

Die Perspektiven für Demokratie in Pakistan

Christian Wagner

Neun Jahre nach dem Putsch von Präsident Musharraf im Oktober 1999 ist die Sicherheitslage so schlecht wie selten zuvor in der sechzigjährigen Geschichte Pakistans. Das Vordringen militanter islamistischer Gruppen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet, der Aufstand in Balutschistan, die Auseinandersetzungen mit der Opposition, die Verhängung des Ausnahmezustands im November/Dezember 2007 sowie die Ermordung von Oppositionsführerin Benazir Bhutto haben das Ansehen Musharrafs und der Armee auf einen Tiefpunkt sinken lassen. Viele Hoffnungen knüpfen sich derzeit an die Parlamentswahlen am 18. Februar, die der neuen Regierung eine breitere politische Legitimation geben sollen. Die Perspektiven für eine demokratische Entwicklung in Pakistan bleiben aber schwierig. Dies liegt nicht nur an der islamistischen Bedrohung, sondern auch an der Vorherrschaft des Militärs. Pakistan ist während der Amtszeit Musharrafs zu einer »Kasernenhofdemokratie« geworden, die einer demokratischen Entwicklung enge Grenzen setzt.

Ereignisse wie die Besetzung der Roten Moschee in Islamabad und die anhaltenden Kämpfe mit militanten Islamisten haben die Gefahr einer islamistischen Machtübernahme in Pakistan heraufbeschworen. Unklar ist das Ausmaß dieser Bedrohung.

Der Schatten der Talibanisierung

Eine »Talibanisierung« Pakistans im Gefolge von Wahlen ist wenig wahrscheinlich. Erstens sind die religiösen Parteien in Pakistan traditionell schwach und erhielten in Wahlen bislang nicht mehr als zwei bis sechs Prozent der Stimmen. Den größten Erfolg

erzielte die Muttahida Majlis-e-Amal (MMA), eine Allianz religiöser Parteien, die bei der Wahl 2002 dank Unterstützung von Militär und Geheimdiensten 11,3 Prozent der Stimmen gewann. Die MMA übernahm die Landesregierung in der Nordwestgrenzprovinz und war auch an der Koalitionsregierung in Balutschistan beteiligt. Zweitens liegen die Hochburgen der religiösen Parteien im Siedlungsgebiet der Paschtunen, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung aber nur ca. 15 Prozent beträgt, zu wenig für eine Mehrheit in Wahlen. Die islamistischen Parteien haben auch keine Massenbasis in den bevölkerungsreichen Provinzen Punjab und

Sindh. Zumeist in den großen Städten organisiert, konnten sie durch Demonstrationen ihren Forderungen immer wieder Nachdruck verleihen.

Das Ausmaß der Bedrohung durch die militanten islamistischen Gruppen ist schwer zu bestimmen. Offensichtlich verfügen sie einerseits über Sympathisanten in Streitkräften und Geheimdiensten, was unter anderem Selbstmordanschläge auf Spezialeinheiten erklärt. Andererseits werden mittlerweile auch Führer der MMA sowie Minister, denen enge Verbindungen zum islamistischen Milieu nachgesagt werden, von Anschlägen bedroht.

Das Militär, das islamistische Gruppen jahrelang unterstützte, hat offenbar zunehmend die Kontrolle über sie verloren. Innenpolitisch haben Militärmachthaber wie Zia-ul Haq und Musharraf religiöse Parteien für ihre Ziele genutzt. Außenpolitisch bediente sich das Militär militanter Gruppen aus dem Umfeld dieser Parteien, um seine Interessen in den Nachbarstaaten durchzusetzen. Mit massiver finanzieller Unterstützung der USA und Saudi-Arabiens wurden in den achtziger Jahren islamistische Gruppen für den Kampf gegen die sowjetische Besetzung Afghanistans ausgebildet. In den Neunzigern unterstützte der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) solche Gruppierungen im indischen Teil Kaschmirs, das bis heute im Zentrum der Außenpolitik Pakistans steht. Mit Unterstützung der afghanischen Taliban strebte das Militär zugleich nach Kontrolle und Mitsprache in Afghanistan, um strategische Tiefe in einem weiteren Konflikt mit Indien zu gewinnen.

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und der Einbindung Pakistan in die Anti-Terror-Koalition der USA wandelte sich die Politik des Militärs gegenüber den islamistischen Gruppen. Seit 2004 hat die pakistanische Armee fast 100 000 Soldaten in der autonomen Stammesregion FATA eingesetzt und dabei große Verluste erlitten. Allerdings konnte sie bislang keine entscheidenden militärischen oder poli-

tischen Erfolge erzielen, wie etwa das gescheiterte Abkommen mit den Stämmen in Waziristan 2006 zeigte. Die Militäraktionen richteten sich zunächst gegen die ausländischen Kämpfer und Al-Qaida-Gruppen im Grenzgebiet. Lokale Talibangruppen finden gleichwohl weiterhin Unterstützung und Rückzugsräume in Pakistan.

Innerhalb der Armee wächst offensichtlich die Unzufriedenheit mit diesem Feldzug. Die Hauptlast der Kämpfe, die in den FATA 2008 deutlich ausgeweitet werden dürften, soll deshalb auf paramilitärische Einheiten verlagert werden, die sich aus Stammesangehörigen rekrutieren. Parallel will man die FATA wirtschaftlich entwickeln. Hierfür stellen die USA in den nächsten fünf Jahren rund 750 Millionen US-Dollar bereit. Zudem planen die USA, verstärkt Spezialkräfte in den FATA einzusetzen, was Pakistan bislang aber ablehnt.

Auf dem Weg in die »Kasernenhofdemokratie«

Das Militär hat seit dem Putsch von General Musharraf seine Macht im Staat weiter ausgebaut. Pakistan ähnelt heute mehr denn je einer »Kasernenhofdemokratie«, die von vier »Mauern« umgeben ist:

1. In der Politik hat das Militär durch die Schaffung des National Security Council (NSC) 2004, in dem neben den wichtigsten Ministern auch die Oberbefehlshaber der Teilstreitkräfte vertreten sind, seine Position gestärkt. Obwohl die Zivilisten in dem Gremium eine Mehrheit haben, werden nach bisherigen Erfahrungen politische Entscheidungen nicht gegen den Willen der Militärs gefällt. Musharraf hat durch Verfassungsänderungen die Rolle des Präsidenten gegenüber jenen des Premierministers und des Parlaments gestärkt. Mit der Absetzung des Obersten Gerichts während des Ausnahmezustands und einer verstärkten Kontrolle der Medien hat Musharraf auch die letzten Kontrollinstanzen des Landes zu Instrumenten seiner Herrschaft gemacht.

2. Im militärischen Bereich, der klassischen Domäne der Streitkräfte, ist der

Anteil der Rüstungsausgaben am Brutto-sozialprodukt zwar seit einigen Jahren rückläufig, doch werden nach Schätzungen ca. 30 Prozent der Regierungsausgaben weiterhin auf das Militär verwandt. Zugleich hat das Parlament kaum Kontrolle über den Militärhaushalt, das Nuklearprogramm oder die Geheimdienste des Landes.

3. In der Wirtschaft hat sich das Militär in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Akteure entwickelt und stellt etwa das größte nationale Transportunternehmen. Einfluss wird vor allem durch die großen Stiftungen des Militärs ausgeübt und ist einer politischen Kontrolle weitgehend entzogen. Das Militär ist in eine Reihe von Skandalen über Landaneignung verwickelt.

4. Schließlich mischt sich das Militär, das sich als Hüter der staatlichen Einheit versteht, auch in die Debatte über Religion und Identität des Landes ein. Die Förderung des Islam begann zwar schon unter Premierminister Z. A. Bhutto in den siebziger Jahren, doch setzte erst die Militärdiktatur unter Zia-ul Haq massiv auf eine Politik der Islamisierung, um seine Herrschaft zu legitimieren. Auch Musharraf hat sich in den letzten Jahren mit seinen Vorstellungen von einem gemäßigten und aufgeklärten Islam bemüht, die seit der Unabhängigkeit geführte Diskussion über das Verhältnis von Staat und Religion zu beeinflussen.

Innerhalb des »Kasernenhofs« können sich die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und politischen Parteien vergleichsweise frei bewegen, ohne dass sie allerdings eine Möglichkeit hätten, an den Grundfesten des Systems zu rütteln. Unter Musharraf hat sich die Medienlandschaft weiter ausdifferenziert. Dadurch wurde nicht zuletzt die Zivilgesellschaft gestärkt. Die englischsprachigen Medien gelten als deren kritisches Sprachrohr. Die Proteste im Frühsommer 2007 führten zur Wiedereinsetzung des Obersten Richters, der im März erstmals von Musharraf abgesetzt worden war.

Die großen Volksparteien, wie die Muslimliga des früheren Premierministers Nawaz Sharif (PML-N) und die von der

Bhutto-Familie geführte Pakistan People's Party (PPP), schwanken zwischen einmütiger Ablehnung Musharrafs und wechselseitiger Konkurrenz. So kam beim Treffen von Vertretern der Opposition im Juli 2007 in London eine gemeinsame Strategie gegen Musharraf deshalb nicht zustande, weil Benazir Bhutto gleichzeitig über eine Vereinbarung mit dem Präsidenten verhandelte, die ihr die Rückkehr nach Pakistan ermöglichen sollte. Uneins war sich die Opposition auch in der Frage eines Wahlboykotts und der Wiedereinsetzung des suspendierten Obersten Gerichts im Vorfeld der Parlamentswahlen.

Westlich orientierte Gruppen der Zivilgesellschaft, wie die Rechtsanwälte, Menschenrechtsaktivisten und Journalisten, haben wiederum kaum einen parteipolitischen »Resonanzboden«. So kam es bei den Protesten gegen die erste Suspendierung des Obersten Gerichts im Frühsommer 2007 und den Demonstrationen gegen den Ausnahmezustand im November nur in Ansätzen zu einer Solidarisierung zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen und den großen Volksparteien, die eine Basis für Massendemonstrationen über einen längeren Zeitraum hätten sein können. Die Zerstrittenheit der Parteien und die geringe Zusammenarbeit mit den liberalen Teilen der Zivilgesellschaft stärkte letztlich die Position Musharrafs.

Schließlich werden die Mauern der pakistanischen »Kasernenhofdemokratie« wohl auch durch die Interessen des Auslands gestützt. Erstens spielte Pakistan bereits in der Vergangenheit mehrfach die Rolle eines *Frontline State* in der amerikanischen Außenpolitik, sei es bei der Eindämmung des Kommunismus in den fünfziger Jahren, bei der Bekämpfung der sowjetischen Besatzer in Afghanistan oder im Kampf gegen den internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001. Da die bilaterale Zusammenarbeit immer stattgefunden hat, wenn in Pakistan eine Militärregierung amtierte, konnte das Militär aus dieser Position größtmöglichen Nutzen ziehen. Im Rahmen des Anti-Terror-Kampfes

überweisen die USA Pakistan gegenwärtig alljährlich bis zu einer Milliarde US-Dollar. In den letzten Monaten hat in den USA die Kritik an der Verwendung der Gelder deutlich zugenommen, da die damit beschafften Rüstungsgüter nur bedingt für den Anti-Terror-Kampf geeignet sind und zu wenig Mittel der Stärkung der Demokratie zugutekommen.

Trotz der jahrelangen Zusammenarbeit zeigen Umfragen, dass die USA ein sehr schlechtes Image in Pakistan haben. Das Gros der Kritik kommt weniger von den religiösen Gruppen, die in Pakistan nur wenig Rückhalt haben, sondern eher aus dem gemäßigten Lager der großen Volksparteien. Diese stoßen sich daran, dass die USA zwar Demokratie anmahnen, in ihrer Politik gegenüber Pakistan aber nur auf das Militär und Präsident Musharraf setzen. Zudem gelten die USA in konservativ-nationalistischen Kreisen als unzuverlässiger Partner, der Pakistan bei der Sicherung seiner nationalen Interessen wiederholt im Stich gelassen hat, zum Beispiel in den Kriegen gegen Indien.

Zweitens ist neben der Bekämpfung des Terrorismus die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen das vordringlichste Interesse der internationalen Gemeinschaft. Pakistan entwickelte sich zu einem Zentrum nuklearer Proliferation, wie die nach 2004 bekannt gewordenen Aktivitäten des Netzwerks von A. Q. Khan zeigten, dem Vater der pakistanischen Atombombe. Um zu verhindern, dass nukleares Material in die Hände islamistischer Gruppen fällt, haben die USA in den letzten Jahren beträchtliche Summen in Programme zum Schutz und zur Sicherung der pakistanischen Atomwaffen investiert. Der Westen dürfte deshalb kein Interesse daran haben, dass im Zuge einer innenpolitischen Auseinandersetzung in Pakistan die Kontrolle des Militärs über die Nuklearwaffen gefährdet wird bzw. nukleares Material in die Hände islamistischer Gruppen gerät. Die westlichen Staaten dürften ein größeres strategisches Interesse an der Sicherheit der Nuklearwaffen Pakistans haben als an

dessen Übergang zur Demokratie, bei dem diese Kontrolle, wenn auch nur in Ansätzen, gefährdet sein könnte.

Ausblick

Der Kampf gegen den islamistischen Extremismus kann nur politisch gewonnen werden. Die pakistanische »Kasernenhofdemokratie« scheint dazu aber nicht in der Lage. Aufgrund der langjährigen Unterstützung islamistischer Gruppen wird das Militär in Pakistan zunehmend als Teil der Probleme und weniger als Teil ihrer Lösung gesehen. Die Ermordung Benazir Bhuttos hat nicht nur das liberale Pakistan getroffen, sondern auch Präsident Musharraf, der ihr Zugeständnisse für die Rückkehr gemacht hatte. Getroffen sind auch die USA, die die Zusammenarbeit zwischen Bhutto und Musharraf maßgeblich gefördert hatten. Die PPP kann vermutlich bei den nächsten Wahlen von dem Sympathiebonus profitieren, den ihr der Tod Bhuttos beschert hat. Vieles spricht aber dafür, dass es keine klaren Mehrheiten geben wird. Nicht nur deshalb wird der nächste Premierminister politisch einer der schwächsten in der pakistanischen Geschichte sein. Das von Musharraf neu ins Amt gebrachte Oberste Gericht dürfte jede verfassungsrechtliche Auseinandersetzung zwischen Premier und Präsident auf absehbare Zeit wohl nur im Sinne der Militärs entscheiden. Die internationale Gemeinschaft wird freie und faire Wahlen fordern – angesichts der Sicherheitslage in einigen Regionen auch für die ausländischen Wahlbeobachter ein schwieriges Unterfangen. Mangels innenpolitischer Alternativen werden die USA weiterhin auf das Militär setzen. Abzuwarten bleibt, ob das Militär unter dem neuen Armeechef Asfaq Pervez Kiyani größere innenpolitische Abstinenz übt und damit neue Räume für die demokratische Entwicklung öffnet. Sollte dies nicht geschehen, dürfte die Kritik der liberalen und religiösen Kräfte weiter zunehmen. 2008 verspricht ein weiteres unruhiges Jahr in Pakistan zu werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

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