

Brennpunkt Pakistan



Christian Wagner

Brennpunkt Pakistan

Islamische Atommacht im 21. Jahrhundert



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

978-3-8012-0424-2

Copyright © 2012 by
Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Lektorat: Alexander Behrens
Umschlag: Hermann Brandner, Köln
Umschlagfoto: dpa Picture - Alliance GmbH
Karte S. 2: © dpa-Infografik
Satz: Petra Strauch
Druck und Verarbeitung: CPI - Ebner & Spiegel GmbH, Ulm
Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2012

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

INHALT

BRENNPUNKT PAKISTAN.....	7
Vom Garnisonsstaat zur Kasernenhofdemokratie.....	10
1. DIE INNENPOLITISCHEN KONSTELLATIONEN	16
1.1. Politik.....	16
Herausforderungen nach der Unabhängigkeit	19
Die innenpolitische Entwicklung.....	20
Militärherrschaft und Staatszerfall.....	24
Die erste Demokratie 1971–1977	31
Die zweite Militärregierung unter Zia-ul-Haq 1977–1988 ..	35
Die zweite Demokratie 1988–1999	38
Die zweite Militärregierung unter Pervez Musharraf 1999–2008	42
Die dritte Demokratie ab 2008	46
Das Ringen um Demokratie	48
1.2. Sicherheit.....	57
Die soziale Basis und Ausrichtung der Streitkräfte	61
Feindbild Indien.....	65
Das Nuklearprogramm.....	68
Nukleare Abschreckung und Sicherheit	73
1.3. Wirtschaft: Vom Musterland zum Krisenfall.....	78
Vom Entwicklungsstaat zum Sicherheitsstaat.....	83
1.4. Identität	93
Ethnizität.....	94
Ethnische Konflikte und Demokratie.....	97
Ethnische Konflikte und Militärdiktatur	101
Aktuelle Konfliktherde: Federally Administered Tribal Areas, Belutschistan, Süd-Punjab.....	102

Die Lage in den Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas).....	103
Die Aufstandsbewegung in Belutschistan	112
Süd-Punjab und die Nördlichen Gebiete	115
Religion: islamistische versus moderate Traditionen	119
1.5. Staats- und Nationsbildung zwischen Demokratie, Religion und Ethnizität.....	133
2. DAS INTERNATIONALE UMFELD	137
2.1. Schwierige Nachbarn: Indien und Afghanistan	137
Indien	137
Der Kaschmirkonflikt	137
Die Annäherung zwischen 2004 und 2008	147
Die Folgen von Mumbai	152
Afghanistan: Die Paschtunenfrage	157
2.2. Schwierige Freunde: USA und China.....	164
Die wechselvollen Beziehungen mit den USA	164
Amerikanische Pakistanpolitik nach dem 11. September 2001	169
Die pakistanisch-chinesischen Beziehungen	180
3. AUSBLICK: SCHEITERT PAKISTAN?.....	186

BRENNPUNKT PAKISTAN

Das Image Pakistans hat sich in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Spektakuläre Aktionen militanter islamistischer Gruppen, wie die Besetzung der Roten Moschee in der Hauptstadt Islamabad 2007 oder der Angriff auf das Hauptquartier der Armee im Oktober 2009, haben die Angst vor einer »Talibanisierung« und vor einem Zerfall des Landes geschürt. Die damit verbundene Gefahr, dass Teile des pakistanischen Nukleararsenals in die Hände von Terrororganisationen gelangen könnten, zählt zu den größten sicherheitspolitischen Herausforderungen der internationalen Staatengemeinschaft. In keinem anderen Land liegen Al-Qaida-Camps und Atomwaffenlager geographisch so nah beieinander wie in Pakistan.

Pakistan hat aber auch selbst zu seinem Negativimage beigetragen. Die Weitergabe nuklearer Technologie durch das Khan-Netzwerk, die jahrlange Anwesenheit von Al-Qaida-Führer Osama bin Laden, der im Mai 2011 bei einer amerikanischen Militäroperation in der pakistanischen Garnisonsstadt Abbottabad getötet wurde sowie das anhaltende Doppelspiel über Duldung und Unterstützung der afghanischen Taliban haben dem internationalen Ansehen des Landes geschadet.

Dabei bleibt Pakistan für die Sicherheit in der Region von zentraler Bedeutung. Der seit über 60 Jahren andauernde Streit mit Indien um die Zugehörigkeit Kaschmirs hat bislang vier Kriege und zahllose Krisen zwischen beiden Ländern zur Folge gehabt. Der Konflikt mit Indien ist auch die Ursache für das pakista-

nische Engagement in Afghanistan und die Unterstützung der Taliban seit den Neunzigerjahren. Eine dauerhafte Befriedung Afghanistans ist deshalb nur durch die Einbeziehung und Stabilisierung Pakistans möglich. Die vom amerikanischen Präsident Barack Obama im Frühjahr 2009 vorgestellte Afghanistan-Pakistan Strategie (Af-Pak) trägt dieser Prämisse Rechnung, obwohl angesichts der Bedeutung Pakistans wohl die Bezeichnung Pak-Af zutreffender wäre.

Diese Entwicklungen haben Pakistan zu dem zweifelhaften Ruf verholfen, das »gefährlichste Land der Welt« und ein gescheiterter Staat zu sein.¹ Auf den ersten Blick spricht viel für diese negative Bewertung. Pakistan war nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs das erste Land, dessen territoriale Einheit mit der Abspaltung Ostpakistans und der Entstehung Bangladeschs 1971 scheiterte. Die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen in Karatschi Mitte der Neunzigerjahre entfachten erneut die Diskussion über das Scheitern Pakistans. 2011 nahm das Land einen unrühmlichen zwölften Platz auf dem Index gescheiterter Staaten ein.² Im *Global Peace Index* 2011 belegte Pakistan Rang 146 von 153 Staaten.³

Pakistan gilt als Epizentrum des islamistischen Terrorismus und hat mit am stärksten unter dessen Folgen zu leiden. Im Jahr 2009 wurden 2.586 terroristische Angriffe im Land verzeichnet, bei denen 3.012 Menschen ums Leben kamen. Allein bei den

1 Hippler, Jochen, *Das gefährlichste Land der Welt? Pakistan zwischen Militärherrschaft, Extremismus und Demokratie*, Köln 2008; Scholz, Jorge, *Der Pakistan-Komplex. Ein Land zwischen Untergang und Nuklearwaffen*, München 2008.

2 Vgl. <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011> (eingesehen 20.01.2012)

3 Vgl. <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2011/scor> (eingesehen am 19.01.2012).

87 Selbstmordanschlägen starben 1.299 Personen. Insgesamt gab es 2009 über 12.000 Tote durch politische oder militärische Gewalt. 80 Prozent der Pakistanis fühlten sich an öffentlichen Plätzen nicht mehr sicher.⁴ Die Armee hat über 140.000 Soldaten in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan stationiert. Bislang verloren die pakistanischen Streitkräfte über 2.200 Soldaten im Kampf gegen die militanten Gruppen und verzeichnen damit höhere Opferzahlen als die internationalen Truppen in Afghanistan.⁵

Der politische und mediale Fokus konzentriert sich so sehr auf die islamistische Bedrohung, dass die moderaten und demokratischen Traditionen des Landes vernachlässigt werden. Der asiatische Islam im Allgemeinen und der südasiatische Islam im Besonderen bestehen aus einer Vielzahl unterschiedlichster Strömungen. Die moderaten Traditionen der Sufis prägen die religiösen Einstellungen der Mehrheit der pakistanischen Bevölkerung. Die Militärregime wurden nie widerspruchlos akzeptiert, sondern haben verschiedene Formen des Protests hervorgerufen. Das prominenteste Beispiel der jüngeren Geschichte waren die Proteste der Anwaltsbewegung gegen die Absetzung des obersten Richters Iftikhar Chaudhry im Jahr 2007. Zahllose Nichtregierungsorganisationen fordern seit Jahren Reformen gegen soziale Missstände. Die Liberalisierung der Medienlandschaft unter Präsident Pervez Musharraf hat neue Formen politischer Öffentlichkeit geschaffen.

Trotz seiner zahllosen Probleme ist Pakistan deshalb weder Gaza noch das nächste Somalia. Pakistan ist zwar auf der Reli-

4 Vgl. Pak Institute for Peace Studies, Pakistan Security Report 2009, Islamabad 2010.

5 Vgl. Pakistan army defeats Int'l forces in war against terrorism, in: The Nation, 18. Februar 2010.

gion des Islam gegründet, doch lehnt die große Mehrheit der Pakistanis radikale Formen des Islam und islamistische Parteien ab. Eine Situation wie im Gazastreifen, wo islamistische Parteien durch demokratische Wahlen an die Macht kommen, ist in Pakistan kaum vorstellbar. Trotz der Probleme, die Pakistans Regierungen von jeher hatten und haben, ist das Land weit davon entfernt, ein gescheiterter Staat wie Somalia zu sein, in dem sich staatliche Institutionen durch den jahrelangen Bürgerkrieg aufgelöst haben.

Vom Garnisonsstaat zur Kasernenhofdemokratie

Eine der zentralen Ursachen für die wenig erfreuliche innenpolitische Bilanz liegt in der Rolle der Streitkräfte. In den 63 Jahren zwischen 1947 und 2010 regierte nur in 20 Jahren eine demokratisch gewählte Regierung. Die Militärregime waren aber nicht in der Lage, dauerhafte Lösungen für die zentralen Konfliktlinien der pakistanischen Gesellschaft zu finden. Die Wachstumserfolge der Sechzigerjahre wurden nicht im Sinne einer Modernisierungsdiktatur umverteilt, um die Grundlage für ein modernes Staatswesen zu schaffen. Die ersten Wahlen 1970 zwar zu erlauben, deren Ergebnis dann aber nicht anzuerkennen, war für die innenpolitische Entwicklung ebenso verhängnisvoll wie die langfristigen Folgen der Islamisierungspolitik unter der Militärdiktatur von Zia-ul-Haq (ab 1977) oder der langjährige Einsatz islamistischer Gruppen durch Armee und Geheimdienst als »Waffensysteme« im Konflikt gegen Indien oder in Afghanistan. Die erste demokratische Wahl 1970 mündete in einen Bürgerkrieg, der nach der militärischen Intervention Indiens zu Pakistans Zerfall führte. Die Islamisierungspolitik von Zia-ul-Haq schürte

den Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten, der bis heute immer wieder blutige Anschläge nach sich zieht. Viele militante islamistische Gruppen haben sich gegen ihre einstigen Förderer in Armee und Geheimdienst gestellt und verbreiten Terror und Gewalt in Land.

Durch die jahrzehntelange Herrschaft des Militärs hat sich Pakistan allmählich zu einer Kasernenhofdemokratie entwickelt. Dies bedeutet, dass die Handlungsmöglichkeiten der gewählten Regierungen in Bereichen wie Sicherheit, Politik, Wirtschaft und Identität von den Interessen des Militärs begrenzt werden. Während es im »Kasernenhof« demokratische Verfahren wie Wahlen oder Mitbestimmung von zivilgesellschaftlichen Gruppen gibt, bestehen die »Mauern« der Kaserne aus den Diskursen und Institutionen, mit denen das Militär die gesellschaftliche Entwicklung des Landes prägt. Die Sicherheit bildet dabei die klassische Domäne des Militärs. Allerdings gibt es keine parlamentarische Kontrolle über das Militär und den Verteidigungshaushalt. In der Politik hat das Militär seine politische Stellung durch den 2004 geschaffenen Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council, NSC) verfassungsrechtlich gefestigt. Zwar bilden die zivilen Mitglieder im National Security Council eine Mehrheit, doch ist es schwer vorstellbar, dass sie außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen gegen die Interessen des Militärs durchsetzen. In der Wirtschaft hat sich die Armee zum wichtigsten Unternehmer des Landes entwickelt. Die verschiedenen Stiftungen der Streitkräfte bilden eigene Wirtschaftsimperien. Das Militär ist damit nicht nur ein Staat im Staat, sondern auch eine sich selbst reproduzierende Einrichtung. Die Dominanz der Streitkräfte hat sich aber nicht nur in den Institutionen, sondern auch in den Diskursen von Staat und Gesellschaft niedergeschlagen. So wurde der Konflikt mit Indien zur Grundlage der na-

tionalen Identität Pakistans und diene dem Militär dazu, seine innenpolitische Stellung immer weiter auszubauen. Zia-ul-Haq forcierte nach dem Putsch 1977 eine Politik der Islamisierung, um seinem Militärregime eine größere Legitimität zu verleihen.

Die Dominanz des Militärs wurde bereits in den Sechzigerjahren mit der Debatte über den Garnisonsstaat Pakistan eröffnet.⁶ Pakistanische Autoren nutzten Begriffe wie »deep state«, »parallel state«, »praetorian state« oder »national security state« um den Einfluss des Militärs in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu beschreiben.⁷ Das geflügelte Wort, »Alle Länder haben eine Armee, Pakistan ist der einzige Fall, in dem eine Armee ein Land hat«, unterstreicht ebenfalls die dominierende Rolle der Streitkräfte im Land.

Umfragen zeigen aber auch, dass die Streitkräfte ein hohes Ansehen in der Bevölkerung genießen. Auch Politiker räumen freimütig ein, dass die Armee die einzige Institution des Landes sei, die funktioniere. In den Streitkräften hat sich ein kaum hinterfragtes Selbstverständnis entwickelt, außerhalb der Politik zu agieren, um damit der allgegenwärtigen Korruption und Patronage zu entgehen. Eine Reihe von Skandalen in der Vergangenheit hat aber gezeigt, dass auch die Streitkräfte vor Korruption und Patronage nicht gefeit sind.⁸ Es wäre zu einfach, den »schwarzen Peter« für alle negativen Entwicklungen Pakistans nur beim Militär zu suchen. Aber es trägt sicherlich

6 Vgl. Robert Laporte jr., *Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State*, in: *Asian Survey*, 9 (November 1969) 11, S. 842–861.

7 Vgl. Shuja Nawaz, *Crossed Swords. Pakistan, its Army, and the Wars Within*, Oxford 2008, S. xxviii; Aziz, Mazhar, *Military control in Pakistan: the parallel state*, London 2008; Bin Rashid, Hashim, *From a national security state to a people's state*, in: *Pakistan Today*, 21 April 2011.

8 Vgl. Lieven, Anatol, *Pakistan. A Hard Country* London 2011, S. 162 ff.

die Hauptverantwortung, hat es doch die längste Zeit das Land regiert. Auch die Parteien sind nicht gerade ein demokratisches Ruhmesblatt in der jüngsten Landesgeschichte. Der Staat gilt den politischen Eliten eher als Beute denn als Gemeinwesen, und die Bereitschaft zu Reformen ist ungenügend. Die grassierende Korruption bis in höchste Staatsämter und eine Alphabetisierungsrate von knapp über 50 Prozent – nach über 60 Jahren Unabhängigkeit! – sind Belege für das Desinteresse der politischen Eliten an gesellschaftlichen Reformen.⁹ Zudem haben die Parteien nicht gezögert, das Militär für eigene Machtkalküle gegen politische Gegner zu benutzen.

Aus Sicht der politischen Eliten ist die Kasernenhofdemokratie auch eine Wagenburg, mit der sich unliebsame internationale Forderungen nach Reformen immer wieder abwehren ließen. Das Militär ist für die Parteien ein willkommener Sündenbock, auf den bequem die eigenen Versäumnisse abgewälzt werden können. Die oft widersprüchlich erscheinenden innenpolitischen Debatten, die von Opportunismus, Heuchelei und kurzfristigen machttaktischen Kalkülen geprägt sind, werden in Pakistan selbst mittlerweile als *State of Denial* bezeichnet. Die eigene Verantwortung für die Probleme des Landes wird »geleugnet« und allzu leichtfertig auf andere Sündenböcke abgewälzt: auf die Armee, die Parteien, den Terror, auf Indien sowieso und erst recht auf die USA.

Die Kasernenhofdemokratie mit ihren Institutionen und Diskursen ist aber kein starres, unüberwindliches Gebilde. Die Wahlen vom Februar 2008 und der Rücktritt von Präsident Musharraf im August desselben Jahres haben eine neue Phase der demokratischen Entwicklung eingeleitet. Die Verfassungs-

9 Vgl. Lodhi, Maleeha, *Beyond the Crisis State*, in: Lodhi, Maleeha (ed.), *Pakistan. Beyond the Crisis State*, Oxford, Karachi 2011, S. 56/57.

reformen vom April 2010 reduzierten – unter anderem – die Machtbefugnisse des Präsidenten zugunsten des Premierministers und stellten das Zusammenspiel zwischen Zentralregierung und Provinzen auf eine neue Grundlage.¹⁰ Diese positiven Entwicklungen können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Demokratie in Pakistan weiterhin von Konzessionen des Militärs abhängig bleibt. Natürlich wäre eine Abschaffung des nationalen Sicherheitsrates, eine parlamentarische Kontrolle des Verteidigungshaushalts oder der Geheimdienste mit entsprechenden politischen Mehrheiten formal durchsetzbar. Um aber die Vorherrschaft demokratischer Kräfte gegenüber dem Militär, und damit den Primat der Politik, durchzusetzen, wäre eine Konfrontation beider Gruppen unausweichlich, wie dies in vielen Staaten im Verlauf ihrer demokratischen Transition geschehen ist.

Eine solche Auseinandersetzung ist wenig wahrscheinlich. Erstens entspricht die pakistanische Sozialstruktur nicht den westlichen Vorstellungen einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft, in der Teilgruppen ihre Interessen bündeln und artikulieren. Pakistanische Politik wird über Personen – nicht Parteien –, über Familiennetzwerke und eine Vielzahl von informellen Institutionen bestimmt.¹¹ Dies lässt die Vermutung zu, dass die politisch wichtigen Familien über ihre Netzwerke in den großen Parteien und den Streitkräften vertreten sind, so dass das Interesse an einer Konfrontation mit dem Militär über den Primat der Politik nur gering ist. Zweitens bleibt unklar, ob

¹⁰ Vgl. Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT), *Impact of the 18th Constitutional Amendment on Federation-Provinces Relations*, Islamabad 2010; Ul Haq, Noor (ed.), *Eighteenth Amendment to the 1973 Constitution*, Islamabad 2011.

¹¹ Vgl. Lodhi 2011, S. 54/55.

die demokratischen Kräfte in einer solchen Konfrontation gegen das Militär internationale Unterstützung erhalten würden. Die Einheit der Streitkräfte und die Kontrolle des Nukleararsenals ist für die internationale Gemeinschaft vielleicht ein höheres strategisches Gut als der Primat der Politik in Pakistan.

Das Bild der Kasernenhofdemokratie soll dazu dienen, im ersten Teil die Probleme Pakistans und die Vorherrschaft des Militärs in den vier Bereichen Politik, Sicherheit, Wirtschaft und Identität darzulegen. Der zweite Teil befasst sich mit den außenpolitischen Beziehungen zu den beiden wichtigsten Nachbarn Indien und Afghanistan sowie zu Pakistans wichtigsten internationalen Partnern: den USA und China.