



Johannes Plagemann und Andreas Ufen

Spielarten des Populismus in Asien

GIGA Focus | Asien | Nummer 7 | November 2017 | ISSN 1862-359X

Der Aufstieg des Populismus ist ein globales Phänomen, das sich auch in Asien zeigt. Beispiele für Populisten an der Macht sind der ehemalige thailändische Premierminister Thaksin Shinawatra (2001-2006), der im Jahr 2016 gewählte philippinische Präsident Rodrigo Duterte sowie der seit 2014 amtierende indische Premierminister Narendra Modi.

- Populisten sprechen im Namen eines einzig „wahren“ Volkes, stellen sich gegen eine vermeintlich korrupte, verkommene Elite und tendieren dazu, vermittelnde Instanzen wie Gerichte, Parlamente und Medien gering zu schätzen.
- In Südostasien sind bisher zwei prototypische Populisten in höchste Ämter gewählt worden: Thaksin, der noch heute aus dem Exil enormen Einfluss auf die thailändische Politik nimmt, und Duterte. In beiden Ländern sind die Grundlagen der Demokratie erschüttert worden.
- In Indien unter Modi haben die gesellschaftlichen Spannungen zugenommen. Hindu-nationalistische Stimmen gewinnen an Bedeutung. Der Regierungspartei nahestehende Gruppen betreiben immer offener und teils gewaltsam Kampagnen gegen Muslime und als „antinational“ gebrandmarkte Kritiker.
- Thailands „populistische Diplomatie“ stand im Zeichen der Geschäftsinteressen des Milliardärs Thaksin. Duterte hat mit der Annäherung an China und der aggressiven Rhetorik gegenüber den USA außenpolitisch einen Kurswechsel eingeleitet. Demgegenüber verfolgt die Modi-Regierung eine pragmatische Außenpolitik, sieht sich aber stärker noch als ihre Vorgänger in einem latenten Konflikt mit China.

Fazit

Trotz deutlicher Unterschiede in der außenpolitischen Ausrichtung der drei Staaten bestehen auch hier einige Gemeinsamkeiten in den Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen. Angemessene außenpolitische Strategien gegenüber Populisten an der Macht beinhalten die Etablierung direkter Gesprächskanäle auf höchster politischer Ebene, die Förderung unabhängiger Medien, einen proaktiven Umgang mit sozialen Medien und eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber der Politisierung der jeweiligen Diaspora.



Dr. Johannes Plagemann
Research Fellow
johannes.plagemann@giga-hamburg.de



PD Dr. Andreas Ufen
Senior Research Fellow
andreas.ufen@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Was ist Populismus?

Der Begriff „Populismus“ wird häufig vage verwendet, etwa mit Bezug auf Politiker, die bewusst die Unwahrheit sagen, komplexe Probleme bis zur Unkenntlichkeit vereinfachen oder potenzielle Wähler mittels staatlichen Ausgabenprogrammen zu gewinnen versuchen. Demagogie allein macht aber noch keinen Populisten und die Vereinfachung von komplexen Problemen ist oft essenzieller Bestandteil demokratischer Politik. Enger wird der Begriff von Jan-Werner Müller (2016) gefasst, der einen für Europa typischen, ethnisch definierten Volksbegriff wählt (der in Südostasien in dieser Art allerdings oft nicht angemessen ist). Kurt Weyland (2001) hingegen sieht das Hauptmerkmal in unorganisierten Massen, die sich ausgeschlossen fühlen und sich von ihrem populistischen Repräsentanten Rettung erhoffen. In jedem Fall sind zwei Elemente wichtig: Antielitismus und Antipluralismus.

Populisten sprechen im Namen eines „wahren Volkes“ und richten sich gegen das korrumpierte, manipulative Establishment, das von diesem Volk entfremdet sei. Der Populist ist Sprachrohr des einen Volkes und in besonderer Weise „ausgekoren“, es zu vertreten. Diese plebiszitäre Form der Repräsentation verzichtet weitgehend auf vermittelnde Instanzen wie Gerichte, Medien oder Parlamente. Sie tut dies zum einen, weil diese Instanzen die direkte Verbindung zwischen Volk und populistischem Führer beeinträchtigen, zum anderen, weil die bisherigen Repräsentanten aus Staat, Medien und Kultur als korrupt dargestellt werden, die das Volk zu ihrem Opfer machen. Die schädigende Wirkung dieser Elite muss folglich durch den Populisten erst bekämpft werden. So gefährdet der Populismus in vielen Fällen die Demokratie, die er braucht, um überhaupt wirksam werden zu können. Die Konzentration auf eine Führungsperson erhöht zudem die Unsicherheit und Unberechenbarkeit in der Politik – kann aber auch dazu führen, dass neue Initiativen durchgesetzt und Verkrustungen aufgebrochen werden.

In jedem Fall scheint ein Erstarken antipluralistischer Strömungen ein globales Phänomen zu sein. Mehr noch, populistische Führer haben die Regierungsverantwortung in einer Reihe von Staaten inne – von den USA unter Trump zu Ungarn unter Orban und der Türkei unter Erdogan. Schließlich haben die eklatanten Verschiebungen in der Medienlandschaft zu einem veränderten Verhältnis zwischen Politikern und Wählern und zu einer neuartigen Produktion und Verbreitung von Informationen geführt. Populisten wenden sich immer mehr direkt, unter Umgehung der Filter durch Partei- und Medienapparate, an ihre Unterstützer. Diese wiederum emanzipieren sich von den klassischen Massenmedien und dem Deutungsmonopol von Experten und bestimmen über Facebook, Twitter etc. den politischen Diskurs selbst mit.

Während die innenpolitischen Herrschaftsstrategien und Kommunikationsmuster des Populismus mittlerweile breit erforscht sind, steht eine Untersuchung außenpolitischer Implikationen noch aus. Dieser Beitrag zeigt anhand dreier Spielarten des Populismus in Thailand, den Philippinen und Indien Unterschiede und Gemeinsamkeiten in deren Innen- und Außenpolitik auf und leitet daraus Empfehlungen für den außenpolitischen Umgang mit Populisten an der Macht ab.

Ein thailändischer Milliardär als Populist

Thaksin Shinawatra war mit seinem ausgeprägten Antielitismus und Antipluralismus der erste prototypische Populist Thailands, der für andere, etwa für den indonesischen Präsidentschaftskandidaten Prabowo, zu einem Vorbild wurde. Er stieg in der thailändischen Polizei auf, studierte einige Jahre Kriminologie in den USA und begann seine Unternehmerkarriere, indem er in den frühen 1980er Jahren die Polizei mit neuer Computertechnologie ausstattete. Bald darauf ging er in die Politik und erfand sich innerhalb kurzer Zeit neu, indem er schnell die typischen populistischen Darstellungsformen und Argumentationsmuster übernahm (Pasuk und Baker 2009). Thaksin betonte fortan den Gegensatz zu den alteingesessenen, in Bangkok konzentrierten Eliten und trat im Namen des verarmten und politisch ausgegrenzten Volkes auf, was ihm besonders im Norden und Nordosten des Landes eine breite Anhängerschaft bescherte.

Als erfolgreichem Großunternehmer trauten ihm viele Thais zu, sein Land aus der Asienkrise zu führen, die Thailand im Jahr 1997 ergriffen hatte. Er gründete im Jahr 1998 eine eigene Partei, die Thai Rak Thai (Thais lieben Thais, TRT), die rasch expandierte. Mit Hilfe seines Vermögens gelang es Thaksin Provinzbosse auf seine Seite zu ziehen und eine umfangreiche PR-Kampagne, unterstützt durch seinen Medienapparat, zu starten. Schon im Januar 2001 gewann die TRT bei den Unterhauswahlen 248 der 500 Mandate. In der Folge schaltete Thaksin seine Konkurrenten nach und nach aus und äußerte sich zunehmend antipluralistisch.

Thaksins Wirtschaftspolitik („Thaksinomics“) war eine Mischung aus Neoliberalismus und Keynesianismus. Der Keynesianismus zeigte sich etwa in der großzügigen Ausgabenpolitik. Im Jahr 2001 führte er landesweit eine Behandlung in staatlichen Kliniken für umgerechnet nur 70 Euro-Cent ein. In einem Programm zur Schuldentilgung vergab der Staat Kredite an mehr als zwei Millionen Haushalte. Darüber hinaus legte die Regierung ausgedehnte Programme zur Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen, insbesondere in Dörfern, auf. Die Projekte waren so personalisiert, dass viele Hilfsempfänger glaubten, das Geld direkt vom Premierminister zu bekommen. Thaksin setzte aber gleichzeitig auf die Privatisierung von Staatsbetrieben und eine Deregulierung in Bereichen, in denen er als Medien- und Telekommunikationsunternehmer selbst erhebliche Wirtschaftsinteressen hatte. Der eigentliche Kern der wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Selfmade-Milliardärs Thaksin, der sich selbst als CEO (Chief Executive Officer) Thailands bezeichnete, war eine Form von Neoliberalismus, deren Logik auch in den politischen Bereich übertragen wurde. Auch von Botschaftern und Gouverneuren wurde erwartet, eine CEO-Rolle zu übernehmen. Thaksin wollte aus der thailändischen Unterschicht eine Klasse von kleinen Kapitalisten machen. Seine gesamte Rhetorik war nicht nur von Nationalismus bestimmt, sondern auch von einer amerikanisch inspirierten Managementsprache und der Überzeugung, dass politische Programme auf einem politischen Markt bestehen müssen.

Im Innern eröffnete er neue Fronten, besonders durch den im Jahr 2003 begonnenen „Krieg gegen Drogen“, der insgesamt etwa 2.800 Tote gefordert haben soll, von denen viele ohne Verfahren exekutiert wurden. Laut einer im Jahr 2007 eingesetzten Untersuchungskommission hatte die Hälfte von ihnen in keiner Weise mit Drogenhandel oder -konsum zu tun. Thaksin unterdrückte außerdem den seit

Jahrzehnten bestehenden Widerstand von Muslimen im Süden Thailands gewalt-
sam, sodass sich das Problem deutlich verschärfte.

Populisten in Europa und Nordamerika stehen Regionalorganisationen skeptisch bis feindlich gegenüber. Das galt auch für Thaksin, für den die ASEAN kein vorrangiger Bezugspunkt war, auch wenn er die Freihandelspolitik unterstützte. Seine Außenpolitik war darauf ausgerichtet, seinen unternehmerischen Interessen zu dienen, aber auch Thailand zu einer Führungsmacht in Festlandsüdostasien, insbesondere der Mekong-Region, zu machen (Pavin 2010). Dazu dienten propagandistisch überhöhte Projekte wie der Asia Cooperation Dialogue (ACD) und die Ayeyawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS). Im Jahr 2004 vergab die Regierung unter Thaksin an das Post- und Telekommunikationsministerium Myanmars einen günstigen Kredit über 4 Mrd. THB, von dem 600 Mio. THB für Dienstleistungen eines Thaksin-Unternehmens ausgegeben wurden. Die Außenpolitik war also immer auch persönliche Außenwirtschaftspolitik von Thaksin. Der Höhepunkt dieser Interessenverquickung wurde erreicht, als er die im Familienbesitz befindliche Shin Corporation nach entsprechenden Gesetzesänderungen an die mehrheitlich im Staatsbesitz befindliche singapurische Temasek Holdings verkaufte, ohne dafür Steuern zu zahlen. Das führte letztlich zu Massenprotesten und dem Militärputsch im Jahr 2006.

Trotz einer häufig antiwestlichen Rhetorik war eine Abkehr von der seit jeher sehr wichtigen Kooperation mit den USA auch unter Thaksin undenkbar. Das verstärkte sich im Anschluss an den 11. September. Ende des Jahres 2003 wurde Thailand zu einem vorrangigen Partner außerhalb der NATO (*major non-NATO ally*) und arbeitete im „Krieg gegen den Terror“ eng mit den Amerikanern zusammen. Die Kritik an seiner autoritären Führung und Menschenrechtsverletzungen aus dem Ausland, etwa im Zuge des Anti-Drogen-Krieges, veranlassten Thaksin aber stets, die Eigenständigkeit Thailands zu betonen.

Thaksin wurde zwar im Jahr 2005 mit großer Mehrheit wiedergewählt, der zivilgesellschaftliche Protest der „Gelbhemden“, aber auch der Widerstand militärischer und royalistischer Kräfte zwangen ihn jedoch zum Rückzug. Nach dem Militärputsch im September 2006 wurde Thaksin zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, hatte aber bereits vorher das Land verlassen. Die politische Instabilität dauert bis heute an. Thaksin und die soziale Bewegung der „Rothemden“, die nach seinem erzwungenen Rücktritt entstanden ist, sind immer noch einflussreich in der thailändischen Politik, auch wenn die gegenwärtige Militärregierung alles daran setzt, eine Renaissance dieser Bewegung zu verhindern. Jüngst wurde gegen ihn Anklage wegen Majestätsbeleidigung erhoben. Seine jüngere Schwester Yingluck, ebenfalls im Exil, die in den Jahren von 2011 bis 2014 quasi stellvertretend für ihren Bruder Premierministerin war, wurde kürzlich in Abwesenheit zu einer fünfjährigen Gefängnisstrafe verurteilt.

Die Philippinen unter dem „Punisher“ Duterte

Der im Mai 2016 gewählte Präsident Rodrigo Duterte hat mit seiner Missachtung und Verunglimpfung demokratischer Institutionen, seiner mit massiven Menschenrechtsverletzungen einhergehenden Law-and-Order-Politik und seiner hemmungslosen, Volksnähe suggerierenden Rhetorik, Teile des philippinischen Establish-

ments verschreckt. Er gehört zu einer Familiendynastie in Davao, der Hauptstadt Mindanaos, galt aber in der Elite Manilas eher als eine Randfigur. Ihm war es während des Wahlkampfes gelungen, die Verbrechensbekämpfung in den Mittelpunkt zu rücken. Hauptfeinde Duterte sind Drogenabhängige und Drogenhändler. Schon als Bürgermeister in Davao setzte er Todesschwadronen ein, was ihm Spitznamen wie „the Punisher“ und „Duterte Harry“ eingebracht hat.

Ein großer Teil seiner Aufmerksamkeit richtet sich auf die Drogenabhängigen, die als nicht therapierbar gelten. Duterte schafft so einen moralischen Antagonismus zwischen „gut“ und „böse“ (Kusaka 2017). Ein weiterer Gegensatz besteht zu den vermeintlich korrupten, verlogenen Eliten in der Hauptstadt. Dazu gehören die Drogenmafia, westliche Regierungen (insbesondere die USA) sowie Kritiker aus den Reihen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union, die Liberal Party, die Katholische Kirche sowie liberale Intellektuelle und Nichtregierungsorganisationen.

Mittlerweile sind in den Philippinen mehrere Tausend Menschen im „Krieg gegen die Drogen“ umgebracht worden. Die Täter sind entweder Polizisten, die oft ohne Vorwarnung schießen, oder Personen aus dem kriminellen Milieu selbst. Duterte kann mit diesem Vorgehen jeden einschüchtern, etwa wenn er politische Gegner als Unterstützer der Drogenkartelle bezeichnet (was er im Fall der deswegen jetzt inhaftierten Senatorin Leila de Lima getan hat). Es ist eine bittere Ironie, dass Duterte selbst aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen auf die Einnahme einer medizinischen Droge angewiesen ist. Das Schmerzmittel Fentanyl ist über 100-mal so wirksam wie Morphin und breitet sich weltweit in den Drogenszenen aus.

Duterte hat trotz größter Beleidigungen, etwa des Papstes, einen großen Rückhalt in der Bevölkerung. Das bezieht sich nicht in erster Linie auf die Unterschichten (die auch am stärksten von seinem Anti-Drogen-Krieg eingeschüchtert werden), sondern auf die Mittel- und Oberschichten. Aber auch die 10,5 Millionen Overseas Filipino Workers (OFW) gehören zu seinen vorrangigen Unterstützern. Der populistische Kommunikationsstil schafft eine besondere Nähe zu seinen Anhängern und gaukelt Unmittelbarkeit und Ehrlichkeit vor. Tatsächlich beruht das populistische Kommunikationsmodell wie bei Thaksin auf *fake news* – so ist z.B. die Anzahl der Drogenabhängigen weit überzogen – und der Einschränkung der Pressefreiheit. In Verbindung mit dem Männlichkeits- und Gewaltkult und dem ausgeprägten Sexismus (Duterte witzelte mehrfach über Vergewaltigungen) erzeugt er besonders bei Männern eine starke Identifikation mit einem autoritären Führer, der angeblich Ordnung schafft. Dazu passt auch, dass Duterte ein Anhänger von Ferdinand Marcos ist, der das Land in den Jahren 1972 bis 1986 brutal regierte. Duterte hat Marcos gegen breiten zivilgesellschaftlichen Widerstand auf dem Heldenfriedhof beisetzen lassen.

Duterte hat immer wieder seine Verachtung für die wesentlichen Institutionen der philippinischen Demokratie, etwa des höchsten Gerichts und des Parlamentes, zum Ausdruck gebracht. Dazu gehört die Drohung, das Kriegsrecht auszurufen. Vor Kurzem hat er dies bereits in Mindanao getan, nachdem der Kampf gegen lokale Ableger des Islamischen Staates in der Stadt Marawi eskaliert war. Dutertes Präsidentschaft zeigt, wie in kürzester Zeit durch Terror und systematische Einschüchterung die philippinische Demokratie ausgehöhlt werden kann, auch wenn manche seiner Pläne, etwa die Einführung föderaler Strukturen, Reformen bei der

Geburtenkontrolle und die weitere Öffnung für ausländische Investoren, einige seiner Kritiker beschwichtigen.

In seiner Außenpolitik betont Duterte die Unabhängigkeit der Philippinen. Dabei zeichnen sich bereits einige auffällige außenpolitische Veränderungen ab (Cruz De Castro 2016). Der autoritäre Führungsstil von Duterte, der die direkte Bedrohung aller einschließt, die ihn oder seine Politik kritisieren, ermöglicht ihm eine Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse, die auch die Außenpolitik umfasst. Seine Berater müssen allerdings hin und wieder die von Duterte ausgesprochenen Ankündigungen bei Pressekonferenzen relativieren. Während das Land bisher sehr stark von der militärischen und sicherheitspolitischen Unterstützung durch die USA abhängig gewesen ist, versucht der neue Präsident, die Gewichte zugunsten der Volksrepublik China und Russlands zu verlagern. Das ist grundsätzlich keine irrationale Politik, zumal China zum wichtigsten Handelspartner aufgestiegen ist und mit der *Belt and Road*-Initiative den Einfluss in der gesamten Region mit friedlichen Mitteln ausweiten möchte. Allerdings gibt es starke Interessengegensätze im Südchinesischen Meer (oder: Westphilippinisches Meer). Nach einem Schiedsspruch des Ständigen Schiedshofes in Den Haag vom Juli 2016 sind die philippinischen Gebietsansprüche berechtigt. Zwar erkennt China das Verfahren nicht an, trotzdem ist die Verhandlungsposition der Philippinen nachhaltig verbessert worden. Bezeichnenderweise spielt Duterte aber bisher die Bedeutung des Schiedsspruchs herunter und findet jetzt sogar Unterstützung im Anti-Drogen-Krieg durch China.

Aufgrund der Kritik an den Hinrichtungen im Zuge dieser Kampagne wandte sich Duterte mit den üblichen Schmähungen und Brüskierungen gegen die Vereinten Nationen, die Europäische Union und die USA. Im Oktober 2016 erklärte er, von der EU ein Hilfsdarlehen nicht mehr annehmen zu wollen. Im Mai 2017 wurde dieser Schritt dann offiziell vollzogen. Dabei geht es immerhin um einen Betrag von 250 Mio. EUR. Das EU-Parlament hatte im September 2016 die Menschenrechtssituation beklagt und warnte im März 2017 die Philippinen, dass die Menschenrechtsverletzungen eine Beendigung von Zollpräferenzen nach sich ziehen könnte.

Die Inkonsistenz der Politik gegenüber den USA offenbarte sich in aller Deutlichkeit beim Krieg gegen die mit dem Islamischen Staat verbundenen islamistischen Gruppierungen im Süden der Philippinen. Obwohl Duterte den Bruch mit den USA angekündigt hatte, arbeitet seine Regierung nun eng mit US-amerikanischen Sicherheitskräften in Marawi zusammen. Insgesamt hatten sich die Beziehungen zu den USA eher in der Rhetorik, nicht aber substanziell verändert. Die Verstimmungen haben sich mit dem Besuch von US-Präsident Trump in Manila am 12. November 2017 weitgehend aufgelöst. Beide Staatsoberhäupter zeigten sich voll des Lobes für die bilateralen Beziehungen und die Arbeit des jeweils anderen – allerdings ohne dass damit die vorher vollzogene philippinische Hinwendung zu China infrage gestellt würde.

Im Grunde betreibt Duterte eine klassische Hedging-Strategie, d.h. er nähert sich Russland und China an, um sie gegen die USA auszuspielen und so seine Verhandlungsposition verbessern zu können. Das ist allerdings ein außenpolitischer Richtungswechsel, der mit einigen Risiken verbunden ist.

Hindu-Nationalismus und Populismus in Indien

Eine wieder andere Spielart des Populismus in Asien zeigt sich in Indien unter dem im Jahr 2014 gewählten Premierminister Narendra Modi. Auch hier sind Antielitismus und Antipluralismus zentrale Elemente in der politischen Kommunikation und auch hier zeigt sich ein bemerkenswertes Ausmaß an Personalisierung der Politik. Im Gegensatz zu Thaksin in Thailand ist Modi aber Mitglied einer der beiden großen, in ganz Indien vertretenen Parteien mit einem eigenen Repertoire an Denktraditionen und Mitstreitern, das bis in die Zeit des Unabhängigkeitskampfes zurückreicht. Und im Gegensatz zu den Philippinen steht der Fortbestand der Demokratie in Indien bislang nicht infrage.

Modi selbst verkörpert den populistischen Führer und seine seit dem Jahr 2014 mit Parlamentsmehrheit ausgestattete Regierungspartei Bharatiya Janata Party (BJP) hat sich ganz seiner als sehr erfolgreich wahrgenommenen Führung verschrieben. Schon als Regierungschef im Bundesstaat Gujarat (2001-2014) war Modi Taktgeber in der Nutzung sozialer Medien im Wahlkampf. Heute ist Modi bei Twitter nach US-Präsident Trump der amtierende Staatschef mit den meisten Followern weltweit (im Gegensatz zu Trump ist Modis Auftreten bei Twitter, YouTube oder Instagram jedoch hoch professionell). Wie Trump im Jahr 2016 zielte Modis Kampagne nicht nur darauf, die Regierungspartei als korrupt und elitär zu diskreditieren, sondern er stilisierte überdies sich und seine Partei als Opfer insbesondere der englischsprachigen Medien (Chakravartty und Roy 2015: 315). Im Gegensatz zur Kongresspartei, die noch immer fest in der Hand der Nehru-Gandhi-Dynastie ist, präsentierte sich Modi erfolgreich als Außenseiter in Neu-Delhi. Zugute kamen ihm dabei die exorbitanten Korruptionsskandale unter der Vorgängerregierung. Bis heute betont Modi regelmäßig seine bescheidene Herkunft als Sohn eines Teeverkäufers, der sich – asketisch, kinderlos und allein lebend – ganz dem Dienste für das Volk verschrieben hat.

Modis Anspruch darauf, Repräsentant des „wahren“ Volkes zu sein, zeigte sich besonders deutlich im Vorfeld der Wahlen im März 2017 in Uttar Pradesh, dem bevölkerungsreichsten Bundesstaat Indiens. Ohne einen von der BJP vorab präsentierten Kandidaten für den Posten des Regierungschefs war der Wahlkampf ganz auf den Premierminister zugeschnitten. Überraschend für viele, entschied sich Modi nach dem Wahlsieg der BJP für Yogi Adityanath, einen für seine antimuslimische Rhetorik bekannt gewordenen hinduistischen Priester, als Regierungschef in Uttar Pradesh.

Beunruhigend an der Regierung Modi ist weniger dessen Antielitismus, denn die wachsende Ungleichheit, grassierende Korruption und Vetternwirtschaft, nicht zuletzt in den politischen Parteien Indiens, sind eklatante Missstände. Problematisch ist vielmehr die dem Hindu-Nationalismus innewohnende Gleichsetzung von Hinduismus und indischer Identität (Jaffrelot 2017: 52-53) – nicht nur Muslime sehen darin einen Angriff auf das unter Staatsgründer Jawaharlal Nehru und der Kongresspartei kultivierte indische Motto „Einheit in Vielfalt“. Modi selbst galt bis zu seiner Wahl zum Premierminister vielen als hindu-nationalistischer Hardliner. Zu Beginn seiner ersten Amtszeit als Regierungschef Gujarats im Jahr 2002 hatte er den Ausbruch massiver antimuslimischer Pogrome mit mehr als 1.000 Toten nicht verhindert – sein Beitrag zum Verlauf der Ausschreitungen ist bis heute umstritten.

Als Premierminister hat Modi Lippenbekenntnisse zur religiösen Vielfalt Indiens abgegeben. Allerdings betreiben der BJP nahestehende Organisationen seit dem Jahr 2014 immer offener und teils gewaltsam Kampagnen gegen Muslime und als „antinational“ gebrandmarkte Kritiker. Immer wieder kam es zu ungeklärten Mordanschlägen auf liberale Journalisten. Anschuldigungen wegen des Schlachtens von Kühen, interreligiösen Ehen oder dem sogenannten „Love-Jihad“, bei dem muslimische Männer angeblich hinduistische Frauen verführen, haben zu tödlichen Ausschreitungen geführt. Im Jahr 2016 brachte die BJP eine Gesetzesvorlage ins Parlament ein, die die Vergabe der indischen Staatsbürgerschaft an religiös verfolgte Hindus, Sikhs, Buddhisten und Christen, nicht aber Muslime, aus Pakistan, Afghanistan und Bangladesch erleichtern sollte (Medha 2016). In der öffentlichen Debatte um den Umgang mit vor Verfolgung aus Myanmar nach Bangladesch und – zu einem geringen Anteil – nach Indien geflüchteten Rohingya betonten BJP-Politiker, dass Hindus willkommen seien. Die muslimischen Rohingyas müssten aber ins benachbarte Myanmar zurückkehren – aus Furcht vor islamistischen Attentätern einerseits, und der Sorge um Veränderungen der nicht muslimischen Bevölkerungsmehrheiten in angrenzenden Regionen andererseits.

Die Grundzüge der indischen Außenpolitik wiederum haben sich mit dem Amtsantritt Modis kaum geändert. Indiens „strategische Autonomie“, also die Ablehnung bindender Allianzen, steht ebenso wenig außer Frage wie die (zumindest rhetorische) Priorisierung der direkten Nachbarschaft. Schwerpunkte des außenpolitisch auffällig engagierten Premierministers sind – neben dem Management des komplizierten Verhältnisses zu China – eine Revitalisierung der nachbarschaftlichen Beziehungen zu Bangladesch und Myanmar sowie Südostasien. Erwähnenswert sind außerdem eine Vertiefung der Beziehungen zu Indiens strategischem Partner (und Chinas Rivalen) Japan, sowie das Festhalten an engen Beziehungen zu den USA.

Gleichwohl haben die Kernelemente des Populismus auch in der Außenpolitik Spuren hinterlassen. Die feindselige Haltung gegenüber den etablierten Medien etwa gipfelte in dem Ausschluss von Medienvertretern bei offiziellen Auslandsreisen mit dem Flugzeug des Premierministers. Bedeutsamer noch ist die Zentralisierung außenpolitischer Entscheidungsprozesse. Indische Beobachter sind sich einig, dass alle wesentlichen Entscheidungen von Modi und seinen engsten Beratern – dem Nationalen Sicherheitsberater Ajit Doval, einem ehemaligen hochrangigen Polizeioffizier, sowie Außenstaatssekretär Subrahmanyam Jaishankar – innerhalb des Büros des Premierministers getroffen werden. Auch BJP-Generalsekretär Ram Madhav spielt eine wichtige Rolle. Außenministerin Sushma Swaraj hingegen fällt kaum auf – anstelle von Auslandsreisen oder außenpolitischen Initiativen hat sie sich durch rasche Antworten auf individuelle Onlineanfragen von im Ausland in Not geratenen Indern hervorgetan. Auch das traditionell einflussreiche Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (MEA), dem Swaraj seit dem Jahr 2014 vorsteht, hat offenkundig erheblich an Bedeutung verloren.

Bemerkenswert sind außerdem die seit dem Amtsantritt Modis deutlich intensivierten Bemühungen um die indische Diaspora im Ausland. Heute verfügen indische Botschaften über eigene Budgets, die der stärkeren Anbindung der jeweiligen Diaspora dienen sollen. Ansprachen vor Indern im Ausland sind zu einem zentralen Element bei Reisen des Premierministers geworden. Veranstaltungen für „Non Resident Indians“ (NRI) werden von der BJP nahestehenden Gruppen orga-

nisiert und nach einem standardisierten Format aufwändig orchestriert – von Londons Wembley-Stadion mit fast 60.000 Gästen, über New York (19.000), Singapur (18.000) oder Kuala Lumpur (15.000). Dabei treten neben Modi häufig Prominente und Politiker des Gastlandes mit indischen Wurzeln auf. Nach innen dienen diese Veranstaltungen der Legitimation von Auslandsreisen des Premierministers. Die öffentlichkeitswirksame Darstellung des Premierministers als globaler Führungspersönlichkeit im Kreise von erfolgreichen Auslandsindern erfüllt zudem naheliegende Propagandazwecke.

Daneben sind Auslandsinder eine für die BJP nicht unwesentliche potenzielle Wählergruppe. Deren Unterstützung via soziale Netzwerke und Parteispenden war in den vergangenen Wahlen erheblich (Jaffrelot and Therwath 2007). Noch in dieser Legislaturperiode wird mit der Einführung des Wahlrechts für geschätzte 10 Millionen Auslandsinder gerechnet. Die indische Diaspora erfüllt aber auch Zwecke, die im engeren Sinne der Außenpolitik zuzuordnen sind. So gelten etwa indischstämmige Abgeordnete im US-Kongress als wichtige Lobbygruppe und die Einwerbung von Auslandsinvestitionen durch indischstämmige Unternehmer ist erklärtes Ziel der Regierung. Und schließlich dienen Verweise auf die Präsenz von Hindus (und Indern) im Indopazifik und darüber hinaus regelmäßig der rhetorischen Unterfütterung des indischen Anspruches auf einen Status als globale Großmacht.

Populismus und Außenpolitik

Populistische Regierungen konstruieren einen essentialistischen Gegensatz zwischen Volk und korrupten Eliten. Der Populismus erfüllt damit eine spezifische Funktion im Innern, er lässt aber kaum Schlüsse hinsichtlich außenpolitischer Inhalte zu. Zwar tendieren Populisten dazu, außenpolitische Entscheidungsprozesse zu personalisieren und die nationale Eigenständigkeit zu betonen, eine ihnen gemeinsame außenpolitische Agenda lässt sich davon aber kaum ableiten. Während etwa Donald Trump die Aufkündigung internationaler Abkommen, Kritik an der Legitimität und Effizienz internationaler Organisationen, sowie außenwirtschaftlichen Protektionismus zu Merkmalen seiner Außenpolitik gemacht hat, stehen Populisten in Asien eher für eine handelspolitische Öffnung. Im Falle Thailands kamen die unternehmerischen Interessen Thaksins ins Spiel, während Duterte und Modi darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Unternehmen zu steigern. Premierminister Modi investiert viel eigenes politisches Kapital in die bilateralen Beziehungen zu Indiens wichtigsten Partnern und hat offenkundig wenig Interesse an der traditionell von Indien gepflegten Bewegung blockfreier Staaten; er zeigt sich aber durchaus bereit, globale Vereinbarungen wie das Pariser Klimaabkommen und regionale Initiativen, wie die Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), zu unterstützen. Im Gegensatz dazu standen bzw. stehen Thaksin und Duterte regionalen und internationalen Organisationen kritischer gegenüber. Trotz dieser Unterschiede lassen sich auch Gemeinsamkeiten in der Außenpolitik der hier untersuchten populistischen Regierungen feststellen und entsprechende Schlüsse für den außenpolitischen Umgang mit Populisten an der Macht ziehen.

Erstens, die Funktionsweise des Populismus mit der ihm inhärenten Konzentration auf individuelle Führungspersönlichkeiten befördert die Zentralisierung

von Entscheidungsprozessen. Intransparenz und Unberechenbarkeit können die Folge sein. Um in einem solcherart geschrumpften Kreis von Entscheidungsträgern weiterhin politisch Gehör zu finden, ist die direkte Kommunikation von Staatschef zu Staatschef umso bedeutsamer. Unterhalb dessen verlieren traditionelle (diplomatische) Kommunikationskanäle an Bedeutung. Umso wichtiger können Kontakte sein, die über nichtstaatliche oder subnationale Kanäle vor der Amtsübernahme von Populisten etabliert worden sind.

Zweitens, Populisten sind Vorreiter im Einsatz neuer Medien und der Kommunikation über soziale Netzwerke. Die damit einhergehende Marginalisierung etablierter – häufig liberaler – Medien erschwert die außenpolitische Kommunikation, zumindest so lange wie die deutsche Außenpolitik selbst nicht effektiv über soziale Netzwerke im Ausland kommuniziert. Die gezielte Förderung ausländischer Journalisten – über Reiseprogramme, Stipendien und andere Maßnahmen – kann deren Ausgrenzung entgegenwirken, im Zweifelsfall aber auch gegenteilige Effekte erzielen. Angemessen sind zudem die systematische Beobachtung der Kommunikation der jeweiligen Regierungen und ihrer Vertreter in den sozialen Medien.

Drittens, die Politisierung der jeweiligen Diaspora liegt dem Populismus nahe. Die Betonung des einen, „wahren“ Volkes und dessen Repräsentanz erfüllt in vielen Fällen die Bedürfnisse von Angehörigen der jeweiligen Diaspora im Ausland und dient zugleich der öffentlichkeitswirksamen Selbstdarstellung der politischen Führung im Inland. In jedem Fall ist eine erhöhte Aufmerksamkeit und Sensibilität gegenüber dem Phänomen der „diaspora politics“ in Zeiten von konkurrierenden Nationalismen bei gleichzeitig fortschreitender Globalisierung wichtig.

Literatur

- Chakravartty, Paula und Srirupa Roy (2015), Mr. Modi Goes to Delhi: Mediated Populism and the 2014 Indian Elections, in: *Television and News Media*, 16, 4, 311-322.
- Cruz De Castro, Renato (2016), The Duterte Administration's Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration's Balancing Agenda on an Emergent China, in: *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35, 3, 139-159.
- Jaffrelot, Christophe (2017), India's Democracy at 70: Toward a Hindu State?, in: *Journal of Democracy*, 28, 3, 52-63.
- Jaffrelot, Christophe und Ingrid Therwath (2007), The Sangh Parivar and Hindu Diaspora in the West: What Kind of Long-Distance Nationalism?, in: *International Political Sociology*, 1, 3, 278-295.
- Kusaka, Wataru (2017), *Moral Politics in the Philippines: Inequality, Democracy and the Urban Poor*, Singapur: NUS Press.
- Medha (2016), *India a Home Only to Hindus? New Refugee Policy Exacerbates Tensions*, GIGA Focus Asia, 8, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/publication/india-a-home-only-to-hindus (14. November 2017).
- Müller, Jan-Werner (2016), *Was ist Populismus? Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Pasuk, Phongpaichit und Christopher John Baker (2009²), *Thaksin*, Chiang Mai: Silkworm Books.

Pavin, Chachavalpongpun (2010), *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*, Singapur: ISEAS.

Weyland, Kurt (2001), Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics, in: *Comparative Politics*, 34, 1, 1-22.

Die Autoren

Dr. Johannes Plagemann ist Politikwissenschaftler und Sprecher des Forschungsteams „Ideen und Akteurshandeln“ am GIGA. In seiner Forschung befasst er sich mit neuen Führungsmächten in der internationalen Politik und insbesondere mit indischer Außenpolitik. Weitere Interessenschwerpunkte sind Geopolitik in Asien und die Legitimität internationaler Organisationen in einer multipolaren Welt.

johannes.plagemann@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/plagemann

PD Dr. Andreas Ufen lehrt Politikwissenschaft an der Universität Hamburg und ist Senior Research Fellow am GIGA. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Demokratisierung, Islamisierung, politische Parteien und Populismus in Südostasien, insbesondere in Indonesien und Malaysia.

andreas.ufen@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/ufen

GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ befassen sich Forscher mit dem Einfluss von Machtverhältnissen und politischen Vorstellungen darauf, wie Regierungen und andere Akteure lokal, national, regional und international handeln. Innerhalb des EU-finanzierten Projektes CRISEA (Competing Regional Integrations in Southeast Asia) beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe, an der GIGA-Mitarbeiter beteiligt sind, mit Populismus in Südostasien.

GIGA-Publikationen zum Thema

Medha (2016), *India a Home Only to Hindus? New Refugee Policy Exacerbates Tensions*, GIGA Focus Asia, 8, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/publication/india-a-home-only-to-hindus.

Mijares, Víctor M. (2017), *Die Resilienz des venezolanischen Autoritarismus*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-resilienz-des-venezolanischen-autoritarismus.

Narlikar, Amrita (2017), India's Role in Global Governance: A Modi-Fiction?, in: *International Affairs*, 93, 1, 93-111.

Pedroza, Luicy, Pau Palop und Bert Hoffmann (2016), *Neue Nähe: Die Politik der Staaten Lateinamerikas zu ihren Emigranten*, GIGA Focus Lateinamerika, 3, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/neue-naeche-die-politik-der-staaten-lateinamerikas-zu-ihren-emigranten.

Plagemann, Johannes und Nicola Nymalm (im Erscheinen), Comparative Exceptionalism: Universality and Particularity in Foreign Policy Discourses, in: *International Studies Review*.

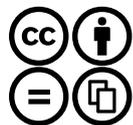
Romero, Carlos A. und Victor M. Mijares (2016), From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy, in: *Contexto Internacional*, 38, 1, 191-227.

Ufen, Andreas (2014), Der Sieg Jokowi: Das Ende der Neuen Ordnung in Indonesien?, in: *Asia Policy Brief*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 5, 1-7.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Asien: Prof. Dr. Heike Holbig

Lektorat: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien