

Großbaustelle Pakistan

Die Schlüsselrolle des Militärs für die regionale Stabilität

Christian Wagner

Mit der Bildung der Staatengruppe Friends of Democratic Pakistan (FoDP) im September 2008 und der Bekanntgabe der neuen amerikanischen Strategie zu Afghanistan und Pakistan (»Afpak«) im März 2009 ist Pakistan endgültig zum Sorgenkind der internationalen Gemeinschaft avanciert. Die FoDP stellten Pakistan bei ihrer Konferenz in Tokio Mitte April 2009 die Zahlung von über fünf Milliarden Dollar Hilfsgeldern in Aussicht. Die Bekämpfung des Terrorismus, die Befriedung der Stammesgebiete, die Stärkung der Demokratie und die wirtschaftliche Entwicklung gelten als wichtigste Herausforderungen zur Stabilisierung Pakistans. Diese Maßnahmen sind zwar notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für eine dauerhafte Befriedung und Stabilisierung der Konfliktregion Afghanistan und Pakistan. Die Reformansätze werden nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit einer Neuausrichtung der pakistanischen Streitkräfte, vor allem ihrer außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten einhergehen.

Die innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition sowie die anhaltenden Kämpfe zwischen der Armee und Talibangruppen in der Stammesregion lassen Pakistan nicht zur Ruhe kommen. Die eingeleiteten Reformen zur Stärkung des pakistanischen Staates berühren aber auch fundamentale Interessen der Streitkräfte und des Geheimdienstes Inter-Services Intelligence (ISI) in Bezug auf ihre außenpolitische Ausrichtung, innenpolitische Rolle und Binnenstruktur. Die »Großbaustelle« im Hintergrund ist deshalb die Neubestimmung der Rolle des pakistanischen Militärs und seiner außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten.

Die außenpolitische Ausrichtung: »Afpak« vs. »Indopak«

Obwohl die USA und Pakistan enge Verbündete im Anti-Terrorkampf sind, verfolgen sie verschiedene strategische Ziele und führen deshalb auch unterschiedliche Kriege in den Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas [FATA]). Hauptziel der USA und der internationalen Gemeinschaft ist die Bekämpfung der Al-Qaida-Kader, um auf diese Weise einen weiteren Terrorangriff auf den Westen in der Dimension von 9/11 zu verhindern. Für Pakistan aber ist nicht die globale Dimension des Kampfes in Afghanistan von Bedeutung, sondern die regionale, und dies in zweierlei Hinsicht. Erstens sieht die

pakistanische Militärführung Afghanistan weiterhin im Kontext des Konflikts mit Indien (»Indopak«). Diese Verknüpfung ist ein Erbe der neunziger Jahre. Als die Sowjettruppen abgezogen waren, strebte das pakistanische Militär ein gewisses Maß an Kontrolle über Afghanistan an, um »strategische Tiefe« für den nächsten Konflikt mit Indien zu gewinnen. Die Armee konnte auf die Infrastruktur des »heiligen Krieges« gegen die Sowjetunion zurückgreifen und förderte die Taliban, die mit der Übernahme der Macht in Kabul 1996 den afghanischen Bürgerkrieg beendeten. Zweitens gelten die paschtunischen Taliban mit ihrer islamistischen Ausrichtung als Gegengewicht zu den ethno-nationalistischen Gruppen der Paschtunen in Afghanistan. Diese hatten in den fünfziger und sechziger Jahren Forderungen auf die paschtunischen Gebiete Pakistans erhoben und damit dessen territoriale Einheit bedroht.

Der gemeinsame Feind der USA und Pakistans in den Stammesgebieten sind die Al-Qaida-Kader mit ihren ausländischen Kämpfern. Außerdem kämpft die pakistanische Armee gegen die pakistanischen Talibangruppen der Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP) von Baitullah Mehsud. Pakistan setzt dabei auf eine Strategie des »Teile und Herrsche« und versucht, unter den traditionell zerstrittenen Stämmen, Klans und Unterklassen eigene Allianzen gegen die TTP zu schmieden. Als strategische Verbündete der pakistanischen Armee gelten dagegen die afghanischen Talibangruppen um Mullah Omar, Hekmatyar und Haqqani, die Rückzugsgebiete in den FATA, in der Nordwestgrenzprovinz und in Balutschistan haben. Durch eine Beteiligung dieser Gruppen an der Regierung in Kabul hofft Pakistan, einem wachsenden Engagement Indiens und möglichen ethno-nationalistischen Forderungen der Paschtunen entgegenwirken zu können.

Damit ergibt sich eine widersprüchliche Situation in den FATA. Die amerikanischen Drohnenangriffe richten sich gegen sämtliche militanten Gruppen in der Region, die enge Verbindungen untereinander haben.

Dieses Vorgehen konterkariert aber die Strategie der pakistanischen Streitkräfte. Diese stehen vor dem Dilemma, dass sie die pakistanischen Taliban militärisch bisher nicht besiegen können und die afghanischen Taliban aus politischen Gründen vermutlich nicht besiegen wollen. Pakistanische Sicherheitsexperten verweisen darauf, dass die eigenen Streitkräfte zu schwach seien, um gleichzeitig gegen alle Gruppen in den FATA vorzugehen. Deshalb würden sie sich nur auf jene Gruppen konzentrieren, die sie aktiv bekämpfen können. Die Freiräume für die afghanischen Talibangruppen sind ein Indiz dafür, dass auf Seiten des pakistanischen Militärs nach wie vor die Absicht herrscht, Mitsprache und Kontrolle in Afghanistan auszuüben und auf diesem Wege strategische Tiefe gegenüber Indien zu gewinnen.

Die nationale Ebene: Der Rückbau der Kasernenhofdemokratie

Vor dem Hintergrund des seit über sechzig Jahren schwelenden Konflikts mit Indien um Kaschmir hat die pakistanische Armee ihre innenpolitische Position kontinuierlich ausgebaut. In der Ära Musharraf ähnelte Pakistan einer Kasernenhofdemokratie, in der Politik und Wirtschaft von den Streitkräften dominiert wurden. Der 2004 geschaffene Nationale Sicherheitsrat garantiert den Streitkräften eine verfassungsrechtliche abgesicherte Position im Staat. Die Armee wurde zu einem der zentralen Wirtschaftsakteure und beeinflusste auch maßgeblich die innenpolitischen Debatten über die Rolle der Religion im Staat.

Seit dem Rücktritt Musharraf im August 2008 gibt es Ansätze, die innenpolitische Rolle der Armee zu verringern. Die Armeeführung hat erkannt, dass der Kampf gegen den Terrorismus nur politisch gewonnen werden kann, das heißt nur mit der Legitimation einer demokratisch gewählten Regierung. Der neue Chief of Army Staff (COAS), General Kayani, hat Offiziere aus öffentlichen Einrichtungen abberufen. Die Abgeordneten wurden im Herbst 2008 von

der Armee und dem Geheimdienst ISI erstmals im Parlament über die aktuelle Sicherheitslage unterrichtet, und Premierminister Gilani kündigte an, den Nationalen Sicherheitsrat wieder abzuschaffen. Allerdings gibt es weiterhin keine parlamentarische Kontrolle des Militärs oder des Verteidigungshaushalts. Der Abbau der umfangreichen wirtschaftlichen Privilegien des Militärs dürfte sich als überaus heikles Vorhaben erweisen.

Ebenso schwierig gestaltet sich die Kontrolle des ISI. Den von der Regierung im Juli 2008 angestrebten Versuch, den ISI dem Innenministerium zu unterstellen, brachte die Armeeführung in weniger als 24 Stunden zum Scheitern. Die Ankündigung von Premierminister Gilani Ende November 2008, den politischen Flügel des ISI aufzulösen, sollte das Ende der innenpolitischen Einmischung des Geheimdienstes signalisieren. Mit der im Januar 2009 bekanntgegebenen Einrichtung einer National Commission for Counter Terrorism (NCCT) soll eine stärkere institutionelle Einbindung des ISI erreicht werden, ohne ihn jedoch gänzlich der Aufsicht der Streitkräfte zu entziehen.

Trotz positiver Ansätze dürfte sich aber die Machtbalance zwischen Parteien und Militär auf absehbare Zeit nicht grundsätzlich verschieben. Die Messlatte wird die Frage der parlamentarischen Kontrolle des ISI sein. Allerdings ist nicht zu sehen, wie die Regierung eine solche Kontrolle gegen die Interessen des Militärs durchsetzen könnte. Die Armee kann zwar Zugeständnisse bei der Kontrolle des Budgets oder des Geheimdienstes machen. Die Parteien haben jedoch keinerlei Mittel, entsprechende Reformen gegen den Willen des Militärs durchzusetzen. Das Militär profitiert von der Schwäche der Parteien und agiert weiter als Vermittler im Hintergrund, wie der Kompromiss zwischen Regierung und Opposition im März 2009 zeigte, mit dem der Streit über die Wiedereinsetzung des Obersten Gerichts beigelegt wurde.

Die Binnenstruktur der Armee: Die Rolle der Islamisten

Die vermeintliche Schwäche der Armee in der Auseinandersetzung mit den islamistischen Gruppen wirft die Frage auf, welche Verbindungen zwischen diesen Gruppen und den Sicherheitskräften bestehen und welchen Einfluss islamistische Offiziere in der Armee besitzen. In den achtziger Jahren bildete der ISI die afghanischen Mujahedin mit westlicher Unterstützung für den »heiligen Krieg« gegen die Sowjetunion aus, förderte die Gründung islamistischer Gruppen wie Lashkar-e-Toiba (LeT), die in Kaschmir kämpften, und unterstützte später die Taliban.

Selbst wenn sich die Armeeführung mittlerweile offiziell von den militanten Gruppen distanziert und teilweise die Kontrolle über sie verloren hat, dürfte es in den Streitkräften aufgrund der jahrzehntelangen Verbindungen zu diesen Gruppen eine große Grauzone geben, die von stiller Sympathie bis zur offenen Duldung ihrer Aktivitäten reicht. Wenn der Anteil der islamistisch orientierten Offiziere dem Anteil islamistischer Parteien in Pakistan entspricht, läge er nur zwischen drei bis sechs Prozent. Verschiedene Indizien deuten aber darauf hin, dass er höher sein könnte. Denn erstens hatten die wichtigsten außenpolitischen Krisenherde, in denen Armee und Geheimdienst aktiv waren – Kaschmir und Afghanistan –, in den letzten zwanzig Jahren eine starke islamistische Komponente. Zweitens zeigen Umfragen, dass die pakistanische Gesellschaft in ihren religiösen Einstellungen konservativer geworden ist. Schließlich gibt es auch unter den nationalistischen und liberalen Eliten eine ausgeprägte Hassliebe gegenüber dem Westen und den USA. Beide Entwicklungen werden auch ihren Niederschlag in den Streitkräften gefunden haben. Vor diesem Hintergrund wird an der oft kritisierten militärischen Zurückhaltung der Armee in den FATA eine weitere Dimension erkennbar. Neben der unzureichenden Ausbildung und Ausrüstung wurde bislang der hohe Anteil der Pasch-

tunen in der Armee als Argument angeführt, um zu begründen, warum die Streitkräfte nur zögerlich gegen die Taliban vorgingen. Da das Militär aber zunehmend (paschtunische) Stammesmilizen gegen die Taliban einsetzt, spiegelt die Zurückhaltung nicht nur die ethnischen, sondern vermutlich auch die gewachsenen religiös-konservativen Vorbehalte wider.

Musharraf musste einräumen, dass ehemalige Armee- und ISI-Offiziere militante islamistische Gruppen in den FATA unterstützen. Hochrangige westliche Militärs in Afghanistan sind überzeugt, dass Teile der Taliban vom ISI unterstützt werden. Der Anschlag von Mumbai im November 2008 rückte die Verbindungen zwischen militanten Gruppen wie LeT und den Sicherheitskräften erneut in den Fokus, denn die Attentäter wurden in Azad Kaschmir ausgebildet, das von der pakistanischen Armee kontrolliert wird.

Die Armeeführung steht vermutlich vor einem Dilemma. Sie benötigt weiterhin Teile der afghanischen Taliban für die eigene außenpolitische Agenda und scheut dabei die nötige Auseinandersetzung mit deren Sympathisanten in den eigenen Reihen. Die Höhe des Anteils islamistischer Offiziere ist für die Frage der Sicherung der Nuklearwaffen von höchster Bedeutung. Die USA haben Pakistan beim Aufbau nuklearer Sicherungsvorkehrungen in den letzten Jahren unterstützt und Musharraf hat durch seine personalpolitischen Maßnahmen dafür gesorgt, dass islamistische Offiziere bislang keine entscheidenden Positionen in den Streitkräften einnehmen konnten. Inzwischen rückt aber eine neue Generation von Offizieren nach, die ihre außen- und sicherheitspolitischen Erfahrungen in Krisenherden wie Kaschmir und Afghanistan gesammelt haben. Aufgrund verschiedener Militär- und Wirtschaftssanktionen nach 1990 konnten die USA zu dieser Generation keine Beziehungen aufbauen.

Ausblick

Die internationale Gemeinschaft sollte ihre Beziehungen zu den pakistanischen Streitkräften weiter intensivieren, nicht nur weil sie zentrale Verbündete im Anti-Terrorkampf sind. Nur wenn sich die gemäßigten Kräfte in der Armee durchsetzen, besteht die Aussicht auf einen Wandel ihrer außen- und sicherheitspolitischen Rolle, der für die dauerhafte Stabilisierung der Krisenregion unabdingbar ist.

Mit seiner Annäherung an Indien und den erzielten Vereinbarungen zu Kaschmir hat Musharraf diesen Prozess bereits in Gang gesetzt. Die Anschläge auf die indische Botschaft in Kabul im Juli und in Mumbai im November 2008 waren deshalb vermutlich auch Ausdruck der Widerstände gegen diese liberale Politik der Militärführung und der neuen demokratischen Regierung. Die Gegner dieser Strategie inner- und außerhalb der Streitkräfte wollen zurück zu den alten Frontlinien des indisch-pakistanischen Konflikts, der auch die innenpolitische Dominanz des Militärs legitimierte. Die Anerkennung der Durand-Linie durch Afghanistan würde einen Teil der ethno-nationalistischen Forderungen der Paschtunen gegenüber Pakistan hinfällig machen und damit auch den strategischen Stellenwert der afghanischen Talibangruppen vermindern.

Diese Politik der Entkoppelung der beiden wichtigsten Krisenherde Pakistans sollte bei der Diskussion über einen regionalen Ansatz in Afghanistan nicht aus den Augen verloren werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
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