

PAKISTAN: SICHERHEITSPARTNER, ATOMMACHT, KRISENHERD

Pakistan wird zunehmend zu einem Brennpunkt westlicher Sicherheitspolitik. Trotz massiver amerikanischer Militärhilfe hat sich der Nuklearstaat zu einem Rückzugsgebiet für Terroristen und einer Bedrohung der regionalen Stabilität entwickelt. Das Krisenmanagement in Afghanistan und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus werden keine nachhaltigen Erfolge zeitigen, solange die pakistanische Armee militante Islamisten nur selektiv verfolgt und ihre strategischen Prioritäten durch die Rivalität zu Indien bestimmt bleiben. Aus Sicht des Westens besteht die zentrale Herausforderung darin, die Demokratie in Pakistan verstärkt zu fördern, ohne das Militär als Sicherheitsgaranten zu schwächen.



Demonstration in Karachi gegen die erste US-Militäraktion in den Stammesgebieten unter Präsident Obama, 25.01.09
Reuters / Athar Hussain

Seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1947 war Pakistan mehrfach ein wichtiger Verbündeter des Westens. Die Zusammenarbeit war jedoch häufig von unterschiedlichen Erwartungen und Interessen geprägt, was auf beiden Seiten zu Enttäuschungen führte. So trat Pakistan den US-geführten Regionalbündnissen im Kalten Krieg hauptsächlich als Rückversicherung gegen eine Konfrontation mit Indien bei, während Washington in Islamabad einen Aussenposten zur Eindämmung der Sowjetunion (und zeitweise Chinas) sah.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem sowjetischen Abzug aus Afghanistan büsste Islamabad seine strategische Bedeutung für den Westen vorübergehend ein. Dies änderte sich jedoch mit den Anschlägen vom 11. September 2001, infolge

derer Pakistan zu einem zentralen Frontstaat im Kampf gegen den Terror wurde. Die USA hoben die Sanktionen auf, welche sie nach dem pakistanischen Atomtest 1998 und der Machtergreifung von Pervez Musharraf durch einen Militärputsch 1999 erlassen hatten. Seit 2001 haben sie Pakistan nicht weniger als 12 Mrd. USD an Militärhilfe gewährt und dem Land den Status eines privilegierten Alliierten verliehen.

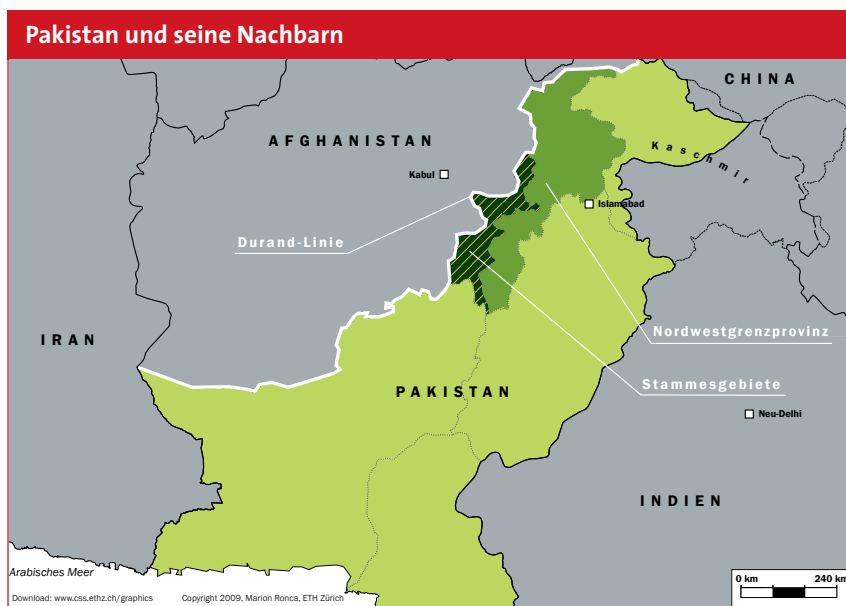
Allerdings hat sich Pakistan nicht wie erhofft zu einem zuverlässigen Sicherheitspartner, sondern immer mehr zu einer Bedrohung für die regionale und globale Sicherheit entwickelt. Das pakistanische Grenzgebiet zu Afghanistan dient heute den Taliban und al-Kaida als strategisches Rückzugsgebiet. Auch andere militante islamistische Gruppierungen operieren zuneh-

mend von diesen kaum mehr staatlicher Kontrolle unterliegenden Regionen aus. Diese nichtstaatlichen Akteure entfalten nicht nur in Afghanistan und Indien, sondern in wachsender Masse auch in Pakistan selber eine destabilisierende Wirkung. Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung ist, dass Teile der pakistanischen Armee und insbesondere der machtvolle militärische Nachrichtendienst ISI (*Inter-Services Intelligence*) nur begrenzt bereit sind, gegen einige dieser Gruppierungen vorzugehen. Einmal mehr verfolgen wichtige Entscheidungsträger in Islamabad eine von Washington abweichende regionale Agenda, die sich mehr an der strategischen Rivalität zu Indien als an den Erfordernissen des Kampfs gegen den Terrorismus orientiert.

Zwar haben die USA die Notwendigkeit einer Überprüfung ihrer bisher stark auf das Militär fokussierten Pakistanstrategie erkannt, zumal ihr ehemaliger Hauptverbündeter Musharraf innenpolitisch zunehmend an Rückhalt verlor und im Sommer 2008 zum Rücktritt gezwungen wurde. In welchem Masse der Westen nach dem Ende der Militärregierung jedoch auf die demokratischen Kräfte und die neue zivile Regierung von Präsident Zardari statt auf das Militär setzen soll, bleibt umstritten.

Unterschiedliche Prioritäten

Vier Faktoren veranlassten die Administration von George W. Bush dazu, eine enge sicherheitspolitische Partnerschaft mit Islamabad einzugehen. Erstens war und ist Pakistan aufgrund seiner geographischen Lage eine wichtige Operationsbasis für den Kampf gegen die Taliban und al-Kaida in



Regionale und innenpolitische Destabilisierung

Die anhaltende Instabilität in den Grenzregionen zu Afghanistan und Indien hat zwar den Zweck erfüllt, Kabul und Neu-Delhi zu schwächen, die internationalen Truppen in Afghanistan zu binden und damit den indischen Einfluss dort zu begrenzen. Sie untergräbt aber auch die Regierungsgewalt der zivilen pakistanischen Führung in den Grenzregionen. Da gleichzeitig die Armee ihren Einfluss auf von ihr vormals tolerierte oder gar unterstützte militante Gruppierungen teilweise eingebüsst hat, sind diese Gebiete zunehmend durch ein staatliches Machtvakuum geprägt.

Der starke Anstieg der von pakistanischem Territorium ausgehenden Bedrohung durch militante Islamisten manifestiert sich nicht nur in Afghanistan, sondern zunehmend auch in Indien. Die für die Anschläge in Mumbai vom November 2008 verantwortlich gemachte islamistische Organisation *Lashkar-e-Toiba* kämpft seit zwei Jahrzehnten für den Anschluss Kaschmirs an Pakistan und die Errichtung eines Gottesstaates in Südasien. Während sie früher vom pakistanischen Nachrichtendienst gefördert wurde, kann über dessen Verwicklung in die jüngsten Anschläge nur spekuliert werden. So oder so haben die Attentäter ihr wahrscheinliches Ziel, den sich abzeichnenden Entspannungsprozess zwischen Pakistan und Indien zu unterminieren, zumindest kurzfristig erreicht.

Bedeutsam ist, dass auch Pakistan selbst immer mehr zum Ziel von Terroranschlägen wird. Diese beschränken sich längst nicht mehr auf die Grenzgebiete. So erfolgte im September 2008, nur Stunden nachdem Zardari in seiner Antrittsrede die Ausradierung des Terrorismus versprochen hatte, ein verheerender Anschlag auf das Marriott Hotel in Islamabad, in dem ein Treffen seines Kabinetts vorgesehen war. Insgesamt sind seit 2001 landesweit über 2000 Menschen Terroranschlägen zum Opfer gefallen. Offensichtlich gerät Pakistan immer stärker ins Visier auch jener Gruppen, welche die Armee aus strategischen, auf die Rivalität mit Indien zurückgehenden Gründen bisher agieren liess.

Zur innenpolitischen Instabilität beigetragen hat der Machtkampf zwischen dem Militär und den politischen Parteien, der sich 2007/08 zuspitzte und im Rücktritt Musharafs gipfelte. Dessen Nähe zu den USA und Teilnahme im «Krieg gegen den Terrorismus» hatte innenpolitisch zunehmend

Afghanistan. Zweitens sollte die Kooperation mit diesem weltweit drittgrössten muslimischen Staat Signalwirkung haben, dass der globale «Krieg gegen den Terrorismus» nicht gegen die islamische Welt gerichtet ist. Drittens wurde im Zuge der Enttarnung des Netzwerks von Abdul Qadeer Khan die von Pakistan ausgehende nukleare Proliferationsgefahr offenkundig. Ein Kontrollverlust der pakistanischen Armee über die Atomwaffen und das nukleare Know-how ist für die USA bis heute ein sicherheitspolitisches Worst-Case-Szenario. Viertens erhoffte sich Bush durch die Allianz mit Pakistan eine Stärkung der regionalen Stabilität. Neben positiven Impulsen für das Krisenmanagement in Afghanistan stand dabei eine Entspannung in den Beziehungen zwischen Pakistan und Indien im Zentrum. Die Tatsache, dass Pakistan auch an Iran und China grenzt, dürfte ebenfalls eine gewisse Rolle im regionalstrategischen Kalkül der USA gespielt haben.

Die in Pakistan gesetzten Hoffnungen der USA sind jedoch weitgehend unerfüllt geblieben. Pakistan ist heute mehr Krisenherd denn Stabilitätsfaktor und stellt für den Westen eine zentrale sicherheitspolitische Herausforderung dar. Allerdings ist die aktuelle sicherheitspolitische Lage in Pakistan differenziert zu betrachten. So scheinen zwei häufig genannte Bedrohungen eher unwahrscheinlich: Eine Machtübernahme durch Islamisten zeichnet sich nicht ab. Diese gewinnen in Parlamentswahlen jeweils höchstens 10-15%. Das Militär als traditionell stärkste Institution in Pakistan würde eine islamische Revolution kaum zulassen. Damit erscheint auch das Risiko, wonach islamische Fundamentalisten die Kontrolle über die pakista-

nischen Nuklearwaffen erlangen könnten, als gering.

Jedoch wäre es falsch, im Militär einseitig einen Stabilitätsfaktor in Pakistan zu sehen. Dessen nur selektive Terrorbekämpfung ist vielmehr ein zentraler Grund für die krisenhafte Entwicklung Pakistans und die zunehmende regionale Destabilisierung. Während die Streitkräfte in den letzten Jahren vermehrt gegen al-Kaida und die pakistanischen Taliban vorgegangen sind, blieben die von pakistanischem Territorium aus operierenden afghanischen Taliban und weitere Islamistengruppen häufig unbehelligt. Die Instabilität in der Nordwestgrenzprovinz (NWFP) und den Stammesgebieten unter Bundesverwaltung (FATA) im Grenzgebiet zu Afghanistan sowie in der umstrittenen Region Kaschmir an der Grenze zu Indien scheint insbesondere vom ISI-Nachrichtendienst bisweilen bewusst geschürt zu werden.

Mit dieser selektiven Anti-Terror-Politik sollen Rückzugsräume für Aufständische und Terroristen, die von den pakistanischen Grenzgebieten aus ihre asymmetrische Kriegsführung in Afghanistan und Kaschmir betreiben, offen gehalten werden. Dahinter steckt das strategische Ziel, einer wachsenden regionalen Einflussnahme Indiens vorzubeugen. Afghanistan soll als schwacher Pufferstaat gewahrt werden, um Pakistan für den Fall eines Konflikts mit Neu-Delhi strategische Tiefe zu ermöglichen. Zudem soll eine anhaltende Destabilisierung Afghanistans den Bemühungen paschtunischer Nationalisten im Osten Afghanistans und im Nordwesten Pakistans entgegenwirken, ein unabhängiges oder zu Afghanistan gehörendes «Paschtunistan» zu schaffen.

Kritik ausgelöst, die sich mit der Verhängung des Ausnahmezustands und der Absetzung des Obersten Gerichts weiter akzentuierte. Inwieweit sich die Armee in der Ära nach Musharraf tatsächlich aus der Politik zurückziehen wird, bleibt abzuwarten. Tatsache ist, dass sie auch in zivilen Bereichen, etwa der Staatsbürokratie und der pakistanischen Wirtschaft, nach wie vor eine sehr starke Stellung innehat.

Umfassender Ansatz

Mit welchen Massnahmen sich die Entwicklung Pakistans von einem Sicherheitspartner des Westens zu einem zentralen regionalen Krisenfaktor umkehren lässt, wird derzeit intensiv diskutiert. Unbestritten ist, dass sich der einseitig militärische Ansatz der USA nicht bewährt hat. Vielmehr ist eine umfassende Strategie erforderlich, die drei zentrale Elemente beinhaltet: einen regionalen Stabilisierungsansatz, der die Entwicklungen in Pakistan, Indien und Afghanistan integriert betrachtet; eine verstärkte Unterstützung der Demokratie in Pakistan sowie parallel dazu eine vermehrt an Konditionen gebundene Unterstützung der pakistanischen Armee. Keines dieser Elemente wird angesichts der derzeit fragilen Lage einfach zu realisieren sein.

Auf der regionalen Ebene ist zunächst vor allem ein doppeltes kurzfristiges Krisenmanagement erforderlich. Einerseits besteht die Gefahr einer Eskalation der Spannungen zwischen Pakistan und Indien. Im Falle eines weiteren massiven Terroranschlags wie in Mumbai würde der Druck in Indien zunehmen, mit mehr als nur Protestnoten gegen Pakistan vorzugehen, zumal im Mai 2009 Wahlen anstehen. Gleichzeitig hätten grosse Teile der pakistanischen Armee kaum Probleme damit, den Kampf gegen die muslimischen Brüder in den Grenzgebieten zu Afghanistan einzustellen, um sich neuerlich gegen den traditionellen Feind, die Inder im Osten, zu wenden. Andererseits könnten sich auch die Beziehungen zwischen Pakistan und den USA verschlechtern, sollte Washington im Kontext seiner Afghanistan-Strategie weiterhin ohne Autorisierung Islamabad Stellungen der Taliban und al-Kaidas auf pakistanischem Staatsgebiet bombardieren. Zardari könnte dann vor die Wahl gestellt sein, entweder die Zusammenarbeit mit den USA einzustellen oder innenpolitisch seinen Sturz zu riskieren.

Eine nachhaltige regionale Stabilisierung wird neben einer integrierten Betrachtungsweise der verschiedenen Konflikte vor

Die Schweiz und Pakistan

- **Entwicklungspolitik:** Engagement seit über vier Jahrzehnten (Schwerpunkte: Gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung); Status Pakistans als Schwerpunktland wird 2012 aufgehoben
- **Zivile Friedensförderung:** Pakistan kein Schwerpunktland
- **Kriegsmaterialexport:** Pakistan 2007 grösster nichtwestlicher Bezüger, 2008 grösster Bezüger überhaupt von Schweizer Kriegsmaterial (Grossauftrag 24 Fliegerabwehrsysteme, bewilligt Dez. 2006); neue Gesuche werden nicht mehr bewilligt, solange in europäischen Nachbarstaaten eine uneinheitliche Position bezüglich Kriegsmaterialexporten nach Pakistan besteht
- **Verteidigungspolitik:** Pakistan kein prioritärer Kooperationspartner; Teilnahme pakistanischer Offiziere an Kursen der Schweizer Armee (Gebirgsausbildung, Militärbeobachter)
- Verbindungen der Rheintaler Unternehmerfamilie Tinner zum Khan-Netzwerk

allem auch diplomatische Bemühungen zur Lösung der ungeklärten Grenzfragen zwischen Pakistan und Indien sowie zwischen Pakistan und Afghanistan erfordern. Eine Einigung in der Kaschmir-Frage und eine formelle Demarkierung der auf die britische Kolonialmacht zurückgehenden umstrittenen Grenzziehung zwischen Pakistan und Afghanistan (Durand-Linie) werden zwar mit grossen Schwierigkeiten verbunden sein und viel Diplomatie erfordern, würden aber zu einer Verringerung der strategischen Rivalität zwischen Pakistan und Indien beitragen. Eine Garantie der territorialen Integrität Pakistans durch die USA und andere Staaten wie China und Russland könnte die Chance auf verbesserte Beziehungen zwischen Islamabad, Neu-Delhi und Kabul weiter erhöhen. Erst auf einer solchen Grundlage dürfte Pakistan wohl bereit sein, gegenüber Islamisten nicht länger zu taktieren, sondern die Terrorbekämpfung umfassend anzugehen.

Balance zwischen Armee und Demokratie

Die Förderung der Demokratie sowie eine intensiviertere Zusammenarbeit mit der zivilen Regierung sollten ein Kernelement der künftigen Pakistanstrategie westlicher Staaten sein. Ohne eine starke Zivilgesellschaft wird die Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus kaum nachhaltige Erfolge zeitigen. Die *Biden-Luger Bill*, die demnächst im US-Kongress zur Debatte steht, zielt deshalb in die richtige Richtung. Sie sieht über einen Zeitraum von fünf Jahren die Zahlung von 7,5 Mrd. USD an Hilfsgeldern vor, wobei der Fokus von der Unterstützung der Armee auf eine umfassende politische und wirtschaftliche Entwicklung Pakistans ausgeweitet wird. Wichtig wären insbesondere Massnahmen gegen die wachsende Energie- und Nahrungsknappheit, die steigende Arbeitslosigkeit und die Massenarmut. Bessere

Handelskonditionen für Pakistan könnten zum dringend benötigten wirtschaftlichen Aufschwung Pakistans beitragen und die Regierung Zardari stärken.

Allerdings wäre es nicht zweckmässig, künftig einseitig auf die demokratischen Akteure in Pakistan zu setzen. Kurzfristig garantiert mehr Demokratie keineswegs mehr innenpolitische Stabilität. Zudem sind angesichts der starken Stellung und der Eigeninteressen des Militärs einer demokratischen Entwicklung Pakistans klare Grenzen gesetzt. Eine Schwächung der Armee könnte negative Sicherheitseffekte zeitigen, zumal die Kontrolle der Militärs über die pakistanischen Atomwaffen auch weiterhin ein Kernanliegen der USA sein wird. Entscheidend ist, dass die finanzielle Unterstützung der Armee in Zukunft an strenge Bedingungen geknüpft wird, wobei eine glaubwürdige Terrorbekämpfung und die Transparenz in der Verwendung der Mittel im Mittelpunkt stehen sollten.

Eine Strategie, die sowohl Demokratieförderung als auch die Kooperation mit Pakistans Militär betont, wird zweifellos Widersprüche hervorrufen. Dennoch kann eine Stabilisierung Pakistans nur mit einem umfassenden zivil-militärischen Ansatz gelingen. Hierzu können auch die Europäer beitragen, die sich bisher hauptsächlich im entwicklungs-politischen und wirtschaftlichen Bereich engagiert haben. Ein transatlantischer Schulterschluss drängt sich auf, zumal das Krisenmanagement in Afghanistan und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus ohne Unterstützung Pakistans geringe Aussichten auf Erfolg haben.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch