

Verpasste Chance für Islamabad

Das pakistanisch-amerikanische Verhältnis nach dem Tod Osama bin Ladens

Christian Wagner

Die Tötung Osama bin Ladens durch amerikanische Spezialkräfte am 2. Mai 2011 hat das schon lange angespannte Verhältnis zwischen Pakistan und den USA einer weiteren Belastungsprobe ausgesetzt. Dabei hätte zumindest theoretisch die Chance bestanden, die Beziehungen grundlegend zu verbessern, wenn die Aktion gegen bin Laden als gemeinsamer Erfolg der Sicherheitsdienste beider Staaten dargestellt worden wäre. Pakistan hätte daraus immense politische, militärische und wirtschaftliche Vorteile ziehen können. Dass diese Chance verpasst wurde, zeigt im Umkehrschluss, wie schlecht es um die bilateralen Beziehungen tatsächlich bestellt ist. Zugleich taucht damit die Frage auf, wie Pakistan sich künftig außenpolitisch ausrichten will und welche Haltung es zur Stabilisierung in Afghanistan an den Tag legen wird.

Osama bin Laden hatte Pakistan und der damaligen Regierung von Präsident Musharraf im September 2007 den Krieg erklärt. Seit 2003 kämpft die pakistanische Armee in den Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas, FATA) gegen pakistanische Taliban (Tehrik-i-Taliban Pakistan, TTP) und gegen al-Qaida. Nachdem TTP-Führer Baitullah Mehsud im August 2009 durch einen amerikanischen Drohnenangriff ums Leben gekommen war, verstärkten TTP und al-Qaida ihre Zusammenarbeit. Das pakistanische Militär hat in den Stammesgebieten mittlerweile über 140 000 Mann stationiert. In den Kämpfen hat es bislang mehr Soldaten verloren als die internationale Gemeinschaft in Afghanistan. TTP und al-Qaida sind für eine Reihe von Anschlägen auf zivile und militärische

Einrichtungen im Punjab verantwortlich, unter anderem auf das Hauptquartier der Armee in Rawalpindi im Oktober 2009 oder die Marinebasis in Karatschi im Mai 2011.

Angesichts der hohen Verluste erstaunt es, dass Pakistans Armeeführung nicht mit dem Erfolg der Operation gegen bin Laden in Verbindung gebracht werden wollte, obwohl vereinzelte Äußerungen auf pakistanischer wie amerikanischer Seite in diese Richtung wiesen. Die Tötung bin Ladens wird die amerikanisch-pakistanischen Beziehungen in mehrfacher Hinsicht belasten.

Internationaler Imageschaden

Das Ansehen Pakistans hat durch den jahrelangen Aufenthalt bin Ladens in Abbottabad erneut schweren Schaden erlitten. Es

ist nicht das erste Mal, dass die pakistanischen Sicherheitskräfte die USA und die internationale Gemeinschaft in Sachen globale Sicherheit brüskieren. Die nukleare Proliferation des Khan-Netzwerks, die 2003/2004 aufgedeckt wurde, warf wie jetzt im Fall bin Laden die Frage nach Inkompetenz oder Komplizenschaft der Sicherheitskräfte auf.

Aufgrund der gravierenden Wirtschaftskrise, die sich durch die Zerstörungen der Flut von 2010 noch verschlimmert hat, ist Pakistan auf massive internationale Unterstützung angewiesen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) erwartet im Gegenzug für umfangreiche Kreditzusagen weitreichende wirtschaftliche Reformen, unter anderem bei der Verbreiterung der Steuerbasis. Die internationale Gemeinschaft hat kein Interesse daran, dass sich die wirtschaftliche Situation des Landes weiter verschlechtert und die politische Lage immer mehr destabilisiert. Washingtons Fürsprache beim IWF zugunsten Islamabad wäre für Pakistan angesichts eines so großen Erfolgs im Antiterrorkampf wie der Tötung des gemeinsamen Feindes mehr als hilfreich gewesen.

Regionale und bilaterale Aspekte

Eine vorgebliche Beteiligung Pakistans an der Operation hätte seinen Forderungen nach Mitsprache bei einer politischen Lösung in Afghanistan mehr Auftrieb verliehen. Die Armeeführung hätte als glaubwürdiger Partner im Antiterrorkampf auftreten können. Sie hätte Zeit gewonnen gegenüber den Forderungen der USA nach einem militärischen Vorgehen gegen das Haqqani-Netzwerk in Nord-Waziristan, ohne ihre Politik der Duldung afghanischer Taliban grundlegend verändern zu müssen. Auch die von pakistanischer Seite immer wieder geforderte strategische Aufwertung des Landes in der amerikanischen Außenpolitik gegenüber Indien hätte einen deutlichen Schub erfahren und Pakistans Stellung gegenüber der indischen Lobby im US-Kongress klar verbessert.

Ein konzertiertes Vorgehen hätte die bilateralen Beziehungen zu den USA »über Nacht« dramatisch zum Positiven gewendet. Das jahrelang gewachsene Misstrauen wegen des Doppelspiels der pakistanischen Sicherheitskräfte – als Partner der USA und Unterstützer der afghanischen Taliban – wäre in den Hintergrund gedrängt worden. Die Position der pakistanischen Regierung bei den Verhandlungen mit Washington über bilaterale Wirtschafts- und Militärhilfe wäre erheblich gestärkt worden. Denn auch nach bin Ladens Tod wird der Kampf gegen al-Qaida und die TTP in den Stammesgebieten weitergehen. Pakistan hätte seiner Forderung nach Einstellung der Drohnenangriffe Nachdruck verleihen können und eine bessere Verhandlungsposition in der Frage der Lieferung amerikanischer Drohnen gehabt.

Innenpolitische Bedeutung

Die (scheinbare) Mithilfe bei der Tötung des »Staatsfeinds Nr. 1« hätte einen enormen Erfolg für die pakistanischen Sicherheitskräfte bedeutet. Schließlich gehen ihre hohen Verluste in den Stammesgebieten auf das Konto der TTP und al-Qaidas. Zugleich wäre dies eine willkommene Möglichkeit gewesen, gegen die Netzwerke militanter Gruppen vorzugehen, die man selbst über Jahrzehnte hinweg aufgebaut und gefördert hat. Sie sind aber zum Teil längst der Kontrolle des Geheimdienstes entglitten, und manche von ihnen haben sich gegen die Sicherheitskräfte gewandt. Die Schmach des Eingeständnisses, dass die Geheimdienste des Landes versagt hätten, wäre verhältnismäßig leicht in einen Triumph ihrer Effektivität umzumünzen gewesen.

Wohl hätte die Nachricht über eine Beteiligung pakistanischer Sicherheitskräfte an der Aktion gegen bin Laden innenpolitische Proteste ausgelöst. Die Demonstrationen islamistischer Parteien hätten sich aber vermutlich in Grenzen gehalten, denn über 90 Prozent der Pakistaner haben bei der Wahl 2008 nicht für

religiöse Parteien gestimmt. Das einst hohe Ansehen bin Ladens, der 2007 beliebter war als Präsident Musharraf, ist merklich geschwunden. Zudem muss die Armee ohnehin mit Vergeltungsaktionen militanter Gruppen rechnen.

In der Nacht des 2. Mai 2011 eröffnete sich damit für kurze Zeit die Chance für eine fundamentale Verbesserung der amerikanisch-pakistanischen Beziehungen. Die erste öffentliche Erklärung des amerikanischen Präsidenten ließ Spielraum für die Interpretation, dass Pakistan einen wichtigen Beitrag zum Gelingen der Operation gegen bin Laden geleistet habe. Der pakistanische Premierminister Gilani reklamierte in einer ersten Stellungnahme die Tötung bin Ladens auch als Erfolg Pakistans. Diese Sichtweise setzte sich jedoch in Pakistan nicht durch. Das Außenministerium sprach in einer ersten Pressemeldung sinngemäß von einer rein amerikanischen Operation. Die Armee gestand in ihrer Erklärung vom 5. Mai zwar ein, dass die Geheimdienste versagt hätten, kritisierte aber vor allem die Verletzung der nationalen Souveränität und forderte, die Zahl der amerikanischen Militärberater zu reduzieren. Diese Kritik fand sich auch in der gemeinsamen Erklärung von Senat und Parlament, nachdem diese von Armee und Geheimdienst informiert worden waren. Bin Laden aber wurde in dem Dokument mit keinem Wort erwähnt. Spätestens hier war die Chance vertan, die bilateralen Beziehungen mit den USA neu auszurichten.

Im Umkehrschluss zeigt die Episode um die Tötung bin Ladens, wie schlecht es um die pakistanisch-amerikanischen Beziehungen bestellt ist. Denn nicht einmal die Aussicht auf einen deutlichen Zuwachs an Glaubwürdigkeit, Reputation sowie wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung konnte eine außenpolitische Veränderung herbeiführen.

Die unterschiedlichen Schwerpunkte der Debatte in beiden Ländern offenbaren tiefgreifende Differenzen. Für die USA und weite Teile der internationalen Gemeinschaft ist die wichtigste Frage, wie der

meistgesuchte Terrorist der Welt sich über Jahre unbemerkt inmitten einer pakistanischen Garnisonsstadt aufhalten konnte. Für Pakistan steht hingegen die Verletzung der nationalen Souveränität durch die amerikanische Militäraktion im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung.

Die Kontroverse über die Tötung bin Ladens in Abbottabad reiht sich nahtlos in die Streitigkeiten zwischen beiden Staaten in den letzten Monaten ein. In der Armee gibt es unter den elf Korpskommandeuren eine wachsende Skepsis gegenüber den USA. Im Vordergrund stehen die Interessen Pakistans in Afghanistan, die auf das engste mit dem Konflikt mit Indien verbunden sind. Der Chief of Army Staff (COAS) General Kayani ist zwar in jüngster Zeit von Vorstellungen strategischer Tiefe in Afghanistan abgerückt. Doch bleibt die Duldung und Unterstützung afghanischer Aufstandsgruppen in den Stammesgebieten weiter der zentrale Streitpunkt in den pakistanisch-amerikanischen Beziehungen.

Pakistan und die USA führen in den Stammesgebieten nicht denselben Krieg. Die USA bekämpfen alle militanten Gruppen, Pakistan aber vor allem die 2007 gegründeten pakistanischen Taliban (TTP) und al-Qaida. Im Unterschied zu den USA duldet Pakistan afghanische Talibangruppen wie die von Mullah Omar und das Haqqani-Netzwerk oder Warlords wie Gulbuddin Hekmatyar und seine Hezb-i-Islam. Die Armeeführung nutzt sie, um ihre strategischen Interessen in Afghanistan zu verfolgen.

Im Hintergrund steht der Wille, den außenpolitischen Handlungsspielraum im Hinblick auf eine politische Lösung in Afghanistan zu erweitern. Dazu passt, dass nach bin Ladens Tod Premier Gilani zuerst nach China und Präsident Zardari als Erstes nach Russland reisten. Ebenso soll die Zusammenarbeit mit militanten Gruppen wie Lashkar-e-Toiba (LeT), die in ihrem Kampf gegen Indien unterstützt wird, nicht aufgegeben werden, obwohl die USA wiederholt gefordert haben, Pakistan möge härter gegen die LeT vorgehen.

Verpasste Chance oder Augenblick der Wahrheit?

Die Tötung bin Ladens bot die Chance, das bilaterale Verhältnis zwischen Pakistan und den USA grundlegend zu verbessern. Die pakistanischen Reaktionen zeigen aber die unüberbrückbaren Differenzen zwischen beiden Staaten.

Beim Besuch der amerikanischen Außenministerin Clinton Ende Mai 2011 in Pakistan konnten deshalb die gegenseitigen Vorbehalte nur teilweise ausgeräumt werden. Beide Seiten betonten ihre Entschlossenheit, den Kampf gegen al-Qaida fortzusetzen. Doch werden von der Einschränkung der geheimdienstlichen Zusammenarbeit und dem Abzug der amerikanischen Militärberater vermutlich vor allem die afghanischen Taliban, das heißt die Verbündeten Pakistans, profitieren.

Kurz- bis mittelfristig wird die Zusammenarbeit somit auch aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeiten weitergehen. Pakistan benötigt die wirtschaftliche und militärische Unterstützung Washingtons im Antiterrorkampf. Seit 2002 sind rund 14 Milliarden US-Dollar an Militärhilfe ins Land geflossen. Hinzu kommen über 6 Milliarden Dollar für wirtschaftliche und zivile Zusammenarbeit. Die USA wiederum brauchen Pakistan für den Nachschub ihrer Truppen in Afghanistan. Strategisch noch wichtiger für die Vereinigten Staaten ist die Sicherheit des pakistanischen Nuklearprogramms.

Mittel- bis langfristig sind die Ereignisse vom 2. Mai aber vielleicht nur eine weitere Wegmarke im Wandel der pakistanischen Außenpolitik, der von verschiedenen Faktoren getrieben wird. Erstens gelangen immer mehr Offiziere in militärische Führungspositionen, die während der Militärdiktatur Zia-ul Haqs (1977–1988) in die Armee eingetreten sind. Sie sind militärisch, politisch und ideologisch von den Konflikten der neunziger Jahre in Kaschmir und Afghanistan geprägt, als Pakistan einer Reihe von Sanktionen seitens der USA und der internationalen Gemeinschaft ausgesetzt war. Diese Generation von Offizieren

ist dem Westen deutlich weniger zugeneigt. Zweitens zeigen Umfragen, dass die pakistanische Gesellschaft konservativer wird, auch wenn der Wunsch nach mehr Religion nicht mit einer Talibanisierung gleichzusetzen ist. Drittens liefert der unverändert ausgeprägte und politisch immer wieder instrumentalisierte Antiamerikanismus eine Rechtfertigung für die Regierung, sich verstärkt Staaten wie China zuzuwenden. Für die Entwicklung eines moderaten und demokratischen Pakistans dürfte Peking sich allerdings kaum als besserer Partner erweisen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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