

# Optionen für Indien und Pakistan in Kaschmir: Anatomie eines Konfliktes

VON  
Dietrich Reetz

Gegenstand dieser Untersuchung soll das Konfliktgeschehen vom Gesichtspunkt seiner inneren Struktur, der Veränderung der Konfliktsubstanz und seiner Lösbarkeit sein.<sup>1</sup> Dabei geht es bekanntermaßen um die Zugehörigkeit des ehemaligen Fürstentums Jammu und Kaschmir (im Weiteren summarisch als Kaschmir bezeichnet). Bei der Teilung des indischen Subkontinents in die unabhängigen Staaten Indien und Pakistan 1947 gab es vor allem Meinungsverschiedenheiten wegen der Zugehörigkeit einiger der formal unabhängigen Fürstentümer. Während diese Streitfrage in einigen Fällen mit politischen und in anderen mit militärischen Mitteln eindeutig entschieden wurde, kam es in Kaschmir zu keiner Lösung. Das Fürstentum, dessen Untertanen überwiegend Muslime waren, hatte sich zwar in Person seines Hindufürsten, des Maharaja Hari Singh, für den Anschluss an Indien entschieden, aber diese Entscheidung wurde von Pakistan und verschiedenen, vor allem islamischen politischen Kräften in Kaschmir nicht akzeptiert. Darüber kam es 1947–49 und 1965 zwischen Indien und Pakistan zum Krieg. Streitigkeiten über die koloniale Grenzziehung brachten einen Teil des ehemaligen Fürstentums auch unter die Kontrolle Chinas, sodass im Ergebnis Indien etwa 45 Prozent, Pakistan 35 Prozent und China 20 Prozent des Territoriums kontrollieren (siehe Karte 1).

---

<sup>1</sup>Dem Manuskript liegen Beiträge des Autors auf Konferenzen in Villanova, PA, USA, 1994 und in Karachi, Pakistan, 1996, sowie die kritischen Anmerkungen mehrerer Fachkollegen zu Grunde.

Karte 1: Die Gebiete des ehemaligen Fürstentums Jammu und Kaschmir - nach *Asiaweek* (Hongkong)



In der Literatur zum Kaschmirkonflikt versuchen historisch orientierte Untersuchungen zumeist, durch eine Rekonstruktion des Ablaufs der Ereignisse ein Urteil darüber abzugeben, welche Partei in dieser Streitfrage das Recht auf ihrer Seite hat.<sup>2</sup> Andere Darstellungen schildern die Konfliktparteien, deren Interessen und Hintergründe.<sup>3</sup> Die mit Vehemenz vertretenen Maximal-

<sup>2</sup>Zu einer relativ differenzierten historischen und aktuellen Darstellung aus indischer Sicht vgl. Verinder Grover, *The Story of Kashmir: Yesterday and Today*, 3 Bd., Delhi 1995. Zu einer historischen Darstellung, die von Pakistan häufig zitiert wird, vgl. Alstair Lamb, *Incomplete Partition: The Genesis of the Kashmir Dispute, 1947-48*, Hertingfordbury 1997; idem., *Kashmir: A Disputed Legacy 1864-1990*, Hertingfordbury 1991. Zur Entstehung des Konfliktes vgl. auch Jakob Rösel, „Die Entstehung des Kaschmirkonflikts“, in: Werner Draguhn (Hrsg.), *Indien 1999 - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1999, S.155-175.

<sup>3</sup>Eine sehr engagierte und detaillierte Darstellung der jüngeren Entwicklung aus indischer Sicht liefert Jagmohan, *My Frozen Turbulence*, Delhi 1991, der als Gouverneur im indischen Unionsstaat Jammu & Kaschmir diente. Eine neuere Zusammenfassung der pakistanischen Sicht unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte gibt Ijaz Hussain, *Kashmir Dispute: An International Law Perspective*, Islamabad 1998. Eine ausgewogene und sehr aktuelle Darstellung der Lage in und um Kaschmir gibt das thematische Heft der Zeitschrift *Contemporary South Asia* aus Oxford vom März 1995 mit Beiträgen zu verschiedenen Gesichtspunkten der inneren und äußeren Lage um Kaschmir.

positionen beider Länder, nach denen jede Seite den Anschluss des gesamten Territoriums des ehemaligen Fürstentums betreibt, schließen jedoch praktisch eine Lösung aus, da sie keinen Raum für Kompromisse lassen. Daher kamen sie bisher einer Lösung des Konfliktes nicht näher.

Seit dem Ende des Kalten Krieges versuchen konflikttheoretische Abhandlungen, der neuen Situation in den internationalen Beziehungen Rechnung zu tragen.<sup>4</sup> Aber bereits Anfang der achtziger Jahren wurden Stimmen laut, die davor warnten, besonders die Konflikte in Asien und Afrika überwiegend durch die Bipolarität des militärischen und politischen Gegensatzes zwischen dem Westen und dem Ostblock verstehen zu wollen. Sie forderten, deren Eigenständigkeit zu erkennen und nach eigenen, regionalen Lösungsmöglichkeiten zu suchen.<sup>5</sup> Auf einer Tagung des U.S. Institute of Peace im Oktober 1990 sahen bereits Experten die Gefahr, dass das Ende der globalen Bipolarität das System der internationalen Beziehungen besonders in Asien und Afrika destabilisieren könne.<sup>6</sup>

Um die neu aufgebrochenen Konflikte einzudämmen oder zu lösen, kann man sich jedoch nicht an den Maximalpositionen der Streitparteien orientieren. Daher rückt der Handlungsspielraum für eine Lösung jenseits der Interessen der Konfliktpartner zunehmend ins Blickfeld. Diese Herangehensweise geht davon aus, dass in die komplizierten Konflikte aus der Zeit der Dekolonialisierung und des Kalten Krieges in der jüngsten Vergangenheit nur dann Bewegung kam, wenn die Konfliktparteien von ihren Rechtspositionen abgesehen, eine Inventur der Konfliktinteressen aufgenommen und nach einem Kompromiss gesucht hatten, der diese Konfliktinteressen in Rechnung stellte. Das traf und trifft auf die Palästinafrage, Nordirland, Hongkong, die Apartheid in Südafrika oder die deutsche Einheit zu.

---

Einen repräsentativen Überblick über die Entwicklung des Kaschmirkonfliktes bis 1993 gibt das Buch von Robert G. Wirsing, *India, Pakistan, and the Kashmir Dispute*, New York: St. Martins, 1994.

<sup>4</sup>Einen Überblick über die Theoriebildung an der Schwelle des Wandels zum Ende der achtziger Jahre vermitteln die Beiträge von Volker Matthies, Klaus Gantzel und Hartmut Elsenhans in *Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, PVS Sonderheft, Opladen 1990.

<sup>5</sup>Zu einem Überblick siehe Khushi M. Khan und Volker Matthies (Hrsg.): *Regionalkonflikte in der Dritten Welt: Ursachen, Verlauf/Internationalisierung, Lösungsansätze*, Institut für Allgemeine Überseeforschung, Hamburg (Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen, 21), München, Weltforumverlag, 1981.

<sup>6</sup>Der spätere Unterstaatssekretär der Regierung Clinton für Afrika, Chester A. Crocker, in Sheryl J. Brown, Kimber M. Schraub (Hrsg.): *Resolving Third World Conflict: Challenges for a New Era*, Washington: Institute of Peace Press, 1992, S.200.

Trotz einer Fülle von Literatur über den Kaschmirkonflikt liegen bisher nur wenige Untersuchungen über den Handlungsspielraum oder die Optionen der Konfliktparteien vor. Eine wenig beachtete, aber interessante Studie zu den Optionen beider Länder wurde von dem Inder Rajesh Kadian angefertigt.<sup>7</sup> Er geht von den Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Maximalziele beider Länder zur vollständigen Integration Kaschmirs in den jeweiligen Staatsverband aus, die jedoch einander ausschließen. So untersucht er in seiner Arbeit von 1993 für Indien Handlungsmöglichkeiten wie die Niederschlagung des Widerstandes, die Abschaffung des Artikels 370 der indischen Verfassung, die Einführung eines echten Föderalismus, die Nutzung der Rolle Chinas, die Veränderung der Beziehungen zwischen Indien und Kaschmir oder die Änderung der Haltung gegenüber Pakistan. Für Pakistan untersucht er die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Stellvertreterkrieg gegen Indien, für ein günstigeres internationales Umfeld usw. Er trägt damit zwar zu einer realistischeren Einschätzung des Handlungsspielraums bei, scheut sich aber letztlich, die Maximalziele beider Länder in Frage zu stellen. Zudem bleiben die Veränderungen durch die neuen internationalen Bedingungen noch weitgehend unberücksichtigt.

Hier ist beabsichtigt, die Optionen beider Länder anhand der Entwicklung von Korrelationen zwischen wichtigen Konfliktelementen näher zu betrachten. Der Handlungsspielraum soll anhand von drei zentralen Korrelationen im Konfliktgeschehen ausgelotet werden, die folgende Zusammenhänge in den Mittelpunkt rücken:

- Die Lage im indisch kontrollierten Teil Kaschmirs bestimmt den Zustand des gesamten Konflikts.
- Die nationalistischen Gründungsmythen beider Länder sind für den Kaschmirkonflikt zunehmend irrelevant geworden.
- Das Konzept des Nullsummenspiels erweist sich angesichts der Veränderungen in der internationalen und regionalen Geopolitik als unzulänglich für die Beschreibung des Konfliktgeschehens.

Ein solches Vorgehen ist notwendigerweise selektiv, da es sich nur für bestimmte Korrelationen im Konfliktgeschehen und deren Veränderung interessiert. So bleiben für den Zweck dieser Untersuchung Elemente wie die Rolle der Nordgebiete (Northern Areas) in Pakistan oder von Ladakh im indischen Teil unberücksichtigt.

Solche Korrelationen, ob offen oder verdeckt, definieren oder beschränken den Handlungsspielraum der Konfliktparteien. Einige dieser Zusammenhänge

<sup>7</sup>Rajesh Kadian: *The Kashmir Tangle: Issues and Options*, Boulder: Westview, 1993.

werden öffentlich akzeptiert. Zum Beispiel besteht offenbar ein Zusammenhang zwischen der Stabilität und der Stärke der nationalen Regierungen in Indien und Pakistan und den Aussichten für eine Kompromisslösung in Kaschmir. In beiden Ländern hätten es schwache Regierungen schwer, eine Kompromisslösung für Kaschmir, die auf wichtige Bestandteile der bisherigen Position verzichtet, innenpolitisch zu vertreten. Über andere wird nicht geredet, weil die betroffenen Parteien befürchten, dass eine solche Diskussion ihre Positionen schwächen könnte. Dennoch existieren sie, und alle Konfliktparteien sind sich ihrer bewusst. Sie beachten diese Zusammenhänge in ihrem Handeln und nutzen sie für ihre eigenen Zwecke. Eine solche Art nichtöffentlicher Korrelation ist der Zusammenhang zwischen der Machtpolitik der nationalen Parteien in Indien und Pakistan und dem Kaschmirkonflikt. Die Parteien benutzen den Kaschmirkonflikt als Machtfaktor im innenpolitischen Kampf, um die gegnerischen oder rivalisierenden Kräfte unter Druck zu setzen und zum Stillhalten oder Rückzug zu zwingen, ohne sich dem Konfliktgeschehen und seiner Lösung zuzuwenden, d.h., sie instrumentalisieren es. Aus völlig unterschiedlichen Gründen hatten die liberal und sozialdemokratisch orientierte Pakistanische Volkspartei (Pakistan People's Party - PPP) und die konservative Indische Volkspartei (Bharatiya Janata Party - BJP) im Vorfeld nationaler Wahlen Kaschmir mehrfach auf ihre Fahnen geschrieben. Sie versuchten, öffentliche Unterstützung daraus zu ziehen, dass sie die Maximalposition ihres Landes zur Kampfposition ihrer Parteien im politischen Tagesgeschehen machten.

Auch wenn diese Zusammenhänge von verschiedenen Politikern und Analytikern bereits betont wurden, herrscht doch weitgehende Unklarheit über den vollen Umfang der Konsequenzen, die sich aus diesen Korrelationen ergeben. Erst die Bereitschaft, sich diesen Konsequenzen ohne Einschränkungen zu stellen, wird es ermöglichen, die Veränderungen in der Konfliktkonstellation zu verstehen und realistische Ansätze für eine Lösung unter den veränderten Bedingungen zu entwickeln.

Eine solche Suche nach Lösungsmöglichkeiten erfordert zugleich, die historische von der aktuellen Konfliktentwicklung zu unterscheiden. Auf der historischen Ebene existieren die verschiedenen Ansprüche auf das Territorium des ehemaligen Fürstentums Jammu und Kaschmir, die von Indien, Pakistan und verschiedenen kaschmirischen Kräften vorgetragen werden. Auf der aktuellen Ebene spielt sich das akute Konfliktgeschehen ab, gekennzeichnet durch Spannungen und gewalttätige Auseinandersetzungen bis hin zu bewaffneten Zusammenstößen und regulären, allerdings bisher nur lokalen Kriegshandlungen. Die gegenwärtige brisante Phase im Konflikt geht überwiegend auf Ereig-

nisse im indischen Kaschmir zurück. Seit 1989, und besonders stark seit 1990, herrschen dort akute Spannungen. Nach verschiedenen Einschätzungen wurden mehr als 20.000 Menschen bei Protestaktionen und bei Operationen der Sicherheitskräfte getötet, darunter neben Freischärlern sowie Militär- und Polizeipersonal auch eine große Zahl von Zivilisten.<sup>8</sup> Als Ergebnis der ethnischen Säuberungswellen, die mit dem Konflikt einhergingen, verließen etwa 300.000 Mitglieder der Hindugruppe der kaschmirischen Pandits (Familien, die traditionell ein religiöses oder Verwaltungsamt ausübten) das indische Kaschmir. Als Minderheit in diesem Unionsstaat und besonders im Konfliktgebiet des Kaschmirtals wurden sie zu Opfern von Übergriffen militanter Kräfte. Zum Teil war diese Gewalt Anlass ihrer Vertreibung, zum Teil emigrierten sie aber auch vorbeugend und leben heute unter menschenunwürdigen Bedingungen in provisorischen Lagern in verschiedenen Teilen Indiens, besonders aber im Raum Delhi.

Als Abdullah Farooq am 9. Oktober 1996 unter großer emotionaler Anteilnahme der Öffentlichkeit als Führer der Nationalen Konferenz von Jammu und Kaschmir im Amt des Chefministers des indischen Unionsstaates vereidigt wurde, schien sich für ihn persönlich und für die Region Geschichte zu wiederholen. Nur wenige hatten geglaubt, dass es ihm noch einmal gelingen würde, eine Mehrheit der Wähler auf seine Seite zu ziehen. Nachdem sie jahrelang erfolglos und begleitet von unzähligen Korruptionsaffären den Unionsstaat geleitet hatten, galten er und seine Partei als verbrauchte und inkompetente politische Kraft. Sein erstaunliches politisches Comeback war Ausdruck der Verzweiflung der Wähler. Um dem politischen Prozess gegenüber Gewalt und Terror zum Durchbruch zu verhelfen, waren sie bereit, ihm trotz all der schlechten Erfahrungen mit ihm und seiner Partei eine weitere Chance zu geben. So führte die Amtsübernahme durch eine gewählte Staa-

---

<sup>8</sup>Zu den humanitären und materiellen Verlusten des Bürgerkriegs in Kaschmir vgl. die kritischen Zahlenangaben von Dinesh Kumar in *The Times of India*, in denen es heißt, dass zwischen 1988 und 1996 etwa 1.800 Militärangehörige, 13.000 Zivilisten, 7.000 Rebellen, darunter etwa 400 Ausländer hauptsächlich aus Afghanistan, getötet wurden, ungefähr 25.000 Rebellen wurden verhaftet, während sich 2.500 ergaben. Die beschlagnahmten Waffen reichen aus, um mehr als eine Infantriedivision auszurüsten. An zivilem Eigentum wurden bis Januar 1996 über sechshundert Bildungseinrichtungen, sechs Krankenhäuser, fast 8.500 private Häuser, mehr als 300 Brücken, ungefähr jeweils 1.200 Läden und Regierungsgebäude zerstört. Dinesh Kumar, „Kashmir: The high cost of low-intensity war-fare“, in: *The Times of India*, 28. Oktober 1996.

tenregierung zu einer weiteren Beruhigung, nachdem die Spannungen zuvor schon etwas abgeklungen waren.<sup>9</sup>

## 1 Die Lage im indischen Kaschmir als Konfliktbarometer

Nachdem der Unionsstaat zuvor jahrelang der Direktverwaltung durch die indische Bundesregierung unterstanden hatte, weisen die Beziehungen zwischen der Amtsübernahme durch eine gewählte Regierung im indischen Kaschmir einerseits und dem Grad der Spannungen und der Gewaltanwendung im Konflikt andererseits auf einen grundsätzlichen Zusammenhang hin. Hierbei handelt es sich um die *Korrelation zwischen der Situation im indischen Kaschmir und der Brisanz des Kaschmirkonfliktes in seiner Gesamtheit*. Es soll hier angenommen werden, dass diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung für die akuten Phasen des Konfliktes zukommt. Wann immer die Lage im indischen Kaschmir ruhig war, schien der Konflikt nicht brisant zu sein und umgekehrt. Dieser Zusammenhang ist scheinbar selbstverständlich. Dennoch werden seine Konsequenzen von den Konfliktparteien häufig unterschätzt oder nicht beachtet.

Diese Korrelation offenbart, dass nicht das gesamte Territorium des ehemaligen Fürstentums, dessen Zugehörigkeit umstritten ist, in gleicher Weise in das Konfliktgeschehen einbezogen ist. Während es in der Entstehungsphase des Konflikts, darunter auch in den bewaffneten Konflikten von 1947–49, noch um die Zugehörigkeit des Fürstentums als Ganzes ging, wurden spätere Phasen des Auflebens der Spannungen fast ausschließlich von inneren Ereignissen im indischen Unionsstaat Jammu und Kaschmir bestimmt. Doch auch dort konzentriert sich das Konfliktgeschehen im Wesentlichen auf eine Region,

---

<sup>9</sup>Nach Angaben der indischen Armee über die Zahl der registrierten Gewaltakte kam es 1996 im Verlaufe des Jahres zu einer deutlichen Beruhigung (*The Tribune*, Chandigarh, November 13, 1996). Auch die Zahlen der Armee über die Zahl der Angriffe auf Sicherheitskräfte und die Zahl der Opfer unter den Sicherheitskräften und den Rebellen belegen eine Reduzierung. Da die Angaben über die Zahl der Opfer möglicherweise parteiisch beeinflusst sind, scheint die Zahl der Angriffe, die von 1.177 (1997) auf 943 (1998) bzw. 895 (1999) gesunken sind, aussagekräftiger (*Frontline*, No.24, 1999). Der Rückgang der Gewaltakte kann auf die veränderte Taktik des Widerstandes zurückzuführen sein. Der Eindruck wird jedoch auch durch Mitglieder der Kashmir Study Group von 1997 bestätigt. Howard Schaeffer, ehemaliger Botschafter und jetziger Universitätsprofessor, erklärte: „The general view was that the worst was over... Time, most seemed to believe, was on the (Indian) government's side.“ (*Independent Press Service IPS*, auf der Website <http://www.ips.org>).

das so genannte Kaschmirtal. Es umfasst die Distrikte Anantnag, Pulwama, Badgam, Baramula, Kupwara, und Srinagar, deren Fläche 15.948 km<sup>2</sup> beträgt und die 15,7% des Territoriums des indischen Bundesstaates Jammu und Kaschmir ausmachen. Dort leben 3.134.904 Bewohner, das sind 52% der Bevölkerung des indischen Bundesstaates Jammu und Kaschmir.<sup>10</sup> Neben dem überwiegend muslimischen Kaschmirtal (95% Muslime) lassen sich im indisch kontrollierten Teil noch die Regionen Jammu (45,4% der Bevölkerung) mit einer hinduistischen Mehrheit (66,3% Hindus) und das buddhistisch geprägte Ladakh (2,2% der Bevölkerung) mit etwa gleichen Anteilen von Buddhisten und Muslimen unterscheiden.<sup>11</sup>

Die militanten islamischen Kräfte, die eine Integration Kaschmirs in Indien ablehnen, haben in den muslimischen Distrikten des Kaschmirtals offensichtlich den größten politischen Rückhalt. Hier gelangen ihnen auch die meisten Gewaltaktionen, was auf eine stillschweigende Toleranz durch die Bevölkerung schließen lässt.

Es gelingt den radikalen islamischen Kräften in Abständen immer wieder, den Charakter der politischen Ordnung im indischen Kaschmir erfolgreich in Frage zu stellen. Diese Zweifel an der Legitimität der politischen Herrschaft werden in wechselndem Ausmaß offenbar von einem beträchtlichen Teil der Bewohner dieser Kerndistrikte, aber auch im ganzen indischen Kaschmir geteilt. Das spiegelt sich unter anderem im wechselnden Wahlverhalten und in der oft niedrigen Teilnahme an den Wahlen wider. Weil der Charakter der politischen Ordnung im indischen Bundesstaat trotz verschiedener gegenläufiger Tendenzen durch Demokratie, Pluralismus und eine kritische Öffentlichkeit bestimmt wird, können sich diese politischen Gegensätze artikulieren.

Zugleich wirkt sich die religiöse Polarisierung des Konfliktgeschehens in Kaschmir auf die Stellung aller Muslime in Indien (ca. 12% der Bevölkerung) aus, die in verschiedenen Regionen leben. Wegen der Folgen der Teilung des Subkontinents und besonders hinsichtlich des ungelösten Kaschmirproblems geraten die indischen Muslime immer wieder unter politischen Druck<sup>12</sup> seitens der hindunationalistischen Kräfte. Diese wollen Indien trotz seines multikulturellen Erbes als Hindunation definieren. Sie werfen den Muslimen in Indien „geteilte Loyalität“ vor und greifen damit ihre Verbindungen zur islamischen *ummah*, zur weltweiten Gemeinschaft aller Muslime, und besonders zu Pakis-

<sup>10</sup>Berechnet auf der Grundlage des *Census of India 1981*, Series 8: Jammu & Kashmir, Part II-a: „General Population Tables“, Delhi: Controller of Publications, 1985, S.105.

<sup>11</sup>Ebd.

<sup>12</sup>Vgl. Treffen muslimischer Parlamentarier Indiens im Oktober 1998, in: *Hindustan Times*, 1. November 1998.

tan an, das sich im Gründungsauftrag selbst als Heimstatt aller Muslime des Subkontinents begreift.

Die Konzentration des Konfliktgeschehens auf den indischen Teil ist nicht zuletzt auch ein Ergebnis der Versuche Pakistans und der von pakistanischem Territorium aus operierenden Gruppen, die Lage im indischen Kaschmir zu destabilisieren. Nach verschiedenen Hinweisen hat sich der militärische Geheimdienst Pakistans, Inter-Services Intelligence (ISI), seit der Regierungszeit von Zia-ul-Haq (1977-88) bemüht, einen Aufstand im indischen Kaschmir zu initiieren. Nach einigen Äußerungen von Mirza Aslam Beg, pakistanischer Armeechef nach Zias Ableben, der den Übergang zur Demokratie ermöglichte, war die pakistanische Armee 1990 mit Spezialkräften wiederholt an direkten Aktionen auf dem Territorium des indischen Kaschmir beteiligt.<sup>13</sup>

Der pakistanische Teil Kaschmirs, und hier besonders Azad Kashmir,<sup>14</sup> das so genannte Freie Kaschmir, das innerhalb Pakistans eine Art Provinzstatus<sup>15</sup> hat, ist bisher kaum Gegenstand akuter Spannungen geworden. Dafür gibt es Gründe, die nur bedingt mit dem Kaschmirkonflikt zusammenhängen. Zum einen liegt das daran, dass das pakistanische Kaschmir über erheblich weniger Ressourcen als der indische Teil verfügt.<sup>16</sup> Zum anderen ist das auf den quasiautoritären Charakter der politischen Verhältnisse dort zurückzuführen, wie auch darauf, dass Indien und von Indien aus operierende Kräfte bisher nicht wirklich ernsthaft eine Kampagne zur Destabilisierung des pakistanischen Kaschmirs verfolgt haben. Trotz anders lautender öffentlicher Erklärungen scheint in der politischen Klasse Indiens ein Konsensus darüber zu bestehen, dass, was immer auch kommen mag, Azad Kashmir bei Pakistan bleiben

<sup>13</sup>Vgl. Indiskretionen über eine Rede Beks vor Armeekadern 1990 in Edward Desmond, „The Insurgency in Kashmir (1989-1991)“, in: *Contemporary South Asia*, 1995, Vol.4, No.1, S.5-16, hier S.10; sowie das Eingeständnis von Beg in einem Interview, dass ein Korpskommandeur mit seinen Truppen 1990 seine Vollmachten „überschritten“ habe und die Kontrolllinie in Kaschmir überquerte (zitiert nach *Hindustan Times*, 21. Oktober 1998).

<sup>14</sup>*āzād* (Urdu): frei; eigentlich Azad Jammu and Kashmir, meist jedoch in der verkürzten Form gebraucht.

<sup>15</sup>Azad Kashmir wird nach dem provisorischen Verfassungsgesetz von 1974 regiert (Azad Jammu and Kashmir Interim Constitution Act of 1974), das viele Zuständigkeiten analog zu den Rechten der Provinzen in der pakistanischen Verfassung von 1973 regelt.

<sup>16</sup>Pakistan kontrolliert 78.114 km<sup>2</sup>, oder etwa ein Drittel des Territoriums des ehemaligen Fürstentums von Jammu und Kaschmir. Azad Kashmir erstreckt sich nur über 13.297 km<sup>2</sup> dieser Fläche. Für 1981 ging Pakistan von 1,98 Millionen Einwohnern in Azad Kashmir aus (Eighth Five Year Plan (1993-1998), Islamabad: Government of Pakistan, Planning Commission 1994, p.147). Im indisch kontrollierten Bundesstaat Jammu und Kaschmir lebten 1981 5,987 Millionen Menschen (*Census of India 1981*, Series 8: Jammu & Kashmir, Part II-a: „General Population Tables“, Delhi: Controller of Publications, 1985, p.68).

würde und es wenig Sinn macht, die Bürde seiner Verwaltung zusätzlich zu übernehmen. Umgekehrt gab es Provinzpolitiker in Azad Kashmir, die der Versuchung nicht widerstehen konnten, der pakistanischen Zentralregierung mit einem stillen Anschluss an Indien zu drohen, um so mehr Zugeständnisse zu erpressen.<sup>17</sup> Es spricht für die völlige Bedeutungslosigkeit solcher Politiker wie auch der Innenpolitik in Azad Kashmir überhaupt, dass diese Stellungnahmen bei Freund und Feind keinerlei Reaktion auslösten. Darin zeigt sich das Dilemma, dass sich die innenpolitischen Verhältnisse in Azad Kashmir bisher nie als wirklich unabhängig und eigenständig erwiesen haben. Sie waren zumeist ein Anhängsel der Verhältnisse im „Mutterland“ Pakistan. Die in Azad Kashmir operierenden Parteien existierten als abhängige Zweigstellen der großen Parteien, die Muslim Conference unter Sardar Abdul Qayyum Khan gegenüber der Muslimliga, und die People's Party - Azad Kashmir unter Sultan Mehmood Chodhury gegenüber der PPP. Die pakistanischen nationalen Parteien, allen voran die Muslimliga und die Volkspartei, entschieden relativ unzeremoniell über Personalien und Regierungswechsel in dieser Provinz, ohne die Zustimmung der dortigen Parteibasis oder gar der Bevölkerung einzuholen. Gegensätze zwischen den politischen Parteien in Azad Kashmir waren häufig durch personenbezogene Streitigkeiten gekennzeichnet. Der Wechsel der Parteifraktion im Provinzparlament, das so genannte *floor-crossing*, Korruptionsvorwürfe und willkürliche Amtsenthebungen waren an der Tagesordnung. So hatte im Januar 1997 die pakistanische Übergangsregierung unter Präsident Farooq Leghari nach der Entlassung der PPP-Administration von Benazir Bhutto auf administrativem Wege auch das Kabinett in Azad Kashmir gestürzt, das noch von der dortigen PPP gebildet wurde. Dazu hat sie sich der Sondervollmachten des Artikels 56 der provisorischen Verfassung von Azad Kashmir bedient.<sup>18</sup> Der Chef der *Jamâ'at-i Islâmî* (Islamische Partei - JI) in Azad Kashmir, Abdul Rashid Turabi, brachte seine Frustration über die Verhältnisse dort zum Ausdruck: „[...] (The) struggle against the corrupt leadership and corrupt system is *jihâd* and everyone is duty bound to take part in this struggle. [...] (The) People's Party and (the) Muslim Conference turn by turn come into power and deprive the innocent people of their rights.“<sup>19</sup>

<sup>17</sup>Mohammad Anwar Khan, Vorsitzender des Jammu and Kashmir Peace Committee, warnte die pakistanische Übergangsregierung 1996, wenn der Kaschmirkonflikt „is left hanging for long, the people of Azad Kashmir would be left with no option but to revert back to the pre-partition position and ask the Indian Election Commission to extend jurisdiction across the line of control“. (*The Times of India*, Lucknow, 25. November 1996)

<sup>18</sup>„Dismissal of AJK govt opposed“, in: *Dawn*, 12. Januar 1997.

<sup>19</sup>*The Nation*, 4. Dezember 1998.

Eine solche Stellungnahme ist besonders bezeichnend, da die JI wegen ihrer Unterstützung für den islamischen Widerstand in Indien daran interessiert sein müsste, einen Anschluss an Pakistan als lohnendes Ziel darzustellen.

Die Konsequenzen dieser Dynamik sind erheblich. Sie bedeuten u.a., dass unabhängig von dem Umfang und der Art der Unterstützung aus Pakistan für die secessionistischen Kräfte im indischen Kaschmir die Aufrufe zum Widerstand nie wirklich Erfolg haben können, wenn sie nicht auf ein bedeutendes Maß an Toleranz oder sogar Unterstützung unter der örtlichen Bevölkerung treffen, die darin ihre Enttäuschung und Entfremdung über die Staatenregierung im indischen Kaschmir zum Ausdruck bringen kann.

Dies wiederum bedeutet für Indien, dass es zu einem erheblichen Teil in seiner Hand lag und liegt, den Zustand des Kaschmirkonfliktes zu beeinflussen, da sich die Hauptelemente dafür auf indischem Gebiet befinden. Vieles spricht dafür, dass Indien möglicherweise eine Zuspitzung der Lage, wie sie seit 1990 herrscht, hätte vermeiden können, wenn es gelungen wäre, die politischen Verhältnisse im indischen Kaschmir wesentlich reibungsloser und wirkungsvoller zu gestalten. Dazu hätte es gehört, die Konsolidierung und Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Institutionen im indischen Kaschmir nachhaltig zu fördern und sie vor allem für den Wählerwillen und die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung empfänglich zu machen. Der Vorteil des demokratischen Prozesses in Fällen wie Kaschmir liegt darin, dass er eine Anpassung an sich verändernde soziale und politische Realitäten erlaubt, die sich ansonsten mit Gewalt durchsetzen. Denn neben allen anderen Ursachen ist der Kaschmirkonflikt auch ein sozialer Konflikt, in dem eine aufstrebende soziale Schicht, eine neue Generation der Mittelklasse, versucht, mit ethnischen und religiösen Argumenten einen Elitenwechsel herbeizuführen. Eine stagnierende, autokratische oder stark polarisierte politische Struktur kann diese Funktion nicht erfüllen. Dies hat sich neben Kaschmir auch in den religiösen und ethnischen Konflikten in den indischen Unionsstaaten Assam, Punjab oder Tamil Nadu gezeigt, wo die militante politische Opposition, zumeist aus dem Studentenmilieu, letztlich eine Neuaufteilung der Macht anstrebte. In Kaschmir gewinnt ein erfolgreicher politischer Prozess jedoch zusätzliche Bedeutung, weil anders als in den erwähnten Brennpunkten die Bevölkerung hier meint, im Falle der Unzufriedenheit mit der Staatenregierung die zusätzliche Option einer Entscheidung gegen die Zugehörigkeit zu Indien zu haben.

Die Rolle der indischen Kongresspartei in Kaschmir während ihrer langen Regierungszeit in der Vergangenheit spiegelt einen weiteren Aspekt des Zusammenhangs zwischen der Situation im indischen Kaschmir und dem ge-

samten Kaschmirkonflikt wider. Es ging dabei um die Konkurrenz der Kongresspartei mit der kaschmirischen Partei von Sheikh Abdullah (1905-1982) und Abdullah Farooq um das politische Profil und das Wählerpotenzial im Bundesstaat. Beide Parteien bemühten sich um das gleiche Wählersegment, im Wesentlichen sozial engagierte und liberal orientierte bürgerliche Mittelklassewähler, darunter auch Angehörige von Minderheiten. Diese akute Rivalität der national ausgerichteten Kongresspartei mit einer Regionalpartei ähnlichen Profils veranlasste die Kongressführung, alles zu unternehmen, um den Konkurrenten zu schwächen und auszuschalten. Inzwischen ist bekannt, dass die Kongresspartei unter Indira Gandhi in den Konflikten im Punjab, in Tamil Nadu und Assam ähnlich vorging. Die Kongressführung bemühte sich um radikale Kräfte mit ethnischem oder religiösem Hintergrund, die das Wählerpotenzial der konkurrierenden Regionalpartei spalten sollten, in dem sie die ethnischen und religiösen Sonderanliegen besonders betonten, denen auch die liberalen Regionalparteien ihre politische Existenz verdankten, die diese aber nicht in der zugespitzten Form vertreten konnten wie die radikalen Kräfte. Dabei bekämpften die radikalen Gruppierungen die liberalen Regionalparteien, oft auch unter Einsatz von Gewalt.

Im Falle Kaschmirs haben politische Beobachter wiederholt darauf hingewiesen, dass es die Kongresspartei war, die die radikalislamische Jamât'-i Islâmî dazu ermutigte, 1972 erstmals an den Wahlen im indischen Kaschmir teilzunehmen, ihr sogar eine abgesprochene Zahl an Mandaten zuschob.<sup>20</sup> Damit sollte die Plebiszitfront des seit 1953 inhaftierten Sheikh Abdullah geschwächt werden. Durch das Abkommen von 1975 mit Sheikh Abdullah, in dem er sich ohne Vorbehalte bei reduzierter Autonomie Kaschmirs zu Indien bekannte, glaubte Indira Gandhi, den Geist der kaschmirischen Opposition gebrochen zu haben. Die Plebiszitfront ging nach dem Abkommen in der National Conference (NC) auf. Deren Führung übernahm nach dem Tod des Sheikhs sein Sohn Abdullah Farooq. Seit Sheikh Abdullah jedoch 1975 an die Regierung im indischen Kaschmir zurückkam, und später sein Sohn, konnte sich die National Conference nicht von der Vormundschaft durch den Kongress befreien. Zwei Vereinbarungen zwischen der NC und dem Indischen Nationalkongress von 1977 und 1983, die die Rivalitäten beilegen sollten, scheiterten. Nachdem die NC eine Koalitionsvereinbarung mit der Kongresspartei aufkündigte, um ihren Einfluss in Kaschmir nicht völlig zu verlieren, wurde sie

---

<sup>20</sup>Vgl. hochrangiges Gespräch am runden Tisch zu Kaschmir 1991, an dem führende Politiker und ehemalige Regierungsbeamte teilnahmen: „Crossfire“, in: *India Today*, 31. August 1991, S.49 ff.

massiv unter Druck gesetzt, sich doch zu beugen. Rajiv Gandhi wollte als erster zentraler Kongresspolitiker mit dieser Politik brechen und war an einem ernsthaften Neubeginn interessiert. Das spiegelte sich auch in seiner Vereinbarung mit Abdullah Farooq von 1986 wider.<sup>21</sup> Er war bereit, bei den Wahlen von 1987 der Nationalkonferenz die Mehrheit der Parlamentssitze in Kaschmir zu überlassen (siehe Tab. 1). Aber das war nicht die Lösung. Es zeigte die Gewohnheit der Kongresspolitiker, die Lage durch Absprachen kontrollieren und manipulieren zu wollen. Selbst der Stimmenanteil der Nationalkonferenz und der Kongresspartei war anscheinend vorher abgesprochen, so wie auch in etwa mit der Sikh-Partei der Akali Dal im Punjab verfahren wurde. Man glaubte, den politischen Prozess wieder in Gang setzen zu können, wenn man die Regionalpartei an die Macht bringt. Doch zugleich wurde nach allen vorliegenden Informationen die oppositionelle Muslim United Front offensichtlich massiv behindert.<sup>22</sup> Ihre Kandidaten konnten dadurch in vielen Wahlkreisen nicht antreten. So war es denn ironischerweise der Ärger über diese manipulierten Provinzwahlen von 1987 - die doch eigentlich alles richten sollten -, der den Unruhen von 1989/90 den Weg bereitete.

**Tabelle 1: Wahlen zur indischen Staatenversammlung von Jammu und Kaschmir**

Parteien	1962	1967	1972	1977	1983	1987	1996
Jammu & Kashmir National Conference	70	8		47	46	40	57
Indian National Congress			58	11	26	26	7
Bharatiya Janata Party/ Jan Sangh ('72)/ Janata Party ('77)			3	13		2	8
Janata Dal							5
Bahujan Samaj Party							4
Jamâ'at-i Islâmî	3		5	1			
Andere					1		4
Unabhängige Kandidaten	2		9	4	2	8	2
Gesamt	75	75	75	75	75	76	87

Quelle: *Frontline*, 1. November 1996, S.18.

<sup>21</sup>Vgl. „Kashmir Coalition: Will it work?“, in: *India Today*, 30. November 1986.

<sup>22</sup>„Crossfire“, in: *India Today*, 31. August 1991.

Für Indien ist die hier diskutierte Korrelation über den Zusammenhang zwischen der Lage im indischen Kaschmir und dem Kaschmirkonflikt auch wegen der Verfassungsbestimmungen über die Autonomie Kaschmirs interessant. Diese Wechselbeziehung lässt die Versuche der verschiedenen indischen Regierungen besonders fragwürdig erscheinen, die verfassungsmässigen Sonderrechte des Bundesstaates Jammu und Kaschmir abzuschaffen, wie sie besonders in Artikel 370 der indischen Verfassung verankert sind, und die vollständige juristische Integration des Staates durchzusetzen. Falls das Ziel dieser Versuche darin bestand, verfassungsrechtliche Möglichkeiten für eine Abspaltung des indischen Kaschmir zu beseitigen, so hat man dies zwar formal erreicht - auch wenn der Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Aber de facto haben diese Aktionen das genaue Gegenteil bewirkt und unter den kaschmirischen Politikern das Misstrauen und die Zweifel an der Integrität der indischen politischen Klasse verstärkt. Dieses Vorgehen hat völlig den erwähnten Zusammenhang über das Primat der inneren Lage im indischen Kaschmir für den Konflikt ignoriert. Darauf haben verschiedene indische Beobachter wiederholt hingewiesen. Besonders die Weigerung, Kaschmir wieder das gleiche Maß an Autonomie zu gewähren, wie es nach dem Abkommen von 1952 zwischen Sheikh Abdullah und Nehru bestand, wird für die innenpolitischen Rückschläge in Kaschmir verantwortlich gemacht.<sup>23</sup>

Aus dieser Perspektive war wahrscheinlich das links-zentristische Bündnis der Vereinigten Front (United Front), die von 1996 bis 1998 die Regierung stellte, geeignet, für das Schicksal der Provinzwahlen eine Wendung zum Positiven herbeizuführen. Der nationale politische Rückhalt der Vereinigten Front war zu schwach, um in Kaschmir eigene Kandidaten in großer Zahl und auf manipulative Weise durchzusetzen. Gleichzeitig war die Front stark genug, um die Kongresspartei und die BJP zu jener Zeit zu neutralisieren und daran zu hindern, wieder den Wahlprozess mit Gewalt zu dominieren. Das sorgte besonders in der Staatenorganisation der Kongresspartei in Kaschmir für nicht wenig Empörung. Sie klagte die Bundespolitiker an, die Kongresspartei in

<sup>23</sup>Vgl. z.B. Darshan Singh Maini, „Kashmir's triple alienation“, in: *Hindustan Times*, 15. November 1996: „The New Delhi rulers have at last been pushed to the point where they must 'deviate into honesty' for the survival of the democratic experiment in Kashmir. They just cannot afford to regress into the past 'fixations' and allergies and inequities if only because the nightmare may yet to mock our illusory victory, a victory which to the cynics still strikes as 'pyrrhic'.“ Siehe auch Amrik Singh, „At the crossroads“, in *ibid.*, 12. November 1996. Des weiteren Nikhil Chakravarty, „The J and K verdict“, in: *The Hindu*, 5. Oktober 1996: „There is now no alibi for the Central Government to withhold or delay the promised autonomy for Jammu and Kashmir.“

Kaschmir absichtlich zu schwächen und zu benachteiligen, was letztlich dem politischen Prozess auch abträglich sei.

Gemäß dem Primat der Lage im indischen Kaschmir spielen auch die dortigen lokalen Oppositionskräfte eine Schlüsselrolle in der jüngsten Phase des Konfliktes. Am militanten Widerstand nehmen eine Fülle von unterschiedlichen Gruppen teil, die von lokalem Zuschnitt bis zu transnationaler Beschaffenheit reichen. Nach außen treten im Wesentlichen drei Gruppierungen in Erscheinung. Die Befreiungsfront von Jammu und Kaschmir (Jammu and Kashmir Liberation Front - JKLF) wurde Anfang 1966 kurz nach dem indo-pakistanischen Krieg von 1965 von dem jungen kaschmirischen Politiker Maqbool Butt gegründet. Seine Hinrichtung im Jahre 1984 durch Indien führte zu einer Radikalisierung dieser Bewegung. Viele ihrer Anführer, so Amanullah Khan und Yasin Malik,<sup>24</sup> sprachen sich jedoch in der Folgezeit für ein unabhängiges Kaschmir aus, eine Option, die bei den nationalen Politikern Pakistans und Indiens gleichermaßen auf heftige Ablehnung stößt.

Eine radikalere islamistisch orientierte Organisation ist die Hizbul Mujahidin (Partei der heiligen Krieger), die Anfang 1989 vermutlich unter maßgeblicher Beteiligung Pakistans entstand. Ihren Hauptrückhalt hat sie in den ländlichen Distrikten von Badgam und Baramula. Sie bildet den militärischen Flügel der Islamischen Partei (Jamâ'at-i Islâmi). Ihr Ziel ist die Errichtung einer islamischen Ordnung in Jammu und Kaschmir und der Anschluss an Pakistan. Eine entsprechende Resolution „Qarardad Ilhaq-Pakistan“ (Resolution über den Anschluss an Pakistan) wurde am 27. Oktober 1990 verabschiedet, dem Jahrestag der Unterzeichnung des Anschlusses an Indien durch Maharaja Hari Singh. Die Mujahidin greifen militärische und zivile Ziele an, versuchen aber auch, eine islamische Lebensweise durchzusetzen, indem sie auf die Einhaltung der Verschleierung oder das Alkoholverbot dringen. Ihnen werden enge Verbindungen zur Harkat-ul Ansâr (Bewegung der Gefährten/des Propheten Muhammad aus der Zeit in Medina – HUA) und deren Nachfolger Harkat-ul Mujahidin (Bewegung der heiligen Krieger – HUM) vorgeworfen, die unter der Führung von Fazlur Rehman Khalil von Pakistan aus in Afghanistan und Kaschmir operieren. Letztere wurden von den USA auch auf die Liste der terroristischen Organisationen gesetzt, gegen die Sanktionen erlas-

---

<sup>24</sup>Siehe Interviews einer Delegation der Gandhi Peace Foundation mit kaschmirischen Politikern im Oktober 1995: „Kashmir Situation: A note on the visit to Kashmir under Gandhian initiative (October 11-18, 1995)“, in: *Mainstream*, Delhi, 11. November 1995, S.11-21.

sen sind.<sup>25</sup> Zu ihnen gehören auch die privat organisierten radikalislamischen Gotteskrieger in der Lashkar-i Toyaba<sup>26</sup>, die in letzter Zeit verstärkt in die Operationen in Kaschmir eingreifen.

Im Frühjahr 1993 schlossen sich zahlreiche Gruppierungen zu einem eher liberal orientierten Aktionsbündnis All-Parties Hurriyyat Conference (APHC)<sup>27</sup> zusammen. Die APHC stellt sich auf den Boden der UN-Resolutionen und fordert das Selbstbestimmungsrecht für Kaschmir durch ein Referendum. Sie wird geleitet von dem jungen Mirwaiz,<sup>28</sup> Maulvi Omar Farooq, dessen Vater Mirwaiz Muhammad Farooq bereits wiederholt in Konfrontation zu Sheikh Abdullah geriet und eine mehr islamisch orientierte Politik für Kaschmir verfolgte, im Unterschied zu den nationalistischen Positionen der National Conference von Sheikh Abdullah.

Bisher gelingt es den kaschmirischen Gruppen jedoch nur unzureichend, ihre Anliegen jenseits der nationalen Regierungspolitik Indiens und Pakistans zur Geltung zu bringen. Ursache dafür ist ihre starke Fragmentierung, sowohl des Widerstandes im indischen Teil<sup>29</sup> als auch der politischen Parteien im indischen und pakistanischen Kaschmir. Auch die Nichtregierungsorganisationen (NROs), die sich in beiden Teilen Kaschmirs der Bewältigung der Konfliktfolgen widmen, bringen ihr Gewicht nur mühsam zur Geltung. Die Emanzipation und Konsolidierung dieser Kräfte der kaschmirischen Öffentlichkeit stellt eine wichtige Voraussetzung für eine wie auch immer geartete Lösung des Kon-

<sup>25</sup>Die HUM war an der Entführung der vier westlichen Touristen 1995 nach Kaschmir beteiligt. Khalil unterzeichnete 1998 den antiamerikanischen Aufruf des saudischen Terroristen Bin-Laden. Vgl. die Stellungnahme des US-Sonderbotschafters für Terrorismusbekämpfung, Michael A. Sheehan, am 2. November 1999 vor dem Senatsausschuss für Nahost und Südasien auf der Website des US-Außenministeriums, <http://www.state.gov>. Zuletzt machte die HUM in Verbindung mit der Entführung eines indischen Passagierflugzeuges um den Jahreswechsel 2000 von sich reden, bei der einer ihrer Aktivisten, Maulana Masud Azhar, freigesprengt wurde, der danach in Pakistan zum heiligen Krieg gegen Indien aufrief (*New York Times*, 8. März 2000).

<sup>26</sup>Lashkar-i Taibah (Urdu) – (in Anlehnung an den Koran) Glaubenskrieger, eigentlich (gläubige oder „reine“) Krieger aus Medina (*taibah*) – militanter Arm der radikalislamischen Organisation Da'wat 'ul-Irshād (Urdu) – Verbreitung der Gebote Gottes –, die als sunnitisch-militante Organisation in Pakistan mit Hauptquartier in Muridike/Lahore auch für Anschläge in den Auseinandersetzungen mit schiitischen Extremisten verantwortlich gemacht wird. Vgl. ihre Internetseite <http://www.irshad.org>.

<sup>27</sup>Tarīk-i urriyyat-i Kashmir (Urdu) – Freiheitsbewegung von Kaschmir –, heute zumeist nach dem Englischen: APHC.

<sup>28</sup>*mīrwaiz* (Urdu) - traditionelles islamisches Oberhaupt in Kaschmir.

<sup>29</sup>Zu einem Überblick über die Widerstandsgruppen im indischen Kaschmir vgl. Iftikhar H. Malik: *The Continuing Conflict in Kashmir: Regional Detente in Jeopardy* (Conflict studies, 259), London 1993.

fliktes dar. Für sich genommen erscheinen sie im Moment jedoch zu schwach, einen Umschwung in der Konfliktodynamik zu bewirken. Weder können sie einen militärischen Sieg gegen die indischen Sicherheitskräfte erreichen, noch sind sie in der Lage, eine eigene politische Lösung zu initiieren.

Die Konsequenzen des Primats der Innenpolitik des indischen Kaschmir sind für Pakistan nicht weniger gravierend. Dieses Primat wird von den pakistanischen Bundespolitikern genauso wenig beachtet wie von den indischen. Für die pakistanische Kaschmirpolitik bedeutet diese Korrelation vor allem, dass Pakistan trotz aller ambitionierten Zielsetzungen letztendlich wenig Einfluss auf den Zustand des Kaschmirkonflikts ausüben kann, da Pakistan nicht im Stande ist, die Lage im indischen Kaschmir entscheidend zu beeinflussen oder zu verändern, zumindest was die politischen Loyalitäten betrifft.

Regierung und Armee in Pakistan haben immer wieder dementiert, dass sie die militante Opposition im indischen Kaschmir materiell unterstützen oder dass sie sogar mit eigenen Militärangehörigen in Zivil dort vertreten sind. Seit den militärischen Zusammenstößen im Sektor von Kargil auf der indischen Seite der Kontrolllinie im Frühjahr 1999 sah sich das pakistanische Militär jedoch gezwungen, de facto eine Verwicklung öffentlich einzugestehen. Das Abkommen von Washington zwischen US-Präsident Clinton und dem pakistanischen Premier Nawaz Sharif vom Mai 1999 und die darauf folgende Umsetzung seiner Bestimmungen über die Einstellung der Kampfhandlungen durch die pakistanische Armee dokumentierten dies. Es manifestierte sich auch darin, dass die nach den Kampfhandlungen überlebenden Freischärler von Pakistans Armee aus der Belagerungssituation ihrer vorgeschobenen Stellung auf den Felsen von Kargil ausgeflogen wurden.<sup>30</sup> Ein weiteres solches Eingeständnis hat der jetzige Chef der pakistanischen Militärregierung, General Musharraf, der zugleich als Stabschef der Armee für die Kargil-Operation verantwortlich war, nach dem letzten Besuch von Clinton in Südasien bzw. in Pakistan im März 2000 abgegeben. Er hat sich nach eigenen Worten bereit erklärt, auf die Freischärler Einfluss im Hinblick auf eine Mäßigung im indischen Kaschmir zu nehmen, wenn Indien seine Sicherheitspräsenz und die Operationen gegen die islamischen Militanten dort reduziert.<sup>31</sup>

<sup>30</sup>Ein für Pakistan und General Musharraf persönlich peinlicher Begleitumstand dieser Aktion bestand darin, dass es der indischen Seite gelang, sein Telefongespräch mit einem anderen General aufzuzeichnen, in dem er sich deutlich zum Ablauf der Aktion äußerte. Der Mitschnitt wurde auf einer Pressekonferenz und im Internet vorgestellt, auf der Website der indischen Armee unter <http://www.vijayinkargil.org>.

<sup>31</sup>Pakistans Außenminister Abdul Sattar erklärte in einem Interview mit dem britischen *Daily Telegraph* vom 6. April 2000, dass seine Regierung gegen Organisationen vorgehen werde, die Freiwillige ermuntern, sich am (heiligen Krieg) *Jihād* in Kaschmir zu betei-

Doch diese militärische Unterstützung für die islamischen Freischärler im indischen Kaschmir hat sich trotz wachsender finanzieller Kosten, die Pakistans krisengeschüttelter Staatshaushalt immer weniger verkraften kann, für Pakistan nicht ausgezahlt. Trotz steigenden Engagements konnte Pakistan die Verhältnisse im indischen Kaschmir nicht grundlegend beeinflussen und das Kräfteverhältnis nicht entscheidend zu Gunsten der islamischen Freischärler verändern. Nach dem Beginn der jüngsten Unruhen 1990 hat die zunehmende politische und religiöse Gewalt die Kaschmiris nur dazu getrieben, sich zwischenzeitlich wieder stärker Abdullah Farooq zuzuwenden. Wenn auch die Regierung Farooq in Kaschmir im Augenblick erneut damit beschäftigt scheint, ihr politisches Kapital zu verspielen, hat das die Bewohner des indischen Kaschmir nicht dazu gebracht, zu einer offenen Unterstützung der militanten Opposition zurückzukehren. Das Maximum, das Pakistan anscheinend mit seiner Interventionspolitik erreichen kann, ist zu verhindern, dass der Konflikt einschläft oder sich der Status quo verfestigt. Selbst dies ist nur dann zu erreichen, wenn - wie es momentan der Fall ist - im indischen Kaschmir eine weitgehende Entfremdung der örtlichen Bevölkerung von den politischen Institutionen vorherrscht. Dies deutet letztlich auf ein außerordentlich geringes Einflusspotenzial für Pakistan hin. Wenn zwischenzeitlich die Menschen im indischen Kaschmir immer wieder zahlreich an Wahlen teilnehmen, wobei sie sich der Androhung von Gewalt seitens der Freischärler wie der Sicherheitskräfte ausgesetzt sehen, dann spiegelt sich darin auch die Ungewissheit über die Vorteile eines Anschlusses dieser Region an Pakistan wider. Eine Zugehörigkeit zu Pakistan wirkt auch im indischen Kaschmir trotz der eigenen Instabilität und zahllosen Entwicklungsprobleme alles andere als attraktiv.

Die Korrelation zwischen der inneren Lage im indischen Kaschmir und dem Gesamtkonflikt ist seit dem Amtsantritt der BJP in Indien in eine neue Phase getreten. Die BJP geht wie die Kongresspartei früher von dem Primat der Bundespolitik aus, besonders, solange sie ihren eigenen Machterhalt gefährdet sieht. Dabei verfolgt sie jedoch in Übereinstimmung mit ihrer politischen Philosophie eine offensive Politik, die bewusst polarisieren soll und die sich für ihre nationale Wahltaktik auch als relativ erfolgreich erwiesen hat. Sie hat die Abhängigkeit des Konflikts vom Geschehen im indischen Kaschmir zwar richtig erkannt, zieht aber daraus gänzlich andere Schlussfolgerungen. Sie will vor allem den Umstand ändern, dass sich das Konfliktgeschehen bisher

---

gen. Seine Regierung werde auch die militärische Ausbildung in Madrassas (islamischen Religionsseminaren) unterbinden. Indien könnte dabei helfen, indem es in Kaschmir „die Repressionen beendet“ (zitiert nach *Hindu*, 10. April 2000).

auf das indische Kaschmir konzentriert hat. Dadurch sei Indien zur Defensivhaltung gezwungen. Folglich müsse das Konfliktgeschehen aus dem indischen Kaschmir heraus, möglichst nach Pakistan verlegt werden. Dies ist eine abenteuerliche Politik, die als Maximalposition skizziert wurde, sich aber so nicht völlig umsetzen lässt. Jedoch wurden Maßnahmen in Angriff genommen, die darauf gerichtet sind, ein solches Ziel zu erreichen. Dazu gehört der Versuch, den militanten Widerstand im indischen Kaschmir erneut mit militärischen Mitteln unter Kontrolle zu bekommen, den Zustrom neuer militanter Kräfte von pakistanischem Territorium abzuschneiden, die Residenturen des pakistanischen Geheimdienstes in ganz Indien offensiv zu bekämpfen und terroristische Kräfte unter Umständen auch über die Grenze hinweg zu verfolgen. Die BJP-Regierung breitete im Oktober 1998 ihre neue Strategie vor den Chefministern der sieben nördlichen Bundesstaaten und dem Konsultativausschuss des Parlaments für Innere Angelegenheiten aus, wo sie auch über die neuesten Erkenntnisse hinsichtlich der pakistanischen Einmischung informierte, die dann in ein Weißbuch der Regierung eingehen sollten.<sup>32</sup> Dabei knüpft die BJP an die Resolution des indischen Parlaments von 1994 an, die noch unter der Kongressregierung angenommen wurde und in der Indien erstmals den Anspruch auf die Zugehörigkeit von ganz Jammu und Kaschmir formuliert. Zugleich wurde damit vorläufigen Überlegungen eine Absage erteilt, die Kontrolllinie in Kaschmir in eine internationale Grenze umzuwandeln, was Abdullah Farooq verschiedentlich angeregt hat.<sup>33</sup> Ausdruck der neuen Unnachgiebigkeit war nicht zuletzt auch das Drängen von Hardlinern in der indischen Regierung 1999 während des Kargil-Konfliktes in Kaschmir, keinen Kompromiss mit Pakistan zu schließen, der eine Niederlage der pakistanischen Kräfte vermeiden würde. So konnte eine im Juni erzielte Vereinbarung zur Einstellung der Kampfhandlungen nicht umgesetzt werden.<sup>34</sup>

Pakistan hat diesen Strategiewechsel deutlich erkannt und seine militärische Planung darauf eingestellt. Die Koordinierung der Anschläge militanter Kräfte im indischen Kaschmir ist sichtbar gestiegen. Die Anschläge konzentrieren sich demonstrativ auf militärische und Sicherheitsobjekte.<sup>35</sup> Damit soll die weitere Erosion der Unterstützung durch die Bevölkerung aufgehalten

<sup>32</sup> *The Asian Age*, 15. Oktober 1998; *Pioneer*, 16. Oktober 1998; *Times of India*, 25. und 30. Oktober 1998.

<sup>33</sup> „Farooq for conversion of LOC into border“, *Hindustan Times*, 10. November 1998.

<sup>34</sup> Darauf verweist u.a. der indische Journalist A.G. Noorani. „An aborted deal?“, in: *Frontline*, Vol.16, No.18, 28. August-10. September 1999.

<sup>35</sup> Vgl. Praveen Swami, „A growing toll“, in: *Frontline*, Vol.16, No.24, 13.-26. November 1999; idem., „Changing strategies“, in *ibid.*, No.18, 28. August-10. September 1999.

werden. Zugleich soll der islamische Widerstand damit neue Legitimität und internationale Ausstrahlung gewinnen. Der Anschlag auf die Sikhs während des Clinton-Besuchs stellt hierbei eine gewisse Ausnahme dar, die durch die Verzweiflung zu erklären sein könnte, mit der die islamischen Rebellen den Verlust der eigenen Positionen bezüglich der US-Haltung vor und während des Besuches beobachteten, besonders, als die USA sich anschickten, den Vorherrschaftsanspruch Indiens in Südasien anzuerkennen.

So ziehen Indien und Pakistan zur Zeit überwiegend Schlussfolgerungen aus dieser Korrelation, die immer noch von ihren zentralen machtpolitischen Erwägungen dominiert werden, aber den Konflikt nicht von der Stelle bringen.

## 2 Kaschmir als nationaler Mythos oder als Machtpolitik

Die zweite Korrelation bezieht sich auf den *Zusammenhang zwischen dem Kaschmirkonflikt und den nationalen Diskursen Indiens und Pakistans*. Damit sind die Diskurse der nationalen Befreiung unter Führung der Kongresspartei sowie der Pakistanbewegung unter Führung der Muslimliga gemeint, die in Vorbereitung der Gründung beider Staaten vor 1947 geführt wurden. Sie prägten in der Anfangszeit entscheidend die Ausrichtung ihrer nationalstaatlichen Politik. Im Gegensatz dazu wird hier davon ausgegangen, dass der Kaschmirkonflikt, so wie er sich besonders seit 1989/90 entwickelt, nicht mehr zu den nationalen Gründungsdiskursen beider Staaten gehört, sondern an andere, überwiegend machtpolitische Diskurse angekoppelt wurde. Auch diese Feststellung hat mehrere nicht immer offensichtliche Konsequenzen, von denen vermutlich die wichtigste ist, dass heute Kompromisse beider Staaten zu Kaschmir nicht ihren nationalen Bestand gefährden und auch nicht die Existenz beider Staaten in Frage stellen. Gerade weil dies im Gegensatz zu den erklärten Positionen der Politiker in Indien und Pakistan steht, ist es wichtig, diese Korrelation näher zu betrachten.

Unmittelbar nach der Entstehung der unabhängigen Staaten Indien und Pakistan waren beide Seiten der Meinung, dass Kaschmir deshalb besondere Bedeutung zukommt, weil es mit der Legitimation ihrer jeweiligen Positionen im Teilungsprozess in Zusammenhang steht. Die Pakistanbewegung war von der Absicht ausgegangen, eine Heimat für die Muslime Südasiens schaffen zu wollen, obwohl sie schon bald akzeptieren musste, dass auch nach der Teilung ein erheblicher Teil der Muslime in Indien leben würde. Indien wollte trotz der

Abspaltung der Muslimegebiete im Nordwesten und Nordosten des Subkontinents das Projekt eines multiethnischen und multireligiösen Staatswesens aufrechterhalten.<sup>36</sup> Folglich betrachteten pakistanische Politiker wie Jinnah den Anschluss an Pakistan als eine natürliche Vollendung der Pakistan-Idee, die alle mehrheitlich von Muslimen besiedelten Gebiete zusammenführen sollte. Auf diese Weise wurde die Zugehörigkeit Kaschmirs zu Pakistan als Ausdruck des potenziellen Alleinvertretungsanspruchs für alle Muslime betrieben, darunter auch jener, die in Indien geblieben waren. Indirekt wurde damit die Integrität Indiens in Frage gestellt. Premierminister Nehru sah dagegen in der Zugehörigkeit des überwiegend muslimischen Kaschmirs zu Indien eine Bestätigung des fortdauernden säkularen und multikonfessionellen Charakters des Landes. Die Zugehörigkeit Kaschmirs zu Indien wurde so als Antithese zur Teilung des Subkontinents betrieben, die diese gleichzeitig im Nachhinein ad absurdum führen sollte. Sie erhob damit auch indirekt den Anspruch, die Teilung, die von vielen Politikern der Gründungszeit der Indischen Republik abgelehnt wurde, rückgängig zu machen.<sup>37</sup>

Seit den achtziger und neunziger Jahren sind jedoch in der Weltpolitik und in Südasien zahlreiche grundlegende Veränderungen eingetreten, die die Gründungsdiskurse auf eine schwere Probe stellten. Besonders nach dem Ende des Kalten Krieges haben die antagonistischen Diskurse zwischen Kapitalismus und Kommunismus über Politik und Wirtschaft erheblich an Einfluss verloren. Die globale Frontstellung der Militärallianzen ist mit der Auflösung des Warschauer Paktes zu Ende gegangen. Damit sind auch die konfrontativen Zwänge verschwunden, die sich für Indien und Pakistan daraus ergaben, dass sie sich auf unterschiedliche Weise den Allianzen zugeordnet hatten. Gleichzeitig sind neue Probleme aufgetaucht, bei denen es mehr Gemeinsames als Trennendes zwischen Indien und Pakistan gibt. Das betrifft die Folgen der Globalisierung, den Zugang der Entwicklungsländer zu den Finanzmärkten, zu den Hochtechnologien, darunter zur Nukleartechnologie, und zum Welthandel. Das hat auch seine Wirkung auf die nationalen Diskurse beider Länder nicht verfehlt.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>Sheikh Abdullah, der Führer der kaschmirischen Nationalisten, soll den Anschluss an Indien 1951 damit gerechtfertigt haben, dass er verhindere, Indien „in einen religiösen Staat zu verwandeln, in dem die Interessen der Muslime bedroht sind“ (Praveen Swami, „Partition plans?“, in: *Frontline*, Vol.16, No.21, 9.–22. Oktober 1999).

<sup>37</sup>Vgl. Gowher Rizvi, „Nehru and the Indo-Pakistan Rivalry over Kashmir 1947-64“, in: *Contemporary South Asia*, 1995, Vol.4, No.1, S.17-37.

<sup>38</sup>Donna Bryson von der Nachrichtenagentur Associated Press wies auf eine UN-Studie über Regierungsausgaben in den Jahren 1990-1995 hin, aus der sich ergibt: „Pakistan devoted just 1 percent of its budget to health and 2 percent to education, while 31 percent went to

Zugleich zeichnen sich in Indien und Pakistan grundlegende Veränderungen im Funktionieren des Parteiensystems ab. Die Zeit nach Erlangung der Unabhängigkeit war in beiden Ländern weitgehend durch die Vorherrschaft eines bestimmten Teils der politischen Klasse gekennzeichnet, in Indien symbolisiert durch die Kongresspartei, in Pakistan durch die Spitzenvertreter der zivilen und militärischen Bürokratie, denen gegenüber sich die Muslimliga nie vollständig durchsetzen konnte. Seit Ende der siebziger Jahren nimmt jedoch die Tendenz zur Diversifizierung und Polarisierung des politischen Systems zu. Verstärkt treten Tendenzen zur Herausbildung eines Zweiparteiensystems auf, auch wenn es dabei in beiden Ländern bestimmte Besonderheiten gibt. So wird die Konkurrenz zwischen der BJP und der Kongresspartei auf der Ebene der Bundesstaaten durch einen dritten Faktor ergänzt: die jeweils einflussreichste Regionalpartei. In Pakistan bilden die politischen Ambitionen der Militär- und Verwaltungsbürokratie zusätzlich ein viertes Element in der politischen Landschaft. Der Trend zur Konkurrenz von zwei politischen Alternativen zeigt vor allem, in welchem Maße die neu entstehenden so genannten Mittelschichten sich politisch artikulieren wollen und können. Sie signalisieren, dass sie nicht länger bereit sind, die Früchte ihrer Arbeit und ihres Anteils an der ökonomischen Entwicklung etablierten Klientelinteressen unterzuordnen. Sie nehmen das Fehlen politischer und ökonomischer Kultur nicht mehr als gegeben hin und reagieren darauf zunehmend aktiv, sowohl spontan als auch organisiert. Die Prinzipien der wirtschaftlichen Liberalisierung, die Effektivierung der Steuerpolitik und die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen repräsentieren für sie in viel stärkerem Maße Parameter des nationalen Diskurses als Fragen der territorialen Zugehörigkeit Kaschmirs.

Diese Veränderung hat jedoch zugleich die Frage nach der Legitimation der Macht und des Nationalstaates neu aufgeworfen. Wenn die Legitimität der Machtausübung durch die politische Klasse heute weder überzeugend durch den Gründungsmythos noch durch die übergreifenden Zwänge der Konfrontation des Kalten Krieges begründet werden kann, werden andere Konzepte auf ihre Eignung zur Mobilisierung der Massen geprüft, darunter besonders und nicht zufällig die religiöse Identität. Sie verspricht große emotionale Wirkung

---

the military. In much more populous India, health and education each got 2 percent and the military got 15 percent.“ Sie zitiert den pakistanischen Wissenschaftler Tariq Rehman, der fordert, dass Pakistan die Angst vor Indien überwinden müsse, da die pakistanisch-indischen Beziehungen ein Entwicklungsproblem darstellen. Er argumentiert, „if we were to take money from defense and spend it on development, it could mean a lot for the entire region“ (*India News Network Digest*, Wed, 26 Mar 97, Volume 2: Issue 1567, auf der Website <http://listserv.indnet.org/lists/india-l.html>).

und damit instinktive Solidarisierung mit der Politik zu einer Zeit, in der es schwierig ist, mit Sachthemen und wirtschaftlichen Erfolgen Unterstützung zu gewinnen. Der Kaschmirkonflikt mit seiner Verbindung zum Problem des Zusammenlebens von Hindus und Muslimen ist eine solche emotionale Frage, die von den Parteien genutzt wird, die Legitimität ihrer eigenen Ansprüche oder das Versagen des politischen Gegners unter Beweis zu stellen. Wo es also tatsächlich um Sachprobleme einer erfolgreichen oder gescheiterten Wirtschafts- und Sozialpolitik geht oder gehen müsste, wird der Kaschmirkonflikt als polarisierendes Instrument herangezogen. Damit wird der Konflikt immer stärker mit „sachfremden“ Fragen verknüpft, die mit der Lösung des Konflikts nur noch wenig zu tun haben.

In Indien ist die BJP dafür ein typisches Beispiel. Sie hat ein hartes Vorgehen in der Kaschmirfrage auf die Tagesordnung gesetzt, um ihr Ansehen als wertkonservative und hindunationalistische Kraft zu untermauern, aber nicht, weil ein solches Vorgehen mehr Erfolg auf eine Lösung des Konflikts verspricht. Dazu gehörte die Forderung der BJP, den Artikel 370 der indischen Verfassung abzuschaffen, der die Autonomie Kaschmirs gewährleistet.<sup>39</sup> Diese Forderung wurde zwar nicht in die Programme der später gebildeten Regierungen aufgenommen,<sup>40</sup> bleibt aber als „Drohung“ im Hintergrund bestehen. Diese Modifizierung der Haltung spiegelt offensichtlich auch die Differenzen innerhalb des hindunationalistischen Bündnisses religiöser Parteien und Gruppierungen wider, dem so genannten Sangh Parivar. Als die BJP 1998 die Regierung übernahm, gehörte es zu ihren ersten Maßnahmen, deutlich mehr Sicherheitskräfte nach Kaschmir zu entsenden, um gegenüber den militanten Kräften Flagge zu zeigen.<sup>41</sup> Zugleich hält sich die Zentralregierung mit Interventionen in die Tagespolitik Kaschmirs stärker als zur Zeit der Kongressregierung zurück, worin sich die Rücksichtnahme auf die National Conference von Abdullah Farooq als Koalitionspartner widerspiegelt.

---

<sup>39</sup>L.K. Advani verteidigt diese Forderung in einem Interview mit M.T. Akbar, *The Asian Age*, 4. Januar 1998, auf der Website der BJP <http://www.bjp.org>.

<sup>40</sup>Vgl. „National Agenda For Governance“, März 1998, auf der Website der BJP <http://www.bjp.org> und „For A Proud, Prosperous India“, August 1999, *ibid*.

<sup>41</sup>So kündigte das indische Verteidigungsministerium im November 1998 an, zur Bekämpfung der islamischen Guerillas 20.000 zusätzliche Truppen im Bundesstaat Jammu und Kaschmir in den Distrikten Doda, Kishtwar, Badarwar und Poonch zu stationieren (*Times of India*, 1. November 1998).

In Pakistan machte besonders die PPP unter Benazir Bhutto die Kaschmirfrage wieder zum Thema der nationalen Politik.<sup>42</sup> Sie wollte über ein scheinbar hartes Vorgehen in der Kaschmirfrage dem Militär die Kontrolle über die Außen- und Sicherheitspolitik abringen und damit die instabile Regierung Bhutto stärken. Generell ist für jeden pakistanischen Politiker die Versuchung groß, die Kaschmirfrage für kurzfristige politische Erfolge auszubeuten. Diese Versuchung ist angesichts des ideologisierten Charakters der pakistanischen Politik gleichzeitig auch ein Zwang. Wenn sich im indischen Kaschmir und damit im Kaschmirkonflikt eine neue Phase von Unruhen und Spannungen abzeichnet, können pakistanische Politiker um den Preis ihres Untergangs nicht anders als sich demonstrativ zu Kaschmir zu äußern. Ansonsten müssten sie damit rechnen, vom politischen Gegner oder Rivalen unter dem Vorwand der Islamfeindlichkeit oder des mangelnden Patriotismus hinweggefegt zu werden. Von den religiösen Parteien Pakistans hat besonders die Jamâ'at-i Islâmî die Verknüpfung der Kaschmirfrage mit dem politischen Islam auf ihre Fahnen geschrieben.<sup>43</sup> Dabei wird Indien zunehmend als Feind des Islam und der Muslime dargestellt und in eine Position gerückt, in der sich bis dato vor allem die USA befanden. Die Verknüpfung der Kaschmirfrage mit der islamischen Doktrin ist jedoch nur über Hilfsargumente möglich. Letztlich präsentiert sich die JI damit weniger als religiöse denn als radikalnationalistische Partei.<sup>44</sup> Dabei ist gar nicht sicher, ob sich die pakistanische Öffentlichkeit weigern würde, in Kaschmir, das von ihren eigenen Problemen relativ weit entfernt ist, Kompromisse hinzunehmen.<sup>45</sup> Die tatsächliche Meinung der Öffentlichkeit kann sich angesichts der Hindernisse für die Demokratie in Pakistan jedoch nicht un-

<sup>42</sup>So bezeichnete Benazir Bhutto am 2. Oktober 1996 in einer Rede vor den Islamischen Ländern im Rahmen der Vereinten Nationen unter Bezug auf Jinnah die Kaschmirfrage erneut als „unfinished business of partition“ (*Dawn*, 3. Oktober 1996).

<sup>43</sup>Vgl. u.a. das Dokument „Pakistan-India Relations and Kashmir Dispute“ auf der Website der Jamâ'at-i Islâmî, <http://www.jamaat.org>. Dort konzentriert der anonyme Autor seine Kritik auf jede mögliche Status-quo-Lösung, die von indischer Seite oder den USA ins Spiel gebracht werden könnte.

<sup>44</sup>Vgl. u.a. Materialien auf der Website der Jamâ'at-i-Islâmî wie „Qazi calls secret negotiations with India Treason“, Pressemitteilung der JI vom 16. September 1999.

<sup>45</sup>Das stellt beispielsweise der erste Bericht der Kashmir Study Group von 1997 nach den Gesprächen in Pakistan fest (Ainslie T. Embree, Charles H. Kennedy, Howard B. Schaffer, Joseph E. Schwartzberg und Robert G. Wirsing, *1947-1997 The Kashmir Dispute at Fifty: Charting Paths to Peace*, Report on the visit of an independent study team to India and Pakistan, sponsored by the Kashmir Study Group, New York 1997, 72 S., hier: S.34-35). Der pakistanische Journalist Mazdak geht in einem Kommentar vom Februar 1997 davon aus, dass die Zahl der Anhänger einer Alles-oder-nichts-Lösung in Kaschmir dankenswerterweise zurückgeht, auch wenn sie immer noch eine starke Lobbygruppe bilden (Mazdak, „Counting the cost of Kashmir“, in *Dawn*, 22. Februar 1997). Ähnlich äußert

gehindert artikulieren. Bisher waren immer noch die Militärs diejenigen, die in letzter Instanz entschieden, ob Kompromisse zu Kaschmir berechtigt sind oder nicht. Dabei handeln die Militärs auch ganz egoistisch als Einflussgruppe, als *pressure group*, da ihnen die Kaschmirfrage die übergreifende Legitimität für weitere hohe Militärausgaben und umfangreiche Versorgungsleistungen sichert.

Angesichts dieser Entwicklung kann es nicht überraschen, wenn auch die Staatenregierung im indischen Kaschmir unter Abdullah Farooq der Machterhaltung den Vorzug vor der Lösung des Konflikts gab. Um ihren Handlungsspielraum zu erhalten, war sie trotz ihrer säkularistischen Grundpositionen die zur religiös-nationalen Politik der Hinduorganisationen im Widerspruch stehen, relativ kurz entschlossen der von der BJP geführten Allianz beigetreten. Auf diese Weise glaubte sie offenbar, weiter Zugang zu den Ressourcen der Zentralregierung zu haben, aber auch den Schutz der Sicherheitskräfte des Bundes zu genießen, ohne die sich momentan die öffentliche Ordnung nicht aufrechterhalten lässt. Zugleich hatte dieser Beitritt auch einen indirekten Effekt. Die BJP war froh darüber, eine Muslimepartei in ihren Reihen vorweisen zu können und verzichtete darauf, die Regierung Farooq wegen der ausstehenden Reform der öffentlichen Verwaltung in Kaschmir zu sehr unter Druck zu setzen. Das hat es Farooq erlaubt, seine Klientelbeziehungen weiter zu pflegen. Diese stehen jedoch einer erklärtermaßen angestrebten deutlichen Verbreiterung der politischen Basis der Regierung Farooq im Wege, die einem Dialog mit den sessionistischen Kräften den Weg ebnen sollte. Auch die Vorstellungen von Farooq zur Autonomiefrage sind nicht unumstritten. Das seit 1996 tätige Komitee befasst sich sowohl mit Vorschlägen für eine Stärkung der Autonomie des Bundesstaates Jammu und Kaschmir in der Indischen Union als auch mit der Einführung regionaler Autonomie in diesem Bundesstaat. So sollen die drei Regionen Kaschmir, Jammu und Ladakh eine autonome Verwaltung erhalten, womit auch die Hoffnung verbunden wird, die Kräfte des islamischen Widerstandes im Kaschmirtal zu isolieren. Doch säkulare und linksorientierte politische Kräfte von der Kongresspartei, der Janata-Partei und den Kommunisten kritisieren diesen Plan heftig, weil er das Gebiet nach religiösen Gesichtspunkten in ein überwiegend muslimisches, hinduistisches und buddhistisches Gebiet spaltet und damit den Anspruch Indiens auf die

---

sich auch Mohammad Ali Syed in seinem Kommentar „Trade with India: addressing the fears“ in *Dawn* vom 12. Januar 1996.

friedliche Koexistenz verschiedener Religionen und Kulturen aufgeben würde.<sup>46</sup>

Über das, was tatsächlich im indischen Kaschmir zu tun ist, scheinen sich im Grunde alle einig. Es führt kein Weg an einer Integration aller Kräfte, an einem breit gefächerten Dialog vorbei. Die Probleme der Bevölkerung mit der Versorgung, den Dienstleistungen und der Verwaltung bedürfen einer dringenden Lösung. Dazu gehört auch das Ankurbeln der örtlichen Wirtschaft, um mehr örtliche qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen.

Denn auch das ist eine Folge der Entideologisierung der Diskurse: Im indischen Kaschmir hat die Bedeutung der sozialen Probleme für das Konfliktgeschehen erheblich zugenommen. Sie ermöglichen es den militanten Kräften, immer wieder neue Anhänger unter der Jugend zu gewinnen. Die hauptsächlich mit staatlichen Subventionsmitteln unterhaltene Wirtschafts- und Haushaltspolitik der letzten Jahrzehnte hat in Kaschmir die Zahl der Jugendlichen mit qualifizierten Bildungsabschlüssen überproportional steigen lassen, ohne in gleicher Weise die Beschäftigungsmöglichkeiten, vor allem in der Wirtschaft, auszubauen. So hat sich die Zahl der Jugendlichen mit Abitur und Hochschulbildung zwischen 1971 und 1981 von 39 auf 67 von 1.000 Einwohnern erhöht, was einer Erhöhung der Pro-Kopf-Rate um 71,79% entspricht. Die Erhöhung, nicht in absoluten Zahlen, war für die ländlichen Gebiete noch viel dramatischer, wo die Rate von 18 auf 37 von 1.000 Einwohnern oder um 106% stieg, während das Bevölkerungswachstum in dem Bundesstaat in dieser Zeit nur 29,7% betrug.<sup>47</sup> Das heißt, die Zahl der Jugendlichen mit mittlerer und höherer Bildung wuchs zwei bis drei Mal schneller als die Gesamtbevölkerung. Diese Entwicklung, die Kaschmir mit einigen anderen Unruheherden in Indien teilt, hat gleichzeitig maßgeblich die Studentenpolitik radikalisiert. Militante Studentenorganisationen spielten nicht nur in Kaschmir, sondern auch in Assam und Punjab eine Schlüsselrolle im Konfliktgeschehen. Das spiegelt besonders deutlich die Entwicklung der Jammu and Kashmir Liberation Front (JKLF) wider. Abdullah Farooq erkannte das Problem, als er 1996 nach seiner Wahl die Schaffung von Arbeitsplätzen für arbeitslose Jugendliche zu einer

---

<sup>46</sup>Vgl. Praveen Swami, „A divisive agenda“, in: *Frontline*, Vol.17, no.7, Apr. 01.-14.2000, a.a.O.

<sup>47</sup>Berechnet auf der Grundlage der Volkszählungsergebnisse von 1971 und 1981 (*Census of India, 1971 and 1981, Series 8, „Jammu and Kashmir“, „Social and Cultural Tables“*). Die Volkszählung 1991 konnte auf Grund der gespannten Lage im indischen Kaschmir nicht durchgeführt werden.

seiner Prioritäten erklärte.<sup>48</sup> Bisher führte das jedoch zu mageren Ergebnissen.

Gleichzeitig sind die direkten sozialen Folgen des Konflikts durch Verluste oder Schäden an Eigentum oder die Verletzung der Menschenrechte sowohl durch die Sicherheitskräfte als auch durch die militanten Gruppen zu einem eigenständigen Faktor geworden, der das Konfliktgeschehen weiter am Kochen hält. Trotz einiger leichter Verbesserungen in der Regierungsarbeit hat sich die Regierung Farooq nicht in der Lage gezeigt, damit fertig zu werden. Die Organisation Amnesty International (AI) hat im Februar 1999 eine umfangreiche Studie über das Verschwinden von Zivilpersonen angefertigt, die sich detailliert mit dem Vorgehen der Sicherheitskräfte sowie der Verletzung moralischer und rechtlicher Grundsätze durch die indischen Sicherheitskräfte befasst, ohne dass damit die Gewaltausübung der militanten Opposition gerechtfertigt werden soll.<sup>49</sup> AI stellt zwar fest, dass die Zahl der „Verschwundenen“ im Jahr davor deutlich zurückgegangen ist, dass jedoch das Schicksal von 700 bis 800 Personen weiter ungeklärt ist. Besonders kritisch wird auch der Einsatz von Exguerilleros auf der Seite der Regierung betrachtet. Diese „Renegaten“-Milizen setzen prominente Oppositionspolitiker unter Druck und schrecken vor breit angelegter Gewaltanwendung auch gegen Zivilpersonen nicht zurück.

Azad Kashmir auf der anderen Seite der Kontrolllinie hat seine eigenen Probleme. Unter den pakistanischen Provinzen gilt es in seiner Wirtschafts- und Sozialentwicklung als relativ zurückgeblieben.<sup>50</sup> Es hält in dieser Hinsicht auch nicht dem Vergleich mit dem indischen Kaschmir stand. Wenn es dominierende Themen in der öffentlichen Debatte in Azad Kashmir gab, dann

---

<sup>48</sup>Abdullah erklärte am 11. Oktober 1996 in einem Interview mit ZEE TV, „that he had proposed a ‘package’ to prime minister Deve Gowda for the ‘economic uplift’ of the people so that the unemployed educated youth could be provided with ‘employment’ and standard of the state police force be raised“, in: MSA-News: Kashmir-News, 10.–12. Oktober 1996, auf der Website <http://www.mynet.net/msanews>.

<sup>49</sup>„If They Are Dead Tell Us - ‘Disappearances’ in Jammu and Kashmir“ (Amnesty International – Report – ASA 20/02/99, auf der Website der AI, <http://www.amnesty.org>).

<sup>50</sup>Vgl. die verfügbaren Angaben im achten Fünfjahresplan Pakistans (Eighth Five Year Plan (1993-98), a.a.O.), wo Azad Kashmir zusammen mit den Nordgebieten (Northern Areas) und den zentral verwalteten Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas - FATA) unter der Rubrik Sondergebiete (special areas) vorkommt, bes. Tabelle 4.1. „Distribution of 8th Plan Allocation (Azad Kashmir)“, S.147, und Tabelle II-4.4 „Province Wise Physical Target For Eighth Five Year Plan 1993-98“, S.467, wo auf Grund der absoluten Zahlenangaben ein Vergleich mit anderen Landesteilen jedoch schwierig ist. Der statistische Jahresbericht Pakistans (Pakistan’s Economic Survey) enthält keine separaten Angaben zu Azad Kashmir.

waren es Fragen einer besseren Regierungsarbeit (good governance) und des Wirtschaftswachstums.

So besteht das verbindende Interesse der Bewohner Kaschmirs in Indien und Pakistan darin, dass sie Ergebnisse der Politik sehen wollen, die ihr tägliches Leben erleichtern und verbessern können. Vor diesem Hintergrund muss die Korrelation heute so umformuliert werden, dass die Kaschmirfrage mit den nationalen Diskursen der ökonomischen Entwicklung, der sozialen und politischen Erneuerung aufs Engste verknüpft ist. Eine Lösung der Kaschmirfrage, die diese Verknüpfung nicht ausreichend berücksichtigt, scheint heute nicht mehr möglich. Umgekehrt heißt das wiederum, dass eine spürbare Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage besonders im indischen Kaschmir auch die Kaschmirfrage als Ganzes deutlich entspannen kann.

### 3 Das „Nullsummenspiel“ in Kaschmir nach dem Ende des Kalten Krieges

Die dritte Korrelation bezieht sich auf den *Zusammenhang zwischen der Kaschmirfrage und der geopolitischen Konstellation in Südasien*, besonders in der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges. Es soll hier angenommen werden, dass sich die Kaschmirfrage heute noch weniger als zuvor dazu eignet, als Nullsummenspiel behandelt zu werden, bei dem ein Verlust der gegnerischen Partei automatisch einen Gewinn für die eigene Position darstellt. Diese Korrelation gewinnt auch in Verbindung mit der Nuklearpolitik in Südasien an Bedeutung. Es wird davon ausgegangen, dass sich die essenzielle Interessenslage Indiens und Pakistans jetzt und in der Zukunft in einer Weise annähert, dass es schwierig sein wird, Vorteile aus den Verlusten des anderen zu ziehen, und man stattdessen durch die Niederlagen des Gegenüber selbst in Mitleidenschaft gezogen werden kann. Nicht mehr die Kaschmirfrage gehört zu den Problembereichen, die die Konkurrenz zwischen den Eliten beider Länder langfristig entscheiden, sondern die Sozial-, Wirtschafts- und Kulturpolitik.

Die südasiatische Variante des Kalten Krieges war einer der übergreifenden Diskurse, auf die Kaschmir häufig bezogen wurde. Wegen Pakistans Bündnisbeziehungen mit den USA über seine Mitgliedschaft in regionalen Militärallianzen (CENTO, SEATO) und wegen der indischen Vertragsbeziehungen mit der Sowjetunion beobachteten beide Supermächte die Lage in Kaschmir zwar aufmerksam, konnten aber wenig tun, den Konflikt zu lösen. Beide Seiten versuchten zu verhindern, dass Kaschmir an die andere Seite fällt, damit es vom

gegnerischen Lager nicht als militärisches Aufmarschgebiet für den Ausbau der militärischen Infrastruktur, mit Flughäfen oder elektronischen Aufklärungsanlagen, genutzt werden konnte. Das hat zwangsläufig geholfen, den Status quo in Kaschmir zu zementieren. Da der Kaschmirkonflikt jedoch nicht nur und nicht einmal primär ein Konflikt des Kalten Krieges war, sondern Ausdruck regionaler Interessengegensätze, überlebte er auch das Ende des Kalten Krieges. Mit ihm überlebte auch das Nullsummenspiel als taktische Variante im gegenseitigen Verhalten zwischen Indien und Pakistan. Übertragen auf Südasien bedeutete das, dass Indien und Pakistan sich als „unversöhnliche“ Feinde ansahen, deren Gegensatz nicht anders gelöst werden kann als durch den vollständigen Sieg des einen und die bedingungslose Kapitulation des anderen.

Im Kalten Krieg hatte das Konzept des Nullsummenspiels seine Legitimität aus der Annahme gezogen, dass die beiden Gesellschaftssysteme, Kapitalismus und Kommunismus, unvereinbar und folglich unversöhnlich seien. Ein solcher systemischer Gegensatz bestand jedoch nie zwischen Indien und Pakistan. Wurde dieser Umstand durch die Rhetorik des Kalten Krieges noch verschleiert, so ist er jetzt offensichtlich geworden. Unter keiner der bestehenden Voraussetzungen ist ein Gegensatz zwischen Indien und Pakistan „unversöhnlich“. Folglich dürfte schon aus diesem Grunde das Konzept des Nullsummenspiels keine Anwendung auf Südasien finden. Unter den heutigen Bedingungen kann ihr Konflikt nicht mehr existenzieller Natur sein. Weder wird Indien Pakistan beseitigen können, noch kann Pakistan Indiens Auflösung erfolgreich betreiben. Doch genau das suggerieren die Politiker, die an diesem Konzept festhalten, darunter auch die gegenwärtige Militärregierung in Pakistan unter General Musharraf.

Noch absurder wird das Nullsummenspiel, wenn man es auf den Kaschmirkonflikt anwendet. Das hat zur Folge, auch für Kaschmir anzunehmen, dass nur ein vollständiger Sieg oder eine absolute Niederlage möglich sei. Diese Konsequenz steht jedoch im Gegensatz zu den Beteuerungen beider Staaten, dass sie keinen Krieg um Kaschmir anstreben. Aber auch für die Anhänger eines offensiven oder expansionistischen Vorgehens in Kaschmir ergeben sich daraus Fragen: Sind Sieg oder Niederlage in Kaschmir ohne Krieg denkbar? Ist eine Niederlage des Gegners in Kaschmir wahrscheinlich? Ist ein allgemeiner Krieg zwischen Indien und Pakistan in oder um Kaschmir heutzutage möglich oder wahrscheinlich? Offensichtlich hängen die möglichen Antworten von der Position des Fragestellers in Südasien ab. Genauso offensichtlich ist aber auch, dass die Schwierigkeiten, diese Fragen eindeutig zu beantworten,

auf das Dilemma hindeuten, das ein Nullsummenspiel in Kaschmir darstellt. Die Entweder-oder-Variante einer Lösung ist nicht nur moralisch fragwürdig. Sie erweist sich auch als unpraktisch, d.h., sie bereitet hinsichtlich eines möglichen Erfolgs oder Misserfolgs ernsthafte Schwierigkeiten. Nicht zuletzt diese Undurchführbarkeit der Entweder-oder-Strategie bringt auch die pakistanischen Generäle immer wieder dazu, sich der Macht des Faktischen zu beugen.

Doch das Nullsummenspiel erweist sich auch in einer allgemeineren Form in Südasien als nicht oder nicht mehr anwendbar. So muss ernsthaft bezweifelt werden, dass Pakistan aus dem Aufstand in Kaschmir, den es zumindest moralisch und politisch, wenn nicht materiell unterstützt, selbst einen Nutzen ziehen kann. Die logistische Unterstützung wird überwiegend durch Parteien und Organisationen durchgeführt, die daraus kein Geheimnis machen. Dazu gehören die Jamâ'at-i Islâmî, Organisationen wie die Harkat-ul Mujahidîn und die Lashkar-i Taibah. Ihre Unterstützung wird jedoch durch ein etabliertes Netzwerk an Institutionen und Kapazitäten zur Ausbildung und zum Waffentransport gespeist, das sich während des Afghanistankrieges herausgebildet hat. Die Folgen dieses Netzwerkes spürt Pakistan in Gestalt der eskalierenden Gewalt, besonders zwischen religiösen Gruppen, die z.T. ganze Regionen der Provinz Sindh und der Provinzhauptstadt Karachi paralysiert haben. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen bezeichnen viele pakistanische Kommentatoren als „Kalaschnikow-Kultur“, die sich seit dem Afghanistankrieg im Land etabliert hat und immer weiter ausbreitet. Dem scheint auch das neue Militärregime nicht entscheidend Einhalt bieten zu können. Benazir Bhutto und Nawaz Sharif haben zuvor selbst erleben müssen, wie die moralische Unterstützung für militante Gruppe wie die Kaschmirkämpfer ein Klima fördern half, das ihrem eigenen politischen Überleben abträglich war. Nawaz Sharif war dabei, in seinen letzten Regierungsmonaten hier eine Wende einzuschlagen, indem er sich erstmals öffentlich und direkt gegen Ausbildungslager für militante Gruppen in Afghanistan unter der Obhut der Taliban gewandt hat.<sup>51</sup> Im Ergebnis des Clinton-Besuchs in Südasien hat sich auch das Militärregime Musharraf gezwungen gesehen, ein härteres Vorgehen gegen religiöse Gewalt und deren Organisatoren anzukündigen.<sup>52</sup> Auf jeden Fall stärkt eine Unterstützung für eine militärische Lösung des Kaschmirkonfliktes unter den Bedingungen Pakistans die Hand des Militärs, wie Mohammad Ali Syed überzeugend argumentiert.<sup>53</sup> Nicht von ungefähr betraf der größte politische

<sup>51</sup>„Afghan camps training terrorists: PM“, in: *The News*, 8. Oktober 1999.

<sup>52</sup>*Hindu*, 10. April 2000.

<sup>53</sup>Mohammad Ali Syed argumentiert: „[...] Our current stand on Kashmir causes enmity with India, and necessitates excessive military spending. The only thing that excessive military

Gegensatz zwischen dem jetzigen Militärchef Musharraf und dem von ihm gestürzten Nawaz Sharif die Kargil-Operation des Militärs in Kaschmir, als sich das Militär nach dem erzwungenen Rückzug aus den vorgeschobenen Positionen von der Politik im Stich gelassen fühlte.

Doch auch Indien kann aus dem militanten Vorgehen seiner Sicherheitskräfte gegen die Aufständischen und gegen Teile der Zivilbevölkerung keinen Nutzen ziehen. Dass in den Kerndistrikten des Konflikts im indischen Kaschmir die Beteiligung an den allgemeinen Parlamentswahlen 1999 ein neues Tief erreichte, ist für sich genommen schon Ausdruck der Verunsicherung und der Unzufriedenheit der Bevölkerung. Da offensichtlich ein erheblicher Teil der Bewohner von den Sicherheitskräften unter Androhung von Waffengewalt zur Wahlurne getrieben wurde, war die tatsächliche Unterstützung für den Wahlprozess noch viel geringer.<sup>54</sup> Zusätzlich fügt ein solches Vorgehen der Sicherheitskräfte dem Ansehen der Politik, die letztlich die einzig dauerhafte Lösung bringen kann, erneut Schaden zu. Damit tragen die Sicherheitskräfte direkt zu einer weiteren Verzögerung der Wiederaufnahme des politischen Prozesses bei. Diese Handlungen untergraben aber auch das Ansehen der Regierung Farooq, die in den Augen der Wähler als weitgehend hilflos und inkompetent dasteht.

Auch hinsichtlich Pakistan kann Indien wenig Vorteil aus der Schwäche seines Gegenüber ziehen. Zwar hat Indiens ehemaliger Außenminister Inder Gujral nach der erfolgreichen Durchführung der Wahlen von 1996 (etwas voreilig) erklärt, Pakistan habe den vierten Krieg mit Indien in Kaschmir verloren.

---

spending will help in doing, is in securing the generals of the army an undeservedly large role in national politics and a free hand in obstructing democracy at their whim. Maybe their aversion to allow democracy flourish in urban Sindh and disruption of liberties of Karachiite's flow from this expanded role they have acquired. What business do the armed forces have in dominating politics? The army will never want Pakistan to be friendly with India, because its reason for existence will be questioned, and it will not be able to take the huge chunk that it does from our hard earned national revenues. And reliance on military solutions to our security problems in the absence of genuine political and economic endeavours will only help us to the extent that it has helped us in the past (to be precise, not help us at all). In any case, to feel safe we need strong friends not strong enemies.“ (*Dawn*, 12. Januar 1996)

<sup>54</sup>Die Nationaldemokratische Allianz, der die BJP und die National Conference von Kaschmir angehören, gewann bei den Parlamentswahlen 1999 alle sechs Parlamentssitze im Bundesstaat Jammu und Kaschmir. Im Distrikt Srinagar lag die Wahlbeteiligung bei 12 Prozent, in Anantnag bei 14 Prozent und in Baramullah bei 27 Prozent. Balraj Puri, „Jammu and Kashmir: Message of the Lok Sabha Election“, in *Economic and Political Weekly* (EPW), Bombay, 6. November 1999; Gautam Navlakha, „Kashmir: All-Round Failure“, *ibid.* Siehe auch „Jawans drag people to vote in the Valley“, in: *Indian Express*, 19. September 1999, auf der Website <http://www.expressindia.com>.

Aber ein instabiles Pakistan ist für Indien mehr Grund zur Besorgnis als zur Freude. Das Fehlen einer verlässlichen politischen Führung macht Verhandlungen in Bezug auf Kaschmir nahezu unmöglich. Ein stabiles, selbstbewusstes und wirtschaftlich erfolgreiches Pakistan würde sich wohl auch weniger wahrscheinlich an Konflikten beteiligen. Die Gujral-Doktrin asymmetrischer Beziehungen zu den Nachbarländern ist gegenwärtig von Indien auf Eis gelegt worden. Sie besagte, dass Indien bei verbesserten Beziehungen zu seinen Nachbarn mehr gewinnen als verlieren kann, selbst wenn es dafür mehr Zugeständnisse macht, als es erhält. Der jetzige Ministerpräsident Vajpayee kann aber in seiner früheren Eigenschaft als Außenminister der Regierung Desai für sich in Anspruch nehmen, auf seine Weise ein Vordenker dieser Doktrin gewesen zu sein, als er sich demonstrativ um verbesserte Beziehungen bemühte. Der so genannte „Lahore-Prozess“ und die „Bus-Diplomatie“ vom Februar 1999 zeigten, dass einer Wiederaufnahme des Gesprächsprozesses von indischer Seite auch unter einer BJP-Regierung nichts im Wege stehen muss.<sup>55</sup> Vajpayee fuhr mit der ersten regulären grenzüberschreitenden Buslinie nach Lahore in Pakistan und unterzeichnete dort am 21. Februar 1999 mit Nawaz Sharif die Deklaration von Lahore, eine weit reichende Erklärung über gute Nachbarschaft, die die Positionen beider Staaten berücksichtigte. Beide Seiten erklärten in Lahore, dass sie ihre Anstrengungen intensivieren wollten, alle ausstehenden Fragen, darunter Kaschmir, zu lösen. Gleichzeitig würden sich beide Seiten zurückhalten und sich nicht in die Angelegenheiten des anderen einmischen. Sie stellten fest, dass „sie den Terrorismus in all seinen Formen und Manifestationen verurteilen und diese Gefahr fest entschlossen bekämpfen werden“.<sup>56</sup>

Paradoxerweise scheinen sich sowohl Indien als auch Pakistan zu ihrem zunehmend militanteren Vorgehen von ihrer jüngsten Nuklearpolitik ermutigt zu fühlen. Die Führungseliten beider Länder glauben, dass die demonstrierten Nuklearkapazitäten ihnen die Freiheit größerer konventionellerer militärischer Aktivitäten erlauben, da die Gegenseite aus Furcht vor deren Einsatz die Eskalation nicht uneingeschränkt erwidern kann. Diese taktische Annahme steht in krassem Gegensatz zu den abgegebenen Erklärungen beider Länder über

<sup>55</sup>Das bekräftigte der indische Ministerpräsident Vajpayee, als er sich am 21. Februar 1999 in Lahore in das Gästebuch des Denkmals an die Pakistanresolution, Minâr-e-Pakistân, eintrug, wo er erklärte, „that a stable, secure and prosperous Pakistan is in India's interest“ (*Hindustan Times*, 22. Februar 1999).

<sup>56</sup>*The India Network News Digest*, Feb 22, 1999, Vol.11, Issue 35, auf der Website <http://listserv.indnet.org/lists/india-l.html>. Eine deutsche Übersetzung der Dokumente siehe in der Sonderausgabe der Zeitschrift *Perspektiven Indien*, Delhi: Indisches Außenministerium, Abteilung Öffentlichkeitsarbeit, März 1999.

die potenziell positiven Auswirkungen der Nuklearexplosionen, die angeblich weitere konventionelle Kriege zwischen ihnen besonders erschweren sollten, wenn nicht gar verhindern. Dies zeigt gravierende Defizite beim Durchdenken der militärischen Konsequenzen einer Nuklearisierung ihrer regionalen Außenpolitik, die sie offensichtlich nicht beherrschen. Die Eskalationstaktik sowohl der indischen als auch der pakistanischen Seite hat jedoch mit den Ereignissen um Kargil eine empfindliche Niederlage erlitten. Daher steht nunmehr nicht ohne Grund eine Zwischenvereinbarung über die militärische Deeskalation im indischen Kaschmir an. Eine „mäßige“ Einflussnahme Pakistans auf die kaschmirischen Rebellen soll gegen einen Abbau der Präsenz der indischen Sicherheitskräfte eingetauscht werden. Die BJP-Regierung glaubt offensichtlich, diesen Rückzug vertreten zu können, da sie sich nach dem Clinton-Besuch im Besitz einer Art Beistandsgarantie der USA sieht.<sup>57</sup> Pakistans Führung hat auf Grund ihrer Fehlkalkulationen keine andere Wahl, als einem solchen Kompromiss zuzustimmen, meint aber, ihn durch eine Internationalisierung des Konflikts im Ergebnis des Kargil-Konfliktes und des Clinton-Besuchs ausgleichen zu können.

Verschiedene Elemente der militärischen Spannungen könnten vermutlich relativ kurzfristig abgebaut werden. Dazu zählt die längst überfällige Beendigung der seit 1983 andauernden lokalen Scharmützel um den Siachen-Gletscher am nördlichen Ende der Kontrolllinie. Diese werden schon jetzt von allen Beteiligten als der sinnloseste und teuerste Hochgebirgskrieg angesehen, der ohne Nachteil für die erklärten Positionen der Kontrahenten eingestellt werden könnte. Die aus weniger als 40 Mitarbeitern bestehende militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen UNMOGIP<sup>58</sup> kann dagegen vermutlich wenig zur Beilegung der Spannungen beitragen. Sie kann auf Grund des Missverhältnisses zwischen ihrer Ausstattung und der Zahl der Zwischenfälle eine Untersuchung der Verletzungen der Kontrolllinie kaum ernsthaft angehen, zumal Indien nach dem Simla-Abkommen von 1972 ihre Aktivitäten im indischen Kaschmir beschränkt hat. Die indische Seite geht von drei- bis fünftausend aktiven Kräften der islamischen Militanten in Kaschmir aus, die jährlich mehrere hundert Mann Verstärkung durch Kaschmiris und islamische

---

<sup>57</sup>Die gemeinsame Erklärung USA-Indien „A Vision for the 21st Century“ vom 21. März 2000 unterstreicht ihre Rolle als „partners in peace, with a common interest in and complementary responsibility for ensuring regional and international security“ (Website des Weißen Hauses, <http://www.whitehouse.gov>). In seiner Rede vor dem indischen Parlament bezeichnete Clinton beide Länder als „natural allies“ („Remarks By The President To The Indian Joint Session Of Parliament“, 22. März 1999, *ibid.*).

<sup>58</sup>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan.

Radikale anderer Nationen über die Kontrolllinie erhalten. Auch wenn diese zunehmend mit modernen Waffen ausgestattet sind, reicht ihre Präsenz und Wirksamkeit nur für einen „low-intensity“-Konflikt, der aus „hit-and-run“-Aktionen besteht. Diese Form des Guerillakrieges erfordert jedoch eine überproportional hohe Präsenz von Polizei und Militär im indischen Kaschmir, um die öffentliche Sicherheit aufrechterhalten zu können. Indien wird vermutlich einem Abbau der Präsenz erst nach einem deutlichen Nachlassen der militanten Aktivitäten zustimmen wollen. Es erscheint aber fraglich, ob man den Umfang der Einschleusung militanter Kräfte mit militärischen oder politischen Mitteln kontrollieren kann. Das bedingten der ausgedehnte und unübersichtliche Charakter der Kontrolllinie und der übrigen indisch-pakistanischen Grenze wie auch die Tatsache, dass sich in Kaschmir zunehmend privat organisierte islamische Freiwilligenverbände engagieren, die sich nur beschränkt dem pakistanischen Staat und Militär fügen. Daher geht es in den Forderungen der um Vermittlung bemühten US-Amerikaner zunächst um ein so genanntes „restraint regime“, eine Politik der Zurückhaltung, die vor allem den Status der Kontrolllinie stärken soll.

Doch auch in der Position der Großmächte ist ein entscheidender Wandel eingetreten. Für sie, d.h. hier vor allem die USA, China und Russland, ist der Konflikt nicht mehr Teil der wechselseitigen Konfrontation. Er ist jetzt vor allem Teil der Bemühungen um die Begrenzung und Beseitigung von Spannungsherden, von denen Gefahren für andere Regionen der Welt ausgehen können. Das trifft besonders auf die Entwicklung seit der Explosion der nuklearen Kernsprengsätze in Indien und Pakistan im Frühjahr 1999 zu. Der Kaschmirkonflikt ist heute zumindest einer der Konflikte, in denen Kernwaffen potenziell zum Einsatz kommen können. Auch das unterscheidet die jetzige Lage von der Zeit des Kalten Krieges, wo die militärischen Bündniskonstellationen weitgehend ausschlossen, dass Kaschmir Gegenstand eines Atomschlages der USA oder der Sowjetunion wird, da Pakistan und Indien nicht vom „Nuklearschirm“ beider Mächte erfasst wurden.

Die Möglichkeit zum Kernwaffeneinsatz in Kaschmir bedeutet zugleich nicht, dass der Einsatz von Kernwaffen hier wahrscheinlich oder ohne weiteres möglich ist. Gegenwärtig sind die militärischen und politischen Eliten beider Länder noch mit einem intensiven Klärungsprozess über die Parameter ihrer Nuklearpolitik befasst. Fragen einer Nukleardoktrin, des Einsatzes von Trägermitteln, eines Frühwarnsystems und von Vorwarnzeiten, einer Erst- oder Zweitschlagskapazität, einer flexiblen und angemessenen Reaktion stehen erst am Beginn ihrer Klärung. Es steht gleichzeitig außer Frage, dass beide

Länder, wenn sie aus jetziger nationalistischer Sicht überhaupt den Einsatz von Kernwaffen erwägen wollten, wohl Kaschmir dabei als Erstes im Auge haben würden. Doch die indische Doktrin, die bisher ansatzweise zumindest in einem Entwurfsdokument zusammengefasst wurde, vermeidet es bewusst, Kaschmir zu nennen. Dahinter steht nicht zuletzt die Befürchtung, dass eine so kurzschlüssige Legitimation der Nuklearoption unter den formalen Gesichtspunkten einer Militärdoktrin als unseriös und unqualifiziert gelten und damit den Druck der Großmächte noch weiter verstärken würde, die Nuklearoption wieder aufzugeben. Das wollen und möglicherweise können auch beide Regierungen vor allem aus innenpolitischen Gründen gegenwärtig nicht tun.

Aber auch China als langjähriger Freund und wichtiger Waffenlieferant Pakistans hat sich den Veränderungen anpassen müssen. Mit Entsetzen hat die pakistanische Regierung 1996 und 1997 registriert, dass sich chinesische Politiker bei der Erwähnung Kaschmirs besondere Zurückhaltung auferlegt haben.<sup>59</sup> Ob China damit seine Haltung der Äquidistanz zu den Konfliktparteien weiter formalisiert, bleibt abzuwarten.

Für die USA ist der Kaschmirkonflikt zugleich Element einer langfristigen Strategie, die mit dem antizipierten Gewicht und Weltmachtstatus von China und der davon erwarteten zwangsläufigen Verstärkung der gegenseitigen Rivalität zu tun hat.<sup>60</sup> Die Hinwendung Clintons zu Indien soll mittel- und langfristig wenn nicht die Rolle Chinas relativieren, so doch den Spielraum der USA in Asien erweitern. Die USA wollten nach Clintons Amtsübernahme ein völlig neues Herangehen testen. Dazu stellten sie 1994 durch die damalige Unterstaatssekretärin im State Department, Robin Raphels, erstmals den Status von Kaschmir öffentlich in Frage. Zugleich versuchten sie, als Gegengewicht Ansprüche nationalistischer Kaschmiris wie der JKLF unter Amanullah und Yasin Malik auf ein unabhängiges Kaschmir zu stärken.<sup>61</sup> Vom Nordirlandabkommen inspiriert, wurde auch die Idee eines gemeinsamen Zugangs durch Indien und Pakistan zu einem Teil Kaschmirs diskutiert. Der Vorstoß führte aus verschiedenen Gründen zu keinem Ergebnis, nicht zuletzt deshalb, weil

---

<sup>59</sup>Vgl. den Bericht nach dem Besuch von Premier Nawaz Sharif in China im Februar 1998, *Dawn*, 12. Februar 1998.

<sup>60</sup>Darauf wies der bekannte indische Kommentator Kuldeep Nayar schon im Januar 1994 hin. Vgl. „Globalisation of Kashmir“, *Kashmir Times*, 19.1.1994.

<sup>61</sup>Das wurde u.a. in einem Gespräch mit einem Vertreter der Hurriyyat-Front in Islamabad im Oktober 1994 bestätigt. Dabei wurde auch deutlich, dass bereits seit 1991 nach dem Vorbild der Oslo-Gespräche zur Lösung des Nahostproblems unter Vermittlung US-amerikanischer und internationaler akademischer Einrichtungen Sondierungsgespräche zwischen Indien und Pakistan unter Beteiligung der kaschmirischen Widerstandsgruppen stattfanden.

er eine unmittelbare Beteiligung der USA an der Vermittlung, Lösung und Umsetzung erfordert hätte, zu der weder Indien noch Pakistan noch in letzter Konsequenz die USA selbst bereit waren. In überarbeiteter Form ist er jedoch seit 1996 in den Aktivitäten und Vorschlägen der Kashmir Study Group wieder aufgelebt, eines akademischen Forums, dem hauptsächlich prominente Akademiker aus den USA und Großbritannien angehören, und das von dem in den USA ansässigen kaschmirischen Unternehmer, Farooq Kathwari, finanziert wird. Einer der Vorschläge der Gruppe sieht vor, offensichtlich aus den mehrheitlich muslimisch besiedelten Distrikten Kaschmirs einen oder mehrere neue souveräne Teilstaaten ohne internationalen Status zu gründen. Pakistan und Indien würden deren Außenpolitik und Verteidigung gemeinsam übernehmen und auch für den Haushaltsausgleich sorgen. Der Plan greift auch die Vorstellungen über die regionale Autonomie für das Kaschmirtal, Jammu und Ladakh auf. Das einflussreiche indische Nachrichtenmagazin *Frontline* kritisierte dieses Konzept als Versuche der USA, Kaschmir zu spalten.<sup>62</sup> Präsident Clinton versicherte bei seinem Besuch erneut, dass sich die USA nicht als Vermittler betätigen werden, aber er fügte auch unmissverständlich hinzu: „But if outsiders cannot resolve this problem, I hope you will create the opportunity to do it yourselves, calling on the support of others who can help where possible, as American diplomacy did in urging the Pakistanis to go back behind the line of control in the Kargil crisis.“<sup>63</sup> Auch für Pakistan fand er deutliche Worte, die im Grunde ein Ultimatum darstellten: „There is no military solution to Kashmir. International sympathy, support and intervention cannot be won by provoking a bigger, bloodier conflict. On the contrary, sympathy and support will be lost. And no matter how great the grievance, it is wrong to support attacks against civilians across the line of control.“<sup>64</sup>

In Indien und Pakistan wurden nach 1990 aus der Veränderung der internationalen Lage völlig unterschiedliche Schlussfolgerungen für den Kaschmirkonflikt gezogen. Indien hat sich seither gezielt und letztlich auch erfolgreich um eine Unterstützung durch die USA bemüht, die in der Vergangenheit Pakistans Hauptverbündeter waren. Pakistan und Vertreter des kaschmirischen Widerstandes haben Schlüsse analog zur Entwicklung in Osteuropa gezogen.

<sup>62</sup>Praveen Swami, „Partition plans?“, a.a.O. Vgl. auch den Bericht der Kashmir Study Group: Embree et al., *1947-97 The Kashmir Dispute at Fifty*, a.a.O.

<sup>63</sup>„Remarks By The President To The Indian Joint Session Of Parliament“, a.a.O.

<sup>64</sup>„Remarks by the President in Greeting to the People of Pakistan Remarks by the President to the People of Pakistan Islamabad, Pakistan Released by the Office of the Press Secretary, The White House, March 25, 2000“, auf der Website des Weißen Hauses, <http://www.whitehouse.gov>.

Wenn dort die kommunistische Gewaltherrschaft eine Niederlage erlitten habe, müsse das gleiche auch für die Herrschaft oder Kontrolle über Kaschmir gelten. Sie erwarteten eine größere Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, auf Indien Druck auszuüben, hier die bekannten UNO-Resolutionen aus den Jahren 1949 und 1950 umzusetzen. Diese Vorstellung erhielt neue Nahrung nach der erfolgreichen Intervention der internationalen Gemeinschaft in Osttimor. Seither wird immer wieder versucht, die UNO oder die USA bzw. den Westen dazu zu bewegen, über die Ernennung eines Beauftragten die Kaschmirfrage zu internationalisieren und ein Referendum wie in Ost-Timor durchzusetzen.<sup>65</sup> Diese Vorstellung erweist sich zwar als Illusion – weder ist klar, dass ein solches Referendum zu Gunsten eines Anschlusses an Pakistan ausgehen würde, noch können die USA nach dem Indienbesuch von Clinton ein solches Vorhaben unterstützen –, aber sie macht auch deutlich, dass alte Zwänge, die früher eine Bewegung in der Kaschmirfrage verhinderten, entfallen sind.

## 4 Optionen für einen neuen Realismus

Mit diesen Veränderungen in der Position der beteiligten oder tangierten Mächte haben sich äußere Bedingungen für den Kaschmirkonflikt herausgebildet, die vielleicht ein Ende des Status quo ankündigen oder ermöglichen. Die Nuklearkapazitäten zwingen zwar Indien und Pakistan eine gewisse Zurückhaltung auf, doch haben die Ereignisse um den lokalen Konflikt in Kargil gezeigt, dass sie keine Kampfhandlungen verhindern. Auch überregionale Loyalitäten zwingen beide Seiten nicht mehr zur Rücksichtnahme. So liegt es nahe anzunehmen, dass beide Seiten bzw. die verschiedenen Kräfte in Kaschmir selbst in nächster Zeit immer wieder energisch versuchen werden, diesen neu gewonnenen Spielraum auszuschreiten. Das birgt die Gefahr einer jederzeit möglichen Eskalation, aber auch Möglichkeiten für eine Kompromisslösung, die so vorher, d.h. vor 1990, nicht bestanden.<sup>66</sup>

<sup>65</sup>Die BBC zitiert dazu Omar Farooq, Vertreter der Hurriyyat Conference, 20. September 1999, auf ihrer Website, <http://www.bbc.co.uk>. Pakistan reagierte empört auf die ablehnende Reaktion des US State Department auf diesen Vorschlag (*The News*, 10. September 1999). Pakistans Militärchef Musharraf hat diesen Vorschlag anlässlich des so genannten Solidaritätstages mit Kaschmir am 5. Februar 2000 bekräftigt: „If a UN-sponsored referendum could be held in East Timor, one could also take place in Kashmir.“ (BBC-Website am 5. Februar 2000, a.a.O.).

<sup>66</sup>So erkennt der pakistanische Kommentator M.A. Niazi diesen neuen Spielraum an und die Möglichkeiten, die sich daraus ergeben, dass mit A.B. Vajpayee und Nawaz Sharif in Indien und Pakistan gleichzeitig starke konservative Regierungen an der Macht waren, deren Patriotismus nicht in Zweifel gezogen wird, sodass sie leichter einen Kompromiss

Zusammenfassend lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

1. Die Lage im indischen Kaschmir bestimmt weitgehend den Zustand des Kaschmirkonfliktes als Ganzes. In welchem Maße die Bewohner der Staatenregierung Legitimität zuerkennen, hängt wesentlich von ihrer Entfremdung oder Einbindung in die Regierungsarbeit ab. Indiens nationale politische Parteien werden stabilen politischen Verhältnissen in Kaschmir noch entschiedener den Weg bereiten müssen, auch wenn das auf Kosten ihrer eigenen Positionen in diesem Bundesstaat geht.
2. Solange die politischen Eliten in Indien und Pakistan den Kaschmirkonflikt weiter für die Austragung ihrer machtpolitischen Ambitionen benutzen, werden die durch den Konflikt erstarkenden militanten Kräfte der Demokratie und den wirtschaftlichen Verhältnissen in beiden Teilen Kaschmirs und auch in beiden Ländern Schaden zufügen. Dabei gewinnt eine durchgreifende Verbesserung der Lebensverhältnisse der unmittelbar vom Konflikt betroffenen Menschen in Kaschmir immer mehr an Bedeutung.
3. Die Lösung des Kaschmirkonfliktes kann nicht auf den Machtantritt stabiler Regierungen warten, die sich auf eine besonders breite Mehrheit stützen. Die Labilität der Lage lädt sonst zu einer weiteren Eskalation ein. Die negativen Auswirkungen des Konflikts übersteigen den potenziellen Nutzen bereits jetzt deutlich, umso mehr, als keiner diesen Konflikt einseitig für sich entscheiden kann.

Der Handlungsspielraum für beide Länder hat sich seit 1990 sichtbar verändert. Auf Grund des Wegfalls der geopolitischen Rücksichtnahmen ist eine Eskalation anscheinend eher möglich als zuvor. Die veränderte Rolle der Weltmächte, darunter die Annäherung der USA an Indien, öffnet die Situation für neue Vermittlungsmöglichkeiten. Die neuen Möglichkeiten für eine Bewegung im Konflikt sagen dabei noch nichts über die Richtung dieser Bewegung aus. Die stärkere innere und äußere Dynamik des Konflikts hat die Kosten des Konfliktgeschehens für beide Seiten drastisch erhöht. Das betrifft neben den militärischen Ausgaben auch den politischen, sozialen und moralischen Preis eines möglichen Konfliktes. Diese Kosten steigen in einer Weise, dass sie zentrale Anliegen beider Staaten gefährden, darunter die machtpolitischen Positionen ihrer regierenden Eliten. Dies könnte für diese Anlass genug sein, den Bewegungsspielraum in Richtung Lösung zu nutzen.

---

zu Kaschmir schließen könnten - eine Entwicklung, die jedoch durch den neuerlichen pakistanischen Militärputsch überholt wurde (mehr M.A. Niazi, „Refocusing on Kashmir“, in: *Nation*, 24. September 1999).

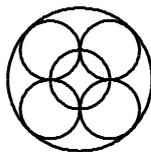
Werner Draguhn (Hrsg.)

## Indien 2000

**Politik**  
**Wirtschaft**  
**Gesellschaft**

mit Beiträgen von:

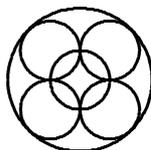
Joachim Betz  
Elfriede Bierbrauer  
Dirk Bronger  
Julia Eckert  
Sushila Gosalia  
Michael von Hauff  
Dagmar Hellmann-Rajanayagam  
Clemens Jürgenmeyer  
Heinrich Kreft  
Citha D. Maaß  
Sonja Majumder  
Jamal Malik  
Dirk Matter  
Dietrich Reetz  
Jakob Rösel  
Hans Christoph Rieger  
Dietmar Rothermund  
Christian Wagner  
Hans-Georg Wieck  
Wolfgang-Peter Zingel



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE  
HAMBURG

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje  
Satz und Textgestaltung in L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X auf Linux: Dörthe Riedel, Wiebke Timpe  
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg

ISSN 1436-1841  
ISBN 3-88910-239-5  
Copyright Institut für Asienkunde  
Hamburg 2000



VERBUND STIFTUNG  
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturlatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 - Fax: (040) 42834 512).