

# PAKISTAN VOR DEM ABGRUND?

## DIE AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK WASHINGTONS GEGENÜBER ISLAMABAD NACH DEN AMERIKANISCHEN PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN

*Babak Khalatbari / Jan-Frederik Kremer*

„Change has come to America“ – mit diesen Worten wandte sich Barack Hussein Obama nach seinem Wahlsieg am 4. November 2008 in Chicago an das amerikanische Volk. Das Versprechen von Wechsel und Neubeginn waren zentrale Motive des zweifellos beeindruckenden Wahlkampfes von Obama. So stellt sich unweigerlich auch für Pakistan und Afghanistan<sup>1</sup> die Frage, welche strategischen Neuausrichtungen der US-Politik hier zu erwarten sind. Speziell, wenn man die innenpolitische Entwicklung in Pakistan, die zu einer neuen zivilen Regierung und damit vielen neuen Akteuren geführt hat, berücksichtigt. Hierbei gilt es zu klären, ob es einen grundlegenden Wandel der Politik der USA gegenüber Pakistan unter Obama geben wird und welche Akteure und Interessenlagen bei der Formulierung der politischen Strategie Obamas für Pakistan eine Rolle spielen, bzw. welche Schlussfolgerungen sich hieraus ziehen lassen? Diese Fragen sollen in diesem Aufsatz geklärt werden.

Das Jahr 2009 verspricht ein Schlüsseljahr für die Entwicklung Pakistans und Afghanistans zu werden: Es wird sich zeigen,

1 | Obama bezeichnete am 19.2.2009 in einem Interview mit dem kanadischen Sender CBC Afghanistan und Pakistan als „ein gemeinsames Einsatzgebiet“ amerikanischer Anstrengungen. Siehe: „Mehr Truppen, weniger Ambitionen“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.2.2009, S. 4.



Dr. Babak Khalatbari, geb. 1975, ist seit 2005 Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Afghanistan. Im Jahr 2007 wurde er mit dem Aufbau eines Auslandsbüros in Pakistan beauftragt, seitdem vertritt er die Stiftung in beiden Ländern.



Jan-Frederik Kremer, geb. 1986, arbeitet und forscht am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE) an der Ruhr-Universität Bochum. Anfang 2009 absolvierte er ein Praktikum im Pakistan-Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Die Außen- und Sicherheitspolitik der USA gegenüber Pakistan war in der Vergangenheit wechselhaft und oftmals an kurzfristigen geostrategischen Interessen ausgerichtet. Seit 9/11 ist Pakistan *major non-Nato ally* der USA und Frontstaat im Kampf gegen den Terrorismus. Für die Obama-Administration hat Pakistan eine enorme strategische Bedeutung. Seit dem Jahr 2007 findet in den USA eine grundlegende Evaluierung des strategischen Ansatzes für Afghanistan/Pakistan statt. Man strebt nach einem pragmatischen Multilateralismus und einem neuen konsensfreudigeren Politikstil gegenüber den Verbündeten, einem „regionalen Lösungsansatz“ für Pakistan und Afghanistan und einer Institutionalisierung der Beziehungen zu Pakistan. Hierbei sollen bestimmte Instrumente der Bush-Administration in der Außenpolitik gegenüber Pakistan übernommen werden. Und schließlich werden wohl auch auf die europäischen NATO-Partner, speziell Deutschland, Forderungen nach einer Ausweitung ihres Engagements in beiden Ländern zukommen.**

ob die Lagebeurteilung schlimmstenfalls von schlecht zu katastrophal korrigiert werden muss. Die USA werden als einflussreichste Nation maßgebliches Gewicht für diese Entwicklungen haben und die politische Agenda vorgeben, die auch Auswirkungen auf die Bündnispartner im Allgemeinen und Deutschland im Speziellen haben wird. Dieser Umstand und die strategische Bedeutung Pakistans im Kampf gegen den Terror, sowie der ungelöste Kaschmir-Konflikt und die Verwicklung pakistanischer Staatsbürger in die Attentate von Mumbai, welche Indien und Pakistan an den Rand eines Krieges brachten, unterstreichen die Notwendigkeit, sich mit der Dimension der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik analytisch auseinanderzusetzen.

In einer Vielzahl von Reden und Statements wiesen Obama und Mitglieder seiner Administration auf die herausragende Bedeutung der Region Afghanistan/Pakistan für ihre Außenpolitik und die damit verbundenen Herausforderungen hin. So unterstrichen zuletzt sowohl der Vizepräsident der USA, Joe Biden, als auch der Sicherheitsberater Obamas, James Jones, während der Münchener Sicherheitskonferenz die Bedeutung Pakistans für die US-Außenpolitik. Pakistans Rolle hinsichtlich der amerikanischen Außenpolitik resultiert im Wesentlichen aus einer Fünfeckkonstellation, die sich wie folgt darstellt:

1. Pakistans Rolle als „Frontstaat“ im Kampf gegen den islamistischen Terror.
2. Die regionale Rolle Pakistans bei den Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan sowie als Dreh- und Angelpunkt der NATO-Logistik.
3. Pakistans Rolle als Nuklearmacht (Sicherheit und Nonproliferation).
4. Die Bedeutung des Eskalationspotenzials des indisch-pakistanischen Dauerkonfliktes und der daraus resultierenden Gefahren für die Stabilität der gesamten Region Süd-asien.
5. Die Perzeption einer zunehmenden Destabilisierung Pakistans durch eine voranschreitende Talibanisierung/Zunahme extremistischer Tendenzen.

In der Vergangenheit waren die Beziehungen der USA zu Pakistan wechselhaft und inkonsistent. Pakistans Rolle in der US-Außenpolitik pendelte zwischen dem *major non-NATO ally* bis zu einem nach Nuklearwaffen greifenden „Schurkenstaat“.

Je nach Interessenslage der USA suchte man die enge Zusammenarbeit oder betrieb eine strafende Sanktionspolitik. So versagte die USA Pakistan die Unterstützung und Waffenlieferungen in den indisch-pakistanischen Kriegen und im Kargil-Konflikt 1999.<sup>2</sup> Diese Erfahrungen prägen die politische Wahrnehmung vieler pakistanischer Entscheidungsträger bis in die Gegenwart. Besonders verheerende Perzeptionen entstanden in Islamabad, als im Jahr 1990 auf Geheiß Washingtons die Lieferung bereits bezahlter F-16-Kampfflugzeuge ausblieb. In diesem Zusammenhang sind auch die 1990 im Rahmen des Pressler-Amendment zum Foreign Assistance Act verhängten Sanktionen gegen Pakistan als Reaktion auf das Nuklearprogramm zu deuten. Hätten die USA Pakistan noch als strategischen Partner in Afghanistan benötigt, wäre es wohl kaum zu den Sanktionsmaßnahmen gekommen. Dies war nach der Invasion der UdSSR in Afghanistan 1979 der Fall, als Pakistan als Frontstaat gegen die Sowjetunion weitreichende finanzielle und strategische Unterstützung durch die USA fand und zum gewichtigen Alliierten wurde, um die Mujaheddin im Kampf gegen die Sowjetunion auszubilden und auszustatten.

**Je nach Interessenslage der USA suchte man die enge Zusammenarbeit oder betrieb eine strafende Sanktionspolitik.**

Diese Wechselhaftigkeit und Unberechenbarkeit der USA hat auf pakistanischer Seite ein tief sitzendes Misstrauen gegenüber den Motiven der USA entstehen lassen. Eine aktuelle Umfrage des International Republican Institute zeigte, dass dieses Misstrauen in Pakistan bis heute verwurzelt und das Bild von den USA in Pakistan schlecht ist. So stehen 63 Prozent der Pakistaner einer Zusammenarbeit mit den USA ablehnend gegenüber.<sup>3</sup> Auch auf westlicher Seite gibt es Vorbehalte, haben doch Erkenntnisse vieler Geheimdienste gezeigt, dass Teile des pakistanischen Inter-Services Intelligence (ISI) mindestens bis 2007 Al-Qaida-nahe Gruppen unterstützten.<sup>4</sup>

2 | Eine ausführlichere Übersicht der Ereignisse findet sich in: Peter Rudolf / Christian Wagner / Christian Fröhlich (2008): *Die USA und Pakistan. Probleme einer Partnerschaft*, Studie für die Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin (SWP), Berlin.

3 | Vgl. IRI Index, Pakistan Public Opinion Survey (2008, Oktober), herausgegeben und durchgeführt durch das International Republican Institute. <http://www.iri.org/mena/pakistan/pdfs/2008%20December%2019%20Survey%20of%20Pakistan%20Public%20Opinion,%20October%2015-30,%202008.pdf>

4 | Vgl. Bruce Riedel (2008, November), „Pakistan: The Critical Battleground“, in: *Current History*, 11/08, S. 357–358.

## FREUND ODER FEIND – ZUCKERBROT ODER PEITSCHEN?

**Nahezu alle geltenden Sanktionen wurden de facto aufgehoben und Pakistan wurde zum *major non-Nato ally* im Kampf gegen den Terrorismus.**

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 änderte sich die Politik der USA gegenüber Pakistan grundlegend: Pakistan war nunmehr zum „Frontstaat“ im Kampf gegen die Taliban und Al-Qaida in Afghanistan geworden. So wurden nahezu alle geltenden Sanktionen de facto aufgehoben und Pakistan wurde zum *major non-Nato ally* im Kampf gegen den Terrorismus. Das Land öffnete seinen Luftraum für amerikanische Militärmaschinen, stellte zwei Flugplätze und Landwege für die Versorgung der NATO-Truppen in Afghanistan zur Verfügung. Von 2001 bis Ende 2008 hat Pakistan über zwölf Milliarden US-Dollar finanzieller Unterstützung durch die USA erhalten.<sup>5</sup> Den mit Abstand größten Anteil nehmen dabei Mittel aus dem Coalition Support Fund (CSF) ein, welcher Nicht-NATO-Alliierte für ihre Aufwendungen im Kampf gegen den Terror entschädigen soll. In den Haushaltsjahren 2001 bis 2007 wurden im Rahmen des CSF 6,23 Milliarden US-Dollar an Pakistan überwiesen. Zusätzlich erhielt das Land 2001 bis 2007 weitere 1,6 Milliarden US-Dollar *Security Assistance*. Für das Haushaltsjahr 2009 sind, ohne eine geplante Aufstockung der Obama-Administration zu berücksichtigen, durch den Kongress weitere 799 Millionen US-Dollar an Militärhilfe eingeplant. Dagegen erscheinen die, nach großzügigen Berechnungen,<sup>6</sup> von 2001 bis 2007 zusammengerechneten 1,15 Milliarden US-Dollar Entwicklungshilfe an Pakistan, was im Durchschnitt 164 Millionen US-Dollar pro Jahr entspricht, relativ gering. Für Programme im Bereich Bildung hat USAID von 2007 bis 2012 im Jahr 150 Millionen US-Dollar zur Verfügung.

Fällt die Entwicklungshilfe auch deutlich geringer als die militärische Unterstützung aus, so zahlen die USA dennoch im Vergleich zu den anderen Industriestaaten die größte Summe an Entwicklungshilfe an Pakistan. Abschließend kann vermerkt werden, dass die finanzielle Unterstützung des pakis-

5 | Eine gesammelte Übersicht über die Zuwendungen bis 2007 findet sich hier: Craig Cohen (2007), *A Perilous Course. U.S. Strategy and Assistance to Pakistan, A Report of the Post-Conflict Reconstruction Project*, Center for Strategic and International Studies, Washington.

6 | Nach Einbeziehung der Fulbright-Stipendien und einiger weiterer nicht direkt entwicklungspolitischer Maßnahmen.

tanischen Militärs eine wesentliche Säule der Pakistanpolitik der USA zu bilden scheint. Dass der Nutzen, der mit den Mitteln aus dem Coalition Support Fund (CSF) erworbenen Rüstungsgüter für die Aufstandbekämpfung oftmals nicht direkt erkennbar ist und die Anschaffung von 24 neuen F-16-Kampfflugzeugen mit Trägersystemen für Nuklearwaffen nur schwerlich mit der Bekämpfung am Boden operierender Terroristennetzwerke zu erklären ist, bemerkte im Jahr 2008 auch der amerikanische Kongress. Die Befürchtungen einiger Analysten, dass das pakistanische Militär hauptsächlich Rüstungsgüter anschafft, die auch in einem Konflikt mit Indien eingesetzt werden können, sind daher nicht abwegig. Ein Report des United States Government Accountability Office (GAO) vom Mai 2008 forderte daher eine deutlich stärkere Überwachung und Kontrolle der Mittelvergabe und Verwendung des CSF in Pakistan.<sup>7</sup>

**Die Befürchtungen einiger Analysten, dass das pakistanische Militär hauptsächlich Rüstungsgüter anschafft, die auch in einem Konflikt mit Indien eingesetzt werden können, sind nicht abwegig.**

Unabhängig von der Kontrolle der Verwendung der Mittel ist der Zweck der Mittelvergabe, die pakistanische Armee in die Lage zu versetzen, Terroristen und Aufständische aktiv zu bekämpfen. Besonders in der FATA (Federally Administered Tribal Area), der Nordwestprovinz (NWFP) und den Grenzgebieten zu Afghanistan haben sich Rückzugsgebiete für Militante, Al-Qaida-Kämpfer und Talibankämpfer aus Afghanistan gebildet. Das im Juli 2007 veröffentlichte National Intelligence Estimate der US-Geheimdienste benennt die Bildung von „sicheren Häfen“ in Pakistan als Rückzugsgebiete für Aufständische in den grenznahen Regionen zu Afghanistan als eine der größten aktuellen Bedrohungen für die Sicherheit der USA im Allgemeinen, wie im Speziellen für die in Afghanistan stationierten NATO-Truppen. Ein im Juni 2008 vorgelegter Bericht des Government Accountability Office (GAO) für den Kongress der Vereinigten Staaten kommt zu dem gleichen Urteil und fordert implizit ein offensiveres Vorgehen der pakistanischen Armee in den entsprechenden Grenzgebieten sowie eine Überprüfung der Strategie der USA im Kampf gegen Aufständische auf pakistanischem Gebiet.<sup>8</sup> So ist es nicht von der Hand zu weisen, dass in den letzten Jahren die Aufstän-

7 | Vgl. United States Government Accountability Office (2008, Juni): *Combating Terrorism. Increased Oversight and Accountability needed over Pakistan Reimbursement claims for Coalition support Funds*, GAO-08-806, Washington.

dischen, Taliban und Al-Qaida-nahe Gruppierungen in den entsprechenden Regionen erstarkt sind. Tägliche Kampfhandlungen und Anschläge sind an der Tagesordnung. Auch die

**Die Verhandlungen der pakistanischen Regierung mit den ansässigen radikalislamischen Taliban wurden von der US-Regierung als Zeichen der Schwäche und de facto als Kapitulation vor den Extremisten interpretiert.**

aktuelle Situation im Swat-Tal ist weiterhin angespannt. Die Verhandlungen der pakistanischen Regierung mit den ansässigen radikalislamischen Taliban wurden von der US-Regierung als Zeichen der Schwäche und de facto als Kapitulation vor den Extremisten interpretiert.

So bieten die Konzessionen (Erlaubnis zur Einführung der Scharia im Swat-Tal durch die Extremisten) nur eine äußerst limitierte Garantie für dauerhafte Stabilität. Vielmehr könnte diese Politik zu einer Konsolidierung und Stärkung der Extremisten nur 160 Kilometer von der Hauptstadt Islamabad entfernt führen. In diesem Kontext ist auch eine weitere grundlegende Änderung der US-Politik gegenüber Pakistan im Jahr 2007 zu sehen: Die Zustimmung der Bush-Administration zu Angriffen mit unbemannten Predator-Drohnen und Spezialeinheiten auf Ziele, die sich auf pakistanischem Territorium befinden.

## INTERESSEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Ein weiteres wichtiges Interesse der USA ist zweifellos die Sicherheit des pakistanischen Nukleararsenals und der Atomanlagen. Pakistan verfügt nach westlichen Schätzungen über bis zu 50 einsatzfähige Kernwaffen.<sup>9</sup> Hier liegt ein doppeltes Sicherheitsinteresse der USA vor. Zum einen sind sie vital daran interessiert, dass weder Technologie oder Nuklearmaterial proliferiert bzw. an extremistische Gruppen oder andere Staaten weitergegeben wird, wie es in der Vergangenheit durch das so genannte A.Q. Khan-Netzwerk geschehen ist.<sup>10</sup> Zum anderen geht es um die operative Sicherheit der Bombe und den Umgang des pakistanischen Militärs mit dieser. So

8 | Vgl. United States Government Accountability Office (2008, Mai): *Combating Terrorism. U.S. Efforts to Address the Terrorist Threat in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas require a comprehensive Plan and continued Oversight*, GAO-08-820T, Washington.

9 | Siehe: Oliver Thränert, *Atommacht Pakistan. Nukleare Risiken, regionale Konflikte und die dominante Rolle des Militärs*, Studie für die Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2009, S. 8.

10 | Vgl. hierzu Monika Heupel, *Das A.Q. Khan-Netzwerk. Transnationale Proliferationsnetzwerke als Herausforderung für die Nichtverbreitungspolitik*, Studie für die Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2008, S. 14.

geben das Fehlen einer offiziellen Nukleardoktrin und der Konflikt mit Indien Anlass zur Sorge. Andererseits muss konstatiert werden, dass sowohl die Anlagen als auch die Einzelkomponenten der Bomben als gut gesichert gelten dürfen, ebenso wie die Kontrolle der Mitarbeiter des pakistanischen Atomprogramms als ausreichend gelten kann.

Es muss jedoch ausgesprochen werden, dass Pakistan zu den instabilsten Staaten gehört, welche über Atomwaffen verfügen. Daran änderten auch die amerikanischen Anstrengungen in den vergangenen Jahren nichts, den Pakistanern formelle wie auch informelle Hilfeleistung und Unterstützung bei der Sicherung des Nukleararsenals zu geben.

**Es muss ausgesprochen werden, dass Pakistan zu den instabilsten Staaten gehört, welche über Atomwaffen verfügen.**

Wie zuvor erläutert, gibt es eine Vielzahl von Faktoren in Pakistan, die für das amerikanische Sicherheitsinteresse relevant sind. Diese Faktoren haben auch in einer neuen Akteurskonstellation nicht an Bedeutung verloren und bilden die Rahmenbedingungen für die US-Politik gegenüber Pakistan. Doch welche Änderungen der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber dem Land sind unter diesen Bedingungen von der Regierung Obama zu erwarten und welche Akteure spielen auf amerikanischer und pakistanischer Seite eine entscheidende Rolle?

## **PAKISTAN VOR DER INNENPOLITISCHEN ZERREISSPROBE**

Betrachtet man die Akteurskonstellation auf pakistanischer Seite, so hat sich hier im Jahr 2008 ein fundamentaler Wandel vollzogen: Die Ära der Militärregierung Pervez Musharraf, welcher Präsident und Chief of Army Staff (CoAS) war, wurde beendet, und eine neue zivile Regierung unter dem Vorsitz des Präsidenten Asif Zardari und des Premierministers Yousaf Raza Gillani regiert seit dem 9. September 2008 in Pakistan. Die Führung der Exekutive und die Führung der Armee stellen nun zwei verschiedene Akteure dar: Asif Ali Zardari als Präsident und General Ashfaq Parvez Kayani als Chief of Army Staff und de facto einflussreichster Militär in Pakistan.<sup>11</sup> Auf pakistanischer Seite gibt es neue Akteure, die bei einer stra-

11 | De jure ist der Chairman Joint Chiefs of Staff Committee General Tariq Majid der mächtigste Militär in Pakistan. De facto ist jedoch der Posten des Chief of Army Staff der einflussreichere Posten.

**Auf pakistanischer Seite gibt es neue Akteure, die bei einer strategischen Neuausrichtung der US-Politik miteinbezogen werden müssen.**

tegischen Neuausrichtung der US-Politik miteinbezogen werden müssen. Wenn der zur Abstimmung anstehende Entwurf des Enhanced Partnership with Pakistan Act<sup>12</sup> sich für eine Stärkung der zivilen und demokratischen Kräfte

in Pakistan ausspricht, so stellt dies zwar ohne Zweifel eine Abkehr von der unter Bush betriebenen Politik der Unterstützung der Militärregierung dar, ist aber auch eine realpolitische Antwort auf die neue Konstellation in Pakistan.

Wendet man den Blick auf die Akteure, welche die Außen- und Sicherheitspolitik der USA in Zukunft bestimmen werden, so zeichnet sich hier eher ein Bild der Kontinuität zur Politik der Bush-Administration im Jahr 2008 denn des radikalen Wandels ab. Mit Robert Gates als Verteidigungsminister, James Jones als Sicherheitsberater, Bruce Riedel als Verantwortlichem für die Erarbeitung eines neuen strategischen Ansatzes für Afghanistan und Pakistan, James Holbrooke als Sondergesandten, Mike Mullen als Chairman of the Joint Chiefs of Staff, David Petraeus als Oberkommandierendem von CENTCOM, Joe Biden als Vizepräsident und Hillary Clinton als Außenministerin lässt sich kein vollkommener „U-Turn“ in der Außenpolitik der USA gegenüber Pakistan erwarten. Auffällig ist, dass Obama trotz aller Betonung des „Wandels“ in der Außenpolitik auf Persönlichkeiten setzt, die sich in den vergangenen Jahren nicht durch innovative Ansätze hervortaten.

Zwar scheint die Zeit der Neokonservativen wie Charles Krauthammer, der eine Außenpolitik mit dem Einsatz militärischer Gewalt und weitgehende Alleingänge der USA zu jeder Zeit befürwortete, endgültig vorbei. Diese Tendenz ließ sich aber schon in der Personalpolitik der letzten beiden Jahre der Bush-Administration erkennen. Robert Gates, James Jones, David Petraeus und Mike Mullen prägten im Jahr 2008 die Außenpolitik der USA mit, und Joe Biden (als Chairman des Senate Foreign Relations Committee) und Hillary Clinton spielten einflussreiche Rollen im Senat. Bruce Riedel war schon vorher als Berater für den Kongress tätig, und seine Strategiepapiere zu Pakistan zeichnen sich eher durch einen konservativen Geist denn durch kreative Neuanfänge aus.<sup>13</sup> Betrachtet man also die Ebene der Akteure auf Seiten der

12 | Vgl. Enhanced Partnership with Pakistan Act 2008, 110th Congress, 2nd Session, S. 3263 [Report No. 110-510].

USA, so lässt sich Folgendes festhalten: Seit Mitte 2008 scheint ein Zeitalter der „pragmatischen Realisten“ begonnen zu haben. Amerikanische Interessen und Sicherheit werden zwar weiterhin als oberste Handlungsmaxime betrachtet, jedoch spricht man sich ebenso für einen pragmatischen Multilateralismus und den bedachten Einsatz einer Kombination von amerikanischer *soft power* und *hard power* aus.

**Seit Mitte 2008 scheint ein Zeitalter der „pragmatischen Realisten“ begonnen zu haben.**

Der vielfach zitierte *smart power*-Ansatz von Hillary Clinton umschreibt genau dies, die Kombination von diplomatischen Initiativen, wo immer angebracht, und militärischen Einsätzen, wo nötig. Wenn sich Obama und Mitglieder seiner Regierung für stärkere ökonomische Unterstützung und eine Ausweitung der Entwicklungshilfe für Pakistan aussprechen, wie sie auch der Enhanced Partnership with Pakistan Act vorsieht, so ist dies als Instrument der *soft power* zu verstehen. Die Bedingungen für die Mittelzuweisung an Pakistan fallen im Enhanced Partnership with Pakistan Act deutlich strikter aus als noch im Implementing the Recommendations of the 9-11 Commission Act of 2007, insbesondere die Bedingungen für militärische Unterstützungszahlungen. Sektion 6 des Entwurfes listet hier strikte Bedingungen und Einschränkungen auf. Obama selbst betonte im September 2008 in einem Interview mit dem Sender FOX, dass die Unterstützungszahlungen der Bush-Administration an Pakistan keiner ausreichenden Kontrolle unterlagen und die Bedingungen nicht strikt genug gefasst waren.

Dies bestätigt die Annahme, dass die Regierung unter Obama größere Anstrengungen von der pakistanischen Regierung und Armee erwartet, Militante und Extremisten in der NWFP und FATA zu bekämpfen. Die erodierende Situation in Afghanistan und das Bemühen, sie in den Griff zu bekommen, sind hier wesentliche Motive der Obama-Administration. Für das erfolgreiche Gelingen einer surge-Strategie wie im Irak wird die Vernichtung von Rückzugsgebieten auf pakistanischem Territorium von entscheidender Bedeutung sein.

Die Entsendung von weiteren 17000 US-Soldaten nach Afghanistan und Äußerungen des zuständigen CENTCOM-Kom-

13 | Man vergleiche nur seinen Artikel im November 2008 in *Current History*: Bruce Riedel (2008, November), „Pakistan: The Critical Battlefield“, in: *Current History*, 11-08, S. 355-361.

**Der letzte NATO-Gipfel in Krakau im Februar 2009 zeigte, dass die Forderungen an die EU-Staaten und speziell an Deutschland wohl nicht auf ein stärkeres Engagement im entwicklungspolitischen Sektor beschränkt bleiben werden.**

mandeurs General David Petraeus sowie des Oberbefehlshabers der US-Armee in Afghanistan, General David McKiernan, lassen den Schluss zu, dass die USA in den nächsten Monaten mit militärischen Offensiven versuchen werden, die Situation in Afghanistan unter Kontrolle zu bekommen. Dies wird auch verbunden sein mit weiteren Forderungen an die NATO-Verbündeten und damit auch an Deutschland, sich stärker in Afghanistan zu engagieren. Der letzte NATO-Gipfel in Krakau im Februar 2009 zeigte, dass diese Forderungen an die EU-Staaten und speziell an Deutschland wohl nicht auf ein stärkeres Engagement im entwicklungspolitischen Sektor beschränkt bleiben werden, sondern gegebenenfalls auch ein stärkeres militärisches Engagement beinhalten. Sollte Deutschland diesen Forderungen nicht nachkommen, droht eine Spaltung in der NATO, ein nicht absehbarer Flurschaden für die deutsche Außenpolitik und vielleicht eine erneute Belastung der transatlantischen Beziehungen. Die Äußerung Obamas, dass Afghanistan und Pakistan als „ein Kampfgebiet“ zu sehen seien, verdeutlicht den strategischen Zusammenhang der beiden Staaten und die Erwartungen des neuen amerikanischen Präsidenten. Auch die deutliche Ausweitung der nichtmilitärischen Hilfszahlungen auf bis zu 1,5 Milliarden US-Dollar pro Jahr, vorgesehen im Enhanced Partnership with Pakistan Act und die Fokussierung dieser Zahlungen auf Projekte in der FATA und der Nordwestprovinz, sind Bausteine dieser Strategie. Man verspricht sich von entwicklungspolitischen Maßnahmen, besonders in den Bereichen Bildung und Infrastruktur, den Extremisten, Al-Qaida und den Taliban den Nährboden für weitere Rekrutierungen und Sympathiezuwachs zu entziehen. Verwunderlich muss daher die im Februar 2009 vorgenommene Kürzung des Budgets des pakistanischen Bildungsministeriums um 27 Prozent erscheinen.

### **ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN ODER EIN PREMIUMSJAHRGANG?**

All diese Ansätze und Maßnahmen sind keine neuen Erfindungen der Obama-Administration. Wer in den Jahren 2007 und 2008 die Diskussionen und Ausschussberatungen im Kongress verfolgte und aufmerksam die strategischen Empfehlungen und Analysen einflussreicher Think Tanks in den USA beobachtete, dem fällt auf, dass Konzepte wie der *smart*

*power*-Ansatz, die Ausweitung der Entwicklungshilfe in Pakistan und ihre bessere Evaluierung und Koordinierung nahezu von allen Institutionen gefordert wurden – von konservativen bis zu liberalen Think Tanks.<sup>14</sup> Mit dem Implementing the Recommendations of the 9–11 Commission Act of 2007 begann bereits 2007 die Bush-Administration, einige dieser Empfehlungen umzusetzen. Der vermeintliche Wandel, den man im strategischen Ansatz der Obama-Administration erkennt, ist somit auch ein Ergebnis einer seit 2007 andauernden Evaluierung der Außen- und Sicherheitspolitik der USA.

**Mit dem Implementing the Recommendations of the 9–11 Commission Act of 2007 begann bereits 2007 die Bush-Administration, einige der Empfehlungen umzusetzen.**

In die weiterhin gültige National Defense Strategy der USA von Mitte 2008 fanden die Ergebnisse des Evaluierungsprozesses bereits Eingang. Die Tatsache, dass Obama sowohl die Predator-Drohnen-Einsätze auf pakistanischem Gebiet ausweiten will als auch an der Praxis festhält, in Afghanistan gefangene Taliban und Al-Qaida Kämpfer nicht unter die Genfer Konvention zu stellen, sprechen dafür, dass der neue amerikanische Präsident wesentliche Elemente der Strategie der Bush-Administration im Kampf gegen den Terror beizubehalten gedenkt. Auch der von der Obama-Administration annoncierte „regionale Ansatz“, welcher Indien, den Iran, Afghanistan, Pakistan, China und Russland mit einbeziehen soll,<sup>15</sup> ist mehr aus strategischer Notwendigkeit geboren, denn Ergebnis eines vollkommenen Sinneswandels. So macht es die desolante Verfassung der amerikanischen Wirtschaft wie auch die

- 14 | Als Beispiele folgende Studien: Craig Cohen (2007), *A Perilous Course. U.S. Strategy and Assistance to Pakistan, A Report of the Post-Conflict Reconstruction Project*, Center for Strategic and International Studies, Washington; Lawrence Freedman (2003, Spring), „Prevention, not Preemption“, in: *The Washington Quarterly*, 26,2, 105–114; Ahmed Humayun (2008, Dezember), *World Politics Review: The Pakistan Problem-Success in FATA depends on Aid to Civilians*, CNAS Commentary, Center for a New American Security, Washington; Joseph Nye / Richard Armitage (2007), *CSIS Commission on smart power: A smarter, more secure America*, Center for Strategic and International Studies, Washington; Joseph Nye / Richard Armitage (2008, April), *Implementing smart power: Setting an Agenda for National Security Reform, Statement before the Senate Foreign Relations Committee*, Center for Strategic and International Studies, Washington.
- 15 | Vgl. „US will not quit region, says Holbrooke“, in: *Dawn* (Pakistan), 25.2.2009 Seite 1. Vgl. Robert M. Gates (2009, Jan.–Feb.), „A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age“, in: *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.org/20090101faessay88103/robert>, Seite 1.

Überanspannung der militärischen Ressourcen nötig, nach neuen Lösungsansätzen zu suchen. Interessant ist hier auch der Umstand, dass die Vereinten Nationen nicht erwähnt werden. Es scheint, als suche auch die neue US-Administration eine Strategie ohne eine starke Einbindung der UN in einen Lösungsansatz.

Weitreichende Änderungen wird es hingegen bei der Organisation und Strukturierung der Behörden und Ministerien geben, so kündigten Obama und Vertreter seiner Regierung an, um die Aufteilung der Kompetenzen der verschiedenen Behörden und Ministerien, die am außenpolitischen Prozess beteiligt sind, besser aufeinander abzustimmen und die regionalen Zuständigkeiten zu synchronisieren.<sup>16</sup> Insbesondere die

**Zahlreiche EU-Staaten (Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden) haben sich ebenso des Themas angenommen und Sondergesandte für Afghanistan und Pakistan ernannt.**

Zuständigkeiten für Afghanistan und Pakistan sollen reorganisiert werden. Zahlreiche EU-Staaten (Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden) haben sich ebenso des Themas angenommen und Sondergesandte für Afghanistan und Pakistan ernannt. Auch die Rhetorik und der Habitus der US-Außenpolitik

werden sich grundlegend ändern. So ist zu erwarten, dass die Obama-Administration einen deutlich konsensfähigeren Kommunikationsstil pflegen wird. Natürlich wird Obama, wie auch Bush, als Präsident der USA primär amerikanische Interessen vertreten. Trotzdem kann der neue Politikstil zu einer Verbesserung der transatlantischen Beziehungen führen.

Kein Wechsel ist hingegen bei der Politik der USA gegenüber Indien und der Nonproliferationspolitik gegenüber Pakistan zu erwarten. Die seit 2006 unternommenen Anstrengungen der USA im Interesse einer strategischen Annäherung an Indien werden auch unter Obama fortgesetzt werden. Die enge strategische Zusammenarbeit, die 2006 mit der Unterzeichnung eines gemeinsamen Papiers besiegelt wurde und die Zusammenarbeit auf dem Sektor der zivilen Nutzung der Atomkraft werden eher noch intensiviert als zurückgefahren werden.<sup>17</sup> Für die Beziehungen zu Pakistan könnte dies eine Belastung

16 | Vgl. ders. (2009, Jan.-Feb.), „A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age“, in: *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.org/20090101faessay88103/robert-m-gates/how-to-reprogram-the-pentagon.html>

17 | Vgl. U.S. – India Defense Relationship (2006, März), Fact Sheet U.S. Department of Defense. <http://www.defenselink.mil/news/Mar2006/d20060302us-indiaderelationship.pdf>

bedeuten. Auch lässt dieser Umstand keine Positionierung der USA bei der Lösung des Kaschmir-Konfliktes zu Gunsten einer Seite erwarten, will man weder Pakistan noch Indien als Partner verlieren. Die Irritationen über die Aufhebung des Hausarrestes von A.Q. Khan zeigten, dass auch die Obama-Administration Proliferation von Nuklearmaterial und -technik als ein sehr ernst zu nehmendes Thema bewertet. In seinem programmatisch richtungweisenden Artikel „Renewing American Leadership“ in der Zeitschrift *Foreign Affairs* vom Juli/August 2007 identifizierte Obama die Gefahr einer Proliferation von Nuklearmaterial und/oder -technologie zum Bau der Bombe als größte Bedrohung für die Sicherheit der USA.<sup>18</sup> Die Angst vor einer Nuklearwaffe in den Händen von Extremisten oder Terroristen ist das schlimmste Gefahrenszenario der US-Regierung. Insofern ist zu erwarten, dass sich die Anstrengungen der neuen Administration in Bezug auf die Sicherheit der Nuklearwaffen in Pakistan eher noch verstärken werden. Die Forderungen nach mehr Engagement der pakistanischen Sicherheitskräfte im Kampf gegen die Taliban und Al-Qaida sowie die Ausweitung der Entwicklungshilfe in den Grenzgebieten wird von der neuen US-Regierung auch als Maßnahme zur Stabilisierung des pakistanischen Staates verstanden.

**Die Angst vor einer Nuklearwaffe in den Händen von Extremisten oder Terroristen ist das schlimmste Gefahrenszenario der US-Regierung.**

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Bereits jetzt lässt der außen- und sicherheitspolitische Ansatz des neuen US-Präsidenten gegenüber Pakistan einige Neuerungen und Änderungen im Vergleich zu der Politik der Bush-Administration erkennen. Ebenso zeichnet sich ab, dass die Obama-Administration einige Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik der Vorgängerregierung weiterhin benutzen wird. Bei der Wahrnehmung Pakistans als Frontstaat im Kampf gegen den islamistischen Terror, Partner der internationalen Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan sowie Dreh- und Angelpunkt der NATO-Logistik, krisengeschüttelte Nuklearmacht, Erzrivale Indiens und mittlerweile auch als Kernland des islamistischen Extremismus, erscheint Pakistan wie ein politisches Chamäleon, das unablässig seine Farbe

18 | Vgl. Barack Obama (2007), „Renewing American Leadership“, in: *Foreign Affairs*, July/August 2007. <http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html>

wechselt. Trotzdem gibt es zahlreiche Ankerpunkte, an denen man Elemente einer strategischen Partnerschaft festmachen kann. Diesbezüglich lässt sich die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Pakistan in mehrere Planungsebenen aufteilen:

#### DIE REGIONALE EBENE DER KONFLIKTLÖSUNG

Neu in der Außen und Sicherheitspolitik der USA ist die verstärkte Suche nach einem regionalen Lösungsansatz für die problematische Situation in Afghanistan und Pakistan. Die Charakterisierung Afghanistans und Pakistans als „eines zusammenhängenden Einsatzgebiets“ sowie die

**Die Ernennung Richard Holbrookes zum Sondergesandten für die beiden Länder unterstreicht die Suche der USA nach einem regionalen Lösungsansatz.**

Ernennung Richard Holbrookes zum Sondergesandten für die beiden Länder unterstreicht dies. In der Obama-Administration hat sich offenbar die Ansicht durchgesetzt, dass die Probleme in Afghanistan und Pakistan nur mit

einer umfassenden Regionalstrategie gelöst werden können. Es wird sich zeigen, inwieweit die neue US-Administration auch versuchen wird, Russland, China, Indien und den Iran in diesen Lösungsansatz einzubeziehen. Generell ist es ein positives Zeichen, dass nach sieben Jahren über eine Einbindung der Nachbarstaaten nachgedacht wird. Hierbei darf allerdings nicht vergessen werden, dass es große Interessendifferenzen geben wird. Insofern reicht die bloße Bekundung des Interesses an einem solchen Ansatz nicht aus. Vielmehr wird der Erfolg dieses Ansatzes von dem diplomatischen Geschick der Obama-Administration abhängen und auch mit der heiklen Frage verknüpft sein, wie man mit Problemstaaten wie dem Iran künftig umzugehen gedenkt.

#### DIE INSTITUTIONELLE EBENE DES MULTILATERALISMUS

Wahrscheinlich ist auch, dass sich der Politikstil der US-Außenpolitik unter Obama grundlegend ändern wird. So ist zu erwarten, dass der Einsatz eines pragmatischen Multilateralismus an die Stelle der teils unilateral ausgerichteten Politik der Bush-Administration treten wird. Resultat könnte ein stärkerer politischer Dialog und der Versuch der Konsensfindung sein. Dies wird aber wohl nicht bedeuten, dass die Obama-Administration die Erwartungen an ihre Verbündeten zurückschraubt, vielmehr wird auch unter dem neuen amerikanischen Präsidenten auf ein stärkeres Engagement der Ver-

bündeten in Afghanistan und Pakistan gedrängt werden. Die Ernennung von Sonderbeauftragten kann hierbei eine Schlüsselstellung einnehmen. Hierbei sollte allerdings beachtet werden, dass nur ein abgestimmtes Herangehen Aussicht auf Erfolg haben wird. Nationalstaatliche Interessenverfolgung wird ansonsten die politischen Gemeinsamkeiten weiter mindern. Eine weitere Option wäre ferner, einen Sondergesandten der Europäischen Union zwecks europäischer Interessensvertretung zu benennen, statt die Nominierung von nationalen Sondergesandten zu betreiben.

**Eine Option wäre, einen Sondergesandten der Europäischen Union zwecks europäischer Interessensvertretung zu benennen.**

Trotz des weniger unilateral anmutenden außenpolitischen Auftretens Washingtons kann festgestellt werden, dass bei der Entwicklung eines Regionalansatzes den Vereinten Nationen von den USA anscheinend keine herausragende Rolle zuerkannt wird, und dass, obwohl in Afghanistan seit dem 28. März 2002 ein Sondergesandter des VN-Generalsekretärs im Rahmen der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA), basierend auf der Resolution 1401 des Sicherheitsrats, tätig ist.

#### DIE NATIONALE EBENE DES US-ENGAGEMENTS

Auch wird sich zeigen, inwieweit die schwere Finanzkrise in den USA die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten in der Außenpolitik einschränken wird. So ist zu erwarten, dass Obama sich in seiner Amtszeit primär mit gewichtigen wirtschaftspolitischen Problemen befassen muss, welche die außenpolitische Handlungsfreiheit deutlich einschränken könnten. Dies wird sich insbesondere im Hinblick auf kostspielige militärische Operationen zeigen. Auf der Akteursebene der Obama-Administration scheinen sich erstaunliche personelle Kontinuitäten zur Bush-Administration abzuzeichnen. Joe Biden, Robert Gates, James Jones, David Petraeus, Bruce Riedel und Mike Mullen gestalteten schon unter Bush die Außenpolitik der USA mit. Neben der Personalpolitik werden auch einige Instrumente der Bush-Administration im Kampf gegen den Terrorismus weiterbenutzt werden, so etwa Drohnen-Einsätze und Spezialoperationen auf pakistanischem Territorium. Ebenso scheint sich der Umgang mit inhaftierten Taliban-Kämpfern und Extremisten kurzfristig nicht grundlegend zu ändern. Es zeichnet sich nur eine Verlagerung des Schwerpunktes von Guantánamo zum Baghram Air Field (BAF) in Afghanistan ab.

## DIE EBENE DER STRATEGISCHEN PARTNERSCHAFT MIT PAKISTAN

Trotz der geplanten Ausweitung der Entwicklungshilfe wird das Militär in Pakistan weiterhin der Empfänger der höchsten Zuwendungen bleiben. Hier setzt sich ein alter Trend fort. Die jüngste Entscheidung des pakistanischen Supreme Court, den Sharif-Brüdern die politische Betätigung zu verbieten, sowie die nicht klar identifizierbare Rolle des Präsidenten

**In den USA hat sich die Sorge vor einer weiteren Destabilisierung der innenpolitischen Verhältnisse Pakistans nicht verringert.**

Zardari bei dieser Entscheidung werden in den USA die Sorge vor einer weiteren Destabilisierung der innenpolitischen Verhältnisse Pakistans nicht verringert haben. Ebenso die anscheinend langsame, aber nur schwer aufzu-

haltende Talibanisierung des Landes. Die bisherigen Zivilregierungen in Pakistan waren immer sehr schwache Konstruktionen; dieser Trend wird sich weiter fortsetzen. Das könnte sich langfristig als fatal erweisen, denn das oberste Primat der US-Außenpolitik bleibt die Sicherheit der Nuklearwaffen und die Verhinderung von Proliferation. Einen ähnlichen Stellenwert haben der Kampf gegen den Terrorismus und für die Stabilisierung Afghanistans. Hierbei können gegebenenfalls unvorhersehbare Tagesereignisse wie überdimensionale gegen den Westen gerichtete Terroranschläge á la 11. September, die Zuganschläge von Madrid oder die Mumbai-Attentate zu kurzfristigen Strategiewechseln führen. Eine *sustainability of partnership* kann den amerikanisch-pakistanischen Beziehungen aus historischer Sicht daher nicht attestiert werden. Da es Indizien gibt, dass die nachkommende Generation von hohen Offizieren der pakistanischen Armee eine deutlich kritischere Position gegenüber Washington beziehen wird und zum Teil als wesentlich religiöser einzuordnen ist, bleibt es abzuwarten, welche Maßnahmen die USA langfristig ergreifen, wenn die gegenwärtige Strategie gegenüber Pakistan scheitern sollte. Ein in den nächsten Jahren erfolgreiches Scheitern der gegenwärtigen Strategie könnte zu einer politischen Neubewertung Pakistans führen.

### AUSBLICK

In einem etwas dramatischen Bild ausgedrückt, steht Pakistan vor dem Abgrund, ist aber noch nicht hineingestürzt. Die gegenwärtige Lage in Pakistan ist ambivalent. Einerseits scheint die Talibanisierung die Grundfesten des Staates bisher nicht zu erschüttern, wie viele Analysten annehmen. Dies

wird sich aber mittelfristig ändern können, denn in vielen Landesteilen Pakistans ist die zu beobachtende schlechte oder nicht vorhandene Regierungsführung der „Dünger der Talibanbewegung“. Die desolaten innen- und wirtschaftspolitische Situation Pakistans könnte andererseits eine größere gesellschaftliche Sprengkraft in sich bergen als vielfach angenommen. Es ist zu hoffen, dass die Zivilregierung es vermag, das Land zu stabilisieren, und nicht an den mannigfaltigen Herausforderungen scheitert. Andernfalls würde Pakistan den Weg in den Abgrund nicht vermeiden können. In diesem Fall ist nur schlecht vorstellbar, dass die USA einer maladen Zivilregierung und/oder extremistischen Offizieren die Kontrolle über das Nukleararsenal zugesteht. Die Entwicklungen der letzten Monate zeigen, dass die sicherheitspolitische Bedeutung Pakistans in Zukunft eher zu- als abnehmen wird. Darauf wird von deutscher Seite entsprechend zu reagieren sein.

**Die desolaten innen- und wirtschaftspolitische Situation Pakistans könnte eine größere gesellschaftliche Sprengkraft in sich bergen als vielfach angenommen.**