

Pakistan nach Musharraf: Beginn der Ära Zardari?

Christian Wagner / Boris Wilke

Mit der Vereidigung Asif Ali Zardaris zum Präsidenten Pakistans am 9. September ist der Machtwechsel, der mit den Parlamentswahlen im Februar 2008 eingeleitet worden war, vollzogen und die Ära Musharraf Geschichte. Die Pakistan People's Party (PPP), deren Vorsitz Zardari gemeinsam mit seinem 20-jährigen Sohn Bilal innehat, verfügt mit ihren Koalitionspartnern im Parlament und in drei der vier Provinzparlamente über die absolute Mehrheit. Zudem wird Zardari von den Streitkräften, den Spitzen der Bürokratie und den westlichen Verbündeten unterstützt. Mit so viel Rückenwind besteht die Chance, dass der neu gewählte Präsident das sich jetzt öffnende Zeitfenster nutzt, um drängende Probleme wie den Anti-Terror-Kampf und die Wirtschaftskrise anzupacken und Pakistan aus seiner gegenwärtigen Krise herauszuführen.

Am 18. August trat Pervez Musharraf, der Pakistan seit seinem Putsch im Oktober 1999 regiert hatte, von seinem Amt als Präsident zurück. Er kam damit einem drohenden Amtsenthebungsverfahren zuvor, auf das sich die seit März regierende große Koalition aus PPP und Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N) nach monatelangem Tauziehen geeinigt hatte. Nur drei Tage nach dem Rücktritt Musharrafs kündigte Asif Ali Zardari, der Ehemann der am 27. Dezember 2007 ermordeten ehemaligen Premierministerin Benazir Bhutto, seine Kandidatur für die Nachfolge als Präsident an. Dieser Schritt kam einer Aufkündigung der großen Koalition mit Nawaz Sharif und seiner PML-N gleich, denn diese konnte es nicht hinnehmen, dass die PPP neben dem des

Premierministers auch das weitaus mächtigere Amt des Präsidenten für sich beansprucht. Am 25. August, nur eine Woche nach dem Rücktritt Musharrafs, zog Parteichef Sharif deshalb seine Minister aus der Regierung ab und benannte einen eigenen Kandidaten für die Präsidentschaftswahl, was das Ende der Großen Koalition besiegelte.

Der Aufstieg Zardaris

Zardari ist es in nur wenigen Tagen gelungen, einige noch unentschlossene kleine Parteien für die Präsidentschaftswahl auf seine Seite zu ziehen. Am 6. September wählte das aus Parlament (Nationalversammlung), Senat und Provinzparlamenten be-

stehende Wahlkollegium Asif Zardari mit 481 von 702 Stimmen zum Präsidenten. Zardari erhielt die Unterstützung von PPP, Awami National Party (ANP), Muttahida Qaumi Movement (MQM), Jamiat Ulema-i Islam-Fazl (JUI-F) und kleinerer Regionalparteien. Dieses neue Parteienbündnis verfügt auch im Parlament und in den Provinzparlamenten der Nordwestgrenzprovinz, des Sindh und Belutschistans über eine klare Stimmenmehrheit und sichert der neuen Staatsführung einen in Pakistan bis dahin kaum gekannten politischen Rückhalt.

Auf den ersten Blick unklar erscheint die Lage allein im Punjab, der bevölkerungsreichsten Provinz des Landes. Die bisher amtierende große Koalition aus PML-N und PPP steht auch hier vor dem Aus, ohne dass eine der beiden Parteien die Aussicht hätte, aus eigener Kraft eine neue Regierung zu bilden. Der Punjab ist die Hochburg der PML-N. Ministerpräsident der Provinz ist Shabbaz Sharif, der Bruder Nawaz Sharifs. Der mit umfangreichen Rechten ausgestattete Gouverneur des Punjab, Salman Taseer, gilt hingegen als Verbündeter Zardaris.

Sollte es dem neuen Präsidenten gelingen, den zu erwartenden Machtkampf im Punjab für sich zu entscheiden, dann könnte Pakistan vor einer Ära Zardari stehen.

Der Aufstieg Zardaris zum Präsidenten der Nuklearmacht Pakistan hat im In- und Ausland Verwunderung hervorgerufen. In zahlreiche Korruptionsaffären verstrickt, hatte sich der Ehemann Benazir Bhuttos in den neunziger Jahre zur Regierungszeit seiner Frau als »Mister Zehn Prozent« einen Namen gemacht und acht Jahre, ohne indes je verurteilt worden zu sein, im Gefängnis verbringen müssen. Auch nach seiner Entlassung im Jahr 2004 war es ihm nicht gelungen, aus dem Schatten seiner Gattin herauszutreten. Nach ihrer Ermordung setzte er als stellvertretender Parteiführer mit seinem Sohn Bilal die Dynastie fort. Allerdings ist Zardari auch in der PPP nicht unumstritten und genießt in der Bevölkerung bei weitem nicht das Ansehen seiner verstorbenen Frau. Umso überraschender war es, dass Zardari die nach dem Tod

Bhuttos führungslose Partei hinter sich vereinen und die traditionelle Rivalin der PPP, die PML-N, in die Opposition zwingen konnte. Der Schlüssel zum Erfolg lag für Zardari darin, seine parteiinternen Konkurrenten davon zu überzeugen, dass die von der PML-N und auch von vielen Parteigängern der PPP geforderte Wiedereinsetzung aller von Musharraf während des Ausnahmezustands entlassenen Richter den Interessen seiner Partei zuwiderlaufen würde. Denn die Restauration des Obersten Gerichts hätte nicht nur die Kassation des Amnestiegesetzes zur Folge gehabt, von dem führende PPP-Politiker profitiert hatten, sondern auch in eine neuerliche Konfrontation zwischen Präsident und Parlament münden können. Auch der Armeeführung unter General Ashfaq Kiyani, den einflussreichen Spitzen der Ministerialbürokratie und Pakistans wichtigsten westlichen Verbündeten schien die Aussicht auf eine Fortsetzung des politischen und juristischen Tauziehens wenig verlockend.

Innenpolitische Herausforderungen

Mit der Ausbootung Nawaz Sharifs hat Asif Zardari sein machtpolitisches Gesellenstück abgeliefert. Auf lange Sicht wird er jedoch nur Erfolg haben, wenn es ihm gelingt, die ihn unterstützenden Kräfte innerhalb und außerhalb des Parlaments zusammenzuhalten und die vor ihm liegenden Herausforderungen energisch anzugehen. Zu den dringendsten Problemen zählen die politisch umstrittene Frage der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Präsidenten und der Provinzparlamente, das Für und Wider der Wiedereinsetzung der Obersten Richter, der Umgang mit Musharraf, die Rolle der Armee, die Bekämpfung des Terrorismus sowie die Bewältigung der Wirtschaftskrise.

Eines der strukturellen Probleme Pakistans liegt in der Spannung zwischen dem direkt gewählten Parlament und der Regierung auf der einen und dem indirekt gewählten Präsidenten auf der anderen Seite, der weitreichende verfassungsrechtliche

Kompetenzen hat und zum Beispiel das Parlament auflösen kann und die Armeechefs und Provinzgouverneure ernennt. Zardari verdankt diese Prärogative dem 17. Verfassungszusatz, der von Musharraf eingefügt worden war. Zwar hatte Zardari im Vorfeld der Wahlen angekündigt, die Rechte des Präsidentenamts beschneiden zu wollen, doch bleibt offen, ob er zu der alten Westminster-Verfassung von 1973 zurückkehren wird, die ihn formal sämtlicher politischer Einflussmöglichkeiten berauben würde. Eine andere ungelöste Verfassungsfrage betrifft die föderale Ordnung des Landes. Zardari ist es zwar gelungen, die Unterstützung wichtiger Regionalparteien aus dem Sindh, aus der Nordwestgrenzprovinz und aus Belutschistan zu gewinnen. Diese erhoffen sich aber als Gegenleistung eine Neuverteilung der Befugnisse von Zentralregierung und Provinzen. Sollte Zardari es versäumen, Schritte in dieser Sache zu unternehmen, droht der Zerfall der Koalition.

Die Opposition wird vermutlich auch erneut das Thema der Wiedereinsetzung der Obersten Richter aufbringen, die Musharraf im November 2007 mit der Verhängung des Ausnahmezustands entlassen hat. Die von Nawaz Sharif unterstützte Anwaltsbewegung hatte gefordert, Musharraf nicht nur seines Amtes zu entheben, sondern ihn obendrein wegen Hochverrats anzuklagen. Die PPP-geführte Regierung scheint dagegen keinen Anlass zu sehen, gegen Musharraf vorzugehen. Durch die sukzessive Wiedereinsetzung und Neuvereidigung von Richtern ist es ihr zu gelungen, die Bewegung der Richter und Anwälte zu spalten. Die Armee wiederum soll Musharraf zugesichert haben, er könne unter ihrem Schutz im Land bleiben.

Der Wechsel von Musharraf zu Zardari hat an der Verteilung der Macht zwischen Armee und Parteien grundsätzlich nichts geändert. Wie schon seine Vorgänger hat Musharraf den Einfluss der Streitkräfte im (zivilen) Staatsapparat, in öffentlichen Unternehmen und in der Privatwirtschaft massiv ausgeweitet. Für einen geordneten Rückzug der Armee aus den Bereichen des

zivilen Lebens ist Zardari nun auf die Kooperation des Armeechefs Kiyani angewiesen, der auch in der Tat bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen hat. Da die PPP dem militärischen Establishment aber traditionell misstraut, steht Zardari hier womöglich ein schwieriger Balanceakt bevor.

Mit der Beteiligung am Anti-Terror-Krieg und dem gleichzeitigen Taktieren gegenüber militanten Islamisten hat Musharraf sein Land in eine prekäre sicherheitspolitische Lage gebracht. Der prowestliche außenpolitische Kurs im Allgemeinen und der Einsatz der pakistanischen Streitkräfte in den autonomen Stammesgebieten, den FATA, im Besonderen finden nach wie vor nur wenig Rückhalt in der Bevölkerung. Die Zunahme der Selbstmordattentate und die »Talibanisierung« der mehrheitlich von Paschtunen bewohnten Gebiete an der Grenze zu Afghanistan zeigen, dass die militanten Gruppen ihren Aktionsradius deutlich ausgeweitet haben. Als Vorsitzender der mitgliederstärksten Partei des Landes dürfte es Zardari jedoch leichter fallen als Musharraf, in der Bevölkerung Unterstützung zu mobilisieren. Die steigende Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung wird vermutlich von der Opposition genutzt werden, um den politischen Druck auf die Regierung zu erhöhen, die Streitkräfte bei ihrem Vorgehen in den FATA zu zügeln. Auch hier wird Zardari viel Überzeugungsarbeit leisten müssen.

Die dringendste Aufgabe der neuen Regierung dürfte jedoch die Bewältigung der Wirtschafts- und Energiekrise sein, die das Land erfasst hat. Der sechsmonatige Verhandlungsprozess innerhalb der Großen Koalition ging gleichsam mit einem Stillstand der Regierungstätigkeit einher, was wiederum zu einer massiven Vertrauenskrise geführt hat. Der Kapitalabfluss ins Ausland und die drastisch sinkende Zahlungsmoral im Inland gelten als die wichtigsten Auslöser der Energieprobleme und der erlahmenden Investitionstätigkeit, während weltwirtschaftliche Entwicklungen für die sprunghaft angestiegene Inflation und die Nahrungsmittelknappheit verantwortlich

gemacht werden. Beobachter warnen davor, dass es spätestens im Frühjahr zu Unruhen unter der städtischen Bevölkerung kommen könnte, sollte die Regierung weiter untätig bleiben.

Für die Bewältigung dieser innenpolitischen Herausforderungen verfügt die PPP über ein Zeitfenster, das groß genug ist, um wichtige Reformen anzugehen. Sie kann dabei sogar an Erfolge der Ära Musharraf anknüpfen. So hat die im Jahr 2000 eingeführte lokale Selbstverwaltung zumindest in einigen Metropolen wie im Industrie- und Dienstleistungszentrum Karatschi dafür gesorgt, dass die Regierungsführung spürbar besser geworden ist. Auch die Infrastruktur hat – abgesehen vom Energiesektor – zum Teil deutliche Fortschritte gemacht. Die unter Musharraf verwirklichte Liberalisierung der elektronischen Medien hat zu einer Meinungs- und Produktvielfalt geführt, die für Entwicklungsländer außergewöhnlich ist. Die Fortentwicklung der derzeit entstehenden politischen Öffentlichkeit zu einem effektiven Kontrollinstrument der Regierung ist damit keine Utopie mehr. Voraussetzung hierfür wäre, dass auch unter demokratisch legitimierten Regierungen und den Bedingungen eines harten Parteienwettbewerbs elementare Spielregeln der Mediendemokratie eingehalten werden. In diesem Kontext wird Zardari als Präsident zeigen müssen, dass er es vermag, das Land auch über die Parteigrenzen hinweg zu einen.

Pakistanische Außenpolitik unter Zardari

In der Außenpolitik wird Pakistan auch unter Zardari ein zentraler, aber schwieriger Partner im Kampf gegen den Terrorismus bleiben. Der politische Wille, diesen Kampf fortzusetzen, scheint bei der Regierung durchaus vorhanden zu sein. Der Terroranschlag auf das Marriott-Hotel in der Hauptstadt Islamabad am 20. September dürfte die Entschlossenheit der Staats- und Militärführung eher noch verstärken. So ist es gut möglich, dass diese Tat ent-

gegen den mutmaßlichen Absichten ihrer Urheber einer größeren Öffentlichkeit die Notwendigkeit zum konsequenten Handeln gegen den Terrorismus vor Augen geführt hat. Was bisher fehlt, ist allerdings eine kohärente Strategie. Weder politische Vereinbarungen mit militanten Gruppen noch die militärische Bekämpfung der Aufständischen haben bislang greifbare Fortschritte gebracht. Trotz hoher Verluste ist es der Armee bislang nicht gelungen, entscheidende militärische Erfolge gegen die Aufständischen zu erzielen. Die Ausbildung und Ausrüstung der kämpfenden Einheiten ist trotz der umfangreichen Militärhilfe der USA oft ungenügend, so dass eroberte Gebiete nicht gehalten werden können. Berichte über Geiselnahmen von Soldaten legen zudem nahe, dass es mit der Kampfmoral der Truppen nicht zum Besten bestellt ist. Nach fünf Jahren Bürgerkrieg stagniert die wirtschaftliche Entwicklung in der Stammesregion. Angesichts fehlender Kontrolle steht zu befürchten, dass die von der internationalen Gemeinschaft vorgesehenen Hilfgelder in den traditionellen Netzwerken von Korruption und Patronage versickern werden. Sollte es gelingen, damit zumindest politische Loyalitäten zu erkaufen, wäre dies bereits ein Erfolg.

Die sich abzeichnende neue Strategie der USA, durch Luftangriffe und den Einsatz von Spezialeinheiten Al-Qaida- und Talibangruppen auf pakistanischem Gebiet zu attackieren, birgt einige Risiken. Die Angriffe auf Dörfer in Waziristan im September 2008 haben Pakistan zu scharfen Protestnoten veranlasst. Die US-Administration dagegen fordert Islamabad offensiv dazu auf, den Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) zu reformieren. Zurzeit ist nicht absehbar, ob sich dieses Wortgeplänkel zu einem handfesten Konflikt ausweiten wird. Die intensiven US-pakistanischen Konsultationen der letzten Wochen und Monate lassen auch den Schluss zu, dass die Unstimmigkeiten nur den Auftakt zu einer noch intensiveren militärischen Kooperation zwischen beiden Seiten bilden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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 1611-6364