

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf / Christian Wagner / Christian Fröhlich

Die USA und Pakistan

Probleme einer Partnerschaft

S 15
Juni 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 Problemstellung und Schlussfolgerungen
- 7 Der Schatten der Vergangenheit:
Wechselvolle amerikanisch-pakistanische
Beziehungen
- 9 Amerikanische Pakistanpolitik nach dem
11. September 2001
- 12 Das pakistanische Militär als
Nutznießer der Beziehungen
- 14 Musharraf und das Militär:
Partner im »Krieg gegen den Terror«?
- 16 Musharraf – wer sonst?
Das Krisenmanagement der Bush-Administration
- 19 Der Kongress und die
Politik gegenüber Pakistan
- 21 Strategische Optionen:
Die Debatte in den USA
- 23 Weiter wie bisher?
- 26 Amerikanische Pakistanpolitik und
transatlantische Beziehungen
- 27 Abkürzungen

*Dr. Peter Rudolf ist Leiter der Forschungsgruppe Amerika,
Dr. Christian Wagner Leiter der Forschungsgruppe Asien,
Christian Fröhlich war Praktikant in der Forschungsgruppe
Amerika*

Die USA und Pakistan Probleme einer Partnerschaft

Pakistan ist für die nationale Sicherheit der USA von zentralem Interesse – als Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, aber auch als Heimstatt terroristischer Bedrohungen. Diese Doppelrolle Pakistans im »Global War Against Terror« hat die amerikanische Politik nach dem 11. September 2001 geprägt: Sie setzte ganz und gar auf Präsident Pervez Musharraf und das Militär als Garanten einer erfolgreichen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus. Das langfristige Interesse an einer stabilen Demokratie in Pakistan trat dabei in den Hintergrund. Unterfüttert wurde die nahezu unkonditionierte Politik des *engagement* mit mehr als 10 Mrd. Dollar Hilfsleistungen.

Zwei Entwicklungen haben in den USA dann aber Zweifel an der bisherigen Politik genährt und eine breitere Debatte über den künftigen Umgang mit Pakistan angestoßen. Das ist zum einen der Fehlschlag der bisherigen Bemühungen, al-Qaida den »sicheren Hafen« im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet zu nehmen. So kam ein im Juli 2007 veröffentlichtes *National Intelligence Estimate* der amerikanischen Geheimdienste zu dem Schluss, dass die pakistanische Region an der Grenze zu Afghanistan jener Rückzugsraum ist, von dem aus al-Qaida ihr Aktionspotential in Afghanistan und nicht zuletzt auch auf globaler Ebene erneuert hat. Zu den Zweifeln an der bisherigen amerikanischen Politik hat zum anderen die politische Krise in Pakistan beigetragen. Die dominierende Rolle des Militärs in dessen Staat und Gesellschaft hatte Washington bis dahin im Interesse an Stabilität und als Gegenleistung für Pakistans Beteiligung am »Krieg gegen den Terrorismus« hingenommen.

Eine Analyse der amerikanischen Pakistanpolitik, ihrer Erfolge und Misserfolge, ihrer Dilemmata und Optionen vor dem Hintergrund der politischen Lage in Pakistan ist auch für deutsche und europäische Politik von höchstem Interesse. Es gibt mittlerweile einen Konsens darüber, dass eine dauerhafte Befriedung Afghanistans und eine nachhaltige Bekämpfung des global agierenden islamistischen Terrorismus nur gelingen kann, wenn eine enge Zusammenarbeit mit Pakistan gepflegt wird. Die USA sind der wichtigste westliche Akteur mit dem größten Einfluss in Pakis-

tan. Diese bilateralen Beziehungen haben folglich auch Rückwirkungen auf die Situation in Afghanistan.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie:

- ▶ Nachdem Pakistan nach Ende des Ost-West-Konflikts seine frühere strategische Bedeutung für die USA verloren hatte, erhielt es im Gefolge des 11. September 2001 wieder eine Schlüsselrolle in der amerikanischen Außenpolitik. Die Geschäftsgrundlagen der neuen bilateralen Zusammenarbeit lauteten: Pakistanische Unterstützung im »Krieg gegen den Terror« im Austausch gegen die Aufhebung der Sanktionen, die die USA wegen des pakistanischen Atomwaffenprogramms und als Reaktion auf Musharraf's Militärputsch 1999 verhängt hatten, sowie massive Militär- und Wirtschaftshilfe. Auf diese Weise versuchten die USA weitere wichtige Interessen zu sichern, insbesondere in der Nichtverbreitungspolitik.
- ▶ Auch nach den Parlamentswahlen in Pakistan am 18. Februar 2008 gelten Präsident Musharraf und das pakistanische Militär als Garanten für eine wirksame sicherheitspolitische Kooperation im »Krieg gegen den Terror« und für die Stabilität in einem Atomwaffenstaat. Das Szenario eines Staatszerfalls und/oder einer Machtübernahme durch islamistische Extremisten ist der Alptraum amerikanischer Sicherheitspolitik. Nach wie vor gilt der Leitsatz, dass angesichts der wechselvollen Geschichte der pakistanisch-amerikanischen Beziehungen am ehesten durch ein festes Engagement mit dem pakistanischen Militär und durch den Aufbau einer langfristig angelegten Partnerschaft Einfluss auf die Entwicklungen in Pakistan genommen werden könne. Das Militär war bislang auch der vorrangige Nutznießer dieser Politik. Das amerikanische Interesse an der sicheren Kontrolle der Atomwaffen verschafft dem pakistanischen Militär eine privilegierte Position in der amerikanischen Politik.
- ▶ Die Legitimitätskrise des autokratischen Musharraf-Regimes spitzte sich in einer Zeit zu, als sich in den USA die Zweifel an der Kooperationswilligkeit im Krieg gegen den Terror mehrten, die Kritik an der selektiven Antiterrorpolitik Islamabad's lauter und die Forderung nach einer Politik konditionierter Kooperation vernehmlicher wurde. Diese Kritik fand Resonanz im demokratisch kontrollierten Kongress, der daraufhin Bedingungen für die weitere Unterstützung stellte. Dabei geht es jedoch keineswegs um eine Abkehr von der Politik des *engage-*

ment. Mit seinen Initiativen und gesetzlichen Vorgaben will der Kongress der US-Administration und Präsident Musharraf lediglich signalisieren, dass die nahezu unkonditionierte Kooperation innenpolitisch in den USA nicht mehr durchsetzbar ist und von Islamabad sowohl bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit als auch bei demokratischen Reformen mehr erwartet wird.

- ▶ Kritiker wie Befürworter der bislang stark militärlastigen, von sicherheitspolitischen Erwägungen dominierten Politik sind sich zwar weitgehend einig, dass der Kampf gegen den islamistischen Terrorismus ohne die Herausbildung einer zivilen demokratischen Herrschaft in Pakistan nicht gewonnen werden kann. Doch der Balanceakt zwischen verstetigter Kooperation mit dem Militär und vorsichtigem Demokratisierungsdruck dürfte bis auf weiteres durch ein Übergewicht zugunsten der unmittelbaren sicherheitspolitischen Erwägungen gekennzeichnet sein. Gegenwärtig stehen die Zeichen auf Vertiefung des sicherheitspolitischen Engagements der USA in Pakistan; Washington möchte erreichen, dass ihm die pakistanische Führung größeren Handlungsspielraum für verdeckte Geheimdienstaktionen im Land gewährt, und drängt die Militärführung zu gemeinsamen Militäraktionen gegen islamistische Extremisten. Die neue demokratische Regierung von Premierminister Gillani lehnt dies jedoch ebenso ab wie Präsident Musharraf und die Armeeführung. Unilaterale Militäraktionen der USA dürften die ohnehin schon ausgeprägte amerikakritische Stimmung in Pakistan noch weiter verstärken und zu einer schweren Belastungsprobe für die neue Regierung werden.

Der Schatten der Vergangenheit: Wechselvolle amerikanisch-pakistanische Beziehungen

Die amerikanisch-pakistanischen Beziehungen haben eine lange und wechselvolle Geschichte.¹ Die außenpolitische Bedeutung Pakistans ergab sich zumeist daraus, inwieweit sich Pakistan als Frontstaat (*frontline state*) im Dienste der Eindämmung der Bedrohung durch die Sowjetunion und China in den Gesamtkontext der amerikanischen Außenpolitik einfügte. Pakistanische Regierungen und vor allem das Militär konnten diese Stellung fast immer zu ihren Gunsten nutzen. Mitte der fünfziger Jahre trat Pakistan westlichen Verteidigungsbündnissen bei, so 1954 der Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) und 1956 der Central Treaty Organisation (CENTO). Pakistan erhoffte sich politische und militärische Unterstützung der USA im Kaschmirkonflikt mit Indien, der bereits 1947/48 Anlass für den ersten Krieg zwischen beiden Nachbarstaaten gewesen war. Die USA zeigten hingegen kaum Interesse, Pakistan in diesem Regionalkonflikt zu unterstützen. Im zweiten indisch-pakistanischen Krieg im August/September 1965 verhängten die USA ein Waffenembargo gegen beide Seiten, das die Kampfhandlungen rasch zum Erliegen brachte.

Das Jahr 1971 markierte eine erste Zäsur in den amerikanisch-pakistanischen Beziehungen. Die USA suchten die Annäherung an die Volksrepublik China, Sicherheitsberater Kissinger reiste von Islamabad aus zu seinem ersten Besuch nach Peking. Zeitgleich schlug das pakistanische Militär einen Aufstand in Ostpakistan nieder. Dort hatte die Regionalpartei der bengalischen Bevölkerungsmehrheit 1970 in den ersten demokratischen Wahlen die Mehrheit im Parlament gewonnen und strebte die Regierungsübernahme an. Die militärische und politische Führung Westpakistans verwehrte ihr dies und versuchte die dadurch ausgelösten Proteste gewaltsam niederzuschlagen. Die Nixon-Administration unter-

stützte das Vorgehen des Militärs, um seinen wichtigsten außenpolitischen Verbündeten in dieser Region nicht zu verlieren. Allerdings konnten auch die USA die indische Intervention im Dezember 1971 in Ostpakistan nicht verhindern. Der anschließende dritte indisch-pakistanische Krieg wurde für Pakistan zu einem militärischen und politischen Desaster. Die pakistanische Armee erlitt eine empfindliche militärische Niederlage. Politisch starb mit der nachfolgenden Unabhängigkeit Ostpakistans und der Gründung Bangladeschs die Idee der Gründerväter Pakistans, die 1947 einen Staat für sämtliche Muslime des indischen Subkontinents schaffen wollten. Eine langfristige, international bedeutsame Folge der Niederlage war der Start des pakistanischen Nuklearprogramms, mit dem Pakistan nicht zuletzt auf die indischen Anstrengungen auf atomarem Gebiet reagierte.

Die zweite Phase intensiver Zusammenarbeit, in der Pakistan erneut zum *frontline state* wurde, begann nach der sowjetischen Invasion Afghanistans im Dezember 1979. In Pakistan hatte General Zia-ul Haq 1977 gegen die seit 1972 amtierende Regierung von Premierminister Zulfikar Bhutto geputscht und so die erste demokratische Ära des Landes abrupt beendet. Zia-ul Haq setzte in der Folge auf eine Politik der Islamisierung, um seinem Regime zu einer breiteren Legitimation zu verhelfen. Nach der Amtsübernahme der Reagan-Administration 1981 weiteten die USA die militärische Zusammenarbeit mit Pakistan deutlich aus. In der Folge wurde Pakistan zum Trainings- und Aufmarschgebiet der afghanischen Mujahedin, die mit massiver finanzieller und militärischer Unterstützung der USA und der Golfstaaten den Kampf gegen die sowjetische Besatzungsmacht führten. Zu jener Zeit entstand im Gebiet an der Grenze zu Afghanistan die Infrastruktur militanter islamistischer Gruppen, die bis heute die Basis des internationalen Terrorismus bildet.

Der Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan 1988/89 und das Ende des Ost-West-Konflikts hatten wiederum eine Zäsur in den amerikanisch-pakistanischen Beziehungen zur Folge. Pakistan büßte nun seine frühere geostrategische Bedeutung für die USA ein, und das mittlerweile fortgeschrittene pakistanische Atomwaffenprogramm überschattete die Bezie-

¹ Zum folgenden siehe Dennis Kux, *The United States and Pakistan, 1947–2000. Disenchanted Allies*, Baltimore 2001; Stephen P. Cohen, *The United States, India, and Pakistan: Retrospect and Prospect*, University of Illinois at Urbana-Champaign, Juli 1997 (Program for Arms Control, Disarmament, and International Security [ACDIS], Occasional Paper), <<https://www.ideals.uiuc.edu/bitstream/2142/2111/CohenOP.pdf>> (eingesehen am 19.5.2008).

hungen beider Länder. 1987 deutete Abdul Qadeer Khan, der Vater dieses Programms, in einem Zeitungsinterview an, dass Pakistan nun ebenfalls über Atomwaffen verfüge. Das 1985 verabschiedete Pressler-Amendment zum *Foreign Assistance Act* hatte eine Bedingung für amerikanische Hilfen an Pakistan festgelegt: Der amerikanische Präsident hatte dem Kongress glaubhaft zu machen, dass Pakistan keinen atomaren Sprengkopf besitze und die amerikanische Hilfe signifikant das Risiko verringere, dass Pakistan einen solchen erwerbe. Die mit dem Pressler-Amendment verbundenen Sanktionen wurden erstmals 1990, nach dem Ende des Afghanistankriegs, gegen Pakistan angewandt.

In Zeiten des Ost-West-Konflikts hatten die USA eine Südasienpolitik verfolgt, die Indien und Pakistan als gleichrangige Staaten behandelte. Im Unterschied zu Pakistan galt Indien jedoch nicht als Verbündeter der USA, obwohl es im Rahmen der Blockfreien-Bewegung ein wichtiger internationaler Akteur war. Im Zuge der wirtschaftlichen Reformen, die Indien nach 1991 durchführte, verschoben sich die Gewichte der amerikanischen Südasienpolitik deutlich zugunsten Indiens. Dessen neue wirtschaftliche Dynamik, die Aussicht auf einen wachsenden Binnenmarkt, die zunehmenden Direktinvestitionen amerikanischer Firmen in Indien, die »Entdeckung« gemeinsamer demokratischer Traditionen sowie die vermehrten politischen Aktivitäten der indischen Gemeinschaft, der Non-Resident Indians (NRI), in der amerikanischen Innenpolitik haben Indien mittlerweile zu einem zentralen Faktor in der Außenpolitik der USA aufsteigen lassen.² Die indischen Atomtests 1998 haben diese Annäherung nur kurzfristig unterbrochen. Unter der zweiten Bush-Administration hat sich Indien zu einem strategischen Partner der USA entwickelt, was den Prozess der Entkopplung Indiens und Pakistans in der amerikanischen Außenpolitik zusätzlich beschleunigt hat. Pakistan war als Folge seiner Nukleartests 1998 ebenso wie Indien von Sanktionen betroffen,³ die nach dem Militärputsch im Oktober 1999 noch ausgeweitet wurden. Bereits im Sommer 1999 hatten die USA im Kargilkrieg zwischen Indien und Pakistan deutlich Position für Indien bezogen und Pakistan aufgefordert, seine Truppen wieder zurückzuziehen.

² Siehe Christian Wagner, *Indien als strategischer Partner der USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2006 (SWP-Aktuell 13/2006).

³ Zu den Details der Sanktionen siehe Dianne E. Rennack, *India and Pakistan: U.S. Economic Sanctions*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 2.2.2003.

Das Auf und Ab der bilateralen Beziehungen hat auch in der pakistanischen Öffentlichkeit Spuren hinterlassen. Eine Reihe von Umfragen zeigte, dass die USA trotz der langjährigen Beziehungen und der umfangreichen Wirtschafts- und Militärhilfe in kaum einem anderen Land ein so schlechtes Image haben wie in Pakistan.⁴ Große Vorbehalte und Ressentiments gegenüber den USA finden sich aber nicht nur bei islamistischen Gruppierungen, welche die amerikanische Haltung gegenüber dem Nahen Osten oder Kaschmir kritisieren. Zum hohen Anteil ablehnender Stimmen dürften vor allem die gemäßigten Kreise der pakistanischen Gesellschaft beitragen. Zu ihnen zählen auch die Anhänger der großen Volksparteien. Sie dürften die USA vor allem aufgrund ihrer doppelten Standards kritisieren: Obwohl Washington immer wieder eine Politik der Demokratieförderung propagiert, unterstützt es in Pakistan vor allem das Militär. Eine dritte Gruppe mit anti-amerikanischer Einstellung bilden vermutlich konservativ-nationalistische Kreise in Pakistan. Ihre Kritik entzündet sich vor allem an der Tatsache, dass sich die USA außenpolitisch als unzuverlässiger Partner erwiesen und Pakistan bei der Sicherung seiner Interessen – wie zum Beispiel in den Kriegen gegen Indien 1965, 1971 und 1999 – im Stich gelassen haben. Da außenpolitische Fragen nur eine Minderheit der pakistanischen Gesellschaft interessieren, dürfte diese Gruppe vor allem Militärs und Sicherheitsexperten umfassen. Klein an Zahl, findet diese Gruppe gleichwohl durch ihre Multiplikatorwirkung in den Medien Resonanz.

⁴ Siehe Jim Lobe, »Pakistanis See US As Greatest Threat«, in: *Asia Times Online*, 8.1.2008; siehe auch *How the United States Is Perceived in the Arab and Muslim Worlds*. Testimony of Andrew Kohut, United States House of Representatives, International Relations Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations, 10.11.2005, <<http://pewglobal.org/commentary/display.php?AnalysisID=1001>> (eingesehen am 21.1.2008).

Amerikanische Pakistanpolitik nach dem 11. September 2001

Die Anschläge vom 11. September 2001 hatten eine Neubewertung der Rolle Pakistans in der US-Außenpolitik zur Folge. Der neue strategische Rahmen der Pakistanpolitik wurde früh nach dem 11. September auf höchster Ebene innerhalb der Bush-Administration abgesteckt; die Prämissen dieser Politik wurden seitdem nicht angetastet. Der Bush-Administration ging es in dieser Phase darum, die logistische Zusammenarbeit aufzubauen, die für die militärische Intervention gegen die Taliban und al-Qaida in Afghanistan notwendig erschien. Grundlegende sicherheitspolitische Arrangements wurden getroffen: Pakistan öffnete seinen Luftraum für amerikanische Flugzeuge, gewährte Zugang zu einer Reihe militärischer Einrichtungen, arbeitete mit dem amerikanischen Militär bei der Lieferung von Nachschub zusammen, entsandte zehntausende von Soldaten in das Gebiet an der Grenze zu Afghanistan und kooperierte nachrichtendienstlich mit den USA.⁵

Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 übten die USA Druck auf Pakistan aus, um es zu bewegen, sich dem Krieg gegen den Terrorismus anzuschließen. Der damalige stellvertretende Außenminister Richard Armitage soll angeblich Musharraf gegenüber geäußert haben, die USA würden Pakistan in die »Steinzeit zurückzubomben«, sollte es die USA bei den bevorstehenden militärischen Aktionen in Afghanistan nicht umfassend unterstützen.⁶ Im Austausch gegen die pakistanische Zusammenarbeit im »Krieg gegen den Terror« hob Washington faktisch alle Sanktionen auf, die als Reaktion auf den pakistanischen Atomwaffentest 1998 und den Militärputsch 1999 verhängt worden waren; der Kongress gab dem Präsidenten die hierfür notwendigen Vollmachten.⁷ Im Juni 2004 erklärte Präsident George W. Bush Pakistan zu einem »major non-Nato ally« der USA.

Damit wurde Pakistan in den Rang eines bevorzugten Empfängers militärischer Hilfsleistungen gehoben. Im März 2006 stellten die Präsidenten Bush und Musharraf ein *Joint Statement on United States-Pakistan Strategic Partnership* vor, in dem die Aufnahme eines kontinuierlichen »strategischen Dialoges« auf hoher Regierungsebene und eine engere Kooperation in zentralen Bereichen der bilateralen Beziehungen vereinbart wurde.⁸

Die Zusammenarbeit Pakistans bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus ist gegenwärtig sicher das zentrale, keineswegs aber das einzige Interesse.⁹ Im Rahmen dieser Bekämpfung war Pakistan zunächst eine wichtige Ausgangsbasis für US-Militäroperationen in Afghanistan und zudem ein bedeutsamer Partner für Maßnahmen gegen das globale al-Qaida-Netzwerk. Pakistanische Sicherheitskräfte verhafteten eine Reihe hochrangiger al-Qaida-Kader und lieferten sie an die USA aus. Offenbar konnten US-Sicherheitskräfte im Zuge der Kooperation mit Pakistan zahlreiche Anschläge der al-Qaida auf militärische und zivile Ziele im amerikanischen In- und Ausland verhindern.¹⁰ Pakistan ist der Schlüsselfaktor für die Kontrolle terroristischer Rückzugsräume im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet, für Maßnahmen gegen global agierende Terrornetzwerke und für Fortschritte bei der Stabilisierung Afghanistans.¹¹

⁸ Als Bereiche der Kooperation werden dabei benannt: »economic growth and prosperity, energy, peace and security, social sector development, science and technology, democracy, and non-proliferation« (The White House, *Joint Statement on United States-Pakistan Strategic Partnership*, Washington, D.C., 4.3.2006, <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060304-1.html> [eingesehen am 19.6.2007]).

⁹ Siehe The White House, *Fact Sheet: United States and Pakistan: Long-Term Strategic Partners*, Washington, D.C., 4.3.2006, <www.state.gov/p/sca/rls/fs/2006/62592.htm> (eingesehen am 15.6.2007); K. Alan Kronstadt, *Pakistan-U.S. Relations*, Washington, D.C.: CRS, Updated 22.2.2008, S. 34–57.

¹⁰ Siehe U.S. Department of State, *Fact Sheet: Afghanistan and Pakistan: Strong Allies in the War on Terror*, Washington, D.C., 29.9.2006, <<http://state.gov/p/sca/rls/fs/2006/73392.htm>> (eingesehen am 15.6.2007).

¹¹ Siehe Peter Bergen, *Afghanistan 2007: Problems, Opportunities, and Possible Solutions*, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Washington, D.C., 15.2.2007, <<http://foreignaffairs.house.gov/110/ber021507.htm>> (eingesehen am 28.6.2007).

⁵ Siehe Craig Cohen, *A Perilous Course: U.S. Strategy and Assistance to Pakistan. A Report of the Post-Conflict Reconstruction Project*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, August 2007, S. 10ff.

⁶ Siehe Caroline Daniel, »Musharraf Dodges »Bomb« Spat Question«, in: *Financial Times*, 22.9.2006.

⁷ Siehe U.S. Department of State, *Fact Sheet: Sanctions on India and Pakistan*, Washington, D.C., 28.9.2001, <<http://state.gov/r/pa/prs/ps/2001/5101.htm>> (eingesehen am 15.6.2007).

Auch in der Nonproliferationspolitik ist Pakistan ein kritischer Partner für die USA. Die Weitergabe pakistanischer Nukleartechnologie an Nordkorea, Iran und Libyen durch das Netzwerk um den pakistanischen Atomwissenschaftler Abdul Qadeer Khan¹² verschärfte aus amerikanischer Sicht die Nonproliferationsproblematik. Angesichts seines atomaren Potentials¹³ wurde Pakistans Beitritt zur *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism* im Juli 2007 explizit gewürdigt.¹⁴

Die sichere Kontrolle über die pakistanischen Atomwaffen und die Verhinderung einer Weitergabe oder eines unautorisierten Gebrauchs sind grundlegende Interessen der USA.¹⁵ Sie haben die pakistanische Regierung im Laufe der letzten Jahre mit etwa 100 Mio. US-Dollar unterstützt, um die Kontrolle und Sicherheit der Atomwaffen zu verbessern. So lieferten sie technische Ausrüstung, bildeten pakistanisches Personal in den USA aus und wirkten beim Aufbau eines nuklearen Sicherheitstrainingscenters in Pakistan mit, das 2007 seine Arbeit aufnehmen sollte. Misstrauen auf pakistanischer Seite verzögerte dies. Zugang zu Lagerstätten von Atomwaffen wird amerikanischen Experten nicht gewährt. Vorrichtungen, mit denen die USA den unautorisierten Gebrauch von Atomwaffen unterbinden (sogenannte »Permissive Action Links«), konnten den Pakistanis aufgrund gesetzlicher Beschränkungen nicht geliefert werden, dafür jedoch Ideen und Anregungen zu deren Herstellung.¹⁶ Auf amerikanischer Seite scheint man

hinreichende, aber keineswegs absolute Gewissheit darüber zu haben, wo die Nuklearwaffen gelagert werden und in welchem Maße derzeit ihre Sicherheit gewährleistet ist. Über die mutmaßlichen geheimen militärischen Pläne, im Notfall die pakistanischen Nuklearwaffen auszuschalten oder außer Landes zu bringen, ist öffentlich nichts Genaueres bekannt.¹⁷

Schließlich ist Pakistan aus Sicht der USA ein tragender Pfeiler regionaler Sicherheit. Es liegt im strategischen Interesse Washingtons, eine potentiell nukleare Konfrontation zwischen Indien und Pakistan im Konflikt um Kaschmir zu verhindern. Darüber hinaus wird Pakistan zunehmend als Partner der USA zur Bewältigung aktueller (Iran) und potentieller (China) sicherheitspolitischer Herausforderungen in der Region betrachtet.

Kooperation mit Pakistan – das hieß für die Bush-Administration bislang Kooperation mit Musharraf und dem Militär. Nur so schien sich die Beteiligung des pakistanischen Militärs und der Geheimdienste am »Krieg gegen den Terror« und insbesondere an der Beseitigung der terroristischen Infrastruktur im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet gewährleisten zu lassen. Die Förderung von Demokratie, ein Kernthema der Bush-Administration, spielte in dieser von strategischen Notwendigkeiten bestimmten Politik keine nennenswerte Rolle.¹⁸ Innenpolitische Reformen und die Wahrung von Menschenrechten¹⁹ wurden nur bis zu dem Punkt angemahnt, von dem ab eine Schwächung Musharrafs drohte.²⁰

12 Vgl. dazu Monika Heupel, *Das A.Q.-Khan-Netzwerk. Transnationale Proliferationsnetzwerke als Herausforderung für die internationale Nichtverbreitungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Studie 14/2008).

13 Neben bereits vorhandenen Atomwaffen und Trägersystemen wird im Khushab-Komplex offenbar ein Schwerwasserreaktor mit hoher Kapazität zur Produktion waffenfähigen Plutoniums gebaut. Nach der Fertigstellung in einigen Jahren könnten mit der produzierten Menge jährlich bis zu 50 nukleare Sprengköpfe hergestellt werden (siehe Kronstadt, *Pakistan-U.S. Relations* [wie Fn. 9], S. 50).

14 Vgl. U.S. Department of State, *Media Note: Pakistan Endorses the U.S.-Russian-led Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*, Washington, D.C., 11.6.2007, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/jun/86290.htm>> (eingesehen am 15.6.2007).

15 Zu den Details des pakistanischen Atomwaffenarsenals und den damit verbundenen Problemen siehe Paul Kerr/Mary Beth Nikitin, *Pakistan's Nuclear Weapons: Proliferation and Security Issues*, Washington, D.C.: CRS, 14.11.2007.

16 Zudem bestand auf pakistanischer Seite die Sorge, die USA könnten in die von ihnen gelieferte Technologie Vorrichtungen zur Lahmlegung der Atomwaffen einbauen. Siehe David E. Sanger/William J. Broad, »U.S. Secretly Aids Pakistan

in Guarding Nuclear Arms«, in: *The New York Times* (NYT), 18.11.2007.

17 Siehe Robert Windrem, »Pakistan's Nuclear History Worries Insiders«, *NBC News*, 6.11.2007; Joby Warrick, »Pakistan Nuclear Security Questioned«, in: *The Washington Post* (WP), 11.11.2007, S. A01; David E. Sanger, »So, What About Those Nukes?«, in: NYT, 11.11.2007.

18 Siehe Thomas Carothers, »Promoting Democracy and Fighting Terror«, in: *Foreign Affairs*, 82 (Januar–Februar 2003) 1, S. 84–97.

19 Der Administration sind die innenpolitischen Mängel der Regierung Musharraf sehr wohl bewusst – und werden von ihr auch moniert: »the government's human rights record remained poor« (zitiert in: U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2006: Pakistan*, Washington, D.C., 6.3.2007, <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78874.htm> [eingesehen am 16.6.2007]).

20 So war in einem *fact sheet* des amerikanischen Außenministeriums vom September 2006 kaum Kritik am Kurs oder Tempo der innenpolitischen Reformen Pakistans geübt worden – im Gegenteil: »President Musharraf has a clear vision for his country as a nation growing in freedom and prosperity and peace, and as he stands against terrorists

Diese Priorität, nämlich Stützung des Regimes von General Musharraf im Dienste des »Krieges gegen den Terror«, zeigt sich deutlich bei der Mittelvergabe. Angesichts der seit dem 11. September 2001 gewachsenen Bedeutung Pakistans verwundert nicht, dass es zu einem der wichtigsten Empfänger amerikanischer Auslandshilfe aufgestiegen ist. Nach Aussetzung der US-Sanktionen gegen Pakistan und Aufwertung des Landes zu einem »major non-Nato ally« wurde massive Militär- und Wirtschaftshilfe zum wichtigsten Instrument, mit dem sich die Bush-Administration pakistanische Kooperation sichern wollte. Deutlicher Schwerpunkt der bisherigen amerikanischen Unterstützungsleistungen an Pakistan, die in den Haushaltsjahren 2002 bis 2007 einen Umfang von mehr als 10 Mrd. US-Dollar hatten, war der Militär- und Sicherheitsbereich. Der größte Teil der Hilfe, etwa drei Fünftel, bestand in sogenannten »Coalition Support Funds«. Mit den Mitteln dieses Fonds werden Partnern im Krieg gegen den Terror ihre »Auslagen« vergütet. Rund 15 Prozent der Mittel flossen als Sicherheitshilfe und wurden vom pakistanischen Militär vor allem zur Erwerbung von Großwaffensystemen verwendet. 15 Prozent gingen als direkte Geldtransfers an die pakistanische Regierung und sollten etwa der makroökonomischen Stabilisierung dienen. Nur rund ein Zehntel der Unterstützung bestand aus Entwicklungs- oder humanitärer Hilfe. Auch daran zeigt sich, dass sicherheitspolitische Erwägungen das amerikanische Engagement bestimmten. Mangels Alternativen – so die leitende Sicht – mussten sich die USA dabei auf Musharraf und das pakistanische Militär stützen.²¹

and for the free future of his country, America will stand with him.« (U.S. Department of State, *Fact Sheet: Afghanistan and Pakistan: Strong Allies in the War on Terror*, 2006 [wie Fn. 10].)

²¹ Siehe Cohen, *A Perilous Course* [wie Fn. 5], S. 32ff.

Das pakistanische Militär als Nutznießer der Beziehungen

Der größte Nutznießer der Beziehungen zu den USA ist zweifellos das pakistanische Militär. Die bilaterale Zusammenarbeit war stets zu Zeiten von Militärregierungen in Pakistan am intensivsten, sei es unter Ayub Khan und Yahya Khan in den fünfziger und sechziger Jahren, mit Zia-ul Haq zwischen 1981 und 1988 sowie in der Ära Musharraf seit 2001. Die massive Unterstützung stärkte die Position der Armee, die nach und nach zu einem Staat im Staat wurde.²² Bereits in den sechziger Jahren gab es eine Diskussion über den »Garnisonsstaat« in Pakistan.²³ Im Zuge der Verfassungsreformen der Ära Musharraf wurden die Merkmale einer »Kasernenhof-Demokratie« noch ausgeprägter. Die Armee ist durch den Nationalen Sicherheitsrat an zentraler Stelle im politischen Institutionengefüge verankert und hat sich zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor des Landes entwickelt.²⁴

Seit dem ersten Putsch 1958 wurde das Militär Pakistans schrittweise zum eigentlichen Machtzentrum. Die hohen Rüstungsausgaben wurden unter Verweis auf den Dauerkonflikt mit Indien über Kaschmir gerechtfertigt. 2002 beliefen sich die Rüstungsausgaben auf 4,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²⁵ Wenn ihr Anteil mittlerweile zurückgegangen ist, hat dies nach einem Hinweis von Kritikern auch damit zu tun, dass eine Reihe militärischer Ausgabenposten, zum Beispiel für Pensionen und Ausbildung, in den zivilen Haushalten versteckt sind. Die Höhe der Rüstungsausgaben erklärt zum Teil auch den unzureichenden sozioökonomischen Entwicklungsstand des Landes. Obwohl Pakistan bereits in den sechziger Jahren ein hohes Wirtschaftswachstum aufwies, kam keine umfassende Entwicklung zustande. 2007 belegte es folglich nur Rang 134 im Human Development Index der Vereinten Nationen.

²² Frederic Grare, *Rethinking Western Strategies toward Pakistan. An Action Agenda for the U.S. and Europe*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007, S. 33–41.

²³ Siehe Robert Laporte, Jr., »Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State«, in: *Asian Survey*, 9 (November 1969) 11, S. 842–861.

²⁴ Siehe Ayesha Siddiqi, *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, London 2007.

²⁵ Siehe James Hackett (Hg.), *The Military Balance 2002–2003*, London: International Institute for Strategic Studies, 2003.

Ungefähr 40 Prozent des Regierungsbudgets entfallen auf die Streitkräfte. Die »militäreigene Ökonomie« besitzt inzwischen Banken, Stiftungen, Universitäten und Unternehmen im Wert von schätzungsweise 10 Mrd. US-Dollar.²⁶ In den letzten Jahren haben ehemalige Offiziere immer mehr öffentliche Ämter und Wirtschaftsposten übernommen. Neben hochrangigen Positionen im Ausland, wie zum Beispiel die von Botschaftern, finden sich pensionierte Offiziere deshalb auch in zahlreichen Führungspositionen staatlicher Einrichtungen (Stromversorgung, Häfen, Telekommunikation, Post, Luftfahrt, Hochschulen).

Die großen Stiftungen der Streitkräfte, wie die Fauji, die Shaheen oder die Bahria Foundation und der Army Welfare Trust, haben in den vergangenen Jahren ihre wirtschaftlichen Aktivitäten massiv ausgeweitet und auf diesem Wege die Macht der Streitkräfte vergrößert. Mittlerweile ist die Armee der größte Landbesitzer, der größte Arbeitgeber und das größte Transportunternehmen des Landes. Die unter dem Dach der genannten Stiftungen geführten Unternehmen zählen zu den größten Industriekonglomeraten Pakistans. Die armeergeführten Unternehmen genießen eine Reihe steuerlicher Vergünstigungen und Subventionen und profitieren von politischen Verbindungen, die ihnen gegenüber Privatunternehmen einen deutlichen Konkurrenzvorteil verschaffen.

In den ländlichen Regionen hat sich die Armee immer mehr Grundbesitz angeeignet. Nach Schätzungen kontrolliert sie inzwischen 11,6 Mio. Morgen (1 Morgen entspricht etwa 4000 m²). Offiziere werden durch die Streitkräfteführung mit Landgeschenken belohnt, und dies seit Musharraf nicht erst bei ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst, sondern auch bereits im Rahmen von Beförderungen. Die Verteilung von Land an Armeeingehörige sorgt immer wieder für Konflikte und führt zu Vertreibungen von Bauern.

Die größte innen- wie außenpolitische Machtressource des Militärs stellt die Kontrolle über das Nuklearprogramm Pakistans dar. Zulfiqar Ali Bhutto hatte bereits in den sechziger Jahren mit dem berühmten Ausspruch, dass »die Menschen

²⁶ Fareed Zakaria, »The Real Problem with Pakistan«, in: *WP*, 18.6.2007, S. A17; auch Siddiqi, *Military Inc.* [wie Fn. 24].

Pakistans Gras essen würden, um die Bombe zu bekommen«, die Entwicklung einer pakistanischen Bombe gefordert. Pakistan nutzte dann die sehr guten Beziehungen zu den USA während des Afghanistankonflikts in den achtziger Jahren, um sein Nuklearprogramm entscheidend voranzutreiben. Äußerungen des schon erwähnten Abdul Qadeer Khan legen nahe, dass Pakistan ab 1987 über eigene Nuklearwaffen verfügte. Dabei haben zivile Regierungen kaum Einblicke in das Atomprogramm erhalten. So soll Benazir Bhutto nach ihrer Regierungsübernahme 1988 nicht von ihren Generälen, sondern von amerikanischen Stellen umfassender über das nationale Nuklearprogramm informiert worden sein. Die Abschottung des Militärs gegenüber den zivilen Regierungen zeigt sich auch darin, dass das Parlament keine Kontrolle über das Militärbudget und kein Mitspracherecht bei der Verwendung der Mittel hat.

Pakistan, bis heute das einzige muslimische Land, das über Nuklearwaffen verfügt, ist wie Indien dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) bislang nicht beigetreten. Dies garantiert dem Land die besondere Aufmerksamkeit der amerikanischen Außenpolitik. Im Horizont des Kampfes gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen dürfte es nicht nur im Interesse der USA, sondern auch in dem der internationalen Staatengemeinschaft liegen, dass die pakistanischen Nuklearwaffen unter der sicheren Kontrolle des pakistanischen Militärs stehen – vor allem angesichts der Aktivitäten des Netzwerks von Abdul Qadeer Khan und der immer wieder heraufbeschworenen Gefahr, dass militante islamistische Gruppen in den Besitz von nuklearen Materialien oder Sprengköpfen gelangen könnten. Dieses Interesse an einer umfassenden, zuverlässigen Sicherung des Nukleararsenals durch das Militär setzt dem Interesse an einer demokratischen Transformation und einer damit verbundenen zivilen Kontrolle über das Atomwaffenprogramm in Pakistan enge Grenzen.

Mit der Stärkung des Musharraf-Regimes sollte verhindert werden, dass der Atomwaffenstaat Pakistan aufgrund seiner inneren Probleme zerbricht und/oder Islamisten die Macht übernehmen. Diese der amerikanischen Politik zugrundeliegende alpträumartige Sorge wurde von Musharraf noch genährt, der sich gerne als »letztes Bollwerk« gegen die Gefahr einer Machtübernahme Pakistans durch die Islamisten stilisiert, wie es nicht zuletzt auch der Titel seiner Autobiographie »In the Line of Fire« nahelegt.²⁷ Eine

solche Entwicklung kann zwar prinzipiell nicht ausgeschlossen werden, ist aber doch wenig wahrscheinlich. Die pakistanische Gesellschaft ist stärker von den liberalen Traditionen des Sufi-Islam als von orthodoxen Vorstellungen geprägt. Rund 70 Prozent der Bevölkerung (und über vier Fünftel der Armeeeoffiziere) stammen aus dem Punjab und dem Sindh, wo die kulturellen Traditionen ebenfalls moderate und keine fundamentalistischen Züge aufweisen.²⁸ Obwohl es in der Vergangenheit Attentate islamistischer Gruppen auf Musharraf und andere hochrangige Militärs gegeben hat, an denen auch untere Dienstgrade der Streitkräfte beteiligt waren, ist ein Putsch islamistischer Offiziere nicht zu erwarten. Dies auch deshalb nicht, weil es Musharraf in den letzten Jahren offenbar gelungen ist, islamistische Offiziere von einflussreichen Positionen fernzuhalten. Nach neueren Schätzungen besuchen nicht mehr als ein Prozent der Studenten des Landes Koranschulen (Madrassas).²⁹

Verschiedene islamistische Parteien hatten sich im Vorfeld der Parlamentswahl 2002 zur Muttahida Majlis-e-Amal (MMA) zusammengeschlossen und mit rund 11 Prozent der Stimmen das bis dahin beste Ergebnis einer islamistischen Partei auf nationaler Ebene erzielt. Ihre Hochburgen lagen in den mehrheitlich paschtunischen Gebieten der North West Frontier Province (NWFP), in der sie seit 2002 die Landesregierung stellen, und in Balutschistan. Die heftige Kritik der paschtunischen Bevölkerungsmehrheit an der internationalen Militäroperation in Afghanistan ab 2001 erklärt die Wahlerfolge der MMA in den beiden Provinzen. Da die Paschtunen insgesamt aber nur ca. 15 Prozent der pakistanischen Bevölkerung bilden, dürften dem Einfluss islamistischer Parteien ebenfalls Grenzen gesetzt sein.

Die meisten islamistischen Parteien des MMA-Bündnisses boykottierten die Parlamentswahl 2008. Die wichtigste Partei, die Jamiat-ul-Ulema-i Islam (JUI-F), erhielt nur sechs Parlamentssitze und musste die Landesregierung in der NWFP an die säkulare Awami National Party (ANP) abtreten. Die größten Parteien Pakistans, die Pakistan Peoples Party (PPP) der ermordeten Benazir Bhutto sowie die verschiedenen Teile der Pakistan Muslim League (PML), sind traditionell eher gemäßigt orientiert.

²⁸ Siehe Mark Sappenfield/David Montero, »Could Pakistan Fall to Extremists?«, in: *Christian Science Monitor*, 19.6.2007, S. 7.

²⁹ Siehe Lisa Curtis, *U.S. Aid to Pakistan: Countering Extremism through Education Reform*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 9.5.2007 (Heritage Lecture Nr. 1029).

²⁷ Erschienen 2006 in New York bei Free Press.

Musharraf und das Militär: Partner im »Krieg gegen den Terror«?

Das »robuste Engagement« der USA an der Seite des Militärregimes hat durchaus Erfolge gezeitigt: bei der Terrorismusbekämpfung, aber auch bei der Förderung der pakistanisch-indischen Annäherung. Mit dem Wiedererstarken von Taliban und al-Qaida im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet wurde jedoch das wichtigste Ziel der USA im »Krieg gegen den Terror« verfehlt.³⁰ Dieser Fehlschlag der amerikanischen Pakistanpolitik hätte nicht deutlicher formuliert werden können als im *National Intelligence Estimate* vom Juli 2007 zur terroristischen Bedrohung amerikanischen Territoriums: al-Qaida, so heißt es darin, bleibe die größte Bedrohung; das Netzwerk habe die Fähigkeit bewahrt oder wiederhergestellt, die USA anzugreifen. Genannt wird als Gefahrenherd an erster Stelle der »sichere Hafen« in den von Pakistan verwalteten Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas, FATA).³¹ Die USA, so die Bewertung, befänden sich in einer Situation erhöhter Bedrohung.

Im Pentagon scheint sich seit einiger Zeit erhebliche Frustration über die unzureichende pakistanische Zusammenarbeit auszubreiten; das pakistanische Militär sei vor allem an amerikanischen Geldern interessiert, nicht aber an Kampfhandlungen. Die Extremisten und Terroristen, die den USA überstellt würden, seien eher zweite Garnitur und gehörten nicht zur Führungsriege. Die Militärhilfe der USA fließt vor allem in Waffenprojekte, die weniger der Terroristenbekämpfung zugutekommen als einem konventionellen Krieg mit Indien. Die paramilitärischen Kräfte, die zur Bekämpfung von Terroristen im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet eingesetzt werden (*Frontier Corps*), sind nicht so gut ausgestattet.³²

Kann das Musharraf-Regime bei der Terrorismusbekämpfung nicht entschieden mehr tun, oder will es das gar nicht? Diese Frage wird angesichts pessimistischer amerikanischer Geheimdienstschätzungen

immer häufiger gestellt. Pakistans zögerliches Agieren erklärt sich daraus, dass seine Afghanistanpolitik in beträchtlichem Maße von strategischem Kalkül im Hinblick auf Indien geprägt ist. Es geht dabei, so das Ende der achtziger Jahre von pakistanischen Armeekreisen formulierte Ziel, um die Herstellung »strategischer Tiefe« für den Fall, dass ein weiterer Krieg um Kaschmir aufflammt. Mittels Unterstützung der Taliban strebte Islamabad nach Kontrolle der Regierung in Kabul und konnte im Ergebnis Afghanistan als Rückzugs- und Ausbildungsgebiet für militante kaschmirische Gruppen nutzen.³³ Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die pakistanische Armeeführung einen wachsenden Einfluss Indiens in Afghanistan insofern als äußerst problematisch einstuft, da sie als dessen Folge eine strategische Umklammerung fürchtet. Insofern ist für Pakistan ein Zustand latenter Krisenhaftigkeit in Afghanistan durchaus von Interesse: Instabilität bindet westliche Akteure im Land und begrenzt damit die Rolle Indiens. Gleichzeitig darf der Krisenzustand jedoch kein Stadium erreichen, in dem die eigene Stabilität bedroht würde oder sich die westlichen Akteure veranlasst sehen könnten, offene Kritik an Pakistan zu üben oder sich gar aus Afghanistan zurückzuziehen.³⁴

Dieses Kalkül macht die Doppelstrategie des Musharraf-Regimes verständlich: Einerseits besteht ein klares Interesse an der Bekämpfung ausländischer islamistischer Kämpfer und al-Qaida-Kader auf pakistanischem Territorium, denn deren Strategie der »Talibanisierung« wird vom pakistanischen Militär zunehmend als Bedrohung wahrgenommen; die für die Armee verlustreichen Einsätze an der Grenze zu Afghanistan unterstreichen dies. Andererseits aber werden die Aktivitäten paschtunischer Talibangruppen stillschweigend geduldet, um sich Einfluss auf die politische Entwicklung in Afghanistan zu sichern. Nachdem sie sich wegen ihrer Unterstützung der Taliban immer wieder Vorwürfe anhören musste, räumte Pakistans Regierung schon 2006 ein, dass diese

³⁰ Siehe Daniel Markey, »A False Choice in Pakistan«, in: *Foreign Affairs*, 86 (Juli–August 2007) 4, S. 85–102.

³¹ Siehe National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate: The Terrorist Threat to the US Homeland*, Washington, D.C., Juli 2007, <www.dni.gov/press_releases/20070717_release.pdf> (eingesehen am 3.9.2007).

³² Siehe Greg Miller, »U.S. Aid to Pakistan Misses Al Qaeda Target«, in: *Los Angeles Times*, 5.11.2007.

³³ Siehe Rifaat Hussain, »Pakistan's Relation with Afghanistan: Continuity and Change«, in: *Strategic Studies (Islamabad)*, 22 (Winter 2002) 4, S. 43–75.

³⁴ Siehe Grare, *Rethinking Western Strategies toward Pakistan* [wie Fn. 22], S. 17–24.

Vorwürfe zumindest für »ehemalige« Angehörige des pakistanischen Geheimdienstes Inter-Services Intelligence (ISI) zutreffen könnten.³⁵ Zudem hat der ISI teilweise auch die Kontrolle über die extremistischen Gruppen verloren, die von ihm einst gefördert wurden.³⁶

35 Siehe Masood Haider, »Musharraf Says Ex-ISI Men May Be Aiding Taliban«, in: *Dawn* (Karachi), 2.10.2006.

36 Siehe Carlotta Gall/David Rohde, »Militants Escape Control of Pakistan, Officials Say«, in: *NYT*, 15.1.2008.

Musharraf – wer sonst?

Das Krisenmanagement der Bush-Administration

Sollen die USA weiterhin unbeirrt an einem durchaus umstrittenen Staatsoberhaupt wie Musharraf festhalten und ihre personalisierte Pakistanpolitik fortsetzen? Diese Frage stellte sich verstärkt im Verlauf der politischen Krise in Pakistan 2007 und noch drängender nach den Wahlen im Frühjahr 2008, aus denen die Oppositionsparteien als Sieger hervorgingen und die insofern ein deutliches Votum gegen Musharraf waren. Obwohl Musharraf nach seinem Putsch 1999 angekündigt hatte, er werde die Macht möglichst rasch wieder in die Hände einer demokratisch gewählten Regierung legen, tat er sich mit diesem Schritt schwer. Anders als angekündigt, baute er im Gegenteil mit einer Reihe von Verfassungsänderungen seine Machtbefugnisse aus und festigte die Rolle der Armee im politischen Entscheidungsprozess. Die geänderte Verfassung erlaubte es ihm, gleichzeitig das Amt des Präsidenten und des Armeeeoberbefehlshabers (Chief of Army Staff, COAS) auszuüben. Dennoch wurden gegen diese Regelung Klagen am Supreme Court eingereicht. Mit der Absetzung des Obersten Richters Iftikhar Mohammad Chaudhry am 9. März 2007 wollte Musharraf die Macht des Obersten Gerichts beschneiden. Die Demonstrationen gegen die Entlassung Chaudhrys, seine Wiedereinsetzung durch das Oberste Gericht sowie das Missmanagement der Regierung bei der Regelung des Konflikts um die besetzte Rote Moschee in Islamabad, die schließlich im Juli 2007 nach heftigen Gefechten von Spezialeinheiten gestürmt wurde, schwächten die Position Musharrafs zusätzlich. Die umfangreiche amerikanische Unterstützung für das pakistanische Militär und das Festhalten Washingtons an Musharraf haben das Ansehen der USA auch bei den gemäßigten Kräften der pakistanischen Gesellschaft zusehends in Misskredit gebracht.

Angesichts der politischen Krise drängte die Bush-Administration Musharraf im Sommer 2007 dazu, die Rückkehr von Benazir Bhutto und ihre Teilnahme an den nächsten Wahlen zu ermöglichen. Musharraf – so die Botschaft der amerikanischen Regierung – müsse seine politische Basis verbreitern und sich von den islamistischen Gruppierungen lösen, mit denen er gute Beziehungen aufgebaut hatte, um sich an der

Macht zu halten.³⁷ Die Bemühungen der USA waren darauf gerichtet, über ein von ihnen orchestriertes Machtteilungsarrangement zwischen Musharraf und Benazir Bhutto den Präsidenten zu stützen und dem Regime eine demokratische Fassade zu verleihen.³⁸ Aus Washingtoner Sicht war die Herrschaft Musharrafs weiterhin die sicherste Garantie für die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und die Kontrolle über die pakistanischen Nuklearwaffen. Die »Vision« eines modernen, wirtschaftlich florierenden, demokratischen, als »gemäßigte Stimme in der islamischen Welt« agierenden Pakistan blieb an die Politik Musharrafs geknüpft.³⁹

Die Ausrufung des Kriegsrechts im November 2007 drohte die Bestrebungen der Bush-Administration zunichte zu machen, eine Entwicklung in Pakistan mitzugestalten, bei der Musharraf an der Macht bleibt, ohne dass die eigene Freiheitsagenda vollends desavouiert wird. Die Maßnahme der pakistanischen Regierung zeigte, wie wenig Einfluss die Administration hat, solange sie an den Prämissen ihrer bisherigen Politik festhält. Die USA liefen Gefahr, allzu exklusiv auf einen Militärmachthaber zu setzen und sich dadurch die pakistanische Bevölkerung weiter zu entfremden. Das ließ in den USA Erinnerungen an den Iran der siebziger Jahre wach werden, als die USA zu lange am Regime des Schah festhielten und damit den

37 Siehe Mark Mazetti, »U.S. Is Prodding Pakistan Leader to Share Power«, in: *NYT*, 16.8.2007.

38 Siehe Helene Cooper/Mark Mazetti, »Backstage, U.S. Nurtured Pakistan Rival's Deal«, in: *NYT*, 20.10.2007; Robin Wright/Glenn Kessler, »U.S. Brokered Bhutto's Return to Pakistan«, in: *WP*, 28.12.2007, S. A01.

39 »Our partnership with the Pakistanis gives us an opportunity to support Pakistan's own efforts to become a modern, open, prosperous, democratic state, and moderate voice in the Islamic world. This is the vision for Pakistan that President Musharraf has articulated and demonstrated by reiterating his resolve to stop the Talibanization in the frontier areas as well as extremism within urban areas such as the Red Mosque compound.« (Richard A. Boucher, Assistant Secretary of State for South and Central Asian Affairs, Statement before the Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, 12.7.2007.)

Boden für die islamische Revolution bereiteten.⁴⁰ Angesichts der Schwäche der religiösen Parteien scheint aber eine ähnliche Entwicklung in Pakistan wenig wahrscheinlich.

Im August 2007 konnte US-Außenministerin Condoleezza Rice Musharraf vorerst noch davon abbringen, das Kriegsrecht auszurufen. Doch im November 2007 entschied Musharraf aus Gründen des Machterhalts, sich über Washingtons Warnungen hinwegzusetzen; denn der Oberste Gerichtshof Pakistans drohte die im Oktober 2007 erfolgte Wahl zum Präsidenten für ungültig zu erklären, weil Musharraf eine zentrale verfassungsrechtliche Bedingung nicht erfüllt und sein militärisches Amt nicht aufgegeben hatte.⁴¹ Die Bush-Administration war vorab über die Ausrufung des Kriegsrechts informiert worden. Grünes Licht dafür gab es wohl nicht, zumindest weist die Bush-Administration entsprechende Berichte als Unterstellung zurück. Da aber auch Washington keine Alternative zu diesem Weg des Machterhalts offerieren konnte, sah sich Musharraf offenbar eher ermuntert als abgeschreckt.⁴² Bush forderte ihn nach einigen Tagen des Schweigens dazu auf, sobald wie möglich Wahlen abzuhalten und von seinem Posten als Armeechef zurückzutreten. Zur Zukunft des amerikanischen Hilfsprogramms wollte er sich bei dieser Gelegenheit nicht äußern. Außenministerin Rice und Verteidigungsminister Gates hatten zuvor allerdings schon erklärt, dass das Hilfsprogramm zwar überprüft, aber nichts getan werde, was die Terrorismusbekämpfung gefährde. Musharraf und seine Berater hatten richtig kalkuliert, dass die amerikanische Reaktion sehr zu-

rückhaltend ausfallen würde. Der Staatspräsident, so war aus seiner Umgebung zu vernehmen, hatte keine Protestanrufe von Präsident Bush oder von hochrangigen Mitgliedern seiner Administration erhalten.⁴³

Während die Bush-Administration einerseits ihre Auffassung zu erkennen gab, dass das Kriegsrecht nicht mit freien und fairen Parlamentswahlen vereinbar sei, ließ sie andererseits verlauten: »Wir schätzen unsere Partnerschaft mit der Regierung Pakistans unter der Führung Präsident Musharrafs.«⁴⁴ Aufhebung des Kriegsrechts, Einhaltung des Zeitplans für die Parlamentswahlen, die ursprünglich im Januar 2008 stattfinden sollten, und Rücktritt Musharrafs vom militärischen Amt vor einer erneuten Vereidigung als Präsident – dies waren die amerikanischen Forderungen.⁴⁵ Jedoch wurde nicht gefordert, dass die Richter am Obersten Gerichtshof und dessen Vorsitzender, die von der Regierung abgesetzt worden waren, wieder eingesetzt werden. Faktisch wurden also die Tatsachen anerkannt, die der »Coup« geschaffen hatte – und damit die Fiktion, Musharraf sei der rechtmäßig gewählte Präsident Pakistans.⁴⁶

Innerhalb der Bush-Administration wurde die sich zuspitzende politische Krise in Pakistan und die Möglichkeit, dass Musharraf seine Macht verliert, mit einiger Gelassenheit gesehen. Die Gefahr einer islamistischen Machtübernahme wurde offenbar als gering eingeschätzt; als wahrscheinlichstes kurzfristiges Szenario galt, dass Musharraf durch andere Militärs zum Rücktritt gedrängt, ein ziviler Präsident eingesetzt und eine zivile Regierung aus den Parlamentswahlen hervorgehen würde – bei unverändert starker Rolle des Militärs als Garant von Stabilität. Diesem Kalkül entsprechend intensivierte das Außenministerium die Kontakte zum designierten Nachfolger als Armeechef, General Ashfaq Kayani, was zweifellos

40 Siehe Sheryl Gay Stolberg/Helene Cooper, »Musharraf Leaves White House in Lurch«, in: NYT, 4.11.2007.

41 Dass Musharraf als Armeechef das Kriegsrecht verhängte und nicht als Präsident den in der pakistanischen Verfassung unter bestimmten Umständen vorgesehenen Ausnahmezustand, war motiviert durch sein Interesse, beide Ämter zu behalten. Die Präsidentschaft und das vom Parlament gewährte befristete Recht, als Präsident und zugleich als Armeechef zu fungieren, wären am 15. November ausgelaufen; Anhörungen im Supreme Court zur Legalität der Wahlen standen für den 5. November an. Das Gericht hätte wahrscheinlich gegen Musharraf entschieden, zum einen weil es illegal ist, beide Ämter in Personalunion innezuhaben, zum anderen weil Offiziere nach Ausscheiden aus ihrem militärischen Dienst zwei Jahren lang kein öffentliches Amt übernehmen dürfen. Siehe International Crisis Group, *Winding Back Martial Law in Pakistan*, Islamabad/Brüssel, 12.11.2007 (Policy Briefing, Asia Briefing Nr. 70).

42 Siehe Jay Solomon/Peter Wonacott, »Pakistan Alerted U.S. It Planned Emergency Rule«, in: *The Wall Street Journal* (WSJ), 23.11.2007, S. A1.

43 Siehe David E. Sanger/David Rohde, »U.S. Is Likely to Continue Aid to Pakistan«, in: NYT, 5.11.2007; Michael Abramowitz/Robin Wright, »Bush Urges Pakistani Leader to Hold Elections«, in: WP, 6.11.2007, S. A14.

44 »We value our partnership with the government of Pakistan under the leadership of President Musharraf.« So der stellvertretende amerikanische Außenminister John Negroponte bei seinem Besuch in Pakistan Mitte November 2007, zitiert in: Zahid Hussain, »Musharrafs U.S. Rebuff Tests Crucial Ally«, in: WSJ, 19.11.2007, S. A3.

45 Siehe Statement of John D. Negroponte, Deputy Secretary of State, before the House Foreign Affairs Committee, 7.11.2007.

46 Siehe Frederick Grare, *Musharrafs Nice Little Coup*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 14.11.2007.

auch eine Botschaft an Musharraf sein sollte.⁴⁷ Außenministerin Rice machte deutlich, dass Washington mit allen Parteien in Pakistan im Gespräch sei – ein klares Signal, dass man sich im Interesse enger bilateraler Beziehungen auf unterschiedliche Szenarien einzustellen begann.⁴⁸ Doch schon bald schien die Einschätzung vorzuherrschen, dass Musharraf die Krise überstehen würde. Kurz nachdem 3000 der rund 5000 unter dem Kriegsrecht Inhaftierten freigelassen worden waren, ließ Bush keinen Zweifel, dass er Musharraf weiterhin unterstützen würde, und pries ihn als jemanden, der »an Demokratie glaube«.⁴⁹ Bush, der in der Folge des 11. September 2001 großes Vertrauen in Musharraf gefasst hatte, setzt offenbar unbeirrt auf ihn als Verbündeten im Krieg gegen den Terror.⁵⁰

47 Siehe Helene Cooper/Mark Mazetti/David Rohde, »U.S. Is Looking Past Musharraf in Case He Falls«, in: *NYT*, 15.11.2007; Emily Wax, »In Pakistan, U.S. Envoy Courts No. 2 General«, in: *WP*, 21.11.2007, S. A12.

48 Siehe Helene Cooper, »U.S. to Send Special Envoy to Confront Musharraf«, in: *NYT*, 13.11.2007.

49 Musharraf »truly is somebody who believes in democracy« (zitiert in: Michael Abramowitz/Robin Wright, »Bush More Emphatic in Backing Musharraf«, in: *WP*, 21.11.2007, S. A01).

50 Siehe Michael Abramowitz, »Musharraf Ties Pose Dilemma for Bush«, in: *WP*, 18.11.2007, S. A01.

Der Kongress und die Politik gegenüber Pakistan

In den USA mehrten sich die Zweifel an der bisherigen amerikanischen Strategie zu einer Zeit, als die neue demokratische Mehrheit ohnehin die außenpolitische Rolle der Legislative wiederzubeleben begann. Lange hatte der Kongress die Argumentation der Bush-Administration akzeptiert, dass es Pakistan an ausreichenden Fähigkeiten zur Bekämpfung des Terrorismus mangle und die USA folglich den Aufbau entsprechender Fähigkeiten unterstützen müssten. Mittlerweile wird im Kongress jedoch an dem Willen der pakistanischen Führung gezweifelt, auch gegen die Taliban vorzugehen. Dabei wird unterstellt, dass die Bedrohung durch den Terrorismus von pakistanischer Seite ausgenutzt wird, um so viel Geld wie möglich von den USA abzuschöpfen. Die Zeit sei gekommen, dass der Kongress »benchmarks« für die weitere Unterstützung Pakistans festlege.⁵¹

Presseberichten zufolge ließ die Sprecherin des Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, während eines Besuches in Pakistan im Januar 2007 durchblicken, dass sich der Ton des Kongresses gegenüber Islamabad ändern werde: »von stillem Missfallen zu schonungsloser Anklage«. ⁵² Eine Fülle von Gesetzesinitiativen zielte darauf, die Unterstützung Pakistans zu konditionieren – als Signal an die Administration, mehr von Pakistan einzufordern, aber auch als Wink an Islamabad, auf die Forderungen des Kongresses tunlichst einzugehen. Solcher Druck mag der Administration nicht ungelegen gekommen sein, solange ihr gesetzlich nicht die Hände gebunden wurden. So warnte Präsident Bush den pakistanischen Präsidenten im Februar 2007 davor, dass der Kongress die Hilfe an Pakistan kürzen werde, wenn die Regierung

in Islamabad nicht entschiedener gegen al-Qaida vorgehe.⁵³

Das Repräsentantenhaus, nicht aber der Senat, fügte der Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Empfehlungen der 9/11-Kommission eine Klausel an, der zufolge die Hilfe für Pakistan eingestellt würde, wenn der Präsident nicht glaubhaft versichern könne, dass das pakistanische Militär effektiv gegen die Bedrohung durch die Taliban vorgehe. Einige Senatoren waren in den Verhandlungen mit dem Repräsentantenhaus um eine Formulierung bemüht, die ein Signal des Missfallens an die pakistanische Regierung senden würde, ohne den Handlungsspielraum des Präsidenten einzuschränken.⁵⁴ In dem im August 2007 in Kraft getretenen *9/11 Commission Recommendations Act of 2007* stellte der Kongress zum erstenmal nach dem 11. September 2001 Bedingungen für die weitere Unterstützung Pakistans: Die Militärunterstützung und die Genehmigung zur Ausfuhr von Waffen im Haushaltsjahr 2008 seien zu beenden, hieß es darin, wenn der Präsident dem Kongress nicht von umfassenden militärischen, gesetzlichen, wirtschaftlichen und politischen Anstrengungen Pakistans berichten könne, von seinem Territorium alle Organisationen zu entfernen, die an militärischen und terroristischen Aktivitäten in Afghanistan beteiligt seien. Ferner wird der Präsident angewiesen, dem Kongress eine langfristige Strategie für den Umgang mit Pakistan vorzulegen. Der Kongress verlieh gleichzeitig seiner Bereitschaft Ausdruck, die Mittel zur Unterstützung Pakistans zu erhöhen, sofern die pakistanische Regierung klar erkennen lasse, dass sie dem Ziel eines gemäßigten, demokratischen Staates verpflichtet sei. Die Administration ließ keinen Zweifel daran, dass sie die im Gesetz vorgesehene Konditionierung der Hilfe ablehnte, da sie engere amerikanisch-pakistanische Beziehungen gefährden würde.⁵⁵

Nach Verhängung des Kriegsrechts wurde der Ruf laut, die USA müssten einen Wechsel von einer

⁵¹ So die Sicht von Gary L. Ackerman, dem Vorsitzenden des für den Nahen Osten und Südasien zuständigen Unterausschusses im Repräsentantenhaus, in: House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Middle East and South Asia, *U.S. Policy toward Pakistan*, Anhörung am 21.3.2007, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007, S. 1f.

⁵² »from quiet disagreement to blunt accusation« (zitiert in: David Montero, »Pakistan Faces a Less-friendly US Congress. A New Bill Underscores Lawmaker's Displeasure with a Country That Is a Key Bush Ally in the War on Terrorism«, in: *The Christian Science Monitor*, 29.1.2007).

⁵³ Siehe David E. Sanger/Mark Mazetti, »Bush to Warn Pakistan to Act on Terror«, in: *NYT*, 26.2.2007.

⁵⁴ Siehe Elaine Monaghan, »Rethinking Pakistan, Gently«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 15.6.2007.

⁵⁵ Siehe Kronstadt, *Pakistan-U.S. Relations* [wie Fn. 9], S. 79.

»Musharraf-Politik zu einer Pakistan-Politik«⁵⁶ vollziehen und die Hilfe überprüfen. Kritik im Kongress zog vor allem die direkte Budgethilfe an Pakistan auf sich, jene gut 200 Mio. US-Dollar, die dem Militärregime ohne Zweckbindung zufließen. Um den Bedenken im Kongress entgegenzukommen und das insgesamt rund 845 Mio. US-Dollar umfassende Hilfspaket für das Haushaltsjahr 2008 nicht zu gefährden, entschied die Administration, keine Blankogelder mehr auszuzahlen, sondern die umstrittenen 200 Mio. US-Dollar für spezifische Entwicklungsprojekte einzusetzen. Auf demokratischer Seite wurde diese Maßnahme zwar willkommen geheißen, aber als nicht ausreichend bewertet.⁵⁷ Denn auch für die Verwendung der »Coalition Support Funds«, die den größten Anteil an der Unterstützung Pakistans ausmachen, besteht keine zureichende Rechenschaftspflicht. Das Pentagon kann offenbar nicht genau nachvollziehen, wie Pakistan die Gelder tatsächlich ausgibt, die ihm zur Erstattung von Kosten für Militäroperationen überwiesen werden. Der Druck im Kongress dürfte die Pentagon-Initiative stärken, die seit 2006 in Planung ist, um die Kontrolle über die Verwendung der Gelder zu verschärfen.⁵⁸

Zwar sind im Kongress eine Reihe von Gesetzesinitiativen anhängig, aus denen der Geist der Konditionalität spricht. Dennoch wird die Legislative letztlich dem Präsidenten die Hände kaum binden. Immerhin werden auf Beschluss des Kongresses im Dezember 2007 50 Mio. US-Dollar an Hilfe zurückgehalten, bis das Außenministerium dem Kongress mitteilen kann, dass einige demokratische Reformen umgesetzt worden seien, die Schaffung einer unabhängigen Justiz eingeschlossen. Auch soll es Pakistan erschwert werden, die amerikanischen Militärhilfegelder zum Kauf von F-16-Flugzeugen und anderen Waffen auszugeben, die für den Einsatz gegen Indien notwendig sind, nicht aber für die Terroristenbekämpfung – ein politisch-symbolisch durchaus brisanter Vorstoß des

Kongresses.⁵⁹ Gleichwohl sind diese Auflagen Signale an Pakistan, sie sind aber kein Ausdruck grundsätzlicher Kritik an der Politik des *engagement*.

⁵⁶ »Musharraf policy to a Pakistan policy« (so Senator Joseph Biden, zitiert in: Glenn Kessler, »As Crisis Deepens, White House Endures Diminished Power to Influence Events«, in: *WP*, 4.11.2007, S. A01).

⁵⁷ Siehe Jay Solomon, »U.S. Aims to Quell Fears over Pakistan Aid«, in: *WSJ*, 10.11.2007, S. A2.

⁵⁸ Siehe Peter Spiegel, »U.S. Aims to Reshape Pakistan Aid«, in: *Los Angeles Times*, 18.11.2007; Tim Starks, »Lawmakers Promise Review of Pakistan Aid in Response to Political Crackdown«, in: *Congressional Quarterly Today*, 5.11.2007; Robin Wright, »U.S. Payment to Pakistan Face New Scrutiny«, in: *WP*, 21.2.2008, S. A01.

⁵⁹ Siehe Glenn Kessler, »Congress Sets Limits on Aid to Pakistan«, in: *WP*, 20.12.2007, S. A24.

Strategische Optionen: Die Debatte in den USA

Die Zweifel an der Kooperationswilligkeit des Musharraf-Regimes, aber auch die Sorge um die Stabilität Pakistans haben in den USA eine Diskussion darüber aufkommen lassen, ob die expliziten, zum Teil auch die impliziten Prämissen der bisherigen Pakistanpolitik tatsächlich zutreffen.⁶⁰ Das betrifft zum einen die Prämisse, Pakistans Militär sei Garant der Stabilität in einem Land, in dem die Parteien der Mitte korrupt und unzuverlässig sind, und zugleich jene Kraft, die den Vormarsch islamistischer Kräfte am ehesten bremsen könne. Das betrifft zum anderen die Prämisse, dass die USA nur über eine feste Zusage ihres Engagements und ihre Bereitschaft zum Aufbau einer langfristigen Partnerschaft Einfluss auf das Militär nehmen könnten.

Kritiker, die eine konditionierte, auf die politische Transformation Pakistans gerichtete Politik befürworten, sind der Auffassung, dass Musharraf nicht wirklich sein Bestes im Kampf gegen den Terrorismus gebe. Aus ihrer Sicht treibt er vielmehr ein »Doppelspiel«. Die starke Rolle des Militärs gilt als grundlegende Ursache für viele Probleme des Landes und als zentrales Hindernis für seine demokratische Entwicklung. Kämen die Parteien der Mitte besser zum Zuge, böte sich am ehesten die Aussicht auf ein modernes, moderates Pakistan. Die USA – so die Forderung – sollten ihre keineswegs geringen Einflussmöglichkeiten geltend machen, indem sie Sanktionen androhen oder auch verhängen und ihre Entwicklungshilfe gezielt vergeben. Musharraf sollte für seine »selektive« Antiterrorpolitik nicht länger belohnt werden. Gefordert wird von der Führung Pakistans, dass sie systematisch gegen alle Terroristen, al-Qaida, Taliban, aber auch kaschmirische Terroristen (die in Pakistan als »Freiheitskämpfer« gelten) vorgeht. Die USA könnten jenes selektive Vorgehen gegen Terroristen nicht länger hinnehmen, das sie jahrelang gedul-

det haben, damit Pakistan den amerikanischen Militäreinsatz in Afghanistan logistisch unterstützt, bei der Jagd nach führenden al-Qaida-Mitgliedern kooperiert und aufhört, in der Nichtverbreitungspolitik verantwortungslos zu agieren. Gemeinsam mit ihren Verbündeten sollten die USA in aller Deutlichkeit erklären, dass der Verzicht auf ein resolutes Vorgehen gegen die Taliban-Kommandostruktur in Pakistan eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit im Sinne der VN-Charta darstelle. Druck auf Pakistan sollte verbunden werden mit Initiativen, die Pakistans Sicherheitsängste abmildern.⁶¹ Die Stärkung des Militärs durch die amerikanische Wirtschafts- und Militärhilfe wirke einer politischen Transformation zuwider.⁶² Der »Nexus zwischen Pakistan und Terrorismus« ließe sich nur aufbrechen, wenn Pakistan zur zivilen Herrschaft zurückkehre und der Einfluss seiner Militärs zurückgedrängt werde.⁶³

Befürworter des bisher praktizierten Ansatzes bestreiten zwar nicht die problematische Rolle des Militärs, ziehen aber andere Schlüsse: Aus ihrer Sicht werde sich Druck kontraproduktiv auswirken, da er das Misstrauen auf pakistanischer Seite schüre, ob mit den USA als dauerhafter Partner zu rechnen sei.⁶⁴ Mittels der Kultivierung einer langfristigen Partnerschaft könne eine Veränderung im Denken der Militärs eingeleitet und deren Abkehr von der Unterstützung islamistischer Kräfte bewirkt werden. Dieser Position liegt die Annahme zugrunde, dass Kräfte in Militär und Geheimdienst Pakistans mit den Taliban sympathisieren, um sich für den Fall rückzuversichern, dass die USA die Unterstützung Pakistans aufgäben. Am Militär führt aus dieser Sicht aber kein Weg vorbei; die Errichtung demokratischer Institutionen sei keine leichte Aufgabe. Langfristig erfordere der Erfolg im Kampf gegen den islamistischen Extre-

⁶⁰ Herausgearbeitet sind die unterschiedlichen Ansätze und Prämissen in: Cohen, *A Perilous Course* [wie Fn. 5], S. 20ff. – Beispielhaft für kritische Stimmen: Samina Ahmed (South Asia Project Director, International Crisis Group), Testimony to the Senate Near East and South and Central Asian Affairs Subcommittee, *Pakistan's Future: Building Democracy or Fuelling Extremism*, 25.7.2007; Testimony of Stephen P. Cohen (Senior Fellow, The Brookings Institution), ebd.

⁶¹ Barnett R. Rubin, »Saving Afghanistan«, in: *Foreign Affairs*, 86 (Januar-Februar 2007) 1, S. 57–78.

⁶² Siehe etwa die Stellungnahme von Husain Haqqani (Director, Center for International Relations, Boston University), in: Committee on Foreign Affairs, *U.S. Policy toward Pakistan* [wie Fn. 51], S. 9–16.

⁶³ Bruce O. Riedel, »Al Qaeda Strikes Back«, in: *Foreign Affairs*, 86 (Mai-Juni 2007) 3, S. 24–40.

⁶⁴ Markey, »A False Choice« [wie Fn. 30].

mismus gewiss den Übergang zur Demokratie; zu erreichen sei dieser Übergang gegenwärtig jedoch nicht. Die Unterstützung moderater ziviler Kräfte und das Drängen auf politische Reformen stehe indes nicht in Widerspruch zum Ausbau einer Vertrauensbeziehung mit dem pakistanischen Militär, auch wenn diese Gratwanderung nicht einfach sei. Das Militär wird insofern der zentrale Machfaktor bleiben, wer auch immer in Islamabad regiert. Angesichts der wechselhaften amerikanisch-pakistanischen Beziehungen vor dem 11. September 2001 wird die Politik des *engagement* durchaus als erfolgreich bewertet. Im Sinne einer solchen Analyse ist ein radikaler Kurswechsel der amerikanischen Pakistanpolitik nicht angebracht, allenfalls eine Kurskorrektur. Diese sollte die neu gewählte demokratische Regierung Pakistans stärken, deren Kooperation für einen Erfolg im Kampf gegen den Terrorismus unerlässlich ist. Zudem sollten die Streitkräfte ermuntert werden, an dem eingeschlagenen Kurs festzuhalten und sich schrittweise aus der Politik zurückzuziehen.

Weiter wie bisher?

Mit mehr als geringen Kurskorrekturen der Pakistanpolitik ist in der Endphase der Bush-Administration nicht zu rechnen, es sei denn, sie sähe sich dazu gezwungen: nämlich wenn Pakistan in jene Instabilität verfallen sollte, die so sehr gefürchtet wird – vor allem natürlich, weil die Nuklearwaffen in falsche Hände geraten könnten, aber auch weil Pakistan logistisch für die Kriegführung in Afghanistan von zentraler Bedeutung ist.⁶⁵ Amerikanische Pakistanpolitik wird ein Balanceakt zwischen fortwährender Unterstützung für das pakistanische Militär und Stärkung der Demokratie bleiben.⁶⁶

Dieser Balanceakt könnte insofern leichter werden, als die Streitkräfte den von Armeeoberbefehlshaber General Kayani eingeleiteten Rückzug aus öffentlichen Institutionen auch nach der Wahl fortsetzen. Allerdings wird die Armee durch ihre Rolle im Nationalen Sicherheitsrat und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten die pakistanische Innenpolitik maßgeblich mitbestimmen. Offensichtlich hat sich aber nach den Krisen des vergangenen Jahres in der Armeeführung die Einsicht durchgesetzt, dass der Kampf gegen den Terrorismus in Pakistan ohne die Stärkung demokratischer Strukturen langfristig nicht zu gewinnen ist. Die Streitkräfte sollten, so die Überlegung, durch eine demokratisch gewählte Regierung eine breite politische Legitimation für ihre militärischen Operationen in den Stammesgebieten erhalten.⁶⁷

Die Ergebnisse der Parlamentswahlen haben aber auch neue Belastungsproben in den Beziehungen zu den USA mit sich gebracht. Diese betreffen zum einen unterschiedliche Auffassungen über die künftige Rolle Musharraf, zum anderen die Bekämpfung militanter Extremisten in den FATA.

Zum einen: Trotz der deutlichen Wahlniederlage jener Parteien, die Musharraf seit 2002 unterstützt haben, scheint die Bush-Administration, scheint vor

allem Präsident Bush an Präsident Musharraf festzuhalten. Zwar gibt es offensichtlich innerhalb der Administration eine Debatte zwischen denen, die das Wahlergebnis in Pakistan als Chance sehen, die bilateralen Beziehungen auf die Zeit nach Musharraf auszurichten, und jenen, die zögern, ihn schon jetzt gänzlich aufzugeben.⁶⁸ Doch angesichts der starken persönlichen Bindung, die Präsident Bush zu Musharraf aufgebaut hat, und Bushs Neigung zur Personalisierung diplomatischer Beziehungen dürfte ein baldiger Bruch mit der bisherigen Linie nicht zu erwarten sein, auch wenn die USA sich auf eine veränderte politische Konstellation in Pakistan einstellen müssen.⁶⁹ Zudem hat Musharraf bis auf weiteres noch immer umfassende Machtbefugnisse; so kann er beispielsweise den Premierminister entlassen und das Parlament auflösen. Allerdings scheint sich ein Machtkampf zwischen Präsident und Regierung über die Frage der Machtverteilung anzubahnen. Die neue Regierung wird vermutlich über Verfassungsänderungen die Kompetenz des Präsidenten zu beschneiden und die Rechte des Parlaments wieder zu stärken versuchen. Für die pakistanische Öffentlichkeit ist Musharraf ein Teil des Problems, für viele Angehörige der Bush-Administration ist er nach wie vor ein Teil der Lösung. Während in Pakistan derzeit die demokratischen Strukturen gestärkt und eine innenpolitische Kontroverse über die Person des Präsidenten entbrannt ist, sendet die unbeirrte Unterstützung Musharraf durch die Bush-Administration ein zweifelhaftes Signal an die pakistanische Öffentlichkeit, das die Vorbehalte gegenüber den USA nur noch steigern wird.

Zum anderen: Premierminister Gillani, dessen Regierungskoalition über eine deutliche Mehrheit im Parlament verfügt, machte deutlich, dass die Bekämpfung des Terrorismus auch im Interesse Pakistans liege. Seine Regierung setzt dabei auf einen umfassenden Ansatz, der neben der wirtschaftlichen Entwicklung der FATA auch ein weiteres militärisches Vor-

⁶⁵ Notfallplanungen für Nachschublieferungen über andere Staaten werden gegenwärtig ausgearbeitet. Siehe Jay Solomon/Yochi J. Dreazen, »U.S. Maps Scenarios for Pakistan«, in: *WSJ*, 16.11.2007, S. A4.

⁶⁶ Siehe Joshua Hammer, »After Musharraf«, in: *The Atlantic Online*, Oktober 2007; Jayshree Bajoria, »A Balancing Act in Pakistan«, in: *washingtonpost.com*, 1.4.2008.

⁶⁷ Interview Islamabad, 10.4.2008.

⁶⁸ Siehe Howard LaFranchi, »After Pakistan Vote, U.S. Eyes Options«, in: *The Christian Science Monitor*, 29.2.2008.

⁶⁹ Siehe Joshua Kurlantzick, »Musharraf for Brains«, in: *The New Republic*, 26.3.2008.

gehen einschließt.⁷⁰ Dabei ergeben sich Übereinstimmungen, aber auch Konflikte mit dem amerikanischen Strategie-Ansatz. Die USA haben mittlerweile beschlossen, sich massiv entwicklungspolitisch in den FATA zu engagieren; für Entwicklungshilfeprojekte dort und in den Grenzgebieten sollen in den nächsten fünf Jahren 759 Mio. US-Dollar ausgegeben werden, nachdem in den Haushaltsjahren 2002 bis 2007 lediglich 40 Millionen für solche Aktivitäten bereitgestellt wurden.⁷¹ Flankiert werden sollen diese Projekte durch eine verstärkte Kampagne zur Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*) im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet. Würde der entsprechende Plan umgesetzt, wäre dies gleichbedeutend mit einem verstärkten Engagement der USA. Konkret ginge es um die Finanzierung des bislang wenig erfolgreichen paramilitärischen »Frontier Corps« und um den Ausbau der Präsenz amerikanischer Militärberater, von denen sich bislang nur etwa 50 in Pakistan aufhalten. Vorbild ist die als erfolgreich geltende *counterinsurgency*-Taktik in Iraks Anbar-Provinz. Kritiker bezweifeln jedoch, dass eine solche Taktik ohne eine beträchtliche amerikanische Militärpräsenz auch in Pakistan Erfolg haben könne. Denn lokale Stammeskräfte, die keinen wirkungsvollen Schutz durch amerikanische Truppen genießen, wären wohl kaum bereit, als amerikanische »Kollaborateure« ihr Leben zu riskieren.⁷² Verteidigungsminister Robert Gates hatte der Regierung in Islamabad offiziell die Entsendung von Kampftruppen nach Pakistan angeboten, um gemeinsame Militäraktionen durchzuführen. Zusätzliche US-Berater werden aber offenbar akzeptiert. Von insgesamt 100 Beratern für das »Frontier Corps« ist die Rede.⁷³

Die US-Administration befürchtet, dass die neue Regierung in Islamabad die Verständigung über amerikanische Militäraktionen und den Einsatz von

Drohnen in den Stammesgebieten aufkündigt, die Washington zuletzt mit Musharraf getroffen hatte.⁷⁴ Im Januar 2008 wurde Berichten zufolge ein stillschweigendes Einvernehmen zwischen der US-Administration, Präsident Musharraf und dem neuen pakistanischen Armeechef über ausgeweitete amerikanische Aktionen in Pakistan erzielt. Die pakistanische Seite duldet demnach offenbar einseitige Präzisionsangriffe der USA gegen »ausländische« Kämpfer in Pakistan, nicht aber gegen pakistanische Taliban. Amerikanischen Kommandeuren wurde unter den veränderten Einsatzregeln größerer Handlungsspielraum für Angriffe gegen al-Qaida und afghanische Taliban eröffnet. Bis Ende März 2008 wurden binnen drei Monaten mindestens drei Angriffe mit ferngesteuerten Predator-Drohnen gegen al-Qaida-Ziele in Pakistan registriert.⁷⁵

Ein direktes, einseitiges Eingreifen der USA auf pakistanischem Territorium lehnen in Pakistan alle Seiten ab, auch der Staatspräsident. Musharraf will mit dieser Positionierung vermutlich seine verlorengegangene innenpolitische Glaubwürdigkeit wiederherstellen. Er ist als Präsident, über den Gouverneur in der NWFP und die von ihm eingesetzten Political Agents in den einzelnen Stammesgebieten der FATA unmittelbar für die dortige Situation verantwortlich. Das Militär würde durch ausgeweitete amerikanische Militäraktionen noch mehr Ansehen in der pakistanischen Gesellschaft einbüßen. Die Regierung sieht in einseitigen Militäraktionen der USA eine Verletzung der pakistanischen Souveränität und lehnt sie daher ab. Umgekehrt stößt die Bereitschaft der neuen pakistanischen Regierung, mit militanten Kräften zu verhandeln, auf die Ablehnung der amerikanischen Seite.⁷⁶ Bisherige Waffenstillstandsabkommen waren von kurzer Dauer und hatten aus Washingtoner Sicht den militanten Extremisten die Möglichkeit geboten, ihre Kräfte zu stärken.

Die amerikanisch-pakistanischen Beziehungen werden nicht an Problematik verlieren, und die Pakistanpolitik wird auch unter dem nächsten amerika-

⁷⁰ Siehe Declan Walsh, »Pakistan's New Leaders Tell US: We Are No Longer Your Killing Field«, in: *The Guardian*, 27.3.2008.

⁷¹ Siehe United States Government Accountability Office (GAO), *Combating Terrorism: The United States Lacks Comprehensive Plan to Destroy the Terrorist Threat and Close the Safe Haven in Pakistan's Federally Administered Tribal Area*, Washington, D.C., April 2008, S. 12.

⁷² Siehe Eric Schmitt/Mark Mazetti/Carlotta Gall, »U.S. Hopes to Arm Pakistani Tribes against Al Qaeda«, in: *NYT*, 19.11.2007; Bill Roggio, »The Pakistan Problem – And the Wrong Solution«, in: *The Weekly Standard*, 21.11.2007; Ann Scott Tyson, »Pakistan Strife Threatens Anti-Insurgent Plan«, in: *WP*, 9.11.2007, S. A01.

⁷³ Siehe Eric Schmitt/Thom Shanker, »U.S. Plan Widens Role in Training Pakistani Forces in Qaeda Battle«, in: *NYT*, 2.3.2008.

⁷⁴ Siehe Yochi Dreazen/Zahid Hussain, »New Pakistani Leaders, U.S. at Odds on Militants«, in: *WSJ*, 23.2.2008, S. A4.

⁷⁵ Siehe Robin Wright/Joby Warrick, »U.S. Steps Up Unilateral Strikes in Pakistan«, in: *WP*, 27.3.2008, S. A01; Eric Schmitt/David E. Sanger, »Pakistan Shift Could Curtail Drone Strikes«, in: *NYT*, 22.2.2008; Mark Mazetti/Eric Schmitt, »U.S. Military Seeks to Widen Pakistan Raids«, in: *NYT*, 20.4.2008.

⁷⁶ Siehe Jane Perlez, »Pakistan to Talk with Militants, New Leaders Say«, in: *NYT*, 22.3.2008; dies., »A New Diplomatic Order in Pakistan«, in: *NYT*, 28.3.2008.

nischen Präsidenten eine der drängendsten außenpolitischen Fragen bleiben. Das Thema Pakistan bietet den demokratischen Präsidentschaftsbewerbern immerhin eine Möglichkeit, Härte und Entschlossenheit im Kampf gegen den Terrorismus zu demonstrieren. So kündigte Barack Obama an, dass die USA unter seiner Führung in Pakistan unmittelbar gegen al-Qaida-Führer militärisch vorgehen würden, sollte Islamabad nicht handeln – eine Position, die Hillary Clinton in der Substanz nicht anfocht. Sie kritisierte lediglich, dass Obama sie öffentlich vertrat, trage sie doch zur Destabilisierung des Musharraf-Regimes bei.⁷⁷ Doch das ist Wahlkampfgetöse und kein fundierter Hinweis auf künftige Politik.

⁷⁷ Als Barack Obama öffentlich den Einsatz von Atomwaffen gegen terroristische Ziele in Pakistan und Afghanistan ausschloss, kritisierte die Konkurrentin – schon ganz im präsidentialen Habitus – Botschaften dieser Art als inopportun. Aus Gründen der Abschreckung scheint sie an der bisherigen amerikanischen Position festhalten zu wollen, eindeutige Festlegungen in der Frage des Einsatzes oder Nichteinsatzes von Atomwaffen zu vermeiden. Siehe Anne E. Kornblut, »Clinton Demurs on Obama's Nuclear Stance«, in: *WP*, 3.8.2007, S. A04; »Presidential Hopefuls Attack Obama's Remarks about Pakistan«, in: *CNN.com*, 8.8.2007.

Amerikanische Pakistanpolitik und transatlantische Beziehungen

Wer auch immer ins Weiße Haus einziehen wird – es steht zu erwarten, dass der Umgang mit Pakistan auch zu einem vorrangigen Thema der transatlantischen Agenda aufrücken wird. Gewiss: Es gibt bereits eine bescheidene G-8-Initiative zur Verbesserung der pakistanisch-afghanischen Beziehungen; innerhalb der Nato ist die Situation in den pakistanischen Grenzgebieten insbesondere mit Blick auf Afghanistan ein Thema, und in der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit dürfte Pakistan ohnehin hohen Stellenwert genießen. Doch die transatlantische Debatte zur Strategie gegenüber Pakistan und die Koordination der Politik steckt eher noch in den Anfängen.⁷⁸

In der Nato könnte Pakistan dann ein politisch unter Umständen brisantes Thema werden, wenn die USA eine abgestimmte Planung für den Fall anstreben sollten, dass der pakistanische Staat zusammenbricht und die Gefahr virulent wird, dass dessen Atomwaffen in die falschen Hände gelangen. Dann wären amerikanische und – wenngleich wohl nur aus symbolischen Gründen – auch die Streitkräfte anderer Staaten gefordert, im Zusammenwirken mit Einheiten der pakistanischen Armee die Kontrolle über die Nuklearwaffen sicherzustellen, unter Umständen im Kampf gegen Truppen der pakistanischen Streitkräfte, die mit Taliban und al-Qaida sympathisieren.⁷⁹ In einem »worst-case«-Szenario könnten stärkere Truppenverbände notwendig erscheinen, um pakistanischen Einheiten in einem Bürgerkrieg gegen extremistische Kräfte zu helfen, Kernregionen des Landes zu halten. Noch handelt es sich bei solchen Szenarien um Gedankenspiele sicherheitspolitischer Experten. Aber es würde verwundern, wenn das amerikanische Militär nicht für einen solchen Extremfall planen würde.

Das amerikanische Interesse, mit der EU und den europäischen Verbündeten einen intensiveren Dialog über die Politik gegenüber Pakistan zu suchen, war bislang vermutlich auch deshalb eher verhalten, weil das Einwirkungspotential Europas deutlich geringer ist als jenes der USA. Washington ist jetzt aber an-

scheinend doch daran interessiert, die europäischen Verbündeten und Japan in das geplante Entwicklungsprogramm für die FATA einzubeziehen, das als Teil eines umfassenden Ansatzes zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung dienen soll, die von dieser Region ausgeht.⁸⁰

Deutsche Politik sollte sich darauf einstellen, dass die Situation in Pakistan einen höheren Stellenwert in den transatlantischen Beziehungen einnehmen wird, weil sie eines der drängendsten internationalen Sicherheitsprobleme birgt. Noch hat Europa im Grunde keine umfassende Strategie gegenüber Pakistan, die auch eine sicherheitspolitische Dimension einbeziehen würde. Der europäische Ansatz für Pakistan – von einer kohärenten Pakistanpolitik lässt sich wohl nicht sprechen – klammert hochbrisante Sicherheitsprobleme und unbequeme, auf politische Reformen bezogene Fragen aus und setzt primär auf Entwicklungshilfe im Bildungs- und Finanzsektor.⁸¹ Es ist an der Zeit, auch in Deutschland intensiver über eine angemessene europäische Strategie gegenüber Pakistan nachzudenken, die auch für den Erfolg in Afghanistan notwendig sein wird.

⁷⁸ Siehe Bruce Stokes, »Pakistan: A Trans-Atlantic Problem«, in: *National Journal*, 5.4.2008, S. 54f.

⁷⁹ Siehe Michael E. O'Hanlon/Frederick W. Kagan, »Pakistan's Collapse, Our Problem«, in: *NYT*, 18.11.2007.

⁸⁰ Siehe GAO, *Combating Terrorism* [wie Fn. 71], S. 18.

⁸¹ Kritisch zur europäischen Politik gegenüber Pakistan siehe Daniel Korski, *In Search of EU's Pakistan Policy*, European Council on Foreign Relations, 22.10.2007.

Abkürzungen

ANP	Awami National Party
CENTO	Central Treaty Organisation
COAS	Chief of Army Staff
CRS	Congressional Research Service
FATA	Federally Administered Tribal Areas
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
GAO	Government Accountability Office
ISI	Inter-Services Intelligence
JUI-F	Jamiat-ul-Ulema-i Islam
MMA	Muttahida Majlis-e-Amal (Vereinigte Aktionsfront)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NRI	Non-Resident Indians
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
NWFP	North West Frontier Province
NYT	The New York Times
PML	Pakistan Muslim League
PPP	Pakistan Peoples Party
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
VN	Vereinte Nationen
WP	The Washington Post
WSJ	The Wall Street Journal