

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Boris Wilke

Pakistan: Der fragile Frontstaat

Die Außen- und Sicherheitspolitik eines
schwierigen Partners

S 47
Dezember 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

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 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen	5
Pakistan am Beginn des 21. Jahrhunderts: Vom Frontstaat zum Schurkenstaat?	7
Die neuen Rahmenbedingungen: Instabile Staatlichkeit, »privatisierte« Außenpolitik	9
Bestimmungsfaktoren	
pakistanischer Außenpolitik	10
Indien: Eine antagonistische Beziehung als Erbe der Staatsbildung	10
<i>Kaschmirkonflikt: Die Verlaufsform des Antagonismus</i>	10
<i>Militär: Zentraler Akteur dank des Antagonismus</i>	11
Afghanistan: Paschtunischer Nationalismus auf beiden Seiten der Grenze	13
Machtpolitische Ambitionen	14
<i>Bündnispolitik</i>	15
<i>Nuklearisierung</i>	17
Moral und Religion in der Außenpolitik	18
Nach dem Kalten Krieg: Privatisierung, Talibanisierung, Moralisierung	20
Indien und Kaschmir: Jihadisierung	20
Afghanistan: Talibanisierung	21
Bündnispolitik: Vor der Differenzierung?	22
Moralpolitik: Ökonomisierung	23
Ausblick: Musharrafs Pakistan als Partner?	25
Abkürzungen	26

**Pakistan: Der fragile Frontstaat.
Die Außen- und Sicherheitspolitik
eines schwierigen Partners**

Seit dem 11. September 2001 ist Pakistan einer der wichtigsten Verbündeten der Vereinigten Staaten im Anti-Terror-Krieg. Der Kooperation Präsident Musharrafs verdankt Washington nicht nur den schnellen Sturz des Talibanregimes, sondern auch die Verhaftung von Hunderten Al-Qaida-Kämpfern in Pakistan, Afghanistan und im schlecht zugänglichen Grenzgebiet beider Länder. Diese Zusammenarbeit hat Tradition, war Pakistan doch schon in den achtziger Jahren als Ausgangsbasis für militärische Operationen der anti-sowjetischen Mudschaheddin der »Frontstaat« des Afghanistankrieges; die erfolgreiche Kooperation zwischen amerikanischer CIA und pakistanischem ISI (Inter-Services Intelligence) wurde seinerzeit dem Sowjetreich zum Verhängnis und trug entscheidend zum Sieg des Westens im Kalten Krieg bei.

Dessenungeachtet gilt Pakistan heute eher als Sorgenkind denn als Partner. Insbesondere die Unterstützung für die Taliban und die Untergrundkämpfer im indischen Teil Kaschmirs sowie die Atomwaffentests (Mai 1998) brachten dem Land den Ruf eines Unruheherdes im westlichen und südlichen Asien ein. Eine wachsende Zahl von Beobachtern sieht Pakistan sogar als Förderer des internationalen Terrorismus und Verbreiter von Massenvernichtungswaffen und insofern als globale Bedrohung.

Von den Akteuren der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik wird Pakistan in erster Linie als Bestandteil von Krisenkonstellationen (Afghanistankrieg, Kaschmirkonflikt, Proliferation) wahrgenommen. Angesichts des unmittelbaren Gefahrenpotentials, das Al-Qaida und transnationale Gewaltakteure darstellen, konzentrieren sich die Bemühungen *kurzfristig* verständlicherweise darauf, sich der Partnerschaft des Landes im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu versichern. Wohl oder übel werden sich diese Bemühungen auch künftig auf die Person Musharrafs und die Institution des Militärs richten müssen. Doch auch wenn Musharraf sowohl innen- wie außenpolitisch wichtige Schritte in Richtung Konsolidierung von Staatlichkeit unternommen hat, ist in der Politik gegenüber Pakistan mittelfristig ein breiterer außen- und sicherheitspolitischer Ansatz

erforderlich, der andere gesellschaftliche Kräfte stärker unterstützt.

Ganz oben auf die Tagesordnung gehört die Frage nach den Ursachen der Irritationen zwischen Pakistan und der westlichen Welt, ebenso die Frage nach geeigneten Wegen, sie auszuräumen. Häufig wird unterschätzt, in welchem hohen Maße die Probleme, die Pakistan bereitet, der verspätet eingeforderte Preis der Waffenbrüderschaft sind. Kriegsbedingte innergesellschaftliche Verwerfungen (von der Kleinwaffenproliferation über die Drogenökonomie bis zum Flüchtlingszulauf) schlagen jedenfalls heute verstärkt auf die Außenpolitik zurück. Hier ist eine größere Empathie für die innenpolitischen Gegebenheiten und mehr Sinn für die innere Logik außenpolitischer Entscheidungsprozesse in Pakistan geboten. Denn *auf mittlere Sicht* werden es die innergesellschaftlichen Dynamiken sein, die Pakistan in Verbindung mit seinem militärischen Potential zu einem Dauerthema werden lassen: Ein labiles politisches Kräfte(un)gleichgewicht zwischen Armee, Islamisten und politischen Parteien, eine Vielzahl gut organisierter und schwerbewaffneter nichtstaatlicher Gewaltakteure sowie eine der höchsten Geburtenraten weltweit stellen innenpolitische Stabilisierungsbemühungen vor beinahe unlösbare Probleme und geben Anlaß zu der Befürchtung, Pakistan könnte dem Versuch erliegen, seine innenpolitischen Dilemmata zu exportieren.

Tatsächlich aber sind die Chancen dafür, daß Pakistan seine »Dauerkrise« überwinden wird, gar nicht so schlecht. Sollte das Land seiner Probleme Herr werden, wird es *auf längere Sicht* zu einem wichtigen Akteur an der Schnittstelle des westlichen und südlichen Asien avancieren. Schon in wenigen Jahrzehnten wird der heute 140 Millionen Einwohner zählende Staat mit der – gemessen an seiner Bevölkerungszahl – größten muslimischen Nation drittgrößtes Land der Welt sein, eine Nuklearmacht, umgeben von den Großmächten (und -märkten) China, Indien und Rußland. Pakistan könnte dann die ihm von seinen politischen Führern zugedachte Stellung als Mittler zwischen West- und Südasiens ausfüllen.

► Zumindest auf mittlere Sicht ist die Entwicklung einer *außen- und sicherheitspolitischen Strategie* gegenüber Pakistan geboten, die über Krisenmanagement hinausgeht und sowohl sicherheits- als auch entwicklungspolitische Fragen umfaßt. Sie sollte Pakistan in seiner Funktion als Scharnier zwischen Südasiens und Westasiens anerkennen und die politische Führung des Landes dazu ermutigen, diese

Funktion zum Nutzen des Landes und seiner Nachbarn auszuüben.

- Kurzfristiges Ziel sollte es sein, den von Musharraf vorsichtig eingeleiteten Kurswechsel in Richtung Zurückdrängung »privater« Gewaltakteure in der Außenpolitik zu unterstützen. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist die Stabilisierung des regionalen Umfelds. In Anbetracht der derzeitigen regionalen Konstellation sollte deutsche und europäische Politik die Priorität auf die pakistanische *Afghanistanpolitik* setzen und Pakistan aktiver und direkter in den Friedensprozeß einbeziehen. So kann die Verbesserung der Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan, die Regelung ihrer Grenzstreitigkeiten sowie die Wiederbelebung und Besteuerung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs am ehesten im Rahmen einer durch eine internationale Präsenz flankierten Lösung in Einklang gebracht werden mit den legitimen Rechten der Paschtunen auf beiden Seiten der Grenze. Die einzufordernde Gegenleistung wäre die effektive und dauerhafte Einstellung der Unterstützung für die Taliban und andere militante Paschtunenmilizen.
- In der für die pakistanische Außenpolitik mindestens ebenso wichtigen *Kaschmirfrage* ist stabilisierende Einflußnahme schwieriger. Deutsche und europäische Politik sollten es aber auf jeden Fall vermeiden, die Causa Kaschmir auf den terroristischen Charakter der derzeit militärisch dominierenden Untergrundkämpfer zu reduzieren. Unterstützenswert ist in jedem Fall eine Verbesserung der Situation der Kaschmiris im indisch wie im pakistanisch regierten Teil. Dafür böte sich eine mit dem völkerrechtlichen Status zu vereinbarende Veränderung des trennenden Charakters der Kontrolllinie an, wie sie auch in mehreren Äußerungen Musharrafs anklingt. Die Initiative der indischen Regierung vom Oktober 2003 scheint in eine ähnliche Richtung zu gehen. Der am 26. November 2003 an der Kontrolllinie in Kraft getretene Waffenstillstand gibt jedenfalls Anlaß zur Hoffnung.
- Erst auf der Grundlage verbesserter Lebensbedingungen der Kaschmiris und des damit verbundenen Legitimitätsgewinns für Pakistan ist Islamabad's Einstellung der Unterstützung für Jihad-Gruppen realistisch.

Pakistan am Beginn des 21. Jahrhunderts: Vom Frontstaat zum Schurkenstaat?

Als die afghanischen Mudschaheddin in den achtziger Jahren von der pakistanischen Grenzstadt Peschawar aus ihre Operationen gegen die sowjetische Interventionsarmee unternahm, war die Welt in Pakistans Hauptstadt Islamabad noch in Ordnung. Pakistan wurde als »Frontstaat« der Freien Welt hofiert und großzügig unterstützt. Die Vereinigten Staaten finanzierten (neben Saudi-Arabien) den Heiligen Krieg der Mudschaheddin gegen die Sowjetarmee, überließen die operative Abwicklung aber vertrauensvoll dem pakistanischen ISI (Inter-Services Intelligence).¹ Die amerikanische Regierung nahm sogar – wenn auch mißbilligend – in Kauf, daß Pakistan unter dem Militärdiktator Zia ul-Haq sein Nuklearprogramm bis an die Grenze der Stationierungsfähigkeit atomar bestückter Raketen entwickelte.

Nach dem Abzug der Sowjets aus Afghanistan drifteten die Interessenlagen und die Ziele der Vereinigten Staaten und Pakistans auseinander.² Während die USA dem afghanischen Bürgerkrieg – aus heutiger Sicht muß man sagen: kurzsichtig – den Rücken kehrten und das Land und die Region sich selbst überließen, versuchte Pakistan mit allen Mitteln, in Kabul eine genehme Regierung durchzusetzen, um seine Westgrenze zu stabilisieren. Auch in der zweiten tragenden Säule seiner Außen- und Sicherheitspolitik: dem indo-pakistanischen Antagonismus in der Kaschmirfrage, betrieb Islamabad in den neunziger Jahren eine ebenso konsequente wie riskante – aus heutiger Sicht muß man ebenfalls sagen: kurzsichtige – Interessenpolitik, die es auf eine Konfrontation mit Indien ankommen ließ. Es tat dies just in einer Dekade, in der Indien infolge seiner Liberalisierungspolitik für den Westen zu einem interessanten Partner wurde. Daher nahm die Unterstützung für Pakistans Position in der Kaschmirfrage merklich ab.³

Mehr noch als die auseinander driftenden Interessenlagen und Ziele sind es die eingesetzten *Mittel*, die Pakistan aus westlicher Sicht von einem Partner- zu einem Problemstaat werden ließen. Der von Islamabad beschrittene Weg einer Delegation der Außen- und Sicherheitspolitik an nichtstaatliche Gruppen islamistischer Provenienz in Afghanistan und Kaschmir geriet zunehmend in Widerspruch zu den Ordnungsvorstellungen der führenden Staaten des internationalen Systems. Dies gilt auch für die weiterhin mit Hochdruck betriebene Politik der Nuklear- und Raketenbewaffnung. Die Ereignissequenz aus Atomwaffentests im Mai 1998, Besetzung der Region Kargil im indischen Teil Kaschmirs durch von Pakistan unterstützte Söldner ein Jahr später und Militärputsch von General Pervez Musharraf am 12. Oktober 1999 führte Pakistan in die internationale Isolation.

Mit seinem Kurswechsel gegenüber den Taliban, denen er am 19. September 2001 mit den Worten »Pakistan kommt zuerst – alles andere ist zweitrangig!« die Unterstützung aufkündigte, hat General Pervez Musharraf sein Land aus der Isolation befreit. Doch der Teilschuldenerlaß durch Washington und die Zusage von Hilfsgeldern in Höhe von drei Milliarden US-Dollar, die Präsident George Bush seinem Amtskollegen Musharraf im Juli 2003 in Camp David gab, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Verhältnis zwischen Washington und Islamabad weiterhin von Mißtrauen geprägt ist. Die pakistanische Führung fürchtet inzwischen gleichermaßen einen überstürzten Rückzug wie ein verstärktes Engagement der USA in Südasien, das sich gegen Pakistans Interessen in der Kaschmirfrage richten könnte. Washington wiederum hegt insgeheim Zweifel an der Entschlossenheit oder zumindest an der Fähigkeit Musharrafs, den außenpolitischen Kurswechsel auch tatsächlich durchzusetzen. Das Wiedererstarken der Taliban im Jahr 2003 weckt Befürchtungen, Islamabad treibe ein doppeltes Spiel und nehme die Neuformierung der Koranschülermilizen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet zumindest billigend in Kauf.

Amerika, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2003 (S 27/2003).

¹ Mohammad Yousaf/Mark Adkin, *The Bear Trap. Afghanistan's Untold Story*, Lahore 1992.

² Robert G. Wirsing, *Pakistan's Security in the »New World Order«: Going from Bad to Worse?*, in: *Asian Affairs*, 23 (1996) 2, S. 101–126.

³ War Indien im Kalten Krieg noch eine schwer einzuschätzende Mittelmacht, sehen die Vereinigten Staaten in ihm mittlerweile mehr und mehr eine regionale Ordnungsmacht. Vgl. hierzu Christian Wagner, *Indiens neue Beziehung zu*

Zusammenfassend können fünf Problemfelder identifiziert werden, auf denen Pakistan Anlaß zur Sorge gibt:

1. *Kaschmirkonflikt*: Viermal haben Pakistan und Indien bereits Krieg um Kaschmir geführt. Seit 1989 unterstützt Pakistan Untergrundkämpfer im indischen Teil, um über eine Konflikteskalation sukzessive die Internationalisierung der Streitfrage und die Revision des Status quo zu erreichen. Diese Strategie hat die südasiatische Region destabilisiert. Der Anschlag auf das indische Parlament am 13. Dezember 2001 durch die von Pakistan aus operierenden Jihad-Gruppen *Lashkar-i-Toiba* und *Jaish-i-Muhammad* führte sogar zu einer Krieg-in-Sicht-Krise, die schließlich von Washington entschärft wurde.
2. *Instabile Staatlichkeit*: Militärregierungen sind in Pakistan die Regel, nicht die Ausnahme. Ungeachtet der Wahlen zur Nationalversammlung im Herbst 2002 liegt das Machtzentrum nach wie vor bei der Armeeführung um Musharraf. Bis jetzt ist kein Ende der »Dauerkrise«⁴ absehbar, die Pakistan seit der kriegerischen Abspaltung Bangladeschs im Jahr 1971 lähmt. Die Wirtschaftsmetropole Karatschi, in der im Januar 2002 der amerikanische Journalist Daniel Pearl entführt und ermordet wurde, ist nach über 15 Jahren Bürgerkrieg unregierbar. Traditionell gilt dies auch für die autonomen »Stammesgebiete« an der Grenze zu Afghanistan; seit Juni 2003 werden sie im Rahmen des Anti-Terror-Kampfes erstmals von der pakistanischen Armee heimgesucht – eine Operation mit ungewissem Ausgang!
3. *Islamistische Kräfte*: Als Folge der in den achtziger Jahren mit amerikanischer Unterstützung betriebenen Politik einer Islamisierung von Staat und Gesellschaft sind religiöse Organisationen erstarkt, die das Ziel einer religiösen Erneuerung des Landes verfolgen und sich dabei auch gewaltsamer Mittel bedienen. Diese Gruppen haben sich nach Ansicht von Präsident Musharraf zu einem »Staat im Staate« entwickelt.⁵ Die in der *Mutthida Majlis Amal* (MMA) zusammengeschlossenen gemäßigten islamistischen Parteien haben bei den Wahlen im Oktober 2002 hohe Gewinne verzeichnet und sind zur wich-

⁴ Vgl. Citha D. Maaß, *Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2001 (S 34/2001).

⁵ So formulierte es Musharraf in seiner vielbeachteten Rede am 12. Januar 2002, in der er auf dem Höhepunkt indisch-pakistanischer Spannungen den gewaltbereiten Islamisten den Kampf ansagte.

tigsten parlamentarischen Oppositionsgruppe aufgestiegen. In der strategisch wichtigen Nordwestgrenzprovinz und in der Provinz Belutschistan stellen sie sogar die Regierung. Befürchtungen, er könnte die MMA auch in Islamabad an der Regierung beteiligen und die Demokratisierung auf dem Altar des Islamismus opfern, versuchte Musharraf vor seiner USA-Reise im Juni 2003 mit der Versicherung zu zerstreuen, er werde eine Talibanisierung seines Landes nicht zulassen.⁶

4. *Internationaler Terrorismus*: Seit Januar 2002 operieren Teile der militanten islamistischen Gruppen gemeinsam mit versprengten Al-Qaida-Kämpfern. Selbst Musharraf hält es für möglich, daß sich Osama bin Laden und andere Al-Qaida-Kader im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet aufhalten. Ähnlich wie die aus Flüchtlingslagern in Pakistan stammenden Taliban genießen sie in Teilen der Bevölkerung Sympathie. Auch die legalen islamistischen Parteien haben teils enge Verbindungen zu den Taliban. Es gibt ebenfalls Hinweise für die Protektion durch Armee- und Geheimdienstkreise.⁷
5. *Nukleare Proliferation*: Nicht erst seit Pakistan sich im Mai 1998 zur Nuklearmacht erklärt hat, steht es im Verdacht nuklearer Weiterverbreitung. Die Instabilität des Landes und die Stärke islamistischer Kräfte mit Verbindungen zum internationalen Terrorismus nähren im Westen die Furcht vor einer »terroristischen Bombe«. Daß zumindest die Proliferation in Drittländer keine abwegige Möglichkeit ist, belegen die Sanktionen, die von der US-Regierung im April 2003 gegen die pakistanische Nuklearfirma Khan Research Laboratories verhängt wurden – nach offizieller Lesart wegen des Austausches von Trägertechnologie mit Nordkorea.⁸ Präsident Musharraf hat inzwischen eingeräumt, daß Pakistans Raketenprogramm in der Vergangenheit durch Nordkorea unterstützt wurde, während er ein »Tauschgeschäft« in nuklearer Technologie

⁶ Vgl.: President Hints at Giving Up Army Office. Talibanization Won't Be Allowed, in: Dawn (Karachi), 23.6.2003, S. 1.

⁷ Vgl. Tim Judah, *The Taliban Papers*, in: Survival, 44 (2002) 1, S. 69–80; Aqil Shah, *Our Deeply Flawed Afghan Policy*, in: Dawn (Karachi), 13.7.2003, S. 6, sowie das Editorial: »The Military Must Act Quickly«, in: The Daily Times (Internet), 1.9.2003.

⁸ Vgl. US Orders Sanctions against Pakistani Lab, in: International Herald Tribune, 2.4.2003; US Explains Pakistan Sanctions, in: BBC News (Internet), 3.4.2003, sowie: The Pakistani–North Korean WMD Axis, in: Indian Defence Review, April 2003, S. 120–124.

vehement in Abrede stellt.⁹ Umgekehrt hat der Iran in jüngster Zeit entschieden bestritten, von Pakistan je Nuklearhilfe erhalten zu haben.

Die neuen Rahmenbedingungen: Instabile Staatlichkeit, »privatisierte« Außenpolitik

Auf der Suche nach Erklärungen für den außenpolitischen Weg, den Pakistan in den letzten fünfzehn Jahren eingeschlagen, und für die Irritationen, die Pakistan damit in der westlichen Welt hervorgerufen hat, ist es hilfreich, sich die strukturellen weltpolitischen Veränderungen zu vergegenwärtigen. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Welt unübersichtlicher geworden. An die Stelle der Blockzugehörigkeit, die im Zeitalter der Systemauseinandersetzung primär die Bedrohungsperzeptionen bestimmte, sind heute ungleich komplexere Ordnungskriterien getreten. Als größte Gefahren für die internationale Sicherheit gelten derzeit der internationale Terrorismus, »schlechtes Regieren«, das staatliche Strukturen untergräbt und gewaltkompetenten nichtstaatlichen Akteuren Handlungsräume eröffnet, sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Spätestens seit den monströsen Terroranschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon ist das Verhalten in bezug auf diese für die Stabilität des internationalen Systems als zentral wahrgenommenen Fragen der entscheidende Indikator für die politische Kreditwürdigkeit einer Regierung und eines Staates.

Die neuen Kriterien zur Sortierung der Staatenwelt stellen weit stärker auf die innere Verfaßtheit der Staaten ab. Sie tun dies just in einem historischen Moment, in dem Staatlichkeit auf breiter Front unter Druck gerät und weiter denn je von ihrer Konsolidierung entfernt ist.¹⁰ Zumal für die Staaten der sogenannten Dritten Welt brachte das Ende des Ost-West-Konflikts nicht nur einen Verlust an Orientierung mit sich, sondern auch den Wegfall oder zumindest die drastische Reduzierung der politischen Unterstützungsrente.

Der Weg in die Schattenliberalisierung und zur Reduzierung des Staatsapparates hat Folgen nicht nur

für die innenpolitische Handlungsfähigkeit, sondern auch für das Außenverhalten der Staaten. Er läuft einem außen- und sicherheitspolitischen Leitbild zuwider, das bisher allen Bedrohungsperzeptionen gemein war und sich in Ausdrücken wie »Staatsräson«, »nationales Interesse« oder »Bedrohung der nationalen Sicherheit« manifestiert. In diesem Leitbild wird die Abwesenheit von Bedrohung als ein im doppelten Sinne staatliches Gut begriffen: Sicherheit durch und für den Staat. Dieses uns so vertraute, aber auf zahlreichen Voraussetzungen beruhende »staatszentrierte« Sicherheitsverständnis, das Ergebnis einer historischen Entwicklung ist, die man als »Verstaatlichung« von Sicherheit bezeichnen könnte, wird durch die gegenwärtig zu beobachtenden Prozesse des Staatszerfalls unterminiert. Nicht nur die einzelnen Bürger versuchen, jenseits des Staates (private) Sicherheit zu organisieren, auch der Staat selbst kann sich gewaltkompetenter Gruppen bedienen, um außen- und sicherheitspolitische Ziele zu verwirklichen: er »privatisiert« seine Außenpolitik.

Pakistan ist hierfür ein Paradebeispiel. Seine Regierungen haben auf die weltpolitischen Veränderungen mit einer konsequenten, aber riskanten Politik der Delegation von Außen- und Sicherheitspolitik reagiert und sich nichtstaatlicher Organisationen islamistischer Provenienz bedient, um außenpolitische Interessen durchzusetzen.

⁹ Musharraf Says N Korea Links Over, in: BBC News (Internet), 11.7.2003.

¹⁰ Vgl. hierzu Beatrice Hibou (Hg.), *La privatisation des Etats*, Paris 1999, sowie Klaus Schlichte/Boris Wilke, *Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Die Zukunft des Regierens in der »Dritten Welt«*, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 7 (2000) 3, S. 359–384.

Bestimmungsfaktoren pakistanischer Außenpolitik

In der Folge werden vier langfristige, strukturelle Determinanten der pakistanischen Außen- und Sicherheitspolitik unterschieden, auf welche die im nächsten Abschnitt (S. 20ff) näher beleuchteten veränderten Rahmenbedingungen »privatisierter« Außenpolitik wirken: das antagonistische Verhältnis zum Nachbarn Indien im Kaschmirkonflikt, das Verhältnis zum Nachbarn Afghanistan, Pakistans machtpolitische Ambitionen und die moralische Dimension seiner Außenpolitik. Diese Determinanten bilden in idealtypischer Manier das Grundgerüst pakistanischer Außenpolitik, die sich im konkreten Entscheidungsprozeß unterschiedlich darstellt.

Indien: Eine antagonistische Beziehung als Erbe der Staatsbildung

Daß die konfliktreiche Beziehung zu Indien die pakistanische Außen- und Sicherheitspolitik mehr als alles andere bestimmt hat, ist fast schon ein Gemeinplatz. Aus ihm folgt im Umkehrschluß, daß der indisch-pakistanische Konflikt nicht auf einen Aspekt reduzierbar ist, etwa auf Kaschmir. Dieser Zankapfel liegt zwar im Zentrum dieses Konfliktes, doch ist nicht Kaschmir die Ursache der indisch-pakistanischen Spannungen. Der Kaschmirkonflikt ist umgekehrt eine Folge und Verlaufsform des indisch-pakistanischen Antagonismus. Die Fehldeutung dieser Kausalbeziehung kann zu einer Fehleinschätzung sowohl der Chancen für eine Beilegung des Konfliktes wie auch des Grundmusters pakistanischer Außenpolitik verleiten.¹¹

Für den indisch-pakistanischen Antagonismus entscheidend ist die Tatsache, daß der Kampf um die politische Unabhängigkeit der Völker Südasiens vom Grundkonflikt zwischen den politisierten Mittelschichten der Hindus und Muslime geprägt wurde, die jeweils eigene Organisationen gründeten: den von Hindus dominierten Indischen Nationalkongreß und die Muslimliga. Während letztere sich als Interessen-

organisation der muslimischen Minderheit auf dem Subkontinent verstand und Hindus und Muslime als »zwei Nationen« begriff, lehnte ersterer als säkulare Organisation die Gleichsetzung von Politik und Religion explizit ab. Die hinduistisch dominierte Führung des Nationalkongresses wurde zur politischen Führungsschicht des Vielvölkerstaates Indien, von dessen Staatsgebiet entgegen den politischen Vorstellungen des Kongresses die mehrheitlich von Muslimen bewohnten Provinzen jedoch ausgeschlossen blieben. Auf dem Territorium dieser Provinzen gründete die Muslimliga unter Führung des in Pakistan *Qaid-i Azam* (»Vater der Nation«) genannten *Mohammed Ali Jinnah* die Islamische Republik Pakistan als Heimstatt der Muslime, die zunächst aus zwei, durch knapp 2000 Kilometer indischen Staatsgebietes getrennten Teilen bestand. Mit dieser Regelung wurde der Grundkonflikt innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung nicht gelöst, sondern nur auf eine andere, zwischenstaatliche Ebene gehoben: Als äußerer Gegensatz zwischen dem sich als säkular verstehenden Indien und der Islamischen Republik Pakistan bestimmt er bis heute das Verhältnis der beiden Nachbarstaaten.

Kaschmirkonflikt: Die Verlaufsform des Antagonismus

Aus zwei Gründen steht dieser äußere Gegensatz bis heute einer kooperativen Beziehung zwischen Indien und Pakistan im Wege. *Erstens* war die Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit trotz des kampflosen Abzugs der Kolonialmacht alles andere als ein friedlicher Akt – vielmehr mußten über zehn Millionen Menschen auf die »richtige« Seite der neuen Grenze flüchten, um den befürchteten Repressalien gegen Angehörige der jeweils verbleibenden Minderheit zu entgehen; knapp eine Million von ihnen wurde dennoch Opfer von Massakern und Pogromen. »Gelöst« wurde der Konflikt damit nicht, auch nicht im Sinne der »Zwei-Nationen-Theorie«, da bis heute fast ebenso viele Muslime in Indien wohnen wie in Pakistan, auch wenn sie dort fast ausnahmslos zur Unterschicht gehören.

¹¹ Vgl. für eine ähnliche Einschätzung Satu P. *Limaye*, *Mediating Kashmir: A Bridge Too Far*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (2003) 1, S. 157–167.

Zweitens eskalierte schon kurz nach der Staatsgründung, deren opferreiche Begleitumstände sich bereits tief in das Bewußtsein der betroffenen Menschen eingegraben hatten, der Konflikt um das zu drei Vierteln von Muslimen bewohnte, aber von einem hinduistischen Maharadscha regierte Fürstentum Kaschmir, das bis dahin den Status eines eigenständigen Protektorats innegehabt hatte. Sowohl Indien als auch Pakistan erhoben im Einklang mit ihren kontradiktorischen Staatsgründungsmythen Anspruch auf dieses strategisch wichtige Gebiet, dem sie bereits wenige Wochen nach der Unabhängigkeit auf kriegerischem Wege Geltung zu verschaffen suchten. Kaschmir wurde so zum handfesten Streitobjekt eines postkolonialen Elitenkonflikts.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß Kaschmir in Pakistan keine außenpolitische Frage ist, sondern eine innenpolitische, analog zur deutsch-deutschen Frage während der deutschen Teilung. Die Zugehörigkeit des mehrheitlich muslimischen Kaschmirs, zumal seines muslimischen Kernlands um die Hauptstadt Srinagar, zum indischen Staatsverband gilt in Pakistans als unvereinbar mit Geist und Buchstaben der Zwei-Nationen-Theorie, nach deren Logik die Teilung des Subkontinents 1947 vollzogen worden war. Pakistan geht es daher in seiner Kaschmirpolitik nur vordergründig um die Veränderung des territorialen Status quo oder die Rechte der mehrheitlich muslimischen Kaschmiris¹² – tatsächlich führt das Land im Kaschmirkonflikt den Staatsgründungskonflikt mit dem indischen Nationalkongreß fort. Aus diesem Grunde ist Pakistans Außenpolitik »indozentrisch«¹³ – und nicht kaschmirzentrisch. Pakistan kämpft weiterhin um die Anerkennung der Theorie der zwei Nationen und seiner *raison d'être*: das muslimische Gegenstück zum hinduistischen Indien zu sein.

Der dahinterstehende Missionsgedanke weist Pakistan – ähnlich wohl nur Israel – als »ideologischen

Staat« aus. Seine Außenpolitik ist in diesem Sinne Teil eines nationalen Erfüllungsprogramms. Überdies wurde seine Außen- und Sicherheitspolitik unter dem Eindruck einer permanenten Gefährdung der staatlichen Integrität formuliert. In seiner ursprünglichen Form als »Flügelstaat« mit West- und Ostprovinz war das Land militärisch nicht zu verteidigen – und es war, wie sich herausstellte, politisch nicht überlebensfähig! Die Abspaltung des östlichen Landesteils, die durch Indiens militärische Intervention ermöglicht wurde, hinterließ nicht nur ein Trauma, das der innenpolitischen Aufarbeitung harrt, sie nährt auch bis heute die Furcht vor einem als übermächtig empfundenen Nachbarn, der in Südasien die Rolle einer uneingeschränkten Vormacht übernehmen will.¹⁴ Ein erheblicher Teil der Bevölkerung sieht das Land in beinahe ständig drohender Gefahr des Zerfalls von innen oder der Zerstörung von außen.¹⁵ Die zahlreichen gewaltsamen Krisen Pakistans – die blutige Teilung, die Kaschmirkriege mit Indien, die kriegerische Abspaltung Bangladeschs und die Nuklearisierung des Subkontinents – haben diese eigentümliche Furcht um die nationale Sicherheit aufkommen lassen.¹⁶

Militär: Zentraler Akteur dank des Antagonismus

Mit dem Militär hat von Beginn an ein Akteur Pakistans Außen- und Sicherheitspolitik im allgemeinen und die Indienpolitik im besonderen bestimmt, der Pakistan nicht nur in einer permanenten, zumeist nur latenten kriegerischen Auseinandersetzung mit dem großen Nachbarn im Osten *sieht*, sondern diese auch aktiv führt.¹⁷ Die prekäre sicherheitspolitische Lage, in der sich Pakistan seit seiner Staatsgründung befindet, hat es dem Militär ermöglicht, seine korporativen Gruppeninteressen mit denen des Staates und der Nation gleichzusetzen. So wurden der indisch-pakistanische Gegensatz und der Kaschmirkonflikt für die pakistanische Armee zum Einfallstor in den Raum der

12 Offiziell fordert Pakistan im Einklang mit einer UN-Resolution aus dem Jahre 1949 eine Volksabstimmung über den Beitritt Kaschmirs zu Indien oder Pakistan. Entsprechend betrachtet Islamabad die von ihm regierten Teile Kaschmirs als unabhängigen Staat (»Freies Kaschmir«) bzw. als lediglich unter seiner Verwaltung stehend (»Nördliche Gebiete«). Indien hingegen sieht den Bundesstaat »Jammu und Kaschmir« (J&K) als integralen Bestandteil seiner Republik. Es beruft sich dabei auf die völkerrechtlich umstrittene Beitrittserklärung des kaschmirischen Maharadschas aus dem Jahr 1947.

13 Isabelle Cordonnier, *Les enjeux régionaux autour de Pakistan*, in: *Politique Étrangère*, (2002) 2, S. 286.

14 Robert Siegfried, *Die indisch-pakistanischen Beziehungen*, in: Peter Hazdra (Hg.), *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, Wien 2002, S. 53–63.

15 Vgl.: Most Pakistanis See India As Enemy State: Poll, in: *Dawn* (Karachi), 18.8.2003, S. 3.

16 Saba Gul Khattak, *Security Discourses and the State in Pakistan*, in: *Alternatives*, 21 (1996), S. 341–362.

17 Ian Talbot, *Does the Army Shape Pakistan's Foreign Policy?*, in: Christophe Jaffrelot (Hg.), *Pakistan: Nationalism without a Nation?*, London 2002, S. 311–335.

innen- und außenpolitischen Entscheidungsprozesse. Ohne den indisch-pakistanischen Antagonismus hätte die Armee ein deutlich geringeres politisches Gewicht.¹⁸

Seit den fünfziger Jahren wurden alle zentralen außen- und sicherheitspolitischen Weichenstellungen – allen voran die Allianzen mit den USA – von der zivilen und militärischen Bürokratie vorbereitet und vollzogen. Gewählte Politiker wurden aus den Entscheidungsprozessen bewußt herausgehalten. Dies hat zu einer sehr spezifischen Sichtweise von nationaler Sicherheit geführt. Die Vorstellung etwa, daß die pakistanische Afghanistanpolitik ganz auf die Schaffung »strategischer Tiefe« gegenüber Indien ausgerichtet sein müsse, ist eine typische Ausgeburt militärischen Denkens.¹⁹ Darüber hinaus konnte das Militär seine Berufsinteressen wahren und sich über die Monopolisierung außen- und sicherheitspolitischer Kernentscheidungen ökonomisch verwertbaren Zugang zum politischen Prozeß im umfassenden Sinne verschaffen. Die außenpolitischen Weichenstellungen trugen dem militärischen Establishment handfeste ökonomische Privilegien ein.²⁰

Doch es geht nicht nur um die Sicherung von Pfründen: Auch nach der Übergabe der Regierungsverantwortung an zivile Regierungen nimmt die Armeeführung in den als vital für die nationale Sicherheit angesehenen Fragen – der Kaschmirfrage, dem Afghanistankrieg und dem Nuklearprogramm – ein Vetorecht in Anspruch.²¹ Die Konferenz der Korpskommandeure des Heeres, die offiziell lediglich Empfehlungen abgibt, fungiert de facto in allen außen- und innenpolitischen Fragen von in diesem

Sinne nationalem Interesse als höchstes Entscheidungsgremium.²²

Die politische Bedeutung der Konferenz der Korpskommandeure reflektiert Ursache und Ausmaß der Dominanz, die das Heer inzwischen gegenüber den anderen Teilstreitkräften ausübt. Wichtiger noch als diese Dominanz, für die es auch militärstrategische Gründe gibt, ist allerdings die interne Ausdifferenzierung der Armee. Eine herausragende Rolle gerade in der Kaschmirpolitik spielt der Kommandeur des 10. Korps in Rawalpindi, das nicht nur für die Sicherung der benachbarten Hauptstadt Islamabad, sondern auch für die operative Sicherung der Kontrolllinie zuständig ist, die zwischen den beiden Teilen Kaschmirs verläuft.²³ Federführend im klandestinen Segment der operativen Kaschmirpolitik ist der *Inter-Services Intelligence (ISI)*. Dieser Nachrichtendienst ist in den Leitungsfunktionen mit Armeeeoffizieren besetzt und nur formell dem Premierminister unterstellt. De facto ist der ISI durch zivile Regierungen nicht zu kontrollieren und hat wiederholt innen- wie außenpolitisch gegen gewählte Regierungen agiert.²⁴ Der ISI war über Jahre ein politisches Instrument der Armeeführung, das für die innenpolitische Einflußnahme eine *political cell* und für die operative Durchführung der Kaschmirpolitik eine *Kashmir cell* unterhielt.²⁵

18 Boris Wilke, *State-formation and the Military in Pakistan. Reflections on the Armed Forces, Their State and Some of Their Competitors*, Hamburg: Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Universität Hamburg, 2001 (Working Paper 2/2001).

19 Für eine weitsichtige Kritik: Ayesha Siddiqa-Agha, *Afghan Policy: Time for a Review*, in: Dawn, 28.7.2001, S. 7.

20 Ayesha Siddiqa-Agha, *Power, Perks, Prestige and Privileges: Military's Economic Activities in Pakistan*. Paper presented at the International Conference on »Soldiers in Business: Military As an Economic Actor«, Jakarta, 17.–19.10.2000.

21 Wer dieses Vetorecht durch eine »populistische« Politik in Frage stellt und nicht erkennbar einen Ausgleich mit den Armeee-Interessen sucht, riskiert eine finale Konfrontation, wie das Beispiel des 1999 durch einen unblutigen Putsch gestürzten Premierministers Nawaz Sharif zeigt. Vgl. Talbot, *Does the Army Shape Pakistan's Foreign Policy?* [wie Fn. 17], S. 312.

22 Vgl. A. R. Siddiqi, *College of Corps Commanders*, in: Dawn (Karachi), 17.8.2003, S. 2. Nach dem Vorbild der türkischen Verfassung (in der bis 2003 geltenden Fassung) will Musharraf diesen Zustand im dialektischen Sinne aufheben: An die Stelle der Kommandeurskonferenz soll von Verfassungen wegen der Nationale Sicherheitsrat treten, in dem neben der Armee auch die Chefs der anderen Streitkräftegattungen, der Premierminister, einige Kabinettsminister und der Oppositionsführer vertreten sind. Die entsprechende Verfassungsänderung vom Herbst 2002 harret aber noch ihrer Umsetzung in die Praxis.

23 Amélie Blom, *The »Multi-Vocal States: The Policy of Pakistan in Kashmir*, in: Jaffrelot (Hg.), *Pakistan: Nationalism without a Nation?* [wie Fn. 17], S. 283–309.

24 Bibanda M. Chengappa, *The ISI Role in Pakistan's Politics*, in: *Strategic Analysis* (Neu-Delhi), 23 (2000) 11, S. 1857–1878. Bezeichnend ist, daß die Kontrolle über den ISI, die Premierminister Nawaz Sharif während seiner zweiten Amtszeit gegen die Regel ausüben konnte, in eine Konfrontation zwischen ISI und der Military Intelligence führte, die am Vorabend des Putsches von General Pervez Musharraf beinahe zu einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen beiden Organisationen eskaliert wäre; vgl. dazu dies., *Pakistan's Fourth Military Takeover*, in: *Strategic Analysis* (Neu-Delhi), 23 (1999) 9, S. 1435–1447.

25 Mohammed Waseem, *Dialectics between Domestic Politics and Foreign Policy*, in: Jaffrelot (Hg.), *Pakistan: Nationalism without a Nation?* [wie Fn. 17], S. 263–282 (266).

Diese Form der Spezialisierung zeigt, in welchem Maße die Armeeführung durch den indisch-pakistanischen Antagonismus zu einem politischen Akteur geworden ist. Jeder Versuch, an ihr vorbei einen außenpolitischen Kurswechsel zu vollziehen, wäre zum Scheitern verurteilt.

Das Militär dominiert in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, nicht das Außenamt, das *de lege* für die Außenpolitik des Landes verantwortlich zeichnet, spätestens seit Mitte der sechziger Jahre aber nur noch eine nachgeordnete Rolle spielt.²⁶ Die Zurückdrängung der außenpolitischen Fachleute ist die Ursache dafür, daß die zivil-diplomatische Komponente unterentwickelt ist. Das gilt seit 1990 besonders in der Kaschmir- und Afghanistanfrage.

Direkt auf die Militärdominanz zurückzuführen sind auch die fiskalischen Zwänge, die der äußerst intransparente pakistanische Militärhaushalt dem Land auferlegt: Ein Anteil der Militärausgaben von mindestens sechs Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) läßt eine Diskussion über die sicherheitspolitische Prioritätensetzung als sehr dringlich erscheinen.²⁷ Zuvor müßte dem pakistanischen Elektorat allerdings transparent werden, daß innen- und außenpolitischer Gestaltungsspielraum vorhanden ist. Solange die korporativen Interessen des Militärs als sakrosankt gelten können, weil eine unmittelbare außenpolitische Bedrohung gegeben ist oder zu bestehen scheint, wird der Militärhaushalt tabu bleiben. Dennoch müssen langfristig genau hier Versuche ansetzen, pakistanische Außenpolitik zu reformieren.

Afghanistan: Paschtunischer Nationalismus auf beiden Seiten der Grenze

Die zweite Säule der pakistanischen Außenpolitik, die das Land in Konflikt mit regionalen und globalen Mächten gebracht hat, ist die finanzielle, logistische und militärische Unterstützung der Taliban. Schon mit seiner diplomatischen Anerkennung der Talibanregierung stand Pakistan beinahe allein – lediglich von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten wurden die an die Macht gelangten Religionschüler noch anerkannt. Trotzdem ist die Tali-

banpolitik der neunziger Jahre kein Ausrutscher. Sie steht in einer Tradition pakistanischer Außenpolitik, die seit Beginn der siebziger Jahre darauf abzielt, in Kabul pakistanfreundliche, paschtunische Kräfte zu stützen.²⁸ Mit dieser Strategie wollte Islamabad zwei Probleme auf einen Schlag lösen: die Tatsache der Nichtanerkennung der als *Durand-Linie* bezeichneten pakistanisch-afghanischen Grenze durch die Regierungen in Kabul und die Sprengkraft des irredentistischen Nationalismus der Paschtunen auf beiden Seiten der Grenze.

Die Nichtanerkennung der Grenzlinie, die von der britischen Kolonialmacht gezogen und vom afghanischen König im Jahr 1893 akzeptiert worden war und die für Kabul wegen des Auslaufens der Geltungsfrist dieses Vertrages seit 1993 als ungültig gilt,²⁹ verschafft Pakistan neben der Kontrolllinie in Kaschmir eine zweite umstrittene Staatsgrenze. Schon allein wegen des alles beherrschenden indisch-pakistanischen Gegensatzes lag es für das sicherheitspolitische Establishment in Pakistan nahe, zur Vermeidung eines Zwei-Fronten-Krieges Maßnahmen defensiv-präventiven Charakters zu erwägen.³⁰

Doch es handelt sich bei dem Streit um die Durand-Linie nicht um eine reine Territorialfrage, die durch ein internationales Schiedsverfahren gelöst werden könnte. Wie die Kontrolllinie durchtrennt auch die Durand-Linie willkürlich traditionelle Siedlungsgebiete und Wirtschaftsregionen, und dies in einer Region, in der staatliche Grenzen im Alltag keine Bedeutung haben. Die paschtunische bzw. pathanische Bevölkerung bewegt sich frei über die zum größten Teil unmarkierte Staatsgrenze, zumal die autonomen »Stammesgebiete« (*tribal areas*) auf der pakistanischen Seite einen verfassungsmäßigen Sonderstatus haben und von Islamabad als Enklave anerkannt sind.³¹ Am treffendsten ist die afghanisch-

²⁸ Die Paschtunen – in Pakistan als Pathanen bezeichnet – bilden mit etwa vierzig Prozent der Bevölkerung die größte der ethnischen Gruppen Afghanistans; sie siedeln hauptsächlich in den grenznahen Gebieten; vgl. Conrad Schetter, *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*, Berlin 2003.

²⁹ Vgl. Syed Saleem Shahzad, *The Ghost of Greater Afghanistan – New Afghanistan Maps Includes Big Pakistani Cities*, in: *South Asia Tribune* (Internet), 26.10.2003.

³⁰ Robert G. Wirsing, *Pakistan's Security under Zia, 1977–1988. The Policy Imperatives of a Peripheral Asian State*, New York 1991, S. 20.

³¹ Die Paschtunen siedeln traditionell in den an Afghanistan angrenzenden Provinzen Nordwestgrenzprovinz und Belutschistan, auch wenn sie inzwischen über ganz Pakistan verstreut sind. Das gilt auch für die ca. drei Millionen Paschtu-

²⁶ Ebd., S. 270.

²⁷ Ayesha Siddiqa-Agha, *Political Economy of National Security*, in: *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 37 (2002) 44–45, S. 4545–4549.

pakistanische Grenze mit der Trias »rechtlich umstritten, politisch umkämpft und sozial nicht existent« umschrieben. Die pakistanische Armee hat die Stammesgebiete nach offiziellen Angaben erstmals im Rahmen der Anti-Terror-Operationen betreten. Im Juni 2003 wurde bekannt, daß die Armee in einigen Gebieten mit Zustimmung der lokalen Bevölkerung Entwicklungsmaßnahmen im Infrastrukturbereich plant.³²

Der Nationalismus der paschtunischen Bevölkerung, dessen Aufkommen in den sechziger und siebziger Jahren für sich genommen keine Besonderheit ist, erlangte durch die umstrittene Grenzfrage und die auf sie gestützten gesellschaftlichen Verhältnisse eine besondere Sprengkraft. Daß die paschtunischen Nationalisten sich zu einem Zeitpunkt als sozialistisch oder kommunistisch gerierten, als Afghanistan unter sowjetischen Einfluß geriet, verstärkte die Sorgen des pro-westlichen pakistanischen Establishments. So lag es nahe, unter den Paschtunen in Afghanistan anti-kommunistische religiöse Kräfte zu unterstützen, was sich in den achtziger Jahren als lohnenswerte Investition erweisen sollte, die heute freilich von vielen als Hypothek empfunden wird. Ein Problem der inneren Entwicklung Afghanistans bzw. Pakistans wurde so zu einer außen- und sicherheitspolitischen Frage mit zunächst regionaler, später dann globaler Tragweite.

Die Kenntnis dieses Zusammenhangs nimmt der pakistanischen Talibanpolitik viel von ihrer vermeintlichen Irrationalität. Auch angesichts der ungünstigen geopolitischen Lage Pakistans hatte die Sicherung der Westgrenze und die Eindämmung secessionistischer Bestrebungen der dort lebenden Bevölkerung Priorität.³³

Machtpolitische Ambitionen

Die umstrittenen und unsicheren West- und Ostgrenzen und die Lage der Staaten in der Region geben der geopolitischen Situation Pakistans eine besondere Bedeutung. Außergewöhnlich sind gerade die geozozialen und geoökonomischen Verhältnisse. Die traditionellen Verkehrsachsen in West-Ost-Richtung

nen afghanischer Provenienz, die infolge des Bürgerkrieges eingewandert sind.

³² Tribesmen Welcome Troops Deployment, in: Dawn (Karachi), 14.7.2003, S. 5.

³³ Olivier Roy, Pakistan: un nouvel »État voyou«?, in: Politique Internationale, 86 (Winter 1999/2000), S. 383–399.

wurden durch die Teilung durchtrennt. Nord-Süd-Verbindungen sind dünn gesät und aufgrund ihrer räumlichen Nähe zur indischen Grenze höchst angreifbar. Das gilt auch für die pakistanischen Großstädte: Lahore, die zweitgrößte Stadt des Landes, liegt nur 20 Kilometer von der indischen Grenze entfernt. Für das Territorium, das heute Pakistan ausmacht, gibt es kein historisches Vorbild. Pakistan ist wie viele Staaten ein Produkt historischen Zufalls und politischer Willkür, mit der Besonderheit, daß die Geschichte des Landes sehr kurz ist und seine Politik stets heftig umkämpft war. Deshalb gilt: Wo der Ökonom feststellt, mit der Gründung Pakistan seien zum Nachteil der wirtschaftlichen Entwicklung Siedlungs- und Handelsräume zerschnitten worden, kann der Militärstrategie ergänzen, daß es der Mangel an natürlichen Grenzen und an »strategischer Tiefe« ist, der Pakistans Nachbarschaft zu Groß- und Regionalmächten wie Rußland, China und Indien so prekär macht. Die militärische Aufstellung und Positionierung der pakistanischen Streitkräfte und das Übergewicht des Heeres gegenüber den anderen Teilstreitkräften reflektieren gleichermaßen diese geostrategische Ausgangsposition.

Allerdings gewinnt die bloße Tatsache, daß West- und Ostgrenze weniger als 500 Kilometer voneinander entfernt sind, ihre strategische Bedeutung vor allem aus der Konfrontation mit Indien. Im Vergleich dazu sind Nepal, Bhutan, Sri Lanka und später auch Bangladesch Beispiele für Staaten der Region, die sich mit dem demographischen und militärischen Übergewicht Indiens abgefunden haben, seine Hegemonie also anerkennen und sich darauf konzentrieren, ihre bilateralen Beziehungen gutnachbarschaftlich zu gestalten. Eine solche Lösung kam aber für die machtbewußte pakistanische Führung, die sich zu einem großen Teil aus Volksgruppen rekrutierte, die nach eigenem Selbstverständnis in einer kriegerischen Tradition stehen, zu keinem Zeitpunkt in Frage. Pakistan sollte ein *Machtstaat* sein, der in der Region eine selbstbewußte Politik betreibt und dem großen Nachbarn Indien *auf gleicher Augenhöhe* gegenübertritt.³⁴

Geopolitisches Denken, das Ideen und Machtansprüche projiziert, braucht eine Ausgangsbasis,

³⁴ Präsident Musharraf betont bei fast jeder Gelegenheit, daß die souveräne Gleichheit sowie das strategische Kräftegleichgewicht mit Indien Voraussetzungen für (nicht nur Kaschmir) umfassende Verhandlungen mit Indien sind. Solange diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien, bestünde für solche Verhandlungen keine Aussicht auf Aussöhnung.

auch in topographischer Hinsicht. Diese Funktion hat im Falle Pakistans die Provinz *Punjab*, in der seit der Abspaltung Bangladeschs mehr als die Hälfte der Pakistani lebt. Die Zentralisierung politischer Macht in der Mehrheitsprovinz hat dem spezifisch punjabischen Blick auf die Welt und insbesondere auf das Verhältnis Pakistans zu seinem unmittelbaren Nachbarn Indien eine besondere Prägung gegeben: erstens durch die Aufspaltung des historischen Punjab zwischen Indien und Pakistan im Zuge der blutigen Teilung des Subkontinents und der damit verbundenen Opfer unter der Zivilbevölkerung, und zweitens durch die höchst wirkmächtige kolonialstaatliche Erfindung der sogenannten »kriegerischen Rassen«, die von der Kolonialmacht bevorzugt für die Armee rekrutiert wurden und zu denen neben den Paschtunen auch die Punjabis gehören. Diese koloniale Tradition ist auf eigenständige Weise fortgesetzt worden: Bis in die achtziger Jahre stammten drei Viertel der pakistanischen Soldaten aus fünf Distrikten im zentralen Punjab und der benachbarten Nordwestgrenzprovinz.³⁵ In den indisch-pakistanischen Kriegen verteidigten diese Soldaten nicht nur Pakistan, sondern auch ihre Heimat, den Punjab. Die Interessen und die von der Teilungserfahrung beeinflusste Weltsicht der Punjabis hat pakistanische Außenpolitik stark geprägt. Sichtbarstes Resultat dieser Sicht ist die politische Unterdrückung und wirtschaftliche Ausbeutung Ostpakistans, des späteren Bangladesch, die auf der Ebene der Außen- und Sicherheitspolitik ihren Ausdruck im vollständigen Ignorieren ostpakistanischer Sicherheitsinteressen fand.³⁶

Bündnispolitik

Pakistans Bündnispolitik erklärt sich aus seiner prekären geopolitischen Lage: der Nähe zu der Großmacht Rußland und zu den Regionalmächten China und Indien, die alle über Nuklearwaffen verfügen, und aus der Dominanz der militärischen Bürokratie im außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Mit seiner Bündnispolitik verfolgt das sicherheitspolitische Establishment zwei Ziele: die sicherheitspolitische Bedrohung abzuwehren und dem selbstgewählten

Anspruch Pakistans als Machtstaat zu genügen. Die Bündnispolitik ruht auf zwei Pfeilern: zeitlich begrenzten Bündnissen mit den Vereinigten Staaten und der dauerhafteren Verbindung zur Volksrepublik China.³⁷

Die Beziehung zu den *Vereinigten Staaten* ist von wechselseitigen Enttäuschungen und Mißverständnissen geprägt.³⁸ Für die USA war Pakistan nach dem Zweiten Weltkrieg nur zweite Wahl. Der Vorzug hätte Indien gegolten, das sich in der Ära Nehru-Gandhi mit seiner neutralistischen und anti-kolonialistischen Haltung als Partner jedoch verbot. So kam Pakistan ins Spiel, dessen sicherheitspolitisches Establishment zu Beginn der fünfziger Jahre um der Bewältigung von zwei Herausforderungen willen auf der Suche nach einem Partner war: außenpolitisch galt es, Indien Paroli zu bieten, innenpolitisch fürchtete die herrschende punjabisch-paschtunische Clique die Majorisierung durch die bevölkerungsstärkere ostpakistanische (bengalische) Bevölkerung. Amerikanische Militär- und Entwicklungshilfe garantierte nicht nur eine Kampfwertsteigerung der zu diesem Zeitpunkt noch schwach gerüsteten pakistanischen Armee, sie bot im Einklang mit den entwicklungspolitischen Vorstellungen der Zeit auch die Möglichkeit, die Demokratisierung unter Hinweis auf die angebliche mangelnde Reife besonders der ostpakistanischen Bevölkerung hinauszuzögern.

So wurde Pakistan zu beiderseitigem Nutzen in den fünfziger Jahren erstmals zu einem Hauptadressaten amerikanischer Hilfe. Die Militärhilfe ermöglichte dem zum korporativen Akteur aufgestiegenen pakistanischen Militär eine massive Aufrüstung und die Verwirklichung seiner Vision eines starken Pakistan. Was auf der Strecke blieb, war nicht nur die Demokratie, sondern auch die nationale Sicherheit. Gerade sein Rüstungsgebaren machte Pakistan verwundbar, da es im Zusammenspiel mit der Niederlage Indiens im Grenzkrieg mit China (1962) eine massive Aufrüstung Indiens provozierte, die Voraussetzung der bisher einzigen militärischen Niederlage war, die Pakistan erlitt: die Abspaltung Bangladeschs im Jahr 1971.

Die sowjetische Intervention in Afghanistan ließ Pakistan erneut zum gesuchten Partner der US-Regierung werden. Wieder war das Land eigentlich nur zweite Wahl gewesen – nach der iranischen Revolu-

³⁵ Stephen P. Cohen, *The Pakistan Army*, Berkeley/Los Angeles 1984, S. 44.

³⁶ Richard Sisson/Leo E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Berkeley/Los Angeles 1990.

³⁷ Die intensiven Beziehungen zu den Golfstaaten werden weiter unten (S. 18) im Zusammenhang mit der Bedeutung von Moral und Religion für Pakistan erörtert.

³⁸ Dennis Kux, *The United States and Pakistan 1947–2000. Disenchanted Allies*, Washington, D.C./Baltimore 2001.

tion war der Wunschpartner Persien in Washington Anathema geworden. Wieder wurden Pakistan und sein Militär zum »alliiertesten Alliierten« der Vereinigten Staaten in Asien, und wieder konnte das pakistanische Militär innenpolitisch seine Stellung behaupten. Der Frontstaatstatus lieferte einen ausgezeichneten Vorwand für die Fortsetzung der seit 1977 bestehenden Militärdiktatur. Ebenso wie in den fünfziger Jahren wurde die US-Hilfe dazu benutzt, die zivilen und demokratischen Kräfte zu schwächen. Die Strategie war diesmal nicht jene der Erziehungsdiktatur, sondern die der Islamisierung – ganz im Sinne Washingtons, das zum damaligen Zeitpunkt im militanten Islam einen Verbündeten im Kampf gegen den gottlosen Kommunismus sah.

Die Nebenwirkungen der beiden Perioden US-pakistanischer Kooperation sind bis heute spürbar: ein instabiles politisches System mit einer »defekten«, wenn nicht gar rudimentären Demokratie; die Proliferation von Kleinwaffen und die Ausbreitung gewaltbereiter islamistischer Gruppen, die teils in einer Konkurrenz-, teils in einer Kooperationsbeziehung zum Staat stehen; und die intensiven intermilitärischen und intergesellschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Pakistan, auf pakistanischer Seite getragen von einer westlich orientierten Intellektuellenschicht.

Die Phasen der engen Kooperation waren von beiderseitigem Nutzen. Den USA diente Pakistan jeweils als Basis für Operationen, die sich direkt gegen die Sowjetunion bzw. gegen deren Interessen in Afghanistan richteten. Die enge und erfolgreiche Kooperation in Afghanistan ist gut dokumentiert. Pakistan erhielt zwischen 1981 und 1987 3,2 Mrd. US-Dollar Hilfe, davon die Hälfte für militärische Zwecke.³⁹ Die im Gegenzug geleistete pakistanische Unterstützung war schon in der ersten Phase essentiell, etwa durch die geheime Luftwaffenbasis, welche die USA in den fünfziger und sechziger Jahren für militärische Aufklärung nutzen konnte.⁴⁰

Trotz oder vielleicht auch wegen der emotionalen Überhöhung des Bündnisses zumindest in Pakistan erwies sich die gemeinsame Interessenbasis als zu schmal und zu flüchtig. So endeten beide Phasen der engen Kooperation abrupt mit gegenseitiger Entfremdung, die das Pakistanbild Amerikas und das Amerika-bild Pakistans bis heute bestimmt. In den sechziger

Jahren versagten die USA Pakistan die Unterstützung bei dessen Annäherung an China und im Krieg mit Indien um Kaschmir. In den neunziger Jahren wandte sich Washington nach Jahren notgedrungenen Wegsehens gegen das pakistanische Nuklearprogramm und verhängte Sanktionen: Noch 1981 hatten die USA dieses Vorhaben wegen ihres anti-sowjetischen Feldzuges in Afghanistan aufgeben müssen. Daß Pakistan bereits 1985 die Schwelle zur Nuklearisierung überschritten hatte, war zwar registriert worden, doch Sanktionen wurden aus politischen Gründen ausgesetzt, solange Pakistan nach Versicherung des US-Präsidenten keine Sprengköpfe entwickelt hatte.⁴¹ Nach Abzug der Sowjets aus Afghanistan war Pakistan für die USA nutzlos geworden, so daß auch auf Dritte wie zum Beispiel die Volksrepublik China Druck ausgeübt wurde, die Kooperation mit Pakistan in für Washington sensitiven Bereichen einzuschränken, etwa die sino-pakistanische Zusammenarbeit in der Raketentechnologie.⁴²

Die Beziehungen Pakistans zur *Volksrepublik China* sind im Vergleich zu jenen mit den USA dauerhaft und verlässlich. Sie gründen sich nicht auf emotional überhöhte Opportunitätserwägungen, sondern auf längerfristige außen- und sicherheitspolitische Interessen. Die engen Beziehungen zwischen Pakistan und China gelten angesichts der geopolitischen Lage in Asien als »logisch«, da beide Staaten in Indien den Konkurrenten und Gegner sehen.⁴³ Die Initialzündung für das sino-pakistanische Bündnis war der Grenzkrieg zwischen China und Indien im Jahr 1962. Seitdem verbindet beide Partner eine strategische Beziehung. China wurde für Pakistan zum wichtigsten Lieferanten von Rüstungsgütern, besonders von Raketentechnologie.

Seit der Öffnung Chinas und seiner Annäherung an Indien ist die Unterstützung für Pakistan in außenpolitischen Fragen deutlich geringer geworden. Während des Kargil-Krieges nahm Peking sogar eine neutrale Position ein. Dies hängt auch damit zusammen,

³⁹ Hasan-Askari Rizvi, *Pakistan and the Geostrategic Environment. A Study of Foreign Policy*, New York 1993, S. 98.

⁴⁰ Ralph Braibanti, *Strategic Significance of Pakistan*, in: *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, 20 (1996) 1, S. 1–19.

⁴¹ Teresita C. Schaffer, *U.S. Influence on Pakistan: Can Partners Have Divergent Priorities?*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (2002) 1, S. 169–183.

⁴² Lee Feinstein, *When Policy Priorities Converge: U.S. Relations with India and Pakistan*, in: *ders. et al., A New Equation. U.S. Policy toward India and Pakistan after September 11*, Washington, D.C., Mai 2002 (Carnegie Endowment Working Papers 27/2002), S. 5–11.

⁴³ Sushil Kumar, *Power Cycle Analysis of India, China, and Pakistan in Regional and Global Politics*, in: *International Political Science Review*, 24 (2003) 1, S. 113–122.

daß Pakistan in der Kaschmirfrage zuletzt stärker auf die islamische Karte setzte und nichtstaatliche Gewaltakteure ins Spiel brachte. Der wachsende Einfluß der Islamisten in Pakistan wird von China mit Sorge beobachtet. Doch bisher hat Pakistan die Unterstützung chinesischer muslimischer Separatisten durch pakistanische Glaubensbrüder in Grenzen halten können. Die enge Beziehung zu China wird so lange die andere Seite des indisch-pakistanischen Antagonismus bleiben, wie Pakistan keine größeren Ambitionen in Richtung Zentralasien entwickelt und sich der Asymmetrie der Beziehung bewußt bleibt. Nur durch eine Auflösung der indisch-chinesischen Konkurrenz könnte sie ernsthaft gefährdet werden.

Nuklearisierung

Mit dem Nuklearprogramm hat Pakistan seinen machtpolitischen Ambitionen höchsten Ausdruck verliehen. Auch wenn Pakistan in allen Stadien der Nuklearwaffenentwicklung Indien folgte – sei es, daß es dessen Schritte antizipierte, sei es, daß es nur auf sie reagierte –, so ist doch seine maßgebende Voraussetzung die machtpolitische Ambition. Pakistans Nuklearprogramm zielt auf den Rivalen Indien, ist aber als *Mittel* des Wettbewerbsaustrags in den machtpolitischen Ambitionen der politischen und militärischen Klasse begründet.

So sieht die erst in Umrissen erarbeitete Nukleardoktrin Pakistans einen (Erst-) Einsatz von Nuklearwaffen bei einem indischen Angriff auf pakistanisches Staatsgebiet, bei der drohenden Zerstörung seiner Streitkräfte, bei einer indischen Wirtschaftsblockade und bei indischen Manövern vor, die den Zweck einer Destabilisierung Pakistans verfolgen.⁴⁴ Demnach ist nicht allein der Erhalt der staatlichen Integrität ein Motiv für den Einsatz von Nuklearwaffen, sondern bereits die Furcht vor der Überlegenheit Indiens und dem damit verbundenen Erpressungspotential des Nachbarstaates. Im Hintergrund steht die machtpolitische Entschlossenheit, Indien keine Möglichkeit zum Ausspielen seiner »natürlichen« Überlegenheit zu geben, die in letzter Konsequenz die Chance zur Revision der Geschichte – der Teilung des Subkontinents – enthält.⁴⁵ Die Niederlage im Bangladesch-Krieg ver-

änderte das machtpolitische Szenario in einem Maße, daß die Nuklearisierung eine wichtige Option wurde – Indiens »friedlicher« Atomwaffentest von 1974 bestätigte die Sicht Pakistans, daß es ohne Nuklearwaffen seine Fähigkeit einbüßen würde, mit Indien auf gleicher Augenhöhe zu verhandeln.⁴⁶ Pakistan will also mit seinem Nuklearpotential die *strategische Waffengleichheit* auf dem Subkontinent erhalten und die Vormachtstellung Indiens, wenn nicht verhindern, so doch zumindest in ihren Folgen für Pakistan neutralisieren.

Der Einfluß machtpolitischer Vorstellungen läßt sich bis in die Ursprünge des Nuklearwaffenprogramms zurückverfolgen. Erste Überlegungen wurden bereits in den fünfziger Jahre angestellt, in den sechziger Jahren bekam das Programm unter dem Außen- und späteren Premierminister Zulfikar Ali Bhutto Konturen. Dieser entwickelte auch einen Entwurf, in dem die Notwendigkeit der Nuklearisierung – zu deren Ende die Pakistaner einem späteren, berüchtigten Ausspruch Bhuttos zufolge auch »Gras essen« würden – theoretisch begründet wurde.⁴⁷ Bhutto verweist auf die Dominanz der Großmächte und ihre Befähigung, die Unabhängigkeit der kleinen und mittleren Staaten insbesondere der Dritten Welt zu einer Schimäre werden zu lassen. Nuklearwaffenbesitz wird zum Garanten tatsächlicher staatlicher Unabhängigkeit, er verhilft also zur Durchsetzung des völkerrechtlich verbrieften Rechtes auf souveräne Gleichheit der Staaten untereinander. Souveräne Gleichheit ist hier auch im Sinne von Machtgleichheit zu verstehen.

Das pakistanische Nuklearprogramm geht folglich nicht allein auf die Initiative des Militärs zurück, sondern wurde von dem Populisten Bhutto gefordert und gefördert. Die faktische Nuklearisierung erfolgte erst in den achtziger Jahren, unter Zia ul-Haq. Dem bekannten Muster pakistanischer Außen- und Sicherheitspolitik entsprechend, war die Armee letztlich die treibende Kraft, auch wenn ein Zivilist zuvor die konsistenteste Begründung geliefert hatte. Heute hat die Armee in dieser Frage nicht nur ein Vetorecht, sondern auch die volle Kontrolle über das Nuklearprogramm. Dabei ist die Kommandostruktur für

Nucléaire, in: Christophe Jaffrelot (Hg.), *Le Pakistan. Carrefour de tensions régionales*, Paris 1999, S. 33–52.

⁴⁶ Die definitive Entscheidung zur Entwicklung des Nuklearprogramms fiel im Jahr 1972; vgl. Talbot, *Does the Army Shape Pakistan's Foreign Policy?* [wie Fn. 17], S. 320.

⁴⁷ Vgl. hierzu besonders Zulfikar Ali Bhutto, *The Myth of Independence*, London 1969.

⁴⁴ Michael Krepon, *The Stability-Instability Paradox, Misperceptions, and Escalation Control in South Asia*, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, Mai 2003.

⁴⁵ Jean-Luc Racine, *Le syndrome indien entre Cashmere et*

Außenstehende weiterhin undurchsichtig, trotz der Etablierung der »National Command Authority« am 2. Februar 2001.⁴⁸ Diese Behörde ist trotz der Beteiligung der relevanten zivilen Ministerien von Militärs dominiert. Zivile pakistanische Politiker haben bis heute nicht einmal Zugang zu den nuklearen Produktions- und Versuchsanlagen.⁴⁹

Mit der Nuklearisierung hat Pakistan sein machtpolitisches Ziel vorläufig erreicht. Es ist gleichrangiger Verhandlungspartner Indiens und kann dessen Aufstieg zur regionalen Vormacht und internationalen Großmacht verlangsamen, wenn nicht stoppen. Daß die offene Nuklearisierung bisher weder zum Abbau von Spannungen noch zur Verhinderung von Eskalationen beigetragen hat, wird nicht als Mißerfolg der pakistanischen Politik gewertet. Im Gegenteil scheint Islamabad einkalkuliert zu haben, daß die Abschreckungslogik Eskalationen auf geringerem Niveau erlaubt, wie das Beispiel des Kargil-Krieges im Frühsommer 1999 zeigt.

Moral und Religion in der Außenpolitik

Zeitpunkt, Ort und Form der Dekolonialisierung machten Pakistan zu einem starken Befürworter des Gerechtigkeitsgedankens in der internationalen Politik. Pakistan war nicht irgendein Land, sondern ein Nachfolgestaat des britischen Kolonialreiches auf dem Subkontinent. Der Unabhängigkeitskampf der Gandhis und Nehrus fand bereits auf der Bühne der Weltpolitik statt. Daß Pakistan von den muslimischen Dissidenten innerhalb dieser Unabhängigkeitsbewegung gegründet wurde, schadete ihm zunächst keineswegs. Vielmehr schöpften daraus andere muslimische Gemeinschaften Hoffnungen, die schließlich viel länger und intensiver unter der westlichen Vorherrschaft gelitten hatten. Trotz der überragenden Bedeutung ihres Antagonismus finden der indische und der pakistanische Flügel der Unabhängigkeitsbewegung bis zum heutigen Tage immer wieder ge-

⁴⁸ Timothy D. Hoyt, *Pakistani Nuclear Doctrine and the Dangers of Strategic Myopia*, in: *Asian Survey*, 41 (2001) 6, S. 956–977.

⁴⁹ Daß für Finanzminister Shaukat Aziz eine Ausnahme gemacht wurde, rief in der pakistanischen Presse umgehend wilde Spekulationen über den tatsächlichen Status dieses Ministers hervor, der als Vertrauensmann von Präsident General Pervez Musharraf gilt; vgl. Zafar *Altaf*, *Whose National Are You Anyway, Mr. Shaukat Aziz?*, in: *South Asia Tribune* (Internet), (15.6.2003) 46.

meinsame Positionen in Fragen der internationalen Gerechtigkeit. Beide postkolonialen Eliten rekurrten regelmäßig auf den Nord-Süd-Konflikt als grundlegende Konfliktlinie der Weltgesellschaft.

Von Beginn an sahen pakistanische Politiker die Vereinten Nationen als geeignetes Forum, dieser Position Geltung zu verschaffen. Die auch heute noch verfolgte Strategie, den Kaschmirkonflikt zu internationalisieren und vor die Vereinten Nationen zu bringen, steht in dieser Tradition. Die Allianzbildung mit den USA im Jahre 1952 drängte dieses Politikverständnis allerdings in den Hintergrund, ohne daß die moralische Dimension je ganz verschwunden wäre.

Spätestens seit der Abspaltung Bangladeschs und verstärkt noch seit den achtziger Jahren gewinnt bei der Moralisierung von internationaler Politik die religiös-partikulare, das heißt islamische Komponente in Pakistan eindeutig die Oberhand. Der Kurswechsel in Richtung islamisch geprägter Welt ist Teil einer Neuorientierung des Landes nach Abspaltung des nicht nur geographisch, sondern auch kulturell entfernten östlichen Landesteils, die bis heute nicht abgeschlossen ist. Das neue Verhältnis zur arabischen und islamisch geprägten Welt erfaßte alle gesellschaftlichen Sphären. Insbesondere die Wirtschaftsbeziehungen zu den Golfstaaten wurden enger und für Millionen Pakistaner finanziell attraktiv. Pakistan wurde zu einem der größten Exporteure von Arbeitskräften in die Golfstaaten, was sich im kräftigen Anstieg der Auslandsüberweisungen der Gastarbeiter widerspiegelte.⁵⁰ Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entwickelte Pakistan politische und wirtschaftliche Ambitionen in Richtung Zentralasien,⁵¹ die sich bisher jedoch nicht erfüllten.

Der Schwenk von der universalen Moral zur partikularen Ethik machte die pakistanische Außenpolitik anschlussfähig an transnationale und nichtstaatliche Reformbewegungen innerhalb der islamischen Welt, die – unterstützt von Staaten wie Saudi-Arabien und Iran – immer mehr an Boden gewannen.

Dem Westen indes bereitet die religiöse Transformation Sorgen. Fehlschlüsse lassen sich nur vermeiden, wenn man bedenkt, daß die islamische Dimension der Außenpolitik ihre Stoßrichtung zwei Zusammen-

⁵⁰ Jonathan S. Addleton, *Undermining the Centre. The Gulf Migration and Pakistan*, Karachi 1992.

⁵¹ Dietrich Reetz, *Pakistan and Central Asia Hinterland Option: The Race for Regional Security and Development*, in: *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, 17 (1993) 1, S. 28–56.

hängen verdankt: Erstens ist Pakistan als Staat der Muslime und Islamische Republik schon von Verfassungen wegen gehalten, sein politisches Heil in der engen Zusammenarbeit mit religiös gleichgesinnten Nachbar- und Bruderstaaten zu suchen. Es wäre deshalb falsch, Pakistans Rolle in der Welt auf den südasiatischen Kontext zu beschränken.⁵² Für Pakistan spielt die Gemeinschaft der Gläubigen – die *Ummah* – eine ähnliche Rolle⁵³ wie (West-) Europa für Deutschland, das sich in seiner Verfassung und aufgrund seiner Geschichte der europäischen Integration und Zusammenarbeit verschrieben hat. Zweitens ist diese Stoßrichtung eben auch Ausfluß eines Unbehagens und einer Unzufriedenheit mit der westlich und europäisch geprägten Weltordnung, die auch andere Entwicklungsländer teilen. Pakistans islamische Außenpolitik ist insofern eine moralische, als sie gegenüber den westlichen Herrschern der Welt Gerechtigkeit und Gleichbehandlung einklagt. Die islamische Seite der pakistanischen Außenpolitik ist Ausdruck des bis heute nicht gelösten Nord-Süd-Konfliktes.

⁵² Braibanti, Strategic Significance of Pakistan [wie Fn. 40].

⁵³ So knüpft Präsident Musharraf eine militärische Beteiligung Pakistans am Wiederaufbau im Irak an die formelle Zustimmung durch die Organisation Islamischer Staaten.

Nach dem Kalten Krieg: Privatisierung, Talibanisierung, Moralisierung

Der 11. September 2001 hat keine neue Welt erschaffen – aber er hat, besonders für die Akteure in der internationalen Politik, weltgesellschaftliche Tendenzen sichtbar werden lassen. So ist beispielsweise nicht mehr zu übersehen, daß die Ausübung massiver, illegitimer, zumeist auch grenzüberschreitender Gewalt nicht länger das Privileg von Staaten ist. Die Verstaatlichung des Krieges, die im 16. Jahrhundert begann und im 19. Jahrhundert abgeschlossen war und mit der nach Meinung einer Vielzahl von Beobachtern dessen Einhegung und Begrenzung verbunden war, ist im späten 20. Jahrhundert rückgängig gemacht worden.⁵⁴

Dieser Befund ist keineswegs so neu, wie häufig behauptet wird. Daß der innerstaatliche, zumeist von nichtstaatlichen Akteuren angezettelte Krieg nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist, galt schon für die Zeit des Ost-West-Konflikts.⁵⁵ Was sich geändert hat, sind die Motive der Gewaltakteure und die Formen des gewaltsamen Konfliktaustrags. Bürgerkriege dauern länger und werden immer seltener mit dem Nahziel der Eroberung des Staatsapparates geführt. In den Vordergrund tritt die kriegsökonomische Handlungsmotivation von Akteuren, die von der Gewalt und für sie leben. Ihr Auftreten ist es auch, das die Entstaatlichung des Krieges wahrnehmbar gemacht hat. Diesem Phänomen liegen aber längerfristige Entwicklungstendenzen des internationalen Systems zugrunde: Die Verstaatlichung der Welt ist an einem kritischen Punkt angelangt, vielleicht sogar zum Stillstand gekommen. Gewaltmittel und ihr Einsatz werden nicht mehr kurzfristig von Rebellen, Putschisten und Revolutionären mit der *politischen*, paradox anmutenden Absicht privatisiert, sie nach Erreichen des gesteckten Zieles sogleich wieder zu verstaatlichen. Vielmehr wird Gewalt immer stärker zur unmittelbaren *ökonomischen* Potenz, weil die Eroberung der Staatsgewalt nicht mehr als die attraktivste Option erscheint.

⁵⁴ Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Hamburg 2002.

⁵⁵ Dietrich Jung/Klaus Schlichte/Jens Siegelberg, *Kriege in der Weltgesellschaft. Strukturgeschichtliche Erklärung kriegerischer Gewalt (1945–2000)*, Wiesbaden 2003.

Im folgenden geht es um die Konsequenzen dieser Entwicklung für die Außen- und Sicherheitspolitik Pakistans. Auch hier gilt: Kontinuität überwiegt, das Neue zeigt sich erst in der kumulativen Zusammenschau gradueller Veränderungen. Mit anderen Worten: Privatisierte Formen der Außen- und Sicherheitspolitik sind in Pakistan schon vor dem Ende des Ost-West-Konfliktes aufgetreten. Neu sind ihr Gewicht und die Konsequenzen für die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Landes heute.

Indien und Kaschmir: Jihadisierung

Bereits der Erste Kaschmirkrieg wurde im September 1947 durch die von pakistanischen Politikern zumindest gebilligte Invasion paschtunischer »Stammeskrieger« ausgelöst. Eine solche Taktik lag schon deshalb nahe, weil sie dem Charakter des Konfliktes aus pakistanischer Sicht entspricht: ein Konflikt zweier Nationen zu sein. In der Folgezeit jedoch setzte Pakistan ebenso wie Indien auf die Verstaatlichung des Konflikts. Die Regierungen sahen Kaschmir als *ihren* Streit. Private Akteure – allen voran die am meisten betroffenen Kaschmiris – hatten sich der staatlichen Außenpolitik unterzuordnen. Umgekehrt war im Krieg von 1965 die Hoffnung vergebens, die Kaschmiris für pakistanische Zwecke zu mobilisieren und zu instrumentalisieren. Die Unterstützung der kaschmirischen Gruppen war zu diesem Zeitpunkt jedoch lediglich politisches Programm, nicht aber politisch-militärische Strategie.

Erst nach dem kaschmirischen Aufstand im Jahr 1989 entschloß sich Islamabad zu einer großangelegten Unterstützungsoffensive, deren Resultat die weitere Verlängerung und Verschärfung des Bürgerkriegs war und bis heute ist. Dieser Strategiewechsel beruhte auf der Kalkulation, daß die anderen beiden Mittel, Indien in Schach zu halten: Rüstungswettlauf und Führung lokal begrenzter konventioneller Kriege, größere Kosten verursachten und weniger Erfolg versprachen. Die neue Strategie gipfelte in der Kargil-Offensive des Jahres 1999, bei der pakistanisches Militär und private Gruppen in einer gemeinsamen Ope-

ration indisch kontrolliertes Territorium in Kaschmir besetzten.⁵⁶

Auch wenn diese Operation international durchweg Mißbilligung hervorrief und ihr politisches Ziel, das Leid der Kaschmiris im Gefolge des Kosovokrieges auf die internationale Agenda zu setzen, nicht erreichte, so verhalf sie Pakistan doch dazu, militärisch aus der Defensive zu kommen, in die es im Laufe der neunziger Jahre aufgrund der veränderten internationalen Kräftekonstellation – man denke nur an die Beendigung der Militärhilfe durch die USA – geraten war. Was häufig übersehen wird: Das pakistanische Militär reagierte mit der Kargil-Operation auch auf die in den Sommern der Jahre 1998 und 1997 heftiger gewordenen indischen Artillerieangriffe über die Kontrolllinie in Kaschmir hinweg, die für Pakistan nicht nur militärisch, sondern auch politisch verlustreich waren. Sie forderten Opfer und lösten Fluchtbewegungen unter der Zivilbevölkerung aus, die im pakistanischen Teil Kaschmirs nahe der Grenze siedelt.⁵⁷ Mit den Angriffen wurde die Legitimität der pakistanischen Besetzung in Frage gestellt, was auf längere Sicht zu einer Unterminierung der pakistanischen Position gegenüber den Kaschmiris hätte führen können. Insofern ist nachvollziehbar, daß Pakistan die Kargil-Operation als Verteidigung Kaschmirs ausgab.

Doch die Wahrnehmung in der internationalen Öffentlichkeit war eine andere. Auch hatte die Interessenkonstellation in Südasien sich verschoben. Indien galt (und gilt) nun als Stabilitätsanker, ungeachtet der Tatsachen, daß Neu-Delhi die Nuklearisierung der Region in Gang gesetzt hatte, Indien durch eine Vielzahl innerer Konflikte zerrissen zu werden droht und die hindu-nationalistische Regierung im Begriff ist, den säkularen nationalen Konsens zu untergraben.

Die Jihad-Gruppen, die an der Kargil-Operation beteiligt waren und bis heute Sicherheitskräfte wie Zivilbevölkerung mit terroristischen Gewalttaten überziehen, rekrutieren sich vorwiegend aus ehemaligen Kämpfern des Afghanistankrieges sowie aus Militanten der islamistischen Szene Pakistans, die immer häufiger aus der verarmten Mitte der Gesellschaft hervorgehen. Kaschmiris spielen in diesen Gruppen nur eine untergeordnete Rolle. Die aus Pakistanern und Ausländern zusammengesetzten Jihad-Gruppen sind inzwischen sowohl politisch als auch

militärisch ein wichtiger Faktor in der pakistanischen Innenpolitik. Im Gegensatz zu den kaschmirischen Gruppen, die einseitig auf Islamabad angewiesen sind, ist also die Abhängigkeit zwischen den Jihad-Gruppen und der Regierung Pakistans eine wechselseitige. Die Folge ist, daß die pakistanische Außenpolitik in den Jhadis nicht einfach nur *Mittel* hat, sondern einen Partner oder auch Konkurrenten, mit dem es von Fall zu Fall Kompromisse zu finden gilt.

Insofern hat die pakistanische Kaschmirpolitik eine besondere Wendung genommen: Die Privatisierung der Außenpolitik ist nur die andere Seite der Internationalisierung der Innenpolitik. Der Staat zahlt einen Preis für eine Politik, die sich mehr und mehr nichtstaatlicher Akteure bedient: Er bekommt Konkurrenz auf seinem ureigenen Terrain. Die Internationalisierung der Kaschmirfrage wird mit Hilfe privater Akteure verfolgt, die ihre inter- und transnationale Agenda des Islamismus in die pakistanische Innenpolitik hineinwirken lassen. Auf diese Weise entsteht nicht nur in der Kaschmirpolitik das, was als »vieltimmiger Staat«⁵⁸ bezeichnet worden ist: Eine konsistente pakistanische Kaschmirpolitik gibt es nicht mehr. Eine Vielzahl von nationalen und internationalen Akteuren sieht Kaschmir als »ihr« politisches Feld, das es zu bearbeiten gilt.

Daß der Regierung die Kaschmirpolitik zusehends entgleitet, liegt auch im wachsenden Einfluß der pakistanischen Öffentlichkeit begründet. Geht es um Kaschmir, haben in ihr nicht selten Scharfmacher das Wort. Die Regierung gerät so unter den Druck öffentlicher Erwartungen. Das gilt auch für die immer stärker nationalistisch ausgerichtete Fernsehberichterstattung des staatlichen PTV. Parallelen zu Indien drängen sich auf, wo elektronische und Printmedien in der letzten Dekade eine wichtige Rolle im Prozeß der Neukonstituierung der Nation gespielt haben.⁵⁹

Afghanistan: Talibanisierung

Die Politik gegenüber den Taliban ist das klassische Beispiel für die Privatisierung der pakistanischen Außenpolitik.⁶⁰ Der Vorstoß zur Unterstützung der Taliban kam aus der Politik. Innenminister Naseerul-

⁵⁸ Blom, ebd.

⁵⁹ Arvind Rajagopal, *Politics after Television. Hindu Nationalism and the Reshaping of the Public in India*, Cambridge 2001.

⁶⁰ Vgl. zum folgenden Ahmed *Rashid*, *Taliban, Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, London 2000.

⁵⁶ D. Suba Chandran, *Why Kargil?*, in: Krishna Ashok (Hg.), *Kargil – The Tables Turned*, Delhi 2001, S. 23–38.

⁵⁷ Blom, *The »Multi-Vocal State«* [wie Fn. 23], S. 290.

lah Babar, ein pensionierter Generalmajor, betrieb die Eröffnung einer Handelsroute von der pakistanischen Provinzhauptstadt Quetta über die afghanischen Städte Kandahar und Herat nach Turkmenistan, ohne die nominelle Regierung Afghanistans zu konsultieren.⁶¹ Babar wurde damit zum stärksten Förderer der Taliban und setzte offenbar sogar militärische Entscheidungen wie die Eroberung von Herat gegen den ISI durch. Neben den Händlern von Quetta und teilprivatisierten Teilen des sicherheitspolitischen Apparates trat dann mit der »Jamiat-i Ulema i-Islami« (JUI) ein privater Förderer der Taliban auf. Sie hatte starken Einfluß in den ländlichen Regionen der beiden an Afghanistan grenzenden Provinzen. In den achtziger Jahren hatte die JUI auf beiden Seiten der Grenze Koranschulen für afghanische Flüchtlinge errichtet. Aus diesen Madressen stammte ein Großteil der Talibankämpfer.

Spätestens seit der Eroberung der westafghanischen Stadt Herat im Sommer 1995 setzte auch die Führungsebene des ISI ganz auf die Taliban. Mit der Zeit stellten die ISI-Frontoffiziere sogar ihre eigene Agenda auf, wurden »mehr Taliban als die Taliban«. Fast alle beteiligten Frontoffiziere waren Paschtunen und als solche der Mehrheitsbevölkerung Afghanistans kulturell und sprachlich verbunden. Staatliche wie nicht-staatliche Akteure entwickelten eigene Interessen und steckten ihre Claims innerhalb Afghanistans ab. Die Staatsgrenze zwischen Pakistan und Afghanistan wurde im (Geschäfts-) Alltag faktisch aufgehoben. So wurden auf der Grundlage des Afghan Transit Trade Agreement (ATTA), das Afghanistan seit Jahrzehnten den zollfreien Import von Waren aus Pakistan erlaubt, Konsumgüter zollfrei und illegal nach Pakistan eingeführt. Der Grenzhandel entwickelte sich zu einem der größten Rackets von Schmugglern weltweit, unter Beteiligung von Transportmafia, Händlern, Drogenbaronen, Offizieren und Politikern. Schon 1995 geriet der Transithandel völlig außer Kontrolle, und der Schmugglerring wurde zu einem zentralen Machtfaktor in der pakistanischen Politik. Dem pakistanischen Staat entgingen jährlich geschätzte 600 Millionen US-Dollar an Steuern.

Ein Nebeneffekt der privatisierten Außenpolitik waren Machtkämpfe innerhalb des Staatsapparates. ISI und Außenamt vertraten in der Talibanfrage konträre Positionen. So warnte das Amt beispielsweise bestän-

dig vor den Gefahren internationaler Verwicklungen.⁶² Wenn Teile des Staatsapparates ihre eigenen (privaten) Agenden verfolgen, so die Lehre aus dem Talibanabenteurer, kämpft der Staat irgendwann gegen sich selbst.

Bündnispolitik: Vor der Differenzierung?

Das Versiegen der während des Ost-West-Konflikts bezogenen Unterstützungsrente hat in erster Linie die machtpolitischen Ambitionen Pakistans beeinträchtigt. Auch wenn die Volksrepublik China der verlässlichere Partner war, wäre Pakistans militärische Machtprojektion ohne die Unterstützung der USA nicht möglich gewesen. Als Folge der nachlassenden Unterstützungsleistungen und des US-Sanktionsregimes hat sich der militärtechnologische Vorsprung Indiens vergrößert, worauf Islamabad – wie beschrieben – mit der Privatisierung und Anheizung des Kaschmirkonfliktes reagierte. In der Bündnispolitik ist bisher kein eindeutiger Trend erkennbar. Es gibt allerdings Anzeichen für eine größere Differenzierung, im Zuge derer die Bündnispolitik auf eine breitere Basis gestellt werden könnte.

Die Indizien betreffen in erster Linie das Verhältnis zu den USA. Die jetzige Phase der intensiven bilateralen Kooperation, die kurz nach dem 11. September 2001 eingeleitet wurde, unterscheidet sich nämlich deutlich von den früheren. Einzig die Führungsriege um Musharraf scheint voll und ganz auf die USA zu setzen, nicht zuletzt weil ihr politisches Überleben davon abhängt. Die USA haben zwar alle Sanktionen gegen Pakistan aufgehoben, gleichzeitig aber die Kooperation stärker denn je an Bedingungen geknüpft: Zusammenarbeit im Anti-Terror-Kampf, Verhütung nuklearer Proliferation, Fortschritte bei der Demokratisierung.

Tatsächlich hat sich Washingtons Haltung gegenüber Pakistan bereits seit Ende der achtziger Jahre spürbar verändert. Schon 1991 wäre Pakistan wegen seiner Unterstützung militanter islamistischer Kräfte und wegen seines Nuklearprogramms beinahe als »terroristischer Staat« eingestuft worden.⁶³ Seither hängt das Verdikt aus dem State Department wie ein Damoklesschwert über den pakistanisch-amerikani-

⁶² Waseem, *Dialectics between Domestic Politics and Foreign Policy* [wie Fn. 25], S. 266.

⁶³ Sajjad Naseer, *Pakistan–U.S. Relations 1988–95: An Appraisal*, in: Saeed Shafiqat (Hg.), *Contemporary Issues in Pakistan Studies*, Lahore 1995, S. 154–160.

⁶¹ Anthony Davis, *How the Taliban Became a Military Force*, in: William Maley (Hg.), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Lahore 1998, S. 43–71.

schen Beziehungen. Die Prioritäten der USA haben sich verschoben, Pakistan wird zusehends als Problem wahrgenommen. Musharraf und das Militär sind nur noch bei einer Minderheit wohlgefallen. Diese gibt allerdings (noch) den Ton an.

Der wichtigste Unterschied zu früheren Phasen liegt indes in der gegenläufigen Entwicklung der zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Beziehungen. Wiederholte Enttäuschungen haben in Pakistan Teile der westlich orientierten Schichten und des Militärs, wie es scheint, nachhaltig von den USA entfremdet. Ein Ventil zur Artikulation dieser Enttäuschungen ist für die Offiziersschicht, aber auch für einfache Soldaten ein am Islam orientierter Nationalismus, der mit dem militanten Islamismus immer wieder taktische Bündnisse schließt. Aber auch in der westlich orientierten Intellektuellenschicht ist eine wachsende Sympathie für islamistische Positionen zu erkennen, insbesondere seit dem Irakkrieg 2003.

Von großer Bedeutung ist auch der Prozeß der Meinungsbildung innerhalb der *strategic community*. Die Sorge gilt dort der US-Präsenz in Zentralasien und Afghanistan, der Annäherung der USA an Indien sowie der Sicherheit des pakistanischen Nuklearprogramms.⁶⁴ Die amerikanische Präemptivschlagdoktrin wird aber auch zum Anlaß genommen, über langfristige Alternativen zur Bindung an die USA nachzudenken. Kritik findet inzwischen auch Pakistans Beteiligung am Anti-Terror-Krieg, der als Gefahr für die Souveränität der Staaten und als schädlich für Pakistans Interessen gesehen wird.⁶⁵ Interventionen gegen »Schurkenstaaten« oder schwache Staaten, so der Tenor, öffneten letztlich der Willkür Tür und Tor. Demokratisierung, dies die Folgerung, werde zu einem Alibi für eine US-Außenpolitik, die ihre eigenen Interessen verfolgt. Diese Sichtweise liegt auf der anti-kolonialistischen Linie südasiatischer Außenpolitik, wie sie auch die Politik der indischen Regierungen lange dominierte.

Moralpolitik: Ökonomisierung

Die schwindende Gestaltungskraft des Staates hat zur Folge, daß sich jenseits staatlicher Grenzen eine moralische Ökonomie herausbildet: Nichtstaatliche

Akteure lassen sich *uno actu* von ökonomischen und moralischen Motiven leiten – und sie bedienen sich des spezifischen Mittels des Staates: des Einsatzes physischer Gewalt.

Das Beispiel Afghanistan zeigt: Die pakistanische Außenpolitik, die von Beginn an eine moralische Komponente hatte, verbindet seit ihrer »Privatisierung« nationale sicherheitspolitische Ziele mit privaten ökonomischen Interessen. Durch die Unterstützung der Mudschaheddin und später der Taliban verfolgte Pakistan eben nicht nur »nationale Interessen«; die unmittelbar an der operativen Durchführung dieser Politik Beteiligten nutzten zugleich die Gelegenheit, ihren persönlichen Interessen nachzugehen. Schlagendes Beispiel ist der Drogen- und Waffenhandel über die pakistanisch-afghanische Grenze, der unter Aufsicht des Gouverneurs der Nordwestgrenzprovinz, Generalleutnant (rtd.) Fazle Haq, mit der Hilfe von Mitgliedern des ISI und der paramilitärischen *National Logistics Cell* abgewickelt wurde. Die Drogennetze sollen tief in das pakistanische Militär hineinreichen und in den achtziger und neunziger Jahren Jahresumsätze in einer Größenordnung zwischen fünf und zehn Mrd. US-Dollar erzielt haben.⁶⁶

Die Vermengung von privaten und staatlichen Interessen wird insofern zum Kennzeichen privatisierter Außenpolitik. Es werden legitime nationale Sicherheitsinteressen verfolgt, zugleich aber auch handfeste ökonomische und politische Interessen privater Akteure, die gleichzeitig staatliche Akteure sind. Der Zerfall bzw. die Schwächung staatlicher Institutionen ist eingebettet in eine dynamische (Kriegs-) Ökonomie, die weit mehr war als ein Gewaltmarkt zur Rekrutierung von Kämpfern und zur Beschaffung von Waffen, in dem Drogen und Drogengelder die Funktion des allgemeinen Äquivalents übernahmen. Die Profite, welche die regionale Kriegsökonomie für einzelne Warlords abwirft, sind mehr als nur ein Nebenprodukt des Waffen-Geld-Kreislaufs. Die Intervention der USA in Afghanistan und die Errichtung der Waffenpipeline waren vielmehr eine Initialzündung für eine Dynamisierung der regionalen Ökonomie, insbesondere ihrer informellen und kriminellen Sektoren. Daß es den Boom der achtziger Jahre in Pakistan ohne das amerikanische Startkapital nicht

⁶⁴ Shireen M. Mazari, *The New US Security Doctrine: Implications for the South Asian Region*, in: *Strategic Studies* (Islamabad), 23 (2003) 1, S. 8–31.

⁶⁵ Vgl. *dies.*, *US Plays Old Games Again*, in: *The News* (Internet), 23.7.2003.

⁶⁶ Vgl. Ikramul Haq, *Pak-Afghan Drug Trade in Historical Perspective*, in: *Asian Survey*, 36 (1996) 10, S. 945–963, sowie A. Z. Hilali, *The Costs and Benefits of the Afghan War for Pakistan*, in: *Contemporary South Asia*, 11 (2002) 3, S. 291–310.

gegeben hätte, das mit dem begrenzten Zweck der Finanzierung der anti-sowjetischen Mudschaheddin in die Region investiert wurde und erst auf dem Wege der Zweckentfremdung für den Drogen- und Waffenhandel durch pakistanische Militärs, Beamte und Unternehmer Gewinne eintrug, ist eine Binsenweisheit. Die Kehrseiten dieses Booms – Proliferation von Kleinwaffen, Drogenmißbrauch, exorbitante Militärausgaben zu Lasten von Investitionen in Infrastruktur und Bildung, Verlagerung des Bildungswesens in den religiösen Sektor, anhaltender Bürgerkrieg in Afghanistan, Kaschmir und Teilen Pakistans – sind ebenso bekannt. Paradox formuliert: Die offizielle politische Ökonomie wurde von der Dynamik der informellen und kriminellen in den Schatten gestellt. Mullah Omar und Osama bin Laden, die Taliban und Al-Qaida sind dieser regionalen Kriegsökonomie entsprungen.

Ausblick: Musharraf's Pakistan als Partner?

Der Anti-Terror-Krieg und der Verlauf des Wiederaufbaus Afghanistans werden weitreichende Auswirkungen auf Pakistans Außen- und Sicherheitspolitik haben. Da der Wiederaufbau des von 25 Jahren Bürgerkrieg verwüsteten Landes noch viele Jahre in Anspruch nehmen wird, muß Pakistan sich langfristig auf einen neuen Nachbarn einstellen: die Nato. In Islamabad wird diese neue geographische Nähe zu Amerika und Europa mit gemischten Gefühlen gesehen. Nüchtern betrachtet bietet sie aber die wohl einmalige Chance, das Verhältnis zum Westen wieder geradezurücken.⁶⁷

Die Perspektiven pakistanischer Außen- und Sicherheitspolitik werden in erster Linie von der Frage bestimmt, ob und in welcher Weise die »Privatisierung« außenpolitischen Handelns wieder zurückgenommen wird, ob also der Staat das Handlungsmonopol in seiner ureigenen Domäne – der Außenpolitik – wiederherstellen kann. Dies erfordert ein Überdenken der außen- und sicherheitspolitischen Ziele, wie es Musharraf in seinem emphatischen Anspruch: »Pakistan kommt zuerst, alles andere ist zweitrangig«, bereits zum Ausdruck gebracht hat. Eine Entprivatisierung der Außenpolitik wird von jenen privaten Akteuren, die ihre innenpolitische Daseinsberechtigung paradoxerweise in außenpolitischen Abenteuern gefunden und den *Jihad* in Afghanistan und in Kaschmir – also, auch wenn es in ihren Ohren brutal klingt: *außerhalb* Pakistans – zum wichtigsten innenpolitischen Thema gemacht haben, als Provokation empfunden. Die Unterordnung der paschtunischen, kaschmirischen etc. Interessen unter die Interessen Pakistans wird als unmoralisches Ansinnen abgetan. Eine solche »unmoralische« Politik ist es aber, die Pakistan heute braucht.⁶⁸

Die politischen Parteien und Organisationen des islamistischen Spektrums werden sich entscheiden müssen zwischen privatisierter Außenpolitik, die auf Unberechenbarkeit von Gewalt als Strategie setzt, und verantwortungsbewußter Politik, die sich am Status

quo orientiert. Die überraschende Indienreise des Führers der islamistischen »Jamiat-i Ulema i-Islami« (JUI), Fazl-ur Rehman, und seine noch überraschendere Äußerung, Pakistan sei unter Umständen bereit, die Kontrolllinie in Kaschmir als Staatsgrenze anzuerkennen, weisen jedenfalls in eine realpolitische Richtung.⁶⁹

Entscheidend für die weitere Entwicklung sind indes die Kräfteverhältnisse innerhalb des Staatsapparates, insbesondere im Innern der Armee.⁷⁰ Hier verläuft die Konfliktlinie, an der partikulare staatliche Akteure entscheiden müssen, ob sie ihr Gruppeninteresse über das Interesse des Staates stellen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß Pervez Musharraf schon vor dem 11. September 2001 die Zeichen auf innere und äußere Staatskonsolidierung gesetzt und zur Unterbindung militanter Aktivitäten der Jhadies und anderer gewaltbereiter islamistischer Gruppen aufgerufen hat.⁷¹ Der 11. September gab ihm dann die Gelegenheit, diese Kurskorrektur auch innerhalb des Militärapparates durchzusetzen. Allerdings hat der (gute) Wille zum Politikwechsel eine klare Grenze: die pakistanischen Interessen in Afghanistan und Kaschmir. Solange diese Interessen nicht anders verfolgt werden können, sieht sich Musharraf gezwungen, auf die nichtstaatlichen Gewaltakteure in dem Sinne Rücksicht zu nehmen, daß er von ihrer Zerschlagung als Organisation absieht. Dies verbietet sich schon deshalb, weil die gewaltbereiten Gruppen in desorganisiertem Zustand nicht mehr zu kontrollieren wären.

Daß in dem erzwungenen Politikwechsel auch eine Chance liegt, hat die Führung um Präsident Musharraf also erkannt, die Ausformulierung und Umsetzung der neuen Realpolitik (*Pakistan first*) bereitet ihr aber noch Schwierigkeiten. Deutsche und europäische Politik sollten Pakistan bei diesen realpolitischen Gehversuchen unterstützen. Der Schlüssel liegt in der Befriedung Afghanistans. Sollte es gelingen, den kriegsökonomischen Sumpf im Westen Pakistans

⁶⁷ Farhan Bokhari, Life near NATO, in: The News (Internet), 24.7.2003.

⁶⁸ Vgl. Khaled Ahmed, That Dangerous 'Transnational' Feeling, in: The Friday Times (Internet), 28.3.2003.

⁶⁹ Vgl. Editorial »The Pragmatic Mullah«, in: The Friday Times (Lahore), 25.8.2003, S. 1.

⁷⁰ Frédéric Grare, Foreign Policy Options, in: Economic and Political Weekly, 37 (2002) 44–45, S. 4568–4577.

⁷¹ Hamza Alavi, Pakistan between Afghanistan and India, in: Middle East Report, 222 (Frühjahr 2002), S. 24–37.

trockenzulegen und gleichzeitig die legitimen Interessen Pakistans in den Grenz- und Handelsfragen zu wahren, so wäre die wichtigste Voraussetzung für eine Rückkehr zu »verstaatlichter Realpolitik« erfüllt. Die Präsenz der Nato in Afghanistan bietet insofern die Chance nicht nur zur Befriedung Afghanistans, sondern auch zur Unterstützung eines realpolitischen Umdenkens in Pakistan.

Im Gegensatz zur Kaschmirfrage sind die legitimen Interessen Pakistans in Afghanistan klar definiert und auch realisierbar. Hier gibt es auch – dies hat die Vergangenheit gezeigt – Aussicht auf Profite: Sie müssen nur in die offiziellen Kanäle »umgeleitet« werden. Hierzu ist eine umfassende Lösung der Paschtunistanfrage erforderlich: Neben der Regelung der Grenzfrage (Durand-Linie) müßte sie auch die Autonomieforderungen in Pakistan sowie das Machtgleichgewicht in Afghanistan berücksichtigen – wo sich die Paschtunen nach der Vertreibung der Taliban aus Kabul nicht mehr angemessen repräsentiert sehen. Die Präsenz der pakistanischen Armee in den »Stammesgebieten« ist in diesem Zusammenhang ein riskantes, wenngleich notwendiges Experiment.⁷²

Im besten Falle kann Afghanistan die Brücke Pakistans zum Iran und nach Zentralasien und der Schlüssel zur Annäherung an Indien werden. Wenn beide Nachfolgestaaten des Britischen Raj ein gemeinsames Interesse am Gelingen des Wiederaufbaus in Afghanistan formulieren könnten, hätte dies nicht nur weitreichende Auswirkungen auf die Region, sondern würde auch die Voraussetzungen dafür schaffen, daß Außenpolitik in Pakistan über Erfolge wieder »verstaatlicht« wird. Deshalb ist die Afghanistanpolitik der Schlüssel zur neuen Außen- und Sicherheitspolitik Pakistans. Gleichzeitig ist hier der Nexus zur innenpolitischen Stabilität am stärksten. Sollte Pakistan sich dazu entschließen, die Unterstützung für die Taliban oder andere militante (Anti-Karzai-) Paschtunen dauerhaft einzustellen, dann wäre auch gegenüber den innenpolitischen Unruhestiftern ein Durchgreifen möglich. Ein kooperatives Verhältnis zu Afghanistan könnte darüber hinaus der Annäherung an Indien dienen, dessen Präsenz an der afghanisch-pakistanischen Grenze in Islamabad aus guten Gründen als Bedrohung wahrgenommen wird.

Dazu wird es allerdings erforderlich sein, den privaten (Gewalt-) Akteuren ein neues, innenpolitisches Betätigungsfeld – was auch heißt: Pfründe – zu bieten.

Die Öffnung des politischen Systems und die freilich an Bedingungen geknüpfte Einbeziehung der legalen Mutterorganisationen der militanten Kräfte ist daher eine innenpolitische Bedingung außenpolitischen Wandels.

Abkürzungen

ATTA	Afghan Transit Trade Agreement
BBC	British Broadcasting Corporation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CIA	Central Intelligence Agency
ISI	Inter-Services Intelligence
J&K	Jammu und Kaschmir
JUI	Jamiat-i Ulema i-Islami
MMA	Mutthida Majlis Amal
Nato	North Atlantic Treaty Organization
PTV	Pakistan Television Corporation
UN	United Nations
WMD	Weapons of Mass Destruction

⁷² Iqbal Khattak, Settling the Durand Line, in: The Friday Times (Lahore), 18.7.2003, S. 3.