Solche Prozesse können darüber hinaus auch die An-

gleichung der innenpolitischen Bedrohungsperzeptionen begünstigen.

Die Rolle externer Akteure: Der China-Faktor

Ein weiterer, für Indien außenpolitisch wichtiger Faktor ist das wachsende Engagement Chinas in Südasien. Die kleineren Nachbarstaaten haben seit jeher die chinesische Karte gespielt, um Unterstützung in ihren Konflikten mit Indien zu erhalten. Am stärksten war dies im Fall Pakistans zu beobachten, aber auch die anderen südasiatischen Staaten haben in den letzten Jahren systematisch ihre wirtschaftlichen, politischen und militärischen Beziehungen zu Peking ausgebaut.⁹⁴

Bei vielen der hier aufgeführten Aktivitäten zwischen Indien und seinen Nachbarn handelt es sich um verschiedene Formen von vertrauensbildenden Maßnahmen, um Ausbildungs- und Trainingsprogramme, geheimdienstliche Absprachen, Manöver und Militäroperationen. Ein wichtiger Aspekt der sicherheitspolitischen Kooperation, nämlich Rüstungsexporte, fehlt hingegen fast vollständig in diesem Spektrum. Der Vergleich der Rüstungsimporte aus China und Indien in vier Staaten Südasiens ergibt ein eindeutiges Bild: Indien ist in puncto Rüstungstechnologie und Waffenexporte für die Nachbarstaaten kein attraktiver Partner (siehe Tabelle).

Das chinesische Engagement ist aber kein Hindernis für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Südasien. Erstens hat China auch seine Beziehungen zu Indien in den letzten Jahren auf allen Ebenen in-

⁹² Harsh Sethi (Hg.), *State of Democracy in South Asia*, Neu-Delhi 2008, S. 11.

⁹³ Vgl. SAARC Secretariat, »SAARC Charter of Democracy«, <www.saarc-sec.org/SAARC-Charter-of-Democracy/88/> (Zugriff am 23.7.2013).

⁹⁴ Vgl. Christian Wagner, *Indien als Regionalmacht und Chinas wachsender Einfluss in Südasien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2012 (SWP-Studie 21/2012).

tensiviert, obwohl es auch immer wieder zu Spannungen aufgrund von Grenzzwischenfällen kommt. Zweitens zeigt sich, dass China im Unterschied zu früher wenig Interesse daran hat, sich in die innen- bzw. zwischenstaatlichen Konflikte in Südasien einzumischen. Am deutlichsten ist dies im Fall Pakistans zu beobachten, das einer der wenigen strategischen Partner Pekings ist. Allerdings unterstützt die chinesische Regierung seit vielen Jahren nicht die pakistanische Position in der Kaschmirfrage, sondern die Haltung Indiens, und drängt wie andere Großmächte deshalb auf bilaterale Gespräche zwischen den Streitparteien und nicht, wie von Pakistan vielfach gefordert, auf eine Umsetzung der VN-Resolutionen. Die militärische Zusammenarbeit der südasiatischen Staaten mit China richtet sich somit heute nicht mehr automatisch gegen Indien. Wenn dies weiterhin der Fall wäre, würde es weniger sicherheitspolitische Kooperation zwischen Indien und seinen Nachbarn geben, doch hat diese wie gesehen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Drittens teilt China aufgrund seiner innenpolitischen Probleme mit der tibetischen Minderheit und der muslimischen Bevölkerung in Xinjiang (Uiguren) die in Südasien vorherrschenden sicherheitspolitischen Bedrohungsperzeptionen und kooperiert zum Beispiel mit Pakistan, damit Ausbildungslager militanter Uiguren in den Stammesgebieten an der afghanischen Grenze gezielt bekämpft werden.

Ausblick: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsarchitektur in Südasien?

Aufgrund seiner verschiedenen territorialen, politischen, religiösen und sozialen Konflikte wird Südasien auch in den nächsten Jahren eine der Weltregionen mit dem höchsten Krisenpotential sein. Gleichwohl hat sich die regionale Sicherheit in den letzten Jahren verbessert.

Die Wahrscheinlichkeit eines nuklearen Konflikts zwischen Indien und Pakistan, die in den 1990er Jahren durch permanente Spannungen heraufbeschworen wurde, hat durch die Annäherung beider Staaten eher abgenommen. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen ergeben sich heute stärker aus den innenpolitischen Konfliktherden in den einzelnen Staaten. Hinzu kam der Wandel der indischen Außenpolitik, die Südasien heute nicht mehr als eine für die eigene nationale Sicherheit wichtige Region, sondern eher als einen für die wirtschaftliche Entwicklung Indiens unverzichtbaren Markt versteht, ein Perspektivwechsel, der in einseitigen Handelserleichterungen und politischen Zugeständnissen in bilateralen Konflikten sichtbar wird. Zugleich verweist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Nachbarn darauf, dass Indien Sicherheit heute durch Kooperation und nicht mehr wie früher zu Zeiten der Indira-Doktrin durch Intervention erreichen will. Diese innen- und außenpolitischen Veränderungen haben neue Möglichkeiten der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in der krisengeschüttelten Region eröffnet.

Die Kooperation zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus. Erstens verläuft sie bisher eher bilateral (zwischen Indien und den Nachbarn) als regional bzw. multilateral (zum Beispiel auf SAARC-Ebene). Zweitens ist sie aber weiterhin vom Gesamtkontext der bilateralen Beziehungen, das heißt von der politischen »Großwetterlage« abhängig. Sie ist damit sehr unterschiedlich ausgeprägt und bleibt störungsanfällig. Die Bandbreite der Kooperation reicht von vertrauensbildenden Maßnahmen, wie zwischen Indien und Pakistan, über Ausbildungs- und Austauschprogramme für Offiziere, wie zwischen Indien und Afghanistan und Sri Lanka, bis hin zu koordinierten militärischen Operationen, wie mit Bhutan. Drittens ist die Sicherheitskooperation nicht exklusiv, das heißt die militärischen Beziehungen der Nachbarstaaten zu Großmächten wie

China oder den USA spielen weiterhin eine wichtige Rolle. Allerdings zeigt sich, dass die Großmächte wenig Interesse haben, sich in innen- oder grenzüberschreitende Konflikte in der Region einzumischen.

Trotz der verschiedenen Ansätze zur Zusammenarbeit ist in absehbarer Zeit kaum zu erwarten, dass sich Südasien zu einer »sicherheitspolitischen Gemeinschaft« zum Beispiel im Sinne von Karl W. Deutsch entwickeln wird.⁹⁵ Dazu müsste zunächst der allgemeine Prozess der regionalen Zusammenarbeit, das heißt die SAARC, massive Fortschritte machen, vor allem im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich. Doch selbst eine hohe wirtschaftliche Interdependenz, wie sie zum Beispiel in Ostasien zwischen China und Japan gegeben ist, hat bislang kaum zu einer Annäherung in sicherheitspolitischen Konflikten geführt. Auf der anderen Seite war die schwache wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der SAARC kein Hindernis für die Staaten, neue sicherheitspolitische Maßnahmen zu beginnen. Am ehesten ist das ambitionierte Modell einer sicherheitspolitischen Gemeinschaft in Asien noch innerhalb der ASEAN zu erwarten.

In Analogie zu der Diskussion über den »weichen« (soft) bzw. »offenen« (open) wirtschaftspolitischen Regionalismus wird vermutlich auch die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Asien eine Ansammlung sehr unterschiedlicher bi- und multilateraler Beziehungen bleiben und durch eine schwache Institutionalisierung sowie ein wechselhaftes Engagement externer Großmächte gekennzeichnet sein. In welchem Maße bilateral oder multilateral die dabei entstehenden Sicherheitsarchitekturen in den einzelnen Regionen Asiens ausfallen werden, wird von den jeweiligen regionalen Gegebenheiten abhängig bleiben.

⁹⁵ Vgl. Karl W. Deutsch/Sidney A. Burrell, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.

Abkürzungen

AL	Awami-Liga
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASF	Afghan Security Forces
BDCC	Border District Coordination Committee (Indien-Nepal)
BNP	Bangladesh Nationalist Party
BSF	Border Security Force (Indien)
DGMO	Director General of Military Operations
DMK	Dravida Munnetra Kazhagam (Dravidischer Fortschrittsbund)
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
IM	Indian Mujahideen
IMTRAT	Indian Military Training Team
IPCS	Institute of Peace and Conflict Studies (Neu-Delhi)
IPKF	Indian Peace Keeping Forces
ISI	Inter-Services Intelligence (pakistanischer Militärsgeheimdienst)
ITEC	Indian Technical and Economic Cooperation Programme
JATM	Joint Anti-Terror Mechanism (Indien-Pakistan)
JNU	Jawaharlal Nehru University
JWG	Joint Working Group on Border Management (Indien-Nepal)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LeT	Lashkar-e-Toiba
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
NDTV	New Delhi Television
NIBCGSI	Nepal-India Bilateral Consultative Group on Security Issues
NSS	National Security Service (Malediven)
ORF	Observer Research Foundation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SATP	South Asia Terrorism Portal
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLMM	Sri Lanka Monitoring Mission
SDOMD	SAARC Drug Offences Monitoring Desk
STOMD	SAARC Terrorist Offences Monitoring Desk
UPA	United Progressive Alliance (Indien)
VN	Vereinte Nationen