

Pakistan nach der Flut

Wachsende Instabilität und ein Rückschlag im Kampf gegen den Terror

Christian Wagner

Die Folgen der Flutkatastrophe haben die ohnehin prekäre innenpolitische Stabilität Pakistans weiter geschwächt. Das Versagen der Regierung bei der Krisenbewältigung hat das Ansehen der Parteien und der Demokratie beschädigt. Dabei wirft die Politisierung der Katastrophenhilfe und des Wiederaufbaus die Frage nach künftigen politischen Konstellationen auf. Die bislang schon unzureichende wirtschaftliche Entwicklung des Landes hat unter der Zerstörung der Infrastruktur weiter gelitten. Zugleich ist die Versorgung der Binnenflüchtlinge nicht nur eine humanitäre Aufgabe, sondern auch eine neue sicherheitspolitische Herausforderung für die Streitkräfte. Der Kampf gegen die Taliban wird damit wohl auf dem Status quo verharren, was auch einen Rückschlag für die Stabilisierung Afghanistans bedeutet.

Die Monsun-Niederschläge vom Sommer 2010 haben die größte Flutkatastrophe in der Geschichte des Landes ausgelöst. Rund 20 Millionen der insgesamt 170 Millionen Einwohner Pakistans wurden von den Überschwemmungen in Mitleidenschaft gezogen, die ca. 20 Prozent des nationalen Territoriums – ein Gebiet von der Größe Italiens – erfassten.

Innenpolitische Auswirkungen

Sicherheit

Da viele von der Flut betroffenen Menschen nicht umgehend in ihre zerstörten Dörfer zurückkehren können, ist Pakistan vermutlich mit mehreren Hunderttausend Binnenflüchtlingen konfrontiert. Folge ist, dass die

Migration in Metropolen wie Karatschi zunimmt und Flüchtlingslager eingerichtet werden müssen, um ein Mindestmaß an humanitärer und medizinischer Versorgung zu gewährleisten. Flüchtlingslager sind allerdings ein sicherheitspolitisches Problem, sei es als Brutstätten von Kriminalität oder als Rekrutierungsorte für extremistische Gruppen. Die Streitkräfte stehen deshalb vor einer neuen Herausforderung, denn weder Polizei noch paramilitärische Einheiten werden in der Lage sein, in ausreichender Weise für Recht und Ordnung zu sorgen. Damit wächst die Gefahr, dass die Kapazitäten der Streitkräfte überdehnt werden. Diese befinden sich schon im Kampf gegen die islamistischen Taliban in den Stammesgebieten und gegen die ethno-nationalistische Aufstands-

bewegung in Belutschistan; zudem sind sie wegen gewaltsamer Ausschreitungen zwischen Paschtunen und Mohajjirs in Karatschi eingesetzt. In den nächsten Monaten wird die Gewalt womöglich weiter zunehmen. Befürchten lassen dies Berichte über Plünderungen und Übergriffe auf Hilfstransporte sowie die Ankündigung der Taliban, ausländische Hilfskräfte anzugreifen.

Politik

Die Kritik an Präsident Asif Ali Zardari, der seine Europa-Reise trotz der Flutkatastrophe fortsetzte, hat die innenpolitische Auseinandersetzung zwischen der regierenden Pakistan Peoples Party (PPP) und der oppositionellen Pakistan Muslim League (Nawaz) (PML-N) verschärft. Zugleich wurde das ohnehin geringe Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie des Landes durch die schleppenden staatlichen Hilfsmaßnahmen weiter geschwächt. Dabei richtet sich der Zorn der Menschen gegen Politiker aller Parteien. Ihnen wird vorgeworfen, beim Verteilen von Hilfsgütern vor allem auf Medienwirksamkeit zu achten.

Zu erwarten ist, dass Pakistan vor erbitterten innenpolitischen Auseinandersetzungen mit ungewissem Ausgang steht. Dafür sprechen etwa Forderungen der zur Regierungskoalition gehörenden Muttahida Qaumi Movement (MQM), wonach »patriotische Generäle« intervenieren sollten, oder Berichte von Großgrundbesitzern, die Dörfer überflutet haben, um ihre eigenen Anwesen und Ernteerträge zu retten. Angeprangert wird auch die mangelnde persönliche Spendenbereitschaft führender Politiker. Eine Notstandsregierung oder ein Bruch der Koalition mit anschließenden Neuwahlen wäre indes ein verheerendes innen- und außenpolitisches Signal. Profitieren würden davon vermutlich die islamistischen Parteien. Angesichts der Notlage wäre eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Parteien wünschenswert, doch wird dies durch politischen Dauerzwist und persönliche Rivalitäten erschwert.

Regierung und Opposition haben sich auf die Einrichtung einer unabhängigen Kommission für die Verteilung der Hilfsgelder verständigt. Damit könnte die Politisierung der Flut verringert werden, und die Regierung würde den Sorgen der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich einer transparenten Verwendung der Hilfsgelder Rechnung tragen.

Zugleich versuchen das Militär, die islamistischen Parteien und die Taliban, aus der Flut politisches Kapital zu schlagen. Während der Regierung Versagen vorgeworfen wird, hat die Armee durch ihre Hilfeinsätze weiter an Ansehen in der Bevölkerung gewonnen. Dies zeigt einmal mehr, dass die Streitkräfte eben nicht als Teil des Staates und als ausführendes Organ, sondern als eigenständiger Akteur wahrgenommen werden. Armeechef Ashfaq Parvez Kayani, dessen Amtszeit (auch auf Drängen der USA hin) um drei Jahre verlängert wurde, hat das Militär seit 2007 aus dem öffentlichen Raum zurückgezogen, ohne jedoch dessen außen- und sicherheitspolitischen Einfluss preiszugeben. Ein erneuter Putsch wäre allerdings in mehrfacher Hinsicht kontraproduktiv. Erstens käme es wohl zu einem weiteren Rückschlag im Kampf gegen den Terror, denn die abzusehenden Sanktionen, unter anderem der USA, würden auch die Armee treffen. Zweitens würde ein Putsch Proteste bei den Parteien auslösen und die gegenwärtig ohnehin angespannte Sicherheitslage weiter verschlechtern. Drittens schließlich würden die Streitkräfte ihr positives Image, das sie nach dem Rücktritt von Pervez Musharraf als Armeeeoberbefehlshaber 2007 mühsam aufgebaut haben, wieder verspielen.

Unklar ist, in welchem Ausmaß islamistische Gruppen und Taliban von der Flut profitieren. Nach dem Erdbeben in Kaschmir 2005 kam es zwischen islamistischen und westlichen Organisationen zu einem Wettlauf um Hilfsmaßnahmen, der aber weder den religiösen Parteien des Landes größeren Rückhalt bescherte noch den USA zu einem besseren Ruf in Pakistan verhalf.

Ohnehin ist es problematisch, Islam und Taliban gleichzusetzen. Der Islam in Pakistan ist traditionell von moderaten Sufi-Traditionen geprägt. Deshalb erringen islamistische Kräfte bei Wahlen selten mehr als 3 bis 6 Prozent der Stimmen. Die Aktionsfront der religiösen Parteien (Muttahida Majlis-e-Amal, MMA) erhielt bei der Wahl 2002 zwar erstmals 11 Prozent; allerdings war dies dem Krieg in Afghanistan und den Manipulationen des Militärs geschuldet. Umfragen zeigen, dass die pakistanische Bevölkerung durchaus einen größeren Einfluss der Religion in der Gesellschaft befürwortet, doch ist dies nicht gleichbedeutend mit dem Wunsch nach Talibanisierung. Die vorübergehende Kontrolle der Taliban im Swat-Distrikt 2009 löste Demonstrationen gegen deren Herrschaft und nicht etwa zu ihrer Unterstützung aus. Schließlich finden die Taliban ihre Gefolgschaft vor allem unter den Paschtunen in den Provinzen Khyber Pakhtunkhwa (KP) (früher: North-West Frontier Province, NWFP) und Belutschistan. Unter den landesweit ca. 15 Prozent Paschtunen gibt es aber auch starke säkulare Strömungen, wie die Awami National Party (ANP), die 2008 die Landesregierung in Khyber Pakhtunkhwa übernahm.

Wirtschaft

Das ganze Ausmaß der wirtschaftlichen Zerstörungen durch die Flut wird erst nach Rückgang des Wassers im Herbst deutlich zutage treten. Doch schon jetzt ist klar, dass der »Tsunami in Zeitlupe« die ohnehin unzureichende ökonomische Entwicklung Pakistans weit zurückgeworfen hat. Es wird Jahre in Anspruch nehmen, die verwüstete Infrastruktur wieder aufzubauen. Oberstes Ziel muss dabei die Wiederherstellung der landwirtschaftlichen Produktion sein, gilt es doch, die drohenden Ernteauffälle und die Inflation der Nahrungsmittelpreise zu begrenzen.

Die bisher schon schlechte Energieversorgung in Pakistan ist durch die Flut weiter eingeschränkt worden, was die in-

dustrielle Produktion behindern wird. In der Baumwoll- und Textilerzeugung sind Ausfälle zu erwarten, die massive Exportrückgänge verursachen und Pakistans Zahlungsbilanzprobleme weiter verschärfen werden. Ersten Schätzungen zufolge benötigt das Land in den nächsten Jahren etwa 15 Milliarden Dollar für den Wiederaufbau.

Pakistans Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft wird also deutlich zunehmen. Damit einhergehen dürften Forderungen nach Strukturreformen im Land, etwa bei der Energieversorgung und dem Steuersystem. Pakistan hat eines der geringsten Steueraufkommen weltweit, wobei die Belastung für die unteren Einkommensgruppen – durch direkte wie indirekte Steuern – höher ist als für die wohlhabenden Schichten.

Angesichts der allgegenwärtigen Korruption im Land werden die umfangreichen Hilfen für den Wiederaufbau neue Verteilungs- und Kontrollmechanismen der internationalen Gemeinschaft erforderlich machen. Bereits nach dem Erdbeben von 2005 versickerten mehrere Hundert Millionen Dollar in dunklen Kanälen. Die pakistanische Regierung hat bereits angeboten, mit ausländischen Experten zusammenzuarbeiten, um diesmal eine höhere Transparenz bei der Verwendung der Mittel zu gewährleisten.

Außenpolitische Folgen

Die Folgen der Flut berühren auch die außenpolitischen Konfliktherde im Verhältnis zu Afghanistan und Indien. Die Armee hat zwar keine Kampftruppen aus den Stammesgebieten abgezogen, doch wurden Hubschrauber von dort zur Nothilfe eingesetzt. Der verstärkte Einsatz des Militärs im Innern wird mittelfristig Ressourcen binden, die im Kampf gegen den Terror fehlen. Die von den USA immer wieder angemahnte Offensive der pakistanischen Armee gegen die Hochburgen der Taliban in Nord-Waziristan ist damit auf unbestimmte Zeit verschoben. Vermutlich

werden die USA ihre eigenen militärischen Operationen ausweiten, um den Druck auf die Taliban zu erhöhen. Die amerikanischen Drohnenangriffe stoßen in Pakistans Öffentlichkeit allerdings auf Kritik und könnten die umfangreichen Hilfsmaßnahmen der USA konterkarieren.

Der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) hat im August 2010 deutlich gemacht, dass die größten sicherheitspolitischen Herausforderungen für das Land im Innern liegen. Die Armee sieht aber weiterhin in Indien die größte Bedrohung, weshalb der Großteil der Truppen an der östlichen Grenze stationiert ist. Unter General Kayani kam es nach 2007 zu einer Wende im Verhältnis zu Indien, mit der die Annäherung unter Musharraf weitgehend rückgängig gemacht wurde.

Der wirtschaftliche Wiederaufbau, mit dem eine umfangreiche internationale Hilfe verbunden ist, könnte mittelfristig aber auch eine »Flutdividende« in Form einer verbesserten wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Indien hervorbringen. Sollte Indien nach der Nothilfe auch Unterstützung für den Wiederaufbau anbieten, könnte dies in Pakistan eine neue Debatte zwischen Befürwortern und Gegnern einer ökonomischen Kooperation mit dem großen Nachbarn entfachen. Schon heute gibt es einen beachtlichen Handel zwischen beiden Ländern über Drittstaaten in der Golfregion. Bislang bestanden Widerstände gegen die wirtschaftliche Annäherung an Indien, die an eine Lösung der Kaschmirfrage gekoppelt wurde. Eine neuerliche Diskussion in Pakistan könnte zumindest dazu beitragen, die Dominanz des Militärs in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten zu hinterfragen.

Ausblick

Pakistan ist nach der Flutkatastrophe politisch und wirtschaftlich noch instabiler als zuvor. Angesichts des Ausmaßes an Zerstörung wird der »pakistanische Patient« einer langjährigen internationalen Unterstützung bedürfen, um auch nur den ur-

sprünglichen ökonomischen Stand wieder zu erreichen. Parteien und staatliche Einrichtungen haben indes weiter an Ansehen verloren. Der Einsatz der Armee im Innern bindet militärische Kräfte, weshalb der Kampf gegen islamistische Gruppen bestenfalls auf dem Status quo verharren dürfte.

Im Unterschied zur Flutkatastrophe von 1970 in Ostpakistan, deren unzureichende Bewältigung der dortigen Autonomiebewegung politischen Auftrieb gab, lassen sich gegenwärtig (noch) keine vergleichbaren Krisenprofiteure erkennen. Die Taliban und islamistische Gruppen haben in einigen Regionen kurzfristig sicherlich an Einfluss gewonnen, doch ist fraglich, ob sie sich dadurch langfristig als einheitliche politische Kraft etablieren können. Der Wiederaufbau wird ein Projekt der Regierung und der Parteien mit massiver Unterstützung der internationalen Gemeinschaft sein. Die Bevölkerung will ihre zerstörten Dörfer und die Infrastruktur an Straßen, Brücken und Schulen wieder errichten, was kaum eine Priorität der Taliban sein dürfte. Da sich der Wiederaufbau über Jahre erstrecken wird, können die demokratischen Parteien – vermutlich auch mit Hilfe ihrer Korruptions- und Patronagenetzwerke – das Vertrauen, das sie bei der Flut eingebüßt haben, ansatzweise wieder bei den nächsten Wahlen 2013 zurückgewinnen. Angesichts der unklaren politischen Perspektiven und der wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten wäre dies vermutlich schon ein Erfolg für die demokratische Entwicklung des Landes.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
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