

## Öffentliche Meinung und Elitendissens in der indischen Außenpolitik\*

### Kurzfassung

Indiens außenpolitisches Gewicht nimmt stetig zu. Das Land wird oft als die größte Demokratie der Welt bezeichnet. Inwiefern aber hat die politische Ordnung Einfluss auf die Außenpolitik? Welche Rolle spielt diesbezüglich die öffentliche Meinung? Dazu gibt es kaum systematische Studien. Ich untersuche Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Meinung auf die Gestaltung der indisch-amerikanischen Beziehungen, auf die indische Klimaschutzpolitik sowie auf den Kaschmirkonflikt. Drei Faktoren, so die Ausgangsüberlegung, erhöhen die Relevanz der öffentlichen Meinung: Eine möglichst eindeutige Ausprägung, ein Elitendissens sowie eine hohe Salienz der außenpolitischen Thematik. Umfragen zeigen in allen drei Themenfeldern eine recht eindeutige Präferenzverteilung. In der Klimaschutzpolitik ergeben sich daraus Anreize für eine kooperativere Haltung Indiens. In Bezug auf den Kaschmirkonflikt trägt die Bevölkerung kaum mehr als graduelle Zugeständnisse mit. Doch gerade hier sind sich die großen Parteien grundsätzlich einig. Einen substanziellen Elitendissens gibt es lediglich bezüglich der Annäherung an die USA. Der Hauptgrund für den insgesamt geringen Einfluss der öffentlichen Meinung ist jedoch in der mäßigen Salienz außenpolitischer Themen zu sehen.

\* Mein besonderer Dank gilt Henrike Viehrig, Olga-Maria Hallemann, Kai Oppermann sowie den beiden anonymen Gutachtern/Gutachterinnen der Zeitschrift für Politikwissenschaft, deren fachkundige Hinweise und Anmerkungen in diesen Beitrag eingeflossen sind.

## Inhalt

1. Einleitung	216
2. Öffentliche Meinung und Außenpolitik	217
3. Öffentliche Meinung und Politik in Indien	218
4. Die öffentliche Meinung und das amerikanisch-indische Nuklearabkommen	221
5. Die öffentliche Meinung und die indische Rolle in der globalen Klimaschutzpolitik	226
6. Die öffentliche Meinung und der Kaschmirkonflikt	229
7. Schluss	234

### 1. Einleitung

Indiens Einfluss auf die internationale Ordnung nimmt stetig zu (Müller 2006; Betz 2012). Indiens Nuklearpolitik oder seine Rolle im Rahmen der UN-Klimaschutzverhandlungen haben unverkennbar weltpolitische Bedeutung. Und doch steht Indien (noch) im Schatten Chinas. Das wirft die Frage nach der Ähnlichkeit oder Divergenz des indischen bzw. des chinesischen Weges auf. Beide Mächte unterscheiden sich nicht zuletzt im Hinblick auf ihr politisches System grundlegend. Indien wird oft als die größte Demokratie der Welt bezeichnet. Abgesehen von einer kurzen Phase unter Premierministerin Indira Gandhi hat es dort kontinuierlich freie Wahlen gegeben (ausführlich dazu Guha 2008). In China hingegen wird die rasante wirtschaftliche Öffnung von einer allenfalls graduellen politischen Liberalisierung begleitet. Auf absehbare Zeit wird das Land eine Einparteienherrschaft bleiben.

Resultieren aus den divergierenden politischen Ordnungen der beiden asiatischen Riesen Unterschiede in ihrer jeweiligen Außenpolitik? Vertreter liberaler Außenpolitikanalysen würden genau das vermuten. Sie verweisen diesbezüglich auf die Rückbindung außenpolitischer Entscheidungen an die Präferenzen und Werte der Bevölkerung in demokratischen Systemen (Hasenclever 2003: 199-213; kritisch dazu Krause 2003). Über den Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Außenpolitik Indiens gibt es bislang nur wenige Studien (Ghosh 1994; Kapur 2009). Der nachfolgende Beitrag untersucht diesen Einfluss in drei Bereichen von besonderer weltpolitischer Bedeutung: Den indisch-amerikanischen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung des Nuklearabkommens, der indischen Klimaschutzpolitik sowie dem Kaschmirkonflikt.

## 2. Öffentliche Meinung und Außenpolitik

Forschungen zur Bedeutung der öffentlichen Meinung in der Außenpolitik reichen insbesondere in den USA weit zurück (Holsti 1992). Zu Beginn des Kalten Krieges herrschte ein negatives Bild der öffentlichen Meinung vor. Empirisch ließ sich eine weitverbreitete Unkenntnis der US-amerikanischen Bevölkerung nachweisen (Almond 1950). Zudem wurde die öffentliche Meinung als unbeständig und vielfach inkonsistent charakterisiert. Unvorhersehbare Stimmungswechsel der Öffentlichkeit wurden als Gefahr für eine rationale Außenpolitik betrachtet. Empirische Studien konnten diesen Sorgen jedoch alsbald entgegenwirken, schienen sie doch die Irrelevanz der öffentlichen Meinung für außenpolitische Entscheidungen zu belegen (Holsti 1992: 441-445). Erst in den 1970er Jahren, unter dem Eindruck der innenpolitischen Debatte über den Vietnamkrieg, geriet diese Annahme ins Wanken. Die wachsende Kriegsmüdigkeit der US-amerikanischen Bevölkerung konnte durchaus als rationale Reaktion auf die steigende Opferzahl unter amerikanischen Soldaten verstanden werden (Mueller 1973). Weitere Forschungen wiesen darüber hinaus recht beständige und konsistente Grundeinstellungen der Bevölkerung zu fundamentalen außenpolitischen Fragen nach (Page/Shapiro 1992). Am geringen Kenntnisstand über konkrete außenpolitische Sachverhalte änderte dies zwar nichts. Doch geringe Kenntnisse sind nicht gleichbedeutend mit geringem Einfluss (Höse/Oppermann 2005: 388). Selbst eine objektiv falsche Einschätzung der außenpolitischen Lage kann als Restriktion für die Entscheidungsträger ins Gewicht fallen, sofern eine Mehrheit der Bevölkerung dem entsprechenden Thema Bedeutung zumisst. Damit sind bereits spezifischere Voraussetzungen für die Relevanz der öffentlichen Meinung in unterschiedlichen politischen Kontexten angesprochen (Risse-Kappen 1991; Foyle 1997; Shiraev 2000).

Höse und Oppermann (2005) identifizieren drei solcher Voraussetzungen: Erstens müsse die Salienz außenpolitischer Themen in der öffentlichen Meinung eine kritische Schwelle überschreiten (Höse/Oppermann 2005: 389-391). Der Begriff der Salienz rekuriert auf die einem Sachverhalt zugeschriebene relative politische Dringlichkeit (Oppermann/de Vries 2011: 3). Außenpolitische Themen müssen bei Wahlentscheidungen Berücksichtigung finden. Nur dann werden Amtsträger und Oppositionskandidaten ihre außenpolitische Performanz bzw. ihre Programmatik an den Präferenzen der Bevölkerung auszurichten. Zweitens muss die öffentliche Meinung eine möglichst eindeutige Ausprägung annehmen (Höse/Oppermann 2005: 391). Andernfalls halten sich aus Sicht der Amtsträger die politischen Kosten und Gewinne jeder Entscheidung bzw. Positionierung die Waage. Diesbezüglich könnte freilich noch genauer die jeweilige Wählerbasis in den Blick genommen werden.

Möglicherweise nämlich sind für den Machterhalt die Präferenzen der Gesamtbevölkerung weniger wichtig als die Präferenzen bestimmter Wählerschichten. Dasselbe gilt für das Kriterium der Salienz. Schließlich erhält die öffentliche Meinung, drittens, vor allem im Falle eines Elitendissenses Einfluss auf die Außenpolitik (ebd.: 392). Unter dieser Voraussetzung kann eine unpopuläre Außenpolitik durch das Wählervotum verändert werden. Ein Elitenkonsens hingegen schmälert die Bedeutung der öffentlichen Meinung. Er reduziert sie allerdings nicht notwendigerweise auf eine irrelevante Größe. Eine vom Elitenkonsens abweichende öffentliche Meinung schafft Anreize für politische Eliten, zugunsten innenpolitischer Vorteile aus dem Konsens auszuscheren. Eine mit dem Elitenkonsens übereinstimmende öffentliche Meinung schreckt spiegelbildlich vom Ausscheren aus dem Konsens ab.

### 3. Öffentliche Meinung und Politik in Indien

Wie ist es im Lichte dieser Vorüberlegungen um den Einfluss der öffentlichen Meinung auf die indische Außenpolitik bestellt? Welche Besonderheiten der Indischen Union müssen berücksichtigt werden? Welche methodischen Schwierigkeiten ergeben sich?

Historisch fand die öffentliche Meinung kaum Berücksichtigung in der indischen Außenpolitik. Die Gründe dafür sind vielfältig und teilweise noch immer präsent. Der wichtigste Grund besteht im immer noch geringen Lebensstandard des Großteils der indischen Bevölkerung. Im Hinblick auf viele Sozialindikatoren fällt Indien sogar relativ gegenüber anderen südasiatischen Staaten zurück (Drèze/Sen 2012: 79 f.). Das schlägt sich zwar nicht in einer geringen Wahlbeteiligung der unterprivilegierten Bevölkerungsschichten nieder (Schlenker 2003: 648 f.). Im Vordergrund der politischen Auseinandersetzung stehen jedoch verständlicherweise elementare Fragen des täglichen Daseins: Preise, Arbeitsplätze und Schulbildung. Traditionelle Bindungen (Kasten, Religionsgemeinschaft, ethnische Zugehörigkeit) haben bis heute großen Einfluss auf die Wahlentscheidung. In der Vergangenheit machte die auf Autarkie ausgerichtete Wirtschaftspolitik Indien außerdem vergleichsweise unempfindlich gegenüber externen Einflüssen (Ghosh 1994: 814). Schließlich wurde das indische Parteiensystem bis in die 1970er Jahre hinein von der Kongresspartei und ihren charismatischen Führungsfiguren dominiert (Wagner 2006: 110 f., 124 f.). Es gab kaum politische Alternativen zum außenpolitischen Kurs der Regierung. Über die Grundsäulen der indischen Außenpolitik, die unter Premierminister Nehru in den 1950er Jahren gelegt wurden, insbesondere über das Prinzip der Blockfreiheit, bestand innerhalb der indischen Elite weitgehend Einigkeit (Wagner 2005: 93). Das schloss zuweilen heftige mediale und parlamentarische Debatten,

etwa zum Umgang mit chinesischen Machtansprüchen, nicht aus (Guha 2008: 318 f., 330-333). Solche Streitigkeiten berührten jedoch eher die Mittel als die handlungsleitenden Werte und Ziele der indischen Außenpolitik. Schließlich erschweren die geringen außenpolitischen Kompetenzen der indischen Legislative eine Einflussnahme auf die Exekutive. Wichtige Entscheidungen, etwa zu den Atomtests 1974 und 1998, wurden de facto im engsten Beraterkreis des jeweiligen Premierministers gefällt (Wagner 2006: 55-56, 70).

Über 60 Jahre nach der indischen Unabhängigkeit sprechen indes einige Gründe für eine steigende Bedeutung der öffentlichen Meinung. Seit Anfang der 1990er Jahre haben wechselnde Regierungen die indische Wirtschaft für den Weltmarkt geöffnet (Wagner 2006: 208-218). Die daraus entstandenen Interdependenzen haben die gesellschaftlichen Konsequenzen der äußeren Beziehungen, die Indien unterhält, merklich erhöht. Die Reformen haben darüber hinaus die Entstehung und Verbreiterung einer gebildeten Mittelschicht, insbesondere in den Städten, gefördert. Hier können außenpolitische Themen potenziell auf größeres Interesse stoßen. Hinzu kommt die Fragmentierung des indischen Parteiensystems insbesondere seit den 1980er Jahren (Chakrabarty/Pandey 2008: 212-221). Bereits 1977-1979 und 1989-1990 kam es zu kurzlebigen Regierungskoalitionen unter Ausschluss des Kongresses. In Gestalt der hindunationalistischen Bharatiya Janata Party (BJP; dt. Indische Volkspartei) ist dem Kongress in den 1990er Jahren auf nationaler Ebene ein ebenbürtiger Konkurrent erwachsen (Wagner 2006: 126-132). Schließlich ist der Bedeutungszuwachs der unzähligen Regionalparteien zu nennen. Die Parteienlandschaft wird immer unübersichtlicher. Mehr oder weniger fragile Koalitionen sind zur Gewohnheit der indischen Politik geworden (Müller 2006: 156-159). Ein Elitendissens in der Außenpolitik wäre da durchaus nicht überraschend, wobei die Regionalparteien freilich vor allem die Beziehungen zu unmittelbaren Nachbarstaaten im Blick haben (Sikri 2009: 268 f.) und bisher kaum außenpolitische Expertise vorweisen können. Hinzu kommen die Veränderungen in der internationalen Umwelt. In einer zunehmend multipolaren und interdependenten Welt gibt es insgesamt vielfältigere Optionen und daher größeren Raum für politische Kontroversen. All diese Gründe geben Anlass zur empirischen Überprüfung der Annahme einer irrelevanten öffentlichen Meinung in der indischen Außenpolitik.

Einige methodische Hindernisse erschweren jedoch eine solche Untersuchung. Das gilt zunächst für die Messung der Ausprägung der öffentlichen Meinung. Es gibt in Indien keine mit den USA oder Europa vergleichbare Umfrageforschung. Daher muss sich die Auswahl der außenpolitischen Themen besonders stark nach der Quellenlage richten. Drei Themenfelder bieten sich an: Die indisch-amerikanische Annäherung in der Nuklearpolitik, die Haltung der indischen Bevölkerung zum

Klimawandel und Klimaschutz sowie der Kaschmirkonflikt. Zu diesen Themen werden nicht bloß unmittelbar vor oder nach politischen Entscheidungen Umfragen erhoben. Dieser Aspekt ist methodisch wichtig. Auf diese Weise kann die Mutmaßung, die öffentliche Meinung spiegele lediglich die regierungsseitige Rechtfertigung bereits getroffener Entscheidungen wieder, gegebenenfalls entkräftet werden. Hilfreich in diesem Zusammenhang sind auch direkte Befragungen zur Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Regierungsperformanz. Viele Umfragen wurden freilich ausschließlich oder überproportional unter der städtischen Bevölkerung mit Grundbildung oder gar höherer Bildung durchgeführt. Die daraus resultierenden Verzerrungen sind, so weit das möglich ist, abzuschätzen und bei der Interpretation zu berücksichtigen. Umfrageergebnisse, die unter diese Kategorie fallen, werden mit dem Kürzel UE („urban“ und „educated“) versehen. Repräsentative Umfragen erhalten das Kürzel R. Umfragen mit unbekannter Zusammensetzung des Samples werden mit U gekennzeichnet.

Das Vorhandensein und die Größe des Elitendissenses sollen vor allem mit Blick auf Vertreter derjenigen nationalen Parteien bestimmt werden, um die sich in den letzten zehn Jahren Wahlbündnisse formiert haben. Es sind dies die Kongresspartei (Wahlblock United Progressive Alliance, UPA), die BJP (Wahlblock National Democratic Alliance, NDA) sowie die Communist Party of India (Marxist) (CPI (M), Left Front). Herangezogen werden Wahlprogramme, öffentliche Reden und Interviews. Die größten methodischen Probleme stellt die Durchführung der Salienzmessung dar. Hier sind für alle denkbaren Indikatoren Verzerrungsquellen bzw. Erhebungslücken zu konstatieren. Eine kontinuierliche Erfassung der Relevanz politischer Themen durch Umfragen (Frage nach dem „most important problem“) gibt es nicht. Es müssen daher indirekte Messungen der Salienz hinzugezogen werden. In Wahlprogrammen kann jeweils der relative Anteil außenpolitischer Inhalte quantifiziert werden (Ghosh 1994: 808). Er dient als Indikator der von den politischen Parteien perzipierten (oder antizipierten) Salienz politischer Themen in der Öffentlichkeit. Allerdings können auch andere Faktoren die Schwerpunktsetzung beeinflussen, etwa das innerparteiliche Meinungsbild. Ein anderer Indikator ist die Häufigkeit von Umfragen, allerdings nur, wenn diese durch kommerziell ausgerichtete indische Institute durchgeführt werden, die damit auf Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und den Medien abzielen. Schließlich bleibt als vierte – und ebenfalls indirekte – Methode zur Bestimmung der Salienz die Frequenzanalyse politischer Themen in den Medien. Auch hier müssen Verzerrungsquellen und Erhebungslücken abgewogen werden. Nur auf die englischsprachige „The Hindustan Times“ konnte mittels einer Datenbank für den Großteil des Untersuchungszeitraums zurückgegriffen werden. Englischsprachige nationale Zeitungen werden aber vorwie-

gend von der städtischen Mittel- und Oberschicht gelesen. Sie berichten vergleichsweise häufiger über internationale und nationale Ereignisse als die Regionalzeitungen. Entsprechend begrenzt ist die Aussagekraft der Salienzmessung. Sichere Erkenntnisse kann sie allenfalls im Ausschlussverfahren liefern. Außenpolitische Themen, die hier keine hohe Aufmerksamkeit erfahren, spielen im Bewusstsein der indischen Öffentlichkeit definitiv keine Rolle. Im Ergebnis lässt keine der vier angeführten Methoden allein verlässliche Ergebnisse erwarten. Daher wird notwendigerweise eine Kombination gewählt, um Verzerrungen und Erhebungslücken so weit wie möglich auszugleichen.

#### **4. Die öffentliche Meinung und das amerikanisch-indische Nuklearabkommen**

Das Ende der bipolaren Ordnung sowie die Hinwendung Indiens zum Weltmarkt eröffneten neue Kooperationschancen zwischen den beiden größten Demokratien der Welt. Den indischen Nukleartest von 1998 bedachten die USA noch mit Sanktionen. In den darauf folgenden Jahren aber zeichnete sich immer deutlicher ein indisch-amerikanisches Arrangement ab (Sikri 2009: 173-175). Das 2005 im Grundsatz beschlossene Abkommen über die Kooperation in der zivilen Nukleartechnik ist diesbezüglich ein besonders wichtiger Baustein. Im Kern sichert Indien darin eine Kontrolle seiner zivilen Kernforschungsanlagen durch Vertreter der internationalen Atomenergiebehörde zu. Im Austausch dafür erlauben die USA den Transfer von Nukleartechnologie und -material nach Indien und setzen sich auch bei ihren Partnern für die Aufhebung von Beschränkungen ein. Bis heute wird allerdings in beiden Ländern über die Bewertung, die Details und die Umsetzung des Abkommens kontrovers gestritten (Sikri 2009: 177-198; Pant 2011: 38-59, 79-92).

Bereits 2002, also drei Jahre vor dem Zustandekommen des Nuklearabkommens, beurteilten die Inder die USA mehrheitlich positiv. Dieses Bild setzte sich in den folgenden Jahren fort (Pew Research Center 2010: 19, UE). Im Frühjahr 2005, Frühjahr 2006, Herbst 2007 und Sommer 2009 werden die USA günstiger bewertet als Russland, Japan, China und die Vereinten Nationen (IIPO August 2009 a: 20-26, UE; IIPO Januar 2008: 23 f., UE; IIPO Juli 2007 a: 20-26, UE). 2009 nennen etwa die Hälfte der Befragten die USA deutlich vor Russland als wichtigsten Partner in der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik (IIPO August 2009 b: 27 f., UE). Das positive Amerikabild und eine vergleichsweise große Skepsis gegenüber China sind unter den indischen Eliten deutlicher ausgeprägt. Ein ähnliches Meinungsbild durchzieht aber alle sozioökonomischen und Altersgruppen. Selbst in Bundesstaaten mit großen muslimischen Bevölkerungsteilen oder in den von den Linksparteien

regierten Bundesstaaten (Kerala und Westbengalen) werden die USA China vorgezogen (Kapur 2009: 297-300, R). Hier ist auch der vermittelnde Einfluss der indischen Diaspora in den USA in Rechnung zu stellen (Rubinoff 2005). Aus Kerala und Westbengalen stammen traditionell besonders viele Emigranten.

Den USA wird unter allen Großmächten auch das größte Vertrauen bei der Bewältigung der regionalen Probleme entgegengebracht (IIPO Mai 2008 a: 18-23, UE; IIPO Mai 2008 b: 24-28, UE; IIPO Mai 2007 a: 27-29, UE). In der repräsentativen Umfrage von Kapur allerdings erscheint die US-Regierung den Indern als etwas weniger vertrauenswürdig als die chinesische Regierung (Kapur 2009: 301-303, R). Eine zukünftige militärische Parität von China und den USA wird von ebenso vielen Befragten begrüßt wie gefürchtet (World Public Opinion.org 2006 a, U). Generell ist zwischen dem allgemein positiven Amerikabild der Inder und der Bewertung der US-Regierung sowie spezifischer Aspekte der US-Außenpolitik zu unterscheiden. In bestimmten Politikfeldern überwiegen die kritischen Stimmen. Die Inder beklagen beispielsweise einen zu großen US-amerikanischen Einfluss auf die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds und wünschen sich mehr internationalen Druck gegen eine mögliche Intervention der USA im Iran (IIPO März 2006: 19 f., UE). Wohl auch deshalb ist die Zustimmung zu einer umfassenden Anlehnung an die USA recht begrenzt. Nur 26,8% der Bevölkerung insgesamt würden eine enge sicherheitspolitische und wirtschaftliche Allianz mit den USA auf Kosten einer unabhängigen indischen Außenpolitik für gut befinden (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 70, R).

Im konkreten Falle der indisch-amerikanischen Nuklearkooperation weisen indes alle verfügbaren Umfragedaten die mehrheitliche Zustimmung der Bevölkerung aus. Im Februar 2007 sprechen sich 33% für den Nukleardeal und 19% dagegen aus. 48% äußern keine Meinung (India Today 2007, U). In einer Umfrage des Indian Institute for Public Opinion (IIPO) in vier Großstädten wird das Abkommen von rund zwei Dritteln derjenigen, die davon gehört haben, unterstützt (IIPO März 2007: 28, UE). Die Verhandlungsführung ihrer Regierung bezüglich des Nuklearabkommens wird im November 2007 von über der Hälfte der Befragten gelobt. Nur ein knappes Drittel stellt der Regierung ein schlechtes Zeugnis aus (IIPO März 2008: 29, UE). Im Februar 2009 wird das Nuklearabkommen schließlich von einer deutlichen Mehrheit von 77,8% der Befragten unterstützt und nur noch von 5,7% abgelehnt. Die größten Vorteile werden im Bereich der Energieversorgung (45,3%) und den Handelsbeziehungen (23,6%) erwartet (IIPO Oktober 2009 a: 32, UE).

Sowohl in der Nuklear- als auch der Amerikapolitik Indiens ist ein begrenzter Elitendissens zwischen den großen Parteien ersichtlich. Vertreter konservativer Parteien hatten bereits seit den 1960er Jahren eine indische Atombombe gefordert.

1974 führte Indien einen ersten unterirdischen Atomtest durch. Von der Entwicklung einer einsatzfähigen Bombe schreckten die wechselnden Kongressregierungen aber lange Zeit zurück. Das änderte sich erst in den 1990er Jahren. Im Wahlkampf 1998 warb die zum nationalen Rivalen des Kongresses avancierte BJP offensiv für weitere Nukleartests und den Aufbau eines Waffenarsenals. Die Kongressregierung hatte 1995 selbst solche Tests vorbereitet und war nur infolge des diplomatischen Druckes der USA davon abgerückt (Wagner 2005: 316-322). Den von der BJP-Regierung 1998 verantworteten Atomtest kritisierte sie nur halbherzig und auch die beschleunigte Annäherung an die USA wurde von ihr im Grundsatz mitgetragen. Ab 2004 hatte dann wieder die BJP die Oppositionsrolle inne. Bereits 2006 versprachen BJP-Politiker das Nuklearabkommen im Falle eines Wahlsieges kippen zu wollen (Hindustan Times 2006). Tatsächlich machte die BJP die Nuklearpolitik 2009 zum Wahlkampfthema. Eine unabhängige Modernisierung der indischen Nuklearwaffen – so die Argumentation – würde durch das Abkommen verunmöglicht (The Indian Express 2008; siehe auch Pant 2011: 80; Rauch 2010: 9). Hinter den Kulissen freilich beschwichtigten BJP-Politiker die USA. Ihre Position sei taktisch motiviert, eine Neuverhandlung des Abkommens sei nicht zu befürchten (siehe Pant 2011: 91). Insofern sind Zweifel an der Substanz des Elitendissenses angebracht. Vielmehr muss von einem wahltaktisch motivierten Profilierungsversuch ausgegangen werden.

Ungleich ernsthafter waren die Differenzen zwischen Kongress und Linksparteien. Diese betrachteten den Pakt als Abkehr von den Prinzipien der Blockfreiheit und der globalen Abrüstung. Vor allem aber geißelten sie die Unterordnung unter den „US Imperialismus“ (Communist Party of India (Marxist) 2009; siehe auch Rauch 2010: 9 f.). Man werde jedweder Allianz mit den USA entgegentreten, so der Generalsekretär der CPI (M) im Januar 2008 (The Times of India 2008). Dieser Devise folgend entzogen die Linksparteien im Juli 2008 der Regierung ihr Vertrauen. Nur Dank der neu eingeworbenen Unterstützung der Samajwadi Party (SP, dt. sozialistische Partei) konnte sich die Regierung halten. Die SP wird maßgeblich von Angehörigen niederer Kasten und Muslimen unterstützt. Daher konnte sie kein Interesse an einem neuerlichen Aufschwung rechter und hindunationalistischer Kräfte infolge der Regierungskrise haben. Trotz dieses glimpflichen Ausgangs kam die Episode einem Dambruch gleich. Nie zuvor hatten außenpolitische Differenzen einen Regierungssturz in den Bereich des Möglichen gerückt (Sikri 2009: 14; Pant 2011: 88-92).

Inwiefern aber machten die von der Opposition adressierten Bevölkerungsschichten, also die gegen die indisch-amerikanische Annäherung eingestellte Minderheit (siehe oben), ihre Wahlentscheidung von dieser Frage abhängig? Wie salient war

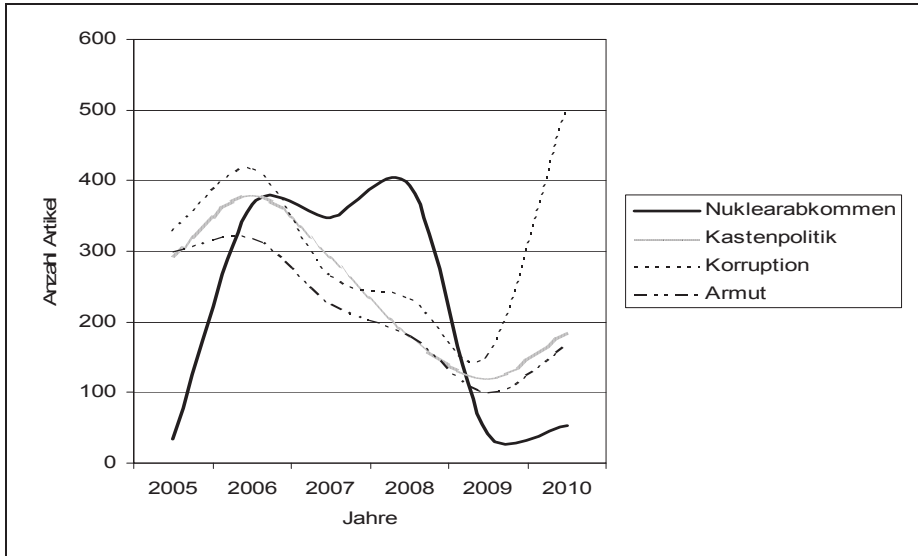
das Nuklearabkommen? An dieser Stelle seien zunächst einige generelle Messergebnisse zur Salienz außenpolitischer Themen in Indien erwähnt. Nur eine Minderheit (3-7%) nennt Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik als Gründe ihrer Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Regierung. Selbst die Terrorismusbekämpfung steht deutlich hinter Wirtschaft, Arbeitsplätzen und Armut zurück (IIPO Oktober 2009 b: 28-30, UE; IIPO Februar 2008 a: 26 f., UE; IIPO Januar 2007: 26 f., UE). Etwas andere Ergebnisse erbringt die 2005 und 2006 durchgeführte repräsentative Umfrage von Devesh Kapur (2009). Sie bestätigt zwar einerseits die oft vermutete Korrelation zwischen geringem sozioökonomischem Status und geringer Salienz außenpolitischer Sachverhalte. Außerdem belegt sie diesbezüglich ein Stadt-Land-Gefälle. Andererseits fällt die Salienz außenpolitischer Themen insgesamt doch höher als erwartet aus. In den beiden sozioökonomisch stärksten urbanen Gruppen sprachen jeweils knapp über die Hälfte der Befragten ihren außenpolitischen Ansichten bzw. der außenpolitischen Performanz der Regierung Einfluss auf ihre Wahlentscheidung zu. In der einkommensschwächsten städtischen Gruppe waren es immerhin noch 21,1%. In den auf dem Land lebenden Gruppen, die zusammen zwei Drittel der Gesamtbevölkerung stellen, wurde die Außenpolitik für weniger bedeutsam gehalten: knapp 35% in der einkommensstärksten und nur noch 11,6% in der einkommensschwächsten Gruppe (Kapur 2009: 296). Letztere Gruppe allein stellt ein Drittel der Gesamtbevölkerung (ebd.: 293). An anderer Stelle belegt Kapur ein relativ höheres Interesse der jungen Bevölkerung an außenpolitischen Themen im Vergleich zu älteren Befragten (ebd.). Die zunehmende Urbanisierung Indiens im Zusammenspiel mit dem Generationenwechsel könnte folglich die generelle Salienz der Außenpolitik in den nächsten Dekaden erhöhen.

In den Wahlkampfprogrammen der nationalen Parlamentswahlen 2004 erreichen außenpolitische Themen einen Anteil zwischen 6,7% (Kongresspartei) und 11,8% (BJP). Im Vergleich dazu widmen sowohl die Kongresspartei als auch die BJP der Außenpolitik anlässlich der letzten, 2009 stattgefundenen Parlamentswahlen einen leicht höheren Stellenwert von jeweils 12,4%. Das Programm der CPI (M) befasst sich zu 11% mit außenpolitischen Themen.<sup>1</sup>

Wie schneidet vor diesem Hintergrund nun die spezifische Frage des Nuklearabkommens ab? Die Hindustan Times weist das Abkommen durchaus als wichtiges Thema aus. Zum Vergleich wurden Artikel gezählt, in denen die Schlagwörter Kaste, Korruption oder Armut fielen, die also klassische innenpolitische Themen berücksichtigten.

1 Alle Programme sind abrufbar unter <http://www.indian-elections.com/partymanifestoes/> (Stand: 2.2.2012).

Abbildung 1: Das Nuklearabkommen in der Hindustan Times 2005-2010<sup>2</sup>



Quelle: LexisNexis Datenbank.

Der Minimalanforderung einer ausreichenden Präsenz in einer nationalen Zeitung genügt die Thematik also. Die verfügbaren Umfragedaten relativieren den Eindruck eines zwischenzeitlich hochsalienten Themas aber. Das beginnt mit der bloßen Wahrnehmung des Abkommens. Im Frühjahr 2007 bekundeten knapp 40% der Bevölkerung über das Abkommen sehr gut oder einigermaßen gut informiert zu sein (IIPO März 2007: 27, UE). Im Februar 2009 waren dies 20,6% bzw. 38,7% der Befragten. Weniger als 10% haben davon noch nie gehört (IIPO Oktober 2009 a, UE). Dabei ist aber die ausschließlich urbane und überproportional gebildete Zusammensetzung des Samples in Rechnung zu stellen. Repräsentative Ergebnisse liefert hingegen die Erhebung zur Parlamentswahl 2009. Demzufolge ist das Nuklearabkommen lediglich knapp 40% der Bevölkerung bekannt. Immerhin 4,4% bzw. 13,4% maßen dem Problem einen ausschließlichen bzw. großen Einfluss auf ihre Wahlentscheidung zu. Knapp 20% gestanden dem Nuklearabkommen einen geringen Einfluss zu (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 9, R). Für die Gesamtbevölkerung rangierte die Nuklearpolitik der Regierung weit hinter

2 Benutzt wurden die Suchworte „nuclear“, „caste“, „corruption“ bzw. „poverty“. Gesucht wurde in der Einleitung der Artikel.

„klassischen“ Fragen der Grundversorgung mit Nahrung und Wasser sowie der Arbeitsmarktpolitik und Armutsbekämpfung (ebd.: 73-78, R). Insbesondere der Preisanstieg für wichtige Güter des täglichen Bedarfs war für die Wahlentscheidung von fast der Hälfte der Befragten 2009 ausschlaggebend (ebd.: 10, R). Die außenpolitische Performanz der Regierung tritt dahinter klar zurück. Das gilt freilich auch für andere politische Leistungen: Über eingeführte Mindestquoten für benachteiligte Kasten beispielsweise im öffentlichen Dienst und bei der Studienplatzvergabe sind ebenfalls nur knapp über 40% der Befragten im Bilde (ebd.: 10-12, R). Arbeitsbeschaffungsprogramme in ruralen Gebieten sind nur einer Minderheit bekannt (ebd.: 83-85, R).

Mag die Salienz des Nuklearabkommens also gering sein, so ist sie doch nicht unbedingt weniger sichtbar als das Regierungshandeln in anderen Politikfeldern. Das ändert freilich nichts an den mäßigen Erfolgsaussichten einer auf das Nuklearabkommen gemünzten Wahlkampfstrategie. Selbst die Wähler in den von kommunistischen Parteien dominierten Bundesstaaten honorierten dies nicht. Ganz im Gegenteil: Die Linksfront musste in ihrer Hochburg Westbengalen herbe Verluste einstecken. Verantwortlich dafür waren nicht internationale oder nationale Themen, sondern vor allem der Unmut über Landenteignungen und Vertreibungen zugunsten großer Infrastrukturprojekte (Gottschlich 2009: 240-242).

## **5. Die öffentliche Meinung und die indische Rolle in der globalen Klimaschutzpolitik**

In Anbetracht seines wachsenden Energiebedarfes (Wojczewski/Hanif 2008: 2 f.) liegt die Bedeutung Indiens für die Zukunft des globalen Klimaschutzregimes auf der Hand. Lange Zeit aber wollte sich Indien nicht auf eine verbindliche Drosselung seiner Emissionen festlegen. Indische Delegationen auf den UN-Klimaschutzkonferenzen betonten diesbezüglich die historische Verantwortung der klassischen Industrieländer sowie das Recht der Schwellenländer auf eine nachholende Entwicklung (Sinha 2011; Wagner 2010: 68 f.). Seit 2009 allerdings zeigt sich Indien zunehmend kompromissbereit. In Kopenhagen kündigte es die Reduzierung der Energieintensität der indischen Wirtschaft um 20-25% bis 2020 an (Wagner 2010: 73). Im Februar 2010 rückte der indische Umweltminister öffentlich vom Prinzip des Pro-Kopf-CO<sub>2</sub>-Ausstoßes (anstatt der absoluten Emissionsmenge) als Bemessungsgrundlage für nationale Klimabilanzen ab (The Hindu 2010). In Durban 2011 schließlich erklärte sich Indien im Grundsatz mit einem rechtlich verbindlichen Abkommen nach 2020 einverstanden, wobei freilich sowohl der Zeitplan als auch die Menge der darin vorgesehenen Reduktionen noch ausgehandelt werden müssen.

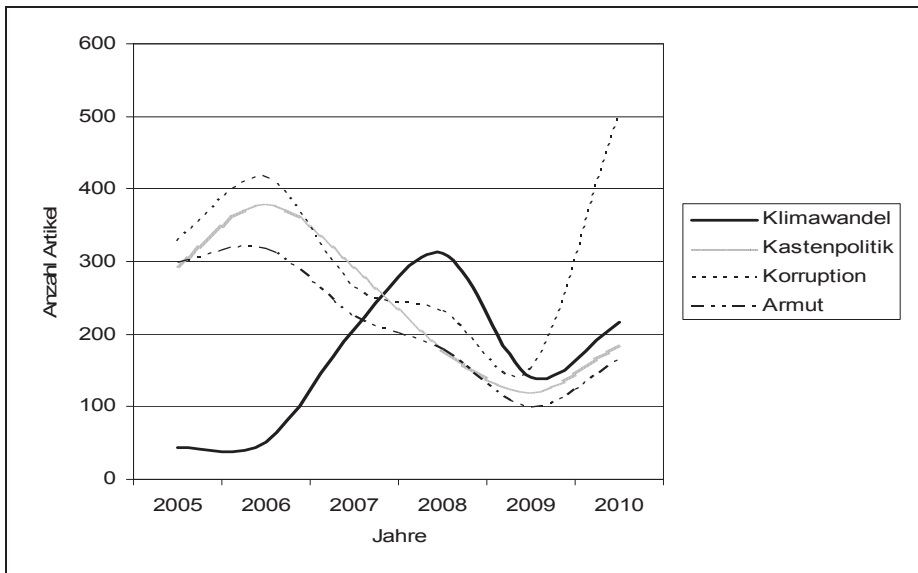
Preissteigerungen als Folge von Klimaschutzprogrammen würde eine Mehrheit der Inder akzeptieren (Pew Research Center 2010: 96, UE). Nur eine Minderheit von knapp 20 bis 30% ist freilich zu drastischen und sehr kostspieligen Gegenmaßnahmen bereit. Relative Mehrheiten von 30 bis 40% unterstützen graduelle und weniger kostspielige Gegenmaßnahmen. Die Bereitschaft zu kostspieligen Maßnahmen steigt mit dem Ausbildungsniveau und dem Einkommen der Befragten (World Public Opinion.org 2006 b, R; World Public Opinion.org 2007, R). Eine neuere Umfrage der Weltbank, die zur Hälfte (d. h. überproportional) im städtischen Raum durchgeführt wurde, weist Mehrheiten für Wohlfahrtsverzichte (mindestens 0,5% des Bruttoinlandsproduktes) und eine Verteuerung der Energiepreise zugunsten des Klimaschutzes aus (The World Bank 2009: 14 f., UE). Für alle zitierten Umfragen, mit Ausnahme der Pew Global Attitudes, gilt: Im internationalen Vergleich ist die Zustimmung zu Wohlfahrtseinschnitten meist höher. Das ist beispielsweise auch in China der Fall. Dennoch lassen die Umfrageergebnisse eine gesellschaftliche Legitimationsgrundlage für eine kompromissbereitere Verhandlungsführung der indischen Regierung in der internationalen Klimaschutzpolitik vermuten. Zumal eine Mehrheit der Inder durchaus eine Mitverantwortung der Entwicklungs- und Schwellenländer für den Klimawandel zugesteht (World Public Opinion.org 2006 b, R; IIPO Mai 2009, UE). Bereits 2006 und 2007 hatte sich eine relative Mehrheit mit einer Reduzierung der Emissionen im Austausch für finanzielle und technologische Hilfen der Industrieländer einverstanden erklärt (Council on Foreign Relations 2011: 49 f., U). 2009 wünschte eine relative Mehrheit von immerhin 43% größere Anstrengungen ihrer Regierung für den Klimaschutz (World Public Opinion.org 2009: 4, U). Kurz vor dem Kopenhagener Klimagipfel Ende 2009 sahen 81% der befragten Inder ihr Land in der Verantwortung. Selbst im Falle keiner internationalen Vereinbarung wollten 70% an dieser Aussage festhalten (The World Bank 2009: 25, 28, UE). Die öffentliche Meinung kann demzufolge nicht als Bremser, sondern allenfalls als treibender Faktor einer aktiveren Klimaschutzpolitik der Indischen Union betrachtet werden.

Über die Ablehnung verbindlicher Zusagen zur Drosselung der Emissionen herrschte jedoch lange Zeit ein parteiübergreifender Konsens. Erst seit Kopenhagen 2009 kann von einem begrenzten Elitendissens gesprochen werden. Eine innenpolitische Kontroverse löste 2010 der indische Umweltminister Ramesh aus. Er hatte im mexikanischen Cancun die Meinung geäußert, dass alle Staaten bindende Verpflichtungen eingehen müssten. Kritik kam einerseits von der BJP. Man habe leichtfertig die Allianz der Entwicklungsländer beschädigt und die indische Verhandlungsposition geschwächt. Seitens der CPI (M) war umgehend vom Ausverkauf indischer Interessen und amerikanischem Druck die Rede (NDTV 2010; The Times

of India 2010). In Anbetracht der Ausrichtung der öffentlichen Meinung (siehe oben) konnten beide Oppositionsparteien mit dieser Rhetorik allerdings lediglich auf den Zuspruch einer interessierten Minderheit hoffen.

Wie steht es aber um die Salienz des Themas Klimaschutz? Bezeichnenderweise gibt es kaum indische Umfragen zu dieser Thematik. Vielmehr sind vor allem ausländische Umfrageinstitute am klimapolitischen Meinungsbild in Indien interessiert. Dies deckt sich mit dem mäßigen Ausmaß der innerstaatlichen Medienberichterstattung. In der Hindustan Times wird über den Klimawandel später und insgesamt weniger berichtet als über das Nuklearabkommen. Insbesondere in den Jahren 2007-2009 kann sich das Thema dennoch gegenüber klassischen Themen behaupten.

Abbildung 2: Der Klimawandel in der Hindustan Times 2005 – 2010<sup>3</sup>



Quelle: LexisNexis Datenbank.

Einer 2005 durchgeführten repräsentativen Umfrage zufolge haben 35% der Inder sehr viel über den Klimawandel gehört, 38% zumindest einiges, 13% nicht sehr viel und 14% gar nichts (WorldPublicOpinion.org 2006 b, R). Ungeachtet der höheren

3 Benutzt wurden die Suchworte „climate“, „caste“, „corruption“ bzw. „poverty“. Gesucht wurde in der Einleitung der Artikel.

medialen Aufmerksamkeit haben jedoch auch 2009 noch 20% keine Kenntnis vom Klimawandel bzw. wollen keine Aussage dazu treffen (IIPO Mai 2009, UE). Die Wahlprogramme der Parteien wiederum erwähnen den Klimawandel erst anlässlich der Parlamentswahl 2009 (Bharatiya Janata Party 2009; Indian National Congress 2009: 18). In repräsentativen Umfragen 2005 bis 2006 betrachten die Inder den Klimawandel mehrheitlich als ernsthafte Bedrohung (World Public Opinion.org 2006 b, R). Umfragen unter überwiegend urbaner Bevölkerung zeigen die Fortsetzung des Trends zwischen 2007 und 2010 (Pew Research Center 2010: 95, UE). Wahlentscheidende Bedeutung aber hat das Themenfeld nicht. Die Wählerbefragungen im Rahmen der National Election Study 2009 decken, wenn überhaupt, nur indirekte Bezüge zu umweltpolitischen Themen auf: So nennen 17% der Befragten die Versorgung mit Trinkwasser als dringlichstes politisches Problem (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 73, R). Andererseits sind Umfragen zufolge 59% der Inder der Meinung, dass der Klimawandel ihrem Land bereits heute erheblichen Schaden zufügt (The World Bank 2009: 24, UE). Und die weitverbreitete Erwartung von Wasserengpässen im Falle unzureichender internationaler Klimaschutzmaßnahmen lässt sich ebenfalls nachweisen (ebd.: 21, UE). Ein zukünftiges Potential für die Politisierung des Klimawandels in der indischen Bevölkerung gibt es also durchaus. Die gegenwärtige Klimaschutzpolitik der Indischen Union muss jedoch noch kaum auf die Präferenzen der Bevölkerung Rücksicht nehmen.

## 6. Die öffentliche Meinung und der Kaschmirkonflikt

Der Kaschmirkonflikt ist ein Erbe der Teilung Britisch-Indiens. Beide Nachfolgestaaten beanspruchen die volle Souveränität über das Gebiet und versuchten dies 1948 und 1965 mit militärischen Mitteln durchzusetzen. 1999 drohte ein Grenzkrieg im Distrikt Kargil zu eskalieren. Zuletzt standen beide Länder 2002 am Rande einer militärischen Konfrontation (sog. „Krieg-in-Sicht-Krise“) (Rothermund 2002). Seitdem setzen beide Seiten verstärkt auf Verhandlungen und halten sich militärisch zurück. Nach den Terroranschlägen in Mumbai 2008 wurden die Gespräche zwischenzeitlich ausgesetzt. Seit Februar 2011 wird jedoch wieder verhandelt. Inwiefern findet diese Linie auf indischer Seite die Unterstützung der Öffentlichkeit?

Die Wahrnehmung Pakistans in der indischen Öffentlichkeit ist, wenig überraschend, überwiegend negativ (IIPO Juli 2007 a: 24, UE). Das gilt für alle Altersschichten und sozioökonomische Gruppen. Unter den Besserverdienenden und den besser Ausgebildeten ist die Ablehnung freilich stärker (Kapur 2009: 294 f., R). Dabei ist das Pakistanbild natürlich nicht statisch. Erhebungen des Pew Global Attitude Projektes zufolge hatten Anfang 2002 90% der Inder eine schlechte (7%) oder

sehr schlechte Meinung (83%) über das Nachbarland. 2006 sind beide Lager deutlich zurückgegangen (19% bzw. 49%). Einen neuerlichen deutlichen Zuwachs erreichte die negative Haltung Pakistan gegenüber nach den Anschlägen in Mumbai Ende November 2008. 2010 haben wieder 62% eine sehr schlechte Meinung und 19% eine schlechte Meinung von Pakistan. 70% sehen Pakistan als sehr große Bedrohung (Pew Research Center 2010: 45, 138, UE). Tatsächlich machten beinahe 60% Pakistan direkt für die Terroranschläge in Mumbai verantwortlich (IIPO Juni 2009: 26, UE), wobei eine relative Mehrheit der pakistanischen Regierung auch in den Jahren zuvor regelmäßig die logistische und finanzielle Unterstützung von Terrorgruppen zur Last gelegt hatte (IIPO August 2009 a: 26, UE; World Public Opinion 2008: 13-15, UE).

Im Juli 2007 und Mai 2008 konnte sich noch beinahe die Hälfte der befragten Inder zu einer positiven Bewertung der indisch-pakistanischen Beziehungen durchringen (IIPO Juli 2007 b: 29, UE; IIPO Mai 2008 a: 21, UE). Eine große Mehrheit signalisierte ihre Unterstützung für einen möglichen bilateralen Friedens- und Freundschaftspakt (IIPO Februar 2008 b: 32, UE). 2005 und 2006 hielten mehr als 80% eine Verbesserung der indisch-pakistanischen Beziehungen für wichtig. Geeignet dafür seien insbesondere Kooperationen in „weichen“ Politikfeldern wie Kultur, Sport, Verkehr, Handel und Tourismus (IIPO Dezember 2005: 28, 30, UE; IIPO Mai 2007 b: 30, 32, UE). Ein ähnliches Bild zeigte sich Anfang 2010, trotz der zwei Jahre zuvor stattgefundenen Terroranschläge von Mumbai (Pew Research Center 2010: 116, UE). Es gibt also durchaus eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der indischen Bevölkerung.

In Bezug auf den Kaschmirkonflikt hingegen sind Kompromisse deutlich schwieriger zu vermitteln. Eine Loslösung der Provinz Jammu und Kaschmir kommt für die große Mehrheit der Inder nicht in Frage. Grenzverschiebungen oder die Selbstständigkeit des Gebietes werden mit großen oder relativen Mehrheiten abgelehnt. Das gilt auch für eine Selbstverwaltung unter der gemeinsamen Oberaufsicht von Indien und Pakistan (IIPO Februar 2008 b: 30 f., UE; World Public Opinion.org 2008: 7-9, UE). Nicht einmal drei Prozent erklärten sich 2005 mit einem Referendum einverstanden. Immerhin 27,3% würden aber eine Umwandlung der Waffenstillstandsgrenze zur Staatsgrenze als Konfliktlösung zustimmen (IIPO Dezember 2005: 29, UE). Zwei Jahre später können sich 31% mit einer Teilung abfinden, für 42% war diese Lösung nicht hinnehmbar. 55% würden Kaschmir größere politische Autonomie innerhalb Indiens zubilligen (World Public Opinion.org 2008: 8 f., UE). Diese begrenzte Kompromissbereitschaft spiegelt sich in der Bewertung der Konfliktursachen wider: Etwa jeweils ein Drittel sieht entweder territoriale Begierden

Pakistans oder den subversiven Einfluss ausländischer Kämpfer als Hauptgrund des Konfliktes (IIPO Februar 2008 b: 29, UE).

Begrenzte Annäherungsversuche der indischen Regierung an Pakistan werden von der Öffentlichkeit durchaus goutiert. Tatsächlich waren mit der Pakistanpolitik der Regierung 2006 und 2008 jeweils eine deutliche Mehrheit der Befragten einverstanden (IIPO Dezember 2006: 21, UE; IIPO März 2008: 28, UE). Allerdings werfen 2008 immerhin 30% der Befragten ihrer Regierung eine zu hohe Kompromissbereitschaft vor (World Public Opinion.org 2008: 12, UE). Auch nach den Terroranschlägen in Mumbai und bereits in zeitlicher Nähe zu den Parlamentswahlen unterstützte 2009 noch immer eine knappe relative Mehrheit die Fortsetzung der Friedensgespräche mit Pakistan (IIPO September 2009: 27, UE). Im Frühjahr 2010 sprechen sich 63% für eine Fortsetzung der indisch-pakistanischen Verhandlungen aus (Pew Research Center 2010: 116, UE). Im Zweifelsfall aber würde eine deutliche Mehrheit von 76,8% der Beibehaltung der Kontrolle über Kaschmir größeres Gewicht einräumen als einer Verbesserung der indisch-pakistanischen Beziehungen (IIPO September 2009: 27, UE); weitere Terroranschläge in Indien könnten zudem einen drastischen Stimmungsumschwung in der öffentlichen Meinung herbeiführen. Im Falle eines weiteren schweren Terroranschlags in Indien befürworten 79% derjenigen, die der pakistanischen Regierung die Unterstützung oder Tolerierung von Terrorgruppen zur Last legen, eine militärische Intervention Indiens (Pew Research Center 2010: 71, UE). Bereits in der Wählerbefragung 2009 würden annähernd vierzig Prozent einen zwischenstaatlichen Krieg im Zuge von Terrorbekämpfungsmaßnahmen auf pakistanischem Boden in Kauf nehmen, allerdings nur als Antwort auf terroristische Gewalt im indischen Kernland. Eine relative Minderheit von knapp dreißig Prozent gäbe Verhandlungen den Vorzug (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 68, 70, R).

Festzuhalten bleibt die Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung zur gegenwärtigen Pakistan- und Kaschmirpolitik. Freilich wünscht sich ein Teil der Bevölkerung weniger Kompromisse, doch selbst über die Mandatierung konservativer Parteien konnten sich solche Minderheiten bisher kaum Einfluss auf die Außenpolitik verschaffen. Zu groß ist die Lücke zwischen Oppositionsrhetorik und Regierungspraxis. Vor dem Hintergrund ihrer Hindutva Ideologie ließ der Wahlsieg der BJP 1998 zwar eine harte Auseinandersetzung mit Pakistan befürchten, in der Regierungsverantwortung setzte sie jedoch auf das Mittel der Diplomatie und übte sich in Krisen in Zurückhaltung. Premier Vajpayee stimmte 1999 in der Lahore-Erklärung bilateralen Gesprächen über Kaschmir zu (Müller 2006: 110 f.). 2001 initiierte er erneut Verhandlungen. Nach einer Welle von Terroranschlägen 2001/02 wurden diese jedoch abgebrochen und es kam zur vorerst letzten gefährlichen zwischen-

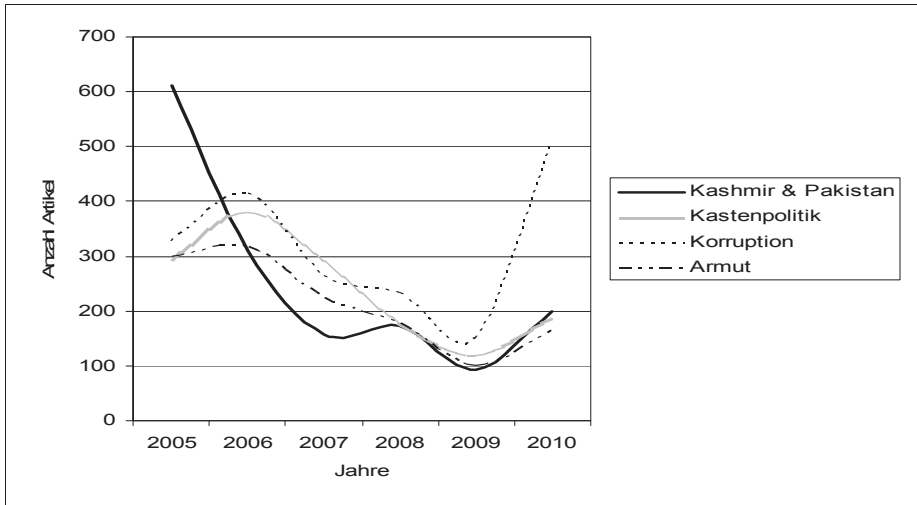
staatlichen Krise. 2003 aber bot Premier Vajpayee bereits wieder Reiseerleichterungen an und einigte sich mit Pakistan auf einen institutionalisierten Verhandlungsprozess über alle Streitfragen. Gegen diese Bemühungen konnte und wollte die Kongresspartei nicht agitieren. Selbst in der „Krieg-in-Sicht-Krise“ 2002 verzichtete sie darauf, die nationalistische Stimmung der Bevölkerung aufzuputzen und die Demobilisierung indischer Truppen nach pakistanischen Konzessionen als Beschwichtigung anzuprangern (Müller 2006: 214). Als erneute Regierungspartei ab 2004 setzte sie den mühsamen Dialog mit Pakistan fort.

Vonseiten der konservativen Opposition wurden insbesondere nach den Terroranschlägen in Mumbai 2008 immer wieder kritische Stimmen laut. So wandte sich die BJP wiederholt gegen die Fortführung indisch-pakistanischer Regierungsgespräche, solange Pakistan nicht ausreichend zur Aufklärung der Anschläge und zur Bekämpfung der terroristischen Infrastruktur beitrage (The Hindu 2009; The Times of India 2012). Einen substanziellen Gegenentwurf zur Kaschmirpolitik der Regierung präsentierte die BJP jedoch nicht. Die Empörung ihrer Führungsfiguren erscheint allein opportunistisch motiviert. Eine Militarisierung der indischen Politik infolge eines Regierungswechsels wäre wohl kaum zu erwarten. Eine zur Intervention drängende zukünftige Mehrheitsmeinung könnte das freilich ändern. Ebenso zweifelhaft ist, ob der relative Elitenkonsens angesichts der limitierten Konzessionsbereitschaft der Bevölkerung den Versuch einer umfassenden Aussöhnung mit Pakistan überdauern würde.

Dies hängt selbstverständlich auch von der Salienz des Konfliktes ab. Die mediale Salienz des Kaschmirkonfliktes war insbesondere in den Jahren 2005 und 2006 sehr hoch (siehe Abbildung 3). Damals schienen Indien und Pakistan einer bilateralen Verständigung sehr nahe gekommen zu sein.

In Umfragen ist der Kaschmirkonflikt ein Dauerthema. Weniger als 10% der befragten Wähler hatten 2009 nach eigener Aussage keinerlei Kenntnis vom Kaschmirkonflikt (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 68, R). Breite Mehrheiten der Inder betrachten die Spannungen zwischen Indien und Pakistan als bedrohlich (World Public Opinion.org 2008: 5, UE) bzw. messen der Lösung des Kaschmirproblems sehr große (53,2%) oder große (40,4%) Bedeutung zu (IIPO Februar 2008 b: 28, UE). In einer Umfrage im Frühjahr 2010 wurde die Situation in Kaschmir sogar von einer etwas größeren Zahl (69%) als sehr dringliches Problem angesehen als das Gefälle zwischen Arm und Reich (55%) oder die Trinkwasserproblematik (51%). Dabei muss freilich der überproportional urbane und gebildete Hintergrund der Befragten in Rechnung gestellt werden (Pew Research Center 2010: 55-57, UE).

Abbildung 3: Der Kaschmirkonflikt in der Hindustan Times 2005 – 2010<sup>4</sup>



Quelle: LexisNexis Datenbank.

Die indische Bevölkerung ist mehrheitlich von einem engen Zusammenhang zwischen dem Terrorismusrisiko und dem Kaschmirproblem überzeugt (IIPO April 2006: 28, UE; IIPO Juni 2009, UE). Außerdem gibt es über Jahre eine merkliche Korrelation zwischen der Bewertung Pakistans und der Einschätzung der Terrorgefahr (Pew Research Center 2010: 45, 55, UE). Insofern könnte man Nennungen des Terrorismusproblems als indirekten Indikator für die Salienz der Kaschmirthematik betrachten. Selbst unter dieser Prämisse rangiert das Thema in seiner wahlpolitischen Bedeutung jedoch deutlich hinter dem Arbeitsmarkt, Infrastrukturproblemen und der Armut. In der National Election Study von 2009 nannten nur 3,2% den Terrorismus als wichtigstes und nur 2,6% als zweitwichtigstes Problem (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 73-76, R).

Es gab auch zuvor bereits Anhaltspunkte für eine nur moderate wahlpolitische Bedeutung dieses Themas. Lediglich zwischen acht und 13% derjenigen, die mit der politischen Gesamtlage unzufrieden sind, verweisen auf den Terrorismus (IIPO Januar 2007: 27, UE; IIPO Februar 2008 a: 27, UE; IIPO Oktober 2009 b: 30, UE). Andererseits haben in der Wählerbefragung 2009 über 64% von den Terroranschlägen in Mumbai Ende 2008 erfahren und über 26% messen diesem Ereignis einen

4 Benutzt wurden die Suchworte „Kashmir“ + „Pakistan“, „caste“, „corruption“ bzw. „poverty“. Gesucht wurde in der Einleitung der Artikel.

hohen Einfluss auf ihre Wahlentscheidung zu. 13% haben ihre Entscheidung nach eigener Aussage sogar fast alleine aufgrund dieser Thematik getroffen (Centre for the Study of Developing Societies 2009: 11, R). Der Nukleardeal war hingegen nur knapp 40% der Befragten bekannt und weniger als 20% bezifferten den Einfluss auf ihre Wahlentscheidung als hoch (siehe oben). Von allen drei untersuchten außenpolitischen Themen hat der Kaschmirkonflikt also noch die größte wahlpolitische Bedeutung.

## 7. Schluss

Inwiefern schlagen sich die Präferenzen der indischen Bevölkerung in der Außenpolitik der Indischen Union nieder? Erfüllt die größte Demokratie der Welt überhaupt die gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen dafür? Der geringe Lebensstandard der großen Mehrheit der indischen Bevölkerung sowie der Einfluss traditioneller sozialer Bindungen (Kaste, Religion, Ethnie) sprechen dagegen. Andererseits könnte die Integration in den Weltmarkt, ein wachsender Mittelstand sowie das Ende der politischen Dominanz der Kongresspartei das Gewicht der öffentlichen Meinung erhöhen.

Um diesen Fragen empirisch nachzugehen, wählte der Beitrag drei Themenfelder (Nuklearpolitik, Klimaschutzpolitik, Kaschmirpolitik), die durch Umfragen einigermaßen gut abgedeckt sind. Dabei zeigte sich dreierlei: (1) Die Ausrichtung der öffentlichen Meinung ließ in allen drei Feldern recht eindeutige Schlüsse zu. Einer permissiven öffentlichen Meinung im Falle der indisch-amerikanischen Nuklearkooperation steht etwa eine wenig kompromissbereite Öffentlichkeit in Bezug auf den Kaschmirkonflikt gegenüber. (2) Ein Elitendissens als Voraussetzung dafür, dass eine eindeutig ausgerichtete öffentliche Meinung akute politische Relevanz gewinnt, existierte in taktischen Detailfragen auf dem Gebiet der Klimaschutz- und der Kaschmirpolitik. Nur im Falle der indisch-amerikanischen Beziehungen gibt es einen substanziellen Elitendissens, und auch hier lediglich zwischen den beiden großen Parteien und den Linksparteien. (3) Ausschlaggebend für eine insgesamt geringe Bedeutung der öffentlichen Meinung für die indische Außenpolitik ist jedoch nach wie vor die mäßige Salienz außenpolitischer Themen. Das gilt ganz besonders für die Klimaschutzpolitik. Doch auch der Kaschmirkonflikt oder das indisch-amerikanische Nuklearabkommen erscheinen allenfalls einer Minderheit der Bevölkerung als vorrangiges politisches Problem.

Das gibt Anlass zu einem skeptischen Fazit. Auf absehbare Zeit wird die öffentliche Meinung trotz fortschreitender Urbanisierung und der Verbreiterung des indischen Mittelstandes wohl keinen bestimmenden Einfluss auf die indische Außen-

politik ausüben. Mit Blick auf den Kaschmirkonflikt mag man das angesichts der obigen Ergebnisse sogar begrüßen. Liberalen Außenpolitikanalysen insgesamt aber wird sicher eine wachsende Bedeutung für die Erklärung des indischen Verhaltens zukommen. Im Zeichen von Weltmarktintegration, Urbanisierung und Medialisierung wird Außenpolitik zunehmend zu einer öffentlichen Angelegenheit. Hier klafft allerdings immer noch eine erhebliche Forschungslücke. Die wenigen existierenden Medienanalysen (Frey 2006; Billett 2010) sollten fortgeführt und durch Analysen der außenpolitischen Positionen von Interessengruppen oder Think Tanks ergänzt werden. Im Lichte der Ergebnisse dieser Analysen wäre dann erneut nach etwaigen systemimmanenten Unterschieden des indischen gegenüber dem chinesischen Weg in der Weltpolitik zu fragen.

## Literatur

- Almond, Gabriel A.*, 1950: *The American People and Foreign Policy*, New York.
- Betz, Joachim*, 2012: Anhaltender wirtschaftlicher und politischer Aufstieg Indiens?, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 5 (2), 215-227.
- Bharatiya Janata Party*, 2009: BJP Manifesto: Lok Sabha Elections 2009, [http://www.bjp.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=137:manifesto-lok-sabha-election-2009&catid=50:election-manifestos&Itemid=549](http://www.bjp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=137:manifesto-lok-sabha-election-2009&catid=50:election-manifestos&Itemid=549) (Stand: 31.5.2012).
- Billett, Simon*, 2010: Dividing Climate Change: Global Warming in the Indian Mass Media, in: *Climatic Change* 99 (1-2), 1-16.
- Centre for the Study of Developing Societies*, 2009: National Election Study 2009, [http://www.lokniti.org/nes2009-finding\\_of\\_the\\_survey.pdf](http://www.lokniti.org/nes2009-finding_of_the_survey.pdf) (Stand: 2.2.2012).
- Chakrabarty, Bidyut/Pandey, Rajendra K.*, 2008: *Indian Government and Politics*, New Delhi.
- Communist Party of India (Marxist)*, 2009: Appeal by Left Parties, 24.3.2009, <http://cpim.org/content/appeal-left-parties> (Stand: 28.6.2012).
- Council on Foreign Relations*, 2011: *World Opinion on the Environment*, New York, <http://www.cfr.org/thinktank/iigg/pop/index.html> (Stand: 30.1.12).
- Drèze, Jean/Sen, Amartya*, 2012: Der indische Wachstumsrausch, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 57 (5), 76-89.
- Foyle, Douglas C.*, 1997: Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable, in: *International Studies Quarterly* 41 (1), 141-169.
- Frey, Karsten*, 2006: *India's Nuclear Bomb and National Security*, London/New York.

- Ghosh, Partha S.*, 1994: Foreign Policy and Electoral Politics in India: Inconsequential Connection, in: *Asian Survey* 34 (9), 807-817.
- Gottschlich, Pierre*, 2009: Die Parlamentswahlen in Indien 2009, in: *Internationales Asienforum* 40 (3-4), 221-253.
- Guha, Ramachandra*, 2008: *India after Gandhi: A History of the World's Largest Democracy*, New York.
- Hasenclever, Andreas*, 2003: Liberale Ansätze zum ‚demokratischen Frieden‘, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen*, Opladen, 199-225.
- Hindustan Times*, 2006: BJP Will Scrap N-Deal if Voted to Power, 18.12.2006.
- Holsti, Ole R.*, 1992: Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippman Consensus, in: *International Studies Quarterly* 36 (4), 439-466.
- Höse, Alexander/Oppermann, Kai*, 2005: Die öffentliche Meinung als Katalysator für transatlantische Kooperation und Konflikte, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), *Transatlantische Beziehungen*, Wiesbaden, 375-396.
- IIPO*, April 2006: A Majority Have Confidence in the UPA Government to Combat Terrorism, *Monthly Public Opinion Surveys* 51 (7), 24-28.
- IIPO*, August 2009 a: India's Current Relations with Six Countries are Positive but Negative with Pakistan, *Monthly Public Opinion Surveys* 54 (11), 20-26.
- IIPO*, August 2009 b: The USA and Russia are the Most Important Countries for India to Have Close Economic and Security Ties, *Monthly Public Opinion Surveys* 54 (11), 27-28.
- IIPO*, Dezember 2005: A Majority Do not Want the Division of J & K, *Monthly Public Opinion Surveys* 51 (3), 26-30.
- IIPO*, Dezember 2006: The Congress-Led UPA Government Has Performed Well in Dealing with the USA, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (3), 18-23.
- IIPO*, Februar 2008 a: A Sizeable Number Thinks that Things in India are Moving in the Wrong Direction, *Monthly Public Opinion Surveys* 53 (5), 25-27.
- IIPO*, Februar 2008 b: A Majority are Against Changing the Boundaries of Jammu & Kashmir, *Monthly Public Opinion Surveys* 53 (5), 27-32.
- IIPO*, Januar 2007: Many Perceive Our Country is Going in the Wrong Direction but a Sizeable Number Thinks to the Contrary, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (4), 25-27.
- IIPO*, Januar 2008: A Majority Put the USA on the Top Slot in Their Overall Perceptions of Countries/Organisation, *Monthly Public Opinion Surveys* 53 (4), 23-24.

- IIPO*, Juli 2007 a: The USA Ranks First in People's Perceptions on Overall Rating of Countries, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (10), 20-26.
- IIPO*, Juli 2007 b: A Majority Perceive India's Relations with Neighbouring Countries but for Bangladesh in Positive Terms, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (10), 27-32.
- IIPO*, Juni 2009: Many Hold Pakistan Responsible for Terrorist Attacks in Mumbai and Cross-Border Insurgency against India, *Monthly Public Opinion Survey* 54 (9), 25-28.
- IIPO*, Mai 2007 a: The USA Can Deal Responsibly with Problems in our Region, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (8), 27-29.
- IIPO*, Mai 2008 a: India's Relations During the Past One Year with 8 out of 11 Countries are Perceived Positively, *Monthly Public Opinion Surveys* 53 (8), 18-23.
- IIPO*, Mai 2008 b: The US Enjoys People's Highest Confidence to Deal Responsibly with Problems in the Asian Region, *Monthly Public Opinion Surveys* 53 (8), 24-28.
- IIPO*, Mai 2009: Majority Hold Industrialised and Developing Countries Responsible for Global Warming, *Monthly Public Opinion Surveys* 54 (8), 25-28.
- IIPO*, Mai 2007 b: A Large Majority Attack Importance to India and Pakistan Normalising Bilateral Relations, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (8), 30-32.
- IIPO*, März 2006: The US Influences World Bank and IMF Policies, *Monthly Public Opinion Surveys* 51 (6), 17-20.
- IIPO*, März 2007: A Sizeable Number Favours Civil Nuclear Agreement between India and the US, *Monthly Public Opinion Surveys* 52 (6), 27-28.
- IIPO*, März 2008: Many Perceive the Overall Performance of the Congress-led UPA Government, *Monthly Public Opinion Surveys* 53 (6), 24-32.
- IIPO*, Oktober 2009 a: A Majority Supports Civil Nuclear Agreement between India and the US, *Monthly Public Opinion Surveys* 55 (1), 31-32.
- IIPO*, Oktober 2009 b: Many Perceive India Going in the Wrong Direction with Some Saying it is Moving in the Right Direction, *Monthly Public Opinion Surveys* 55 (1), 28-30.
- IIPO*, September 2009: Majority Perceive it more Important to Keep Kashmir under Indian Control than Having Benefits by Closer Ties with Pakistan, *Monthly Public Opinion Surveys* 54 (12), 26-28.
- India Today*, 2007: Mood of the Nation Poll Finds People Support Indo-US Nuclear Deal, <http://indiatoday.intoday.in/story/indo-us-nuclear-deal/1/156308.html> (Stand: 2.2.2012).

- Indian National Congress*, 2009: Lok Sabha Elections 2009 Indian National Congress Manifesto, <http://aicc.org.in/new/manifesto09-eng.pdf> (Stand: 31.5.2012).
- Kapur, Devesh*, 2009: Public Opinion and Indian Foreign Policy, *India Review* 8 (3), 296-305.
- Krause, Joachim*, 2003: Vom ewigen Frieden zum demokratischen Frieden? Die Aussagekraft von Theorien des demokratischen Friedens, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13 (2), 693-716.
- Mueller, John E.*, 1973: *War, Presidents, and Public Opinion*, New York.
- Müller, Harald*, 2006: *Weltmacht Indien: Wie uns der rasante Aufstieg herausfordert*, Frankfurt a. M. (2. Aufl.).
- NDTV*, 2010: BJP, Left Slam Jairam Ramesh on Shift in Climate Stand, 10.12.2010, <http://www.ndtv.com/article/india/bjp-left-slam-jairam-ramesh-on-shift-in-climate-stand-71665> (Stand: 2.7.2012).
- Oppermann, Kai/de Vries, Catherine E.*, 2011: Analyzing Issue Salience in International Politics: Theoretical Foundations and Methodological Approaches, in: Kai Oppermann/Henrike Viehrig (Hrsg.), *Issue Salience in International Politics*, London, 3-19.
- Page, Benjamin I./Shapiro, Robert Y.*, 1992: *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago/London.
- Pant, Harsh V.*, 2011: *The US-India Nuclear Pact: Policy, Process, and Great Power Politics*, New Delhi.
- Pew Research Center*, 2010: *Pew Global Attitudes, Spring 2010*, Washington D.C.
- Rauch, Carsten*, 2010: Hushed Hope – India, the Nuclear Deal, and Nonproliferation, HSFK Working Paper No. 7, Frankfurt a. M., <http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/arbeitspapier0710.pdf> (Stand: 28.6.2012).
- Risse-Kappen, Thomas*, 1991: Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: *World Politics* 43 (4), 479-512.
- Rothermund, Dietmar*, 2002: *Krisenherd Kaschmir: Der Konflikt der Atommächte Indien und Pakistan*, München.
- Rubinoff, Arthur G.*, 2005: The Diaspora as a Factor in U.S.-India Relations, in: *Asian Affairs* 32 (3), 169-187.
- Schlenker, Andrea*, 2003: Unterstützung der Demokratie in Indien: Die Bedeutung kultureller Fragmentierung nach Religions- und Kastenzugehörigkeit, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13 (2), 629-660.
- Shirayev, Eric*, 2000: Toward a Comparative Analysis of the Public Opinion-Foreign Policy Connection, in: Brigitte L. Nacos/Robert Y. Shapiro/Pierangelo Isernia

- (Hrsg.), *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, Lanham, 297-304.
- Sikri, Rajiv*, 2009: *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, New Delhi.
- Sinha, Uttam K.*, 2011: *India and Climate Change*, in: David Scott (Hrsg.), *Handbook of India's International Relations*, London/New York, 300-310.
- The Hindu*, 2009: *Advani Criticises India-Pakistan Statement*, 21.7.2009, <http://blogs.thehindu.com/delhi/?p=26377> (Stand: 2.7.2012).
- The Hindu*, 2010: *India May Drop Per Capita Stand*, 8.2.2010, <http://www.thehindu.com/news/national/article102623.ece> (Stand: 29.6.2012).
- The Indian Express*, 2008: *We want Strategic Ties with US but no Cap on Tests: Advani*, 23.6.2008, <http://www.indianexpress.com/news/we-want-strategic-ties-with-us-but-no-cap-on-tests-advani/326601/> (Stand: 28.6.2012).
- The Times of India*, 2008: *CPM Vows to Oppose any Strategic Alliance with the US*, 8.1.2008, [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2008-01-08/india/27768122\\_1\\_strategic-alliance-independent-foreign-policy-cpm](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2008-01-08/india/27768122_1_strategic-alliance-independent-foreign-policy-cpm) (Stand: 2.7.2012).
- The Times of India*, 2010: *BJP, Left Slam Govt's 'Volte-Face' on Climate Stand*, 11.12.2010, [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-12-11/india/28250725\\_1\\_binding-emission-binding-commitments-climate-change](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-12-11/india/28250725_1_binding-emission-binding-commitments-climate-change) (Stand: 2.7.2012).
- The Times of India*, 2012: *Pakistan Should Hand over Saeed to Improve Ties, BJP Says*, 14.4.2012, [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-04-14/india/31341863\\_1\\_hafiz-saeed-pakistan-hands-core-issue](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-04-14/india/31341863_1_hafiz-saeed-pakistan-hands-core-issue) (Stand: 2.7.2012).
- The World Bank*, 2009: *Public Attitudes toward Climate Change: Finding from a Multi-Country Poll*, Washington D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INT/WDR2010/Resources/Background-report.pdf> (Stand: 29.3.2012).
- Wagner, Christian*, 2005: *Die „verhinderte“ Großmacht? Die Außenpolitik der indischen Union 1947-1998*, Baden-Baden.
- Wagner, Christian*, 2006: *Das politische System Indiens: Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Wagner, Christian*, 2010: *India: A Difficult Partner in International Climate Policy*, in: Susanne Dröge (Hrsg.), *International Climate Policy: Priorities of Key Negotiating Parties*, Berlin, 67-73.
- Wojczewski, Thorsten/Hanif, Melanie*, 2008: *Indiens neue Energiepolitik und ihre geostrategische Bedeutung*, GIGA Focus Nr. 9, Hamburg, [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_asi-en\\_0809.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_asi-en_0809.pdf) (Stand: 29.6.2012).

- World Public Opinion.org*, 2006 a: Public Opinion in India and America, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brasiapacificra/176.php?nid=&id=&pnt=176&lb=bras> (Stand: 3.2.2012).
- World Public Opinion.org*, 2006 b: Most Indians Say India Should Limit its Greenhouse Gases, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brasiapacificra/169.php?nid=&id=&pnt=169&lb=bras> (Stand: 3.2.2012).
- World Public Opinion.org*, 2007: Poll Finds Worldwide Agreement That Climate Change is a Threat, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/btenvironmentra/329.php> (Stand: 3.2.2012).
- World Public Opinion.org*, 2008: Pakistani and Indian Public Opinion on Kashmir and Indo-Pakistani Relations, [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul08/Kashmir\\_Jul08\\_rpt.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul08/Kashmir_Jul08_rpt.pdf) (Stand: 1.6.2012).
- World Public Opinion.org*, 2009: World Public Opinion Assessing Governments on Climate Change, [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul09/WPO\\_ClimateChange\\_Jul09\\_quaire.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul09/WPO_ClimateChange_Jul09_quaire.pdf) (Stand: 31.5.2012).

Korrespondenzanschrift:

Dr. Mischa Hansel  
Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik  
Universität zu Köln  
Postfach 41 10 20  
50870 Köln  
E-Mail: [mischa.hansel@uni-koeln.de](mailto:mischa.hansel@uni-koeln.de)