

Schwieriges Pakistan

Außenpolitische Herausforderungen für die neue Regierung

Christian Wagner

Aus den Wahlen in Pakistan am 11. Mai 2013 ist die Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N) mit einem klaren Mandat zur Regierungsbildung hervorgegangen. Der neue Premierminister Nawaz Sharif steht indes vor enormen innen- und außenpolitischen Problemen. Die Wirtschaft des Landes liegt am Boden und es bedarf dringend politischer Lösungen für die lokalen Krisenherde, unter anderem in Belutschistan, in den Stammesgebieten und in Karachi. Die Wahlen waren ein wichtiger Schritt für die künftige demokratische Entwicklung des Landes. Für die westliche Staatengemeinschaft aber bleibt Pakistan mit Blick auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen in Afghanistan ein schwieriger Partner.

Die National- und Provinzratswahlen haben die demokratische Entwicklung Pakistans gestärkt. Die hohe Wahlbeteiligung von rund 55 Prozent war ein klares Signal gegen militante Gruppen wie die Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), die pakistanischen Taliban, die durch Anschläge vor allem gegen moderate Parteien versuchten, den Urnengang zu verhindern. Der erste demokratische Machtwechsel in der über 60-jährigen Geschichte des Landes mittels der neugeschaffenen Institution einer Übergangsregierung (National Caretaker Government) hat funktioniert und sollte ebenso über den Tag hinaus wirken wie die gestärkten Befugnisse der Wahlkommission. Schließlich hat der Erfolg von Imran Khan und seiner Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI), die nach Stimmen zweitstärkste Partei wurde, die bisherige Dominanz der PML-N und der

Pakistan Peoples Party (PPP) aufgebrochen. Mit seinem Slogan eines »neuen Pakistan«, das sich gegen Korruption und Machtmissbrauch der etablierten Parteien und alteingesessenen Dynastien wendet, konnte er vor allem die Jugend und Teile der städtischen Mittelschichten mobilisieren.

Ein bemerkenswerter Unterschied zur Wahl 2008 ist, dass bei diesem Urnengang keine der großen Parteien Sitze in allen vier Provinzen gewinnen konnte. Diese Regionalisierung der Parteienlandschaft wirkt, zusammen mit den Verfassungsreformen von 2010, die den Provinzen mehr Autonomie zubilligten, die Frage auf, welche Partei langfristig noch einen Anspruch auf nationale Repräsentation erheben kann. Die PML-N versucht dieser Entwicklung zu begegnen, indem sie sich in den einzelnen Provinzen an Koalitionsregierungen beteiligt.

Tabelle

Die Ergebnisse der nationalen Parlamentswahlen vom 11. Mai 2013

	Pakistan	Punjab	Sindh	Belutschistan	Khyber Pakhtunkhwa	FATA	Islamabad
Pakistan Peoples Party (PPP)	31	1	30	0	0	0	0
Pakistan Muslim League Nawaz (PML-N)	126	118	1	0	4	2	1
Muttahida Qaumi Movement (MQM)	18	0	18	0	0	0	0
Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI)	29	8	1	0	17	2	1
Awami National Party (ANP)	1	0	0	0	1	0	0
Jamaat-e-Islami (JI)	3	0	0	0	3	0	0
Jamiat Ulema-e-Islam-Fazl-ur-Rehman (JUI-F)	11	0	0	4	6	1	0
Pakhtunkhwa Milli Awami Party (PkMAP)	2	0	0	2	0	0	0
Balochistan National Party	1	0	0	1	0	0	0
Andere Parteien	16	4	7	2	3	0	0
Unabhängige Kandidaten	29	16	2	4	1	6	0
Nicht ausgezählte Wahlkreise	5						
Total	272	147	59	13	35	11	2

Stand: 13.5.2013. Die Ergebnisse aus fünf Wahlkreisen lagen noch nicht vor.

Quelle: <<http://dawn.com/2013/05/13/consolidated-national-assembly-results/>> (Zugriff am 14.5.2013). FATA: Federally Administered Tribal Areas. Weitere 60 reservierte Parlamentssitze werden für Frauen, 10 für Minderheiten vergeben.

Die bislang regierende Pakistan Peoples Party (PPP) hat eine deutliche Niederlage erlitten und ist de facto nur noch eine Regionalpartei in Sindh. Unklar ist, wer die PPP in Pakistan künftig lenken wird. Parteiführer Bilawal Bhutto, der Sohn Benazir Bhuttos und Präsident Zardaris, lebt in Großbritannien. Zardari, der stellvertretender Parteiführer ist, hat angesichts des Wahlergebnisses kaum eine Chance, im Herbst des Jahres als Präsident wiedergewählt zu werden. Er ist gegenwärtig durch seine Immunität vor Strafverfahren geschützt und wird vermutlich seine verbleibende Amtszeit dazu nutzen, für sich einen straffreien Abgang aus dem Amt ins Ausland zu erreichen. Die religiösen Parteien haben auf nationaler Ebene erneut keine Rolle gespielt, werden aber als Mehrheitsbeschaffer im Parlament und in einzelnen Provinzen weiterhin von Bedeutung sein.

Herausforderungen für die neue Regierung

Der Sieg der PML-N fiel deutlicher aus als erwartet. Zwar hat die Partei die absolute Mehrheit im Parlament verfehlt, sie konnte sich jedoch mit Hilfe unabhängiger Abgeordneter eine komfortable Mehrheit sichern.

Das Regieren wird dennoch nicht einfach. Erstens hat die Opposition im Senat noch eine Mehrheit und kann die Gesetzgebung blockieren. Zweitens gibt es in allen Provinzen jetzt unterschiedliche Koalitionsregierungen, die aus parteipolitischen Gründen die Umsetzung nationaler Gesetzesvorhaben verzögern könnten.

Die Stabilität der Regierung wird auch vom Zusammenspiel mit der Armee und dem Obersten Gericht abhängen. Ein erster Testfall könnte ein Verfahren gegen den früheren Präsidenten Musharraf sein, der Sharif 1999 aus dem Amt putschte und gegenwärtig unter Hausarrest steht. Die Armee hat kein Interesse daran, dass ein solches Verfahren zu einer allgemeinen Ab-

rechnung mit der Rolle der Sicherheitskräfte in Staat und Gesellschaft wird. Zwar haben sich die Streitkräfte unter General Kayani, der Musharraf nachfolgte, in den letzten Jahren aus der Öffentlichkeit zurückgezogen, aber ihre Machtposition vor allem in außen- und sicherheitspolitischen Fragen gegenüber Indien und Afghanistan haben sie kaum eingebüßt. Sollte Musharraf hingegen ohne Verfahren das Land verlassen können, wird dies Reaktionen des Obersten Gerichts und Proteste der Zivilgesellschaft nach sich ziehen.

Die neue Regierung steht einer Reihe altbekannter Probleme gegenüber. Das Wirtschaftswachstum lag in den letzten Jahren bei unter vier Prozent, nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Energiekrise und der prekären Sicherheitslage in vielen Landesteilen. Es müssen dringend politische Lösungen gefunden werden für die Dauerkrise in Belutschistan, für den Umgang mit den pakistanischen Taliban, für die eskalierende Sicherheitslage in Karachi und für die zunehmende sektiererische Gewalt gegen religiöse Minderheiten.

Wirtschaftliche Reformen

Nawaz Sharif, der aus einer Industriellenfamilie im Punjab stammt, steht für eine wirtschaftsliberale Politik. Angesichts einer drohenden Zahlungsbilanzkrise wird sich seine Regierung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) auf Hilfen und Reformen verständigen müssen. Eine der Forderungen des IWF wird die Verbreiterung der Steuerbasis sein. Pakistan hat eine Steuerquote unter 10 Prozent, was einer der niedrigsten Werte im internationalen Vergleich ist. Da Sharif die Wirtschaft und die Exporte ankurbeln und mehr ausländische Investitionen ins Land holen will, wird er im Unterschied zur letzten Regierung eine Einigung mit dem IWF kaum ablehnen können. Abzuwarten bleibt, wie der neue Premier die damit verbundenen wirtschaftlichen Reformen, wie zum Beispiel die schon erwähnte Verbreiterung der Steuerbasis, den Abbau von Subventionen und die

Privatisierung von Staatsbetrieben innenpolitisch durchsetzen kann.

Sharif steht auch für die politische und wirtschaftliche Annäherung an Indien. Er wird den Handel mit dem Nachbarn und die Umsetzung der seit 2013 geltenden Meistbegünstigungsklausel weiter vorantreiben.

Wenn Sharif seine wichtigsten wirtschaftlichen Ziele verwirklichen will, nämlich die drohende Zahlungsbilanzkrise abzuwenden, ausländische Direktinvestitionen ins Land zu holen und einen besseren Zugang zu den Märkten in Europa und den USA zu erhalten, so ist er auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Westen angewiesen.

Sicherheitspolitische Herausforderungen

Im Zuge des Ausbaus der Beziehungen zu Indien und möglicherweise wiederaufgeommener Gesprächen über bilaterale Probleme wird rasch die Frage auftauchen, wie sich die Regierung von Nawaz Sharif gegenüber den Aktivitäten von militanten anti-indischen Gruppen verhält. Anhänger verbotener Organisationen wie Lashkar-e-Toiba (LeT), die für eine Reihe von Terroranschlägen in Indien verantwortlich gemacht werden, operieren bis heute in der Provinz Punjab, die von Shahbaz Sharif, dem Bruder des Premierministers, regiert wird.

Die sicherheitspolitischen Differenzen mit den USA könnten sich mit der neuen Regierung sogar noch ausweiten. Die beiden Wahlsieger Nawaz Sharif und Imran Khan haben sich gegen die amerikanischen Drohnenangriffe in den Stammesgebieten und für Gespräche mit den pakistanischen Taliban ausgesprochen. Mit ihrem klaren demokratischen Mandat wird die neue Regierung in den Verhandlungen mit den USA über ein Ende der Drohnenangriffe gestärkt auftreten, besonders wenn die oppositionelle PTI die Landesregierung in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa (KP) an der Grenze zu Afghanistan führt. Mit ihrem Wunsch nach Verhandlungen mit den pakistanischen Taliban stehen Sharif und

Khan im Widerspruch zur Armeeführung, die Gespräche mit der TTP abgelehnt hat, und den USA, deren Drohnenangriffe in den pakistanischen Stammesgebieten sich gegen alle dort operierenden afghanischen und pakistanischen Talibanverbände sowie transnationalen Terrorgruppen richten.

Damit dürfte die Debatte über den Umgang mit den Taliban wiederaufflammen. Gelten die afghanischen Taliban teilweise immer noch als Mittel des pakistanischen Militärs, um die eigenen Interessen in Afghanistan zu sichern, so haben die pakistanischen Taliban dem pakistanischen Staat und der Armee den Krieg erklärt. Eine Reihe von Abkommen mit militanten Gruppen in den Stammesgebieten ist in der Vergangenheit bereits gescheitert. Die TTP hat eine diffuse Agenda, zu der unter anderem die Schaffung eines Talibanstaats und die Einstellung der Zusammenarbeit mit den USA zählen. Solche Forderungen sind weder für die Regierung noch für die Streitkräfte, noch für die Gesellschaft annehmbar. Gespräche oder Vereinbarungen mit der TTP würden auch die militärischen und politischen Erfolge der letzten Jahre in Frage stellen und erneut staatsfreie Räume für militante Organisationen schaffen, was nicht im Interesse Pakistans, seiner Nachbarn und der internationalen Gemeinschaft sein kann.

Diese Konstellation lässt für die Sicherheitslage in Afghanistan ein negatives und ein positives Szenario zu. Gespräche, Verhandlungen oder gar Abkommen mit der TTP, verbunden mit einem Waffenstillstand oder der Einstellung der Drohnenangriffe, werden direkt oder indirekt auch den afghanischen Aufständischen wie dem Haqqani-Netzwerk, der Quetta Shura von Mullah Omar und der Hizb-i-Islami von Gulbuddin Hekmatyar zugutekommen, die in den pakistanischen Stammesgebieten ihre Rückzugsräume haben. Damit dürfte sich auch die Sicherheitslage in Afghanistan für die afghanische Regierung und die westlichen Truppen verschlechtern.

Mittel- bis langfristig könnte sich daraus ein, wenn auch wenig wahrscheinliches,

positives Szenario entwickeln. Die Regierungen in Kabul und Islamabad stehen beide vor der Herausforderung, eine politische Lösung mit den jeweiligen Talibangruppen zu finden. Dies könnte dazu führen, dass sich Islamabad und Kabul endlich eine gemeinsame Bedrohungsperzeption zu eigen machen und durch abgestimmte militärische Aktionen den Druck auf die Talibangruppen erhöhen, um diese zu politischen Zugeständnissen zu bewegen. Auch wenn eine solche Entwicklung wenig wahrscheinlich ist, so wäre Nawaz Sharif mit seiner konservativen PML-N vermutlich der richtige Premierminister, um den zu erwartenden Protest religiöser Parteien in Pakistan im Zaum zu halten.

Schwieriger Umgang mit einem gestärkten Partner

Die Ergebnisse der Wahlen sind auf nationaler Ebene eindeutig positiv, denn sie stärken, auch Dank der Reformen der unterlegenen Regierung, die für die weitere Demokratisierung des Landes erforderlichen Strukturen. Im regionalen Rahmen sind die Wahlen positiv für die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Indien, jedoch problematisch, was das Verhältnis zu Afghanistan betrifft, vor allem falls es zu einem Abkommen mit der TTP kommen sollte. Im internationalen Kontext wird die wirtschaftspolitische Liberalisierung Pakistans die Beziehungen mit den USA, der Europäischen Union und Deutschland vertiefen. Deutlich schwieriger wird sich die sicherheitspolitische Zusammenarbeit vor allem in der Frage der Drohnenangriffe darstellen.

Pakistan bleibt damit sicherheitspolitisch ein schwieriger Partner. Die westliche Staatengemeinschaft muss die Gratwanderung vollziehen, die neue Regierung bei ihren wirtschaftlichen Reformen zu unterstützen, deren demokratisches Mandat zu respektieren, dabei zugleich aber die eigenen Sicherheitsinteressen in Afghanistan zu wahren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
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