

Wagner, Christian

Research Report

Die Falle von Mumbai: Krise oder Chance für die indisch-pakistanischen Beziehungen?

SWP-Aktuell, No. 86/2008

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Wagner, Christian (2008) : Die Falle von Mumbai: Krise oder Chance für die indisch-pakistanischen Beziehungen?, SWP-Aktuell, No. 86/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254804>

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.

Die Falle von Mumbai

Krise oder Chance für die indisch-pakistanischen Beziehungen?

Christian Wagner

Der Terroranschlag in Mumbai am 26. November 2008 stellte in vielerlei Hinsicht eine neue Form und Dimension des Terrorismus in Indien dar. Zum ersten Mal wurde ein so hochgradig koordinierter Anschlag in einer indischen Metropole durchgeführt, bei dem auch westliche Ausländer gezielt attackiert wurden. Absicht der Attentäter war es, Indien zu destabilisieren, Unruhen zwischen Hindus und Muslimen zu provozieren und den Prozess der Annäherung zwischen Indien und Pakistan zu beenden. Insofern ist der Anschlag für beide Staaten eine Falle, der sie nur entgehen können, wenn sie die Herausforderungen meistern, die ihnen nun gestellt sind. Indien muss eine angemessene außenpolitische, Pakistan eine angemessene innenpolitische Antwort auf die Herausforderung finden. Wenn es beiden Seiten gelingt, die von den Terroristen provozierte zwischenstaatliche Eskalation zu vermeiden, kann aus der Krise sogar die Chance für eine Ausweitung der Zusammenarbeit erwachsen. Denn erstmals haben Indien und Pakistan mit islamistischen Terrorgruppen wie Lashkar-e-Toiba, der der Anschlag zugerechnet wird, einen gemeinsamen Feind, der nicht nur beide Regierungen, sondern auch die internationale Ordnung herausfordert.

Vor allem zwei Aspekte des Anschlags in Mumbai waren neu für den Terror in Indien. Erstens hielten die Kämpfe zwischen Sicherheitskräften und Terroristen die Finanz- und Wirtschaftsmetropole Mumbai mehr als sechzig Stunden in Atem. Die koordinierte Ausführung und die ihr vorausgehende monatelange Vorbereitung erinnerten an die Anschläge vom 11. September 2001. Zweitens griffen die Attentäter gezielt westliche Ausländer und ein jüdisches Zentrum an, was ebenfalls in dieser Form bis dahin noch nicht in Indien vorgekommen

war und dem Anschlag eine globale Dimension verlieh.

Die Attentäter von Mumbai werden in den Reihen der Lashkar-e-Toiba (LeT; wörtlich: »Armee der Reinen«) vermutet. Diese militante islamistische Organisation wurde in den neunziger Jahren vom pakistanischen Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) gefördert und kämpfte in Kaschmir für dessen Anschluss an Pakistan. Mitglieder der LeT waren unter anderem an der letztlich gescheiterten Erstürmung des indischen Parlaments im Dezember 2001

beteiligt. Diese Attacke löste im Sommer 2002 die vorläufig letzte Krise zwischen Indien und Pakistan aus, die beide Staaten an den Rand des Krieges und einer nuklearen Eskalation brachte. LeT fordert die Befreiung Kaschmirs, die Zerschlagung Indiens und eine Islamisierung des Subkontinents. Die Gruppe rekrutiert sich vor allem aus Punjabis und Kaschmiris und hat ihre Hauptstützpunkte im Punjab, dem Herzland Pakistans, sowie im pakistanischen Teil Kaschmirs. Die LeT richtet ihre Aktionen vornehmlich gegen Indien, hat aber eine Reihe von Verbindungen zu al-Qaida und teilt deren anti-westliche Ideologie, wie die Angriffe auf Ausländer und das jüdische Zentrum in Mumbai zeigten. An der Vorbereitung des Anschlags in Mumbai waren vermutlich auch Islamisten aus Indien und Bangladesch beteiligt, was die regionale Reichweite der LeT erkennen lässt.

Die Herausforderung für Indien: Welche außenpolitische Reaktion?

Der Anschlag in Mumbai, der von indischen Kommentatoren als der 11. September Indiens bezeichnet wird, reiht sich, trotz seiner neuen Elemente, in eine lange Serie ähnlich gelagerter Anschläge der letzten Jahre ein. Sie richteten sich vor allem gegen den 2003 beginnenden indisch-pakistanischen Friedensprozess. Seitdem haben sich die bilateralen Beziehungen, die über fünfzig Jahre lang vom Konflikt um Kaschmir bestimmt worden waren, stetig verbessert.

Der Anschlag vom 26. November ist die bislang größte Herausforderung für den indisch-pakistanischen Friedensprozess. Im Vorfeld der 2009 in Indien anstehenden Wahlen, in denen das Thema innere Sicherheit neben der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmend sein wird, steht die Regierung von Manmohan Singh vor einem Dilemma: Einerseits muss sie Stärke gegenüber Pakistan demonstrieren, will sie das Thema innere Sicherheit nicht der hindu-nationalistischen Bharatiya Janata Party

(BJP) überlassen. Andererseits kann sie kein Interesse an einer Eskalation der Lage haben, die eine Krise mit Pakistan herbeiführen könnte. Auch wenn nationalistische Kreise eine deutliche Antwort Indiens und sogar Militärschläge gegen Lager islamistischer Gruppen in Pakistan forderten, ist nicht damit zu rechnen, dass die indische Regierung diesem Druck nachgeben wird. Selbst die seinerzeit amtierende hindu-nationalistische Regierung hatte im Kargil-Krieg 1999 auf Militärschläge in den pakistanischen Teilen Kaschmirs verzichtet.

Eine Eskalation wäre zugleich auch ein empfindlicher Rückschlag für die indische Außenpolitik auf regionaler und globaler Ebene. Indien setzt seit Mitte der neunziger Jahre gegenüber den Nachbarn in Südasien auf den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Der neue außenpolitische Kurs hat die regionale Sicherheit in Südasien seitdem verbessert. Eine Krise wie 2002 würde Südasien wieder zu einer Region chronischer Instabilität machen, mit abschreckender Wirkung auf ausländische Investoren. Indien würde sein Image als verantwortungsvolle Großmacht aufs Spiel setzen, sollte die Regierung in Neu-Delhi das Recht für sich in Anspruch nehmen, Militäroperationen gegen Lager der LeT auf pakistanischem Territorium durchzuführen. Eine Eskalation der Krise würde schließlich eine Verlegung pakistanischer Truppen von den Stammesgebieten an die Grenze zu Indien zur Folge haben. Dies würde den Anti-Terror-Kampf in Pakistan schwächen, was ebenfalls nicht im Interesse Indiens liegt. Unter diesen Umständen sind die Handlungsmöglichkeiten Neu-Delhis begrenzt. Vermutlich wird Indien eine Reihe von Gesprächen mit Pakistan auf Eis legen und einige Vereinbarungen über Maßnahmen zur Reiseerleichterung und Ausweitung des Handels vorübergehend aussetzen. Mittelfristig, spätestens nach den Wahlen im nächsten Jahr, wird aber auch Indien den Dialog mit Pakistan wieder aufnehmen und fortsetzen wollen.

Die Herausforderung für Pakistan: Welche innenpolitische Reaktion?

Der Anschlag in Mumbai verweist auf verschiedene Konflikte in Pakistan, die hinter den Kulissen schwelen. Dies ist erstens die Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Politik der Annäherung an Indien, zweitens der Disput über das Verhältnis zwischen Regierung und Militär sowie drittens jener über die Rolle des ISI gegenüber Organisationen wie LeT.

Die neue Regierung von Premierminister Gilani und Präsident Zardari setzt seit den Wahlen im Februar 2008 den von Präsident Musharraf eingeleiteten Kurs der außenpolitischen Annäherung an Indien fort. Zardari und Außenminister Qureshi haben seither weitere, lange als unverrückbar geltende Positionen der pakistanischen Politik gegenüber Indien in Frage gestellt. So bezeichnete Zardari militante Gruppen in Kaschmir erstmals als »Terroristen«, wandte sich gegen die Erstschlag-Doktrin pakistanischer Militärs und sah in Indien keine Bedrohung mehr für Pakistan. Kaschmir spielt nur noch eine untergeordnete Rolle in der offiziellen Politik.

Angesichts der dominierenden Rolle der Streitkräfte verwundert es nicht, dass der von Musharraf eingeleitete außenpolitische Wechsel gegenüber Indien sowie die Zusammenarbeit mit den USA im Anti-Terror-Kampf viele Gegner in den konservativen, nationalistischen und religiösen Kreisen Pakistans hat. Bereits der Anschlag auf die indische Botschaft in Kabul im Sommer 2008 hat deutlich gemacht, dass Teile des Sicherheitsapparates nach wie vor in Indien und nicht in der Bekämpfung des islamistischen Terrors oder der Taliban die zentrale sicherheitspolitische Herausforderung für Pakistan sehen.

Der Anschlag in Mumbai hat zudem die prekären Machtverhältnisse zwischen der zivilen Regierung und den Streitkräften offenbart. Der neue Armeeoberbefehlshaber General Kayani betreibt seit seinem Amtsantritt einen Rückzug der Streitkräfte aus der Politik, doch ist damit die grundsätz-

liche Dominanz der Armee nicht in Frage gestellt worden. Deutlich wurde dies nach den Anschlägen in Mumbai, als Präsident Zardari den Chef des ISI als Zeichen für seine Kooperationsbereitschaft nach Indien entsenden wollte. Dieser Vorschlag wurde kurz darauf unter Verweis auf »Kommunikationsprobleme« wieder zurückgezogen. Bereits im Sommer hatte die Regierung versucht, den ISI dem Innenministerium zu unterstellen, musste diese Entscheidung aber nach wenigen Stunden auf Druck des Militärs wieder zurücknehmen. Bislang scheint es somit nicht vorstellbar, dass der Präsident dem Geheimdienst eine Weisung erteilen kann.

Obwohl im November der politische Flügel des ISI aufgelöst wurde, der für eine Reihe innenpolitischer Interventionen und Wahlfälschungen verantwortlich zeichnete, hat die zivile Regierung weiterhin nur begrenzte Kontrolle über die Sicherheitskräfte. Selbst wenn die Führung der Armee die Anschläge von Mumbai nicht gutheißt, diskreditiert die mutmaßlich nach wie vor bestehende Unterstützung bzw. Duldung islamistischer Gruppen durch Teile der Sicherheitskräfte die Anstrengungen Pakistans im Anti-Terror-Kampf.

Zudem verwies der Anschlag in Mumbai auf die alten Verbindungen zwischen dem ISI und der LeT. Obwohl die LeT seit 2002 in Pakistan verboten ist, konnte Hafeez Sayeed, der Gründer der LeT und Führer der zivilen Schwesterorganisation Jamaat-ud-Dawa (JuD; wörtlich »Gemeinschaft des Aufrufs zum Glauben«), weiterhin öffentlich auftreten. Die JuD unterhält zahlreiche soziale Einrichtungen im Punjab und engagierte sich nach dem Erdbeben beim Wiederaufbau in Kaschmir 2005. Laut Aussage von Mohammed Ajmal Amir, dem einzigen überlebenden pakistanischen Attentäter von Mumbai, wurden die Terroristen in Kaschmir und im Punjab trainiert, wo die LeT eine Reihe von Lagern unterhalten soll. Da der pakistanische Teil Kaschmirs de facto vollständig von den Streitkräften kontrolliert wird, ist es nicht vorstellbar, dass Armee und Geheimdienst

nichts von diesen Lagern wussten. Vermutlich auf Druck der USA ließ die pakistanische Regierung eine Reihe von Aktivisten der LeT verhaften und stellte Führer anderer islamistischer Gruppen unter Hausarrest

Die pakistanische Armeeführung steht damit jetzt gegenüber Indien vor den gleichen Problemen wie in der Diskussion über die Unterstützung bzw. Duldung von Aktivitäten der Taliban in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan. Solche nichtstaatlichen Akteure waren seit dem ersten Krieg gegen Indien um Kaschmir 1947/48 ein wichtiges Instrument der pakistanischen Armee gewesen.

Erstens, welche Haltung soll sie gegenüber diesen Gruppen einnehmen, die sie jahrzehntlang im Kampf gegen Indien politisch, ideologisch und logistisch gefördert und aufgebaut hat? Zweitens, wie soll sie gegen diese Gruppen vorgehen, die sich vermutlich schon längst ihrer Kontrolle entzogen haben, deren Aktivitäten aber noch immer von Teilen des Sicherheitsapparats unterstützt oder geduldet werden.

Ausblick:

Die Umgehung der Falle

Mit einer Eskalation der Krise oder gar einer militärischen Konfrontation zwischen Indien und Pakistan hätten die Attentäter von Mumbai vermutlich ihr wichtigstes Ziel erreicht. Die indische Regierung steht vor einer schwierigen außenpolitischen Herausforderung, vor allem angesichts der Wahlen 2009 und den an sie herangetragenen Forderungen, entschiedene Maßnahmen gegen den Terror zu ergreifen. Eine von Indien forcierte Eskalation der Krise wäre ein deutlicher Rückschlag für die indische Außenpolitik im regionalen und globalen Kontext. Die pakistanische Regierung steht aber weitaus größeren Problemen gegenüber. Islamistische Gruppen sind eben nicht nur ein Problem in den Stammesgebieten, sondern operieren, wie die LeT zeigt, auch im Punjab, dem Herzland Pakistans, wo sie ihre Hochburgen

haben. Die offene oder verdeckte Duldung der Aktivitäten dieser Gruppen und ihrer nahestehender Organisationen zeigt einmal mehr, wie problematisch es um die Steuerungs- und Durchsetzungsfähigkeit der pakistanischen Regierung und der Armeeführung bestellt ist. Damit wird aber Pakistans internationale Glaubwürdigkeit im Anti-Terror-Kampf erneut einer schweren Belastungsprobe unterzogen.

Dennoch spricht vieles dafür, dass die »Falle von Mumbai« nicht zuschnappen wird. Muslimische Organisationen in Indien haben sich deutlich von dem Anschlag distanziert, Unruhen zwischen Hindus und Muslimen sind bislang ausgeblieben. Die Verhaftungen in Pakistan und die Schließung von LeT-Lagern sollten ebenfalls zur De-eskalation der Situation beitragen.

Mumbai erinnert die internationale Gemeinschaft daran, dass sie ihre Zusammenarbeit mit Pakistan verstärken muss, um die moderaten und reformbereiten Kräfte in der Politik und der Armeeführung zu unterstützen. Denn eine Isolation Pakistans würde die ohnehin vorhandene Wagnis-Mentalität weiter verfestigen und jene Kreise stärken, die gegen die Zusammenarbeit mit den USA und die Annäherung an Indien sind.

Mittelfristig kann sich aus der Krise sogar die Chance einer engeren Zusammenarbeit zwischen Indien und Pakistan ergeben. Denn islamistische Gruppen wie LeT kämpfen nicht nur gegen Indien, sondern lehnen in ihrer Ideologie auch die moderaten muslimischen Parteien in Pakistan ab, die bei der Wahl 2008 eine klare Mehrheit erzielt haben. Damit haben Indien und Pakistan zum ersten Mal einen gemeinsamen Feind, der das liberale Modell ihrer Staatsgründer bedroht. Dieser Schritt zur Kooperation würde endgültig eine neue Ära im bilateralen Verhältnis einläuten.