

Nach den Wahlen in Pakistan: Nawaz Sharif verspricht einen neuen Indienkurs

Ebert, Hannes; Ahmad, Ishtiaq

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ebert, H., & Ahmad, I. (2013). *Nach den Wahlen in Pakistan: Nawaz Sharif verspricht einen neuen Indienkurs*. (GIGA Focus Asien, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350134>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Nach den Wahlen in Pakistan: Nawaz Sharif verspricht einen neuen Indienkurs

Hannes Ebert und Ishtiaq Ahmad

Die Wahlen in Pakistan am 11. Mai 2013 haben eine stabile Regierung unter der Führung der konservativen Pakistan Muslim League-Nawaz hervorgebracht. Der zum dritten Mal zum Premierminister gewählte Nawaz Sharif kündigte nach seinem unerwartet deutlichen Wahlsieg eine Neuausrichtung der Indienpolitik an.

Analyse

Der Konflikt zwischen Indien und Pakistan ist eine der am längsten andauernden zwischenstaatlichen Rivalitäten der Welt. Zwar ist nach den historischen Wahlen vorsichtiger Optimismus berechtigt und man kann Schritte zu einer Annäherung erwarten, aber die Grundlinien der pakistanischen Indienpolitik bleiben vom Regimewechsel vorerst weitgehend unberührt.

- Die Stärkung der Demokratie durch den Verlauf und Ausgang der Wahlen sowie der durch massive ökonomische und sicherheitspolitische Probleme gewachsene Handlungsdruck haben ein Fenster geöffnet, das der Zivilregierung größeren außenpolitischen Handlungsspielraum gegenüber dem Militär ermöglicht. Sharif erscheint besonders fähig und willens, diesen zu nutzen. Er kann auf jüngste Initiativen zu verbesserten Handels- und Investitionsbeziehungen mit Indien aufbauen.
- Die wachsende Kluft zwischen den in Indien und Pakistan verfügbaren Machtressourcen sowie das sich abzeichnende Sicherheitsvakuum in Afghanistan ermöglichen es dem Militär, das seit langem gepflegte Feindbild Indiens aufrechtzuerhalten und damit seine dominante Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik zu verteidigen. Ein von islamischer Ideologie bestimmter nationalistischer Diskurs stabilisiert dieses Feindbild zusätzlich. Zudem zementiert die Zusammenarbeit einflussreicher Drittländer wie der USA und Chinas mit dem Militär den Status Quo.
- Ein Paradigmenwechsel der pakistanischen Indienpolitik ist daher in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Sharifs nächste Schritte im Umgang mit dem Militär und der Justiz werden zeigen, ob er seine Stellung festigen und damit die Chancen für einen graduellen Wandel ausbauen kann.

Schlagwörter: Pakistan, indisch-pakistanische Beziehungen, Demokratie, Außenpolitik

Historische Wahlen, hehres Versprechen: neue Indienpolitik

Nawaz Sharifs Rückkehr an die Macht in Pakistan hat erneut Hoffnungen auf einen nachhaltigen Wandel in den Beziehungen zum Erzrivalen Indien geweckt. Diese sind auf den ersten Blick durchaus berechtigt. Im Verlauf seiner politischen Karriere hat sich Sharif zu einem bedeutenden Herausforderer militärischer Dominanz in der pakistanischen Politik entwickelt. Außenpolitisch trat er während seiner zwei Amtszeiten in den 1990er Jahren für friedliche Beziehungen mit Indien ein. Diesem Kurs hat sich das pakistanische Militär konstant entgegen gestellt, da dessen traditionelle Kontrolle über die Innen- und Außenpolitik auf der vermeintlichen Sicherheitsbedrohung des übermächtigen Nachbarn beruht. So war es Sharifs Annäherungspolitik gegenüber Indien, die vor 14 Jahren zu einem Militärcoup gegen seine Regierung führte.

Es verwundert daher kaum, dass in beiden Ländern euphorischer Optimismus für eine Annäherung aufkam, als die von Sharif geführte konservative Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N) am 11. Mai 2013 die Parlamentswahlen mit großer Mehrheit gewann. Sharif versprach abermals, ein „neues Kapitel“ in den Beziehungen zu Indien einschlagen zu wollen, und erklärte: „Wir werden dort beginnen, wo wir 1999 unterbrochen wurden“. Weitreichende Schritte sollen folgen. Als erstes wolle er die Handels- und Investitionsbeziehungen verbessern, um die massiven wirtschaftlichen und finanziellen Probleme des Landes zu bewältigen. Gemeinsam mit Delhi wolle er außerdem die Entwicklungen der Anschläge auf die indische Metropole Mumbai im November 2008 transparent aufklären und jihadistische Gruppen in Pakistan effektiv bekämpfen. Die indische Regierung begrüßte die Ankündigungen auf höchster Ebene.

Premierminister Sharifs Agenda lässt wenig Zweifel an seinem Willen, einen neuen Kurs in den Beziehungen zu Indien zu verfolgen. Aber kann er diesen – anders als während seiner vergangenen zwei Amtszeiten – auch durchsetzen? Einerseits scheint der Prozess der außenpolitischen Annäherung bereits begonnen zu haben, andererseits blockieren nicht nur das Militär, sondern auch ideologische und externe strukturelle Faktoren eine zeitnahe Annäherung der beiden Rivalen.

Pro: Führungsstärke, Demokratie und Außenwirtschaft

Der erneute Optimismus für eine Verbesserung der außenpolitischen Beziehungen Pakistans zu Indien wird vor allem mit den Führungsqualitäten von Nawaz Sharif, innenpolitischen Zwängen im politischen System Pakistans sowie in jüngster Zeit verbesserten bilateralen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen begründet.

Zunächst stützt sich der Optimismus auf die Person Sharif. Als Punjabi mit kaschmirischen Wurzeln steht Sharif für die pakistanische Gesellschaft nicht im Verdacht, eine zu „sanfte“ Politik gegenüber Neu Delhi zu verfolgen, was ihm populären Rückhalt verleiht. Seit seinen früheren Amtszeiten als Premier, die noch von großer Konfrontationsbereitschaft mit den verschiedenen politischen Gegnern geprägt waren, sei er „gereift“ und habe gelernt, im Umgang mit dem Militär auf den nötigen graduellen Wandel zu mehr ziviler Kontrolle über sensible Bereiche wie die Indienpolitik zu setzen. Gleichzeitig demonstriert seine Entscheidung, die für die Indienpolitik des Landes zentralen Portfolios der Außen- und Verteidigungspolitik selbst zu kontrollieren, seinen Willen, den politischen Kurs in diesen Bereichen von höchster Ebene aus zu steuern. Als erfolgreicher Industrieller sei er außerdem inhärent pragmatisch und in der Lage, das große Potenzial verbesserter Wirtschaftsbeziehungen mit Indien zu verwirklichen, was zum Beispiel die positive Bilanz der Wirtschaftspolitik in der von der PML-N unter Führung seines Bruders Shabaz regierten Provinz Punjab zeige. Schließlich unterstreichen diplomatische Initiativen seiner vergangenen Amtszeiten sein Wohlwollen gegenüber Indien. Unter seiner Führung initiierten beide Regierungen im Mai 1997 den noch heute bestehenden Verbunddialog („Composite Dialogue“), eröffneten den Passagierbusverkehr zwischen Delhi und Lahore („Bus-Diplomatie“) und richteten diplomatische Geheimkanäle ein, die im Februar 1999 zur Unterzeichnung der weit reichenden Lahore-Deklaration beitrugen.

Optimisten verweisen darüber hinaus auf die derzeitigen politischen Bedingungen, den Handlungsdruck angesichts massiver Sicherheits- und Wirtschaftskrisen, sowie jüngste Schritte verbesserter Handelsbeziehungen. Auf politischer Ebene haben die zu Recht als „historisch“ bezeichneten Parlamentswahlen zu einer Stärkung der noch jungen Demokratie beigetragen. Erstmals in

der über 60-jährigen Geschichte Pakistans absolvierte eine von zivilen Politikern geführte Regierung eine volle Legislaturperiode und wurde von einer anderen in einem weitgehend verfassungskonformen Prozess abgelöst. Trotz immenser Gewalt und Einschüchterungsversuchen gegenüber Wählern und Parteien durch die Taliban verzeichnete die Wahl mit circa 55 Prozent die höchste Beteiligung seit den 1970er Jahren – ein klares Signal gegen gewaltbereite, islamistische Gruppierungen und ein wichtiger Schritt auf dem Weg der demokratischen Entwicklung Pakistans. Die bislang regierende Pakistan Peoples Party (PPP) wurde für ihr jahrelanges Missmanagement abgestraft und spielt auf nationaler Ebene de facto keine Rolle mehr. Die PPP errang lediglich den dritten Platz und landete damit noch hinter der Pakistan Tehrik-e-Insaf (PTI)-Partei des ehemaligen Kricketspielers Imran Khan, deren fulminanter Aufstieg die traditionelle Zwei-Parteien-Dominanz der PML-N und PPP brach.

Die siegreiche PML-N erlangte mit 126 der 272 Parlamentssitze zwar nicht die ersehnte absolute Mehrheit, konnte aber dennoch ein unerwartet starkes Mandat erringen und gemeinsam mit unabhängigen Kandidaten eine Regierung bilden. Der „neue-alte“ Premierminister Sharif, dessen verfassungsmäßige Rolle im Verhältnis zum Präsidenten in der letzten Legislaturperiode aufgewertet wurde, kann somit aus einer Position der relativen Stärke das für den Wandel der Indienpolitik alles entscheidende Machtverhältnis zwischen zivilen Akteuren und dem Militär beeinflussen.

Das bedeutsame Wachstum einer urbanen Mittelschicht, das Aufbegehren einer proaktiven hochrichterlichen Justiz sowie dynamische Massenmedien tragen zur Stabilisierung der fragilen Demokratie bei. Schließlich existiert anders als in den 1990er Jahren ein breiter Konsens zwischen den politischen Parteien des Mainstream und den regionalen politischen Parteien, den Dialog mit Indien zu intensivieren, was weitgehend auch von der öffentlichen Meinung sowie den zunehmend lautstarken Friedenslobbies in beiden Ländern getragen wird (Grare und Trevor 2013). Eine gefestigte demokratische Kultur und ein starkes Mandat Sharifs verleihen der Zivilregierung im Annäherungsprozess mit Indien demnach größeren Spielraum gegenüber dem Militär.

Die aktuelle Sicherheitslage begünstigt ein außenpolitisches Einlenken auch der Armeeführung. Während die Generäle in Rawalpindi zwar kon-

sequent am Feindbild des „Erzrivalen“ Indien festhalten, sehen sie sich unweigerlich mit dem Dilemma konfrontiert, dass ihre anhaltende Unterstützung jihadistischer Gruppen in Afghanistan und Kaschmir zusehends die nationale Sicherheit gefährdet und Pakistan regional isoliert. Auch der andauernde bewaffnete Konflikt mit der islamistischen militant operierenden Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), der nach offiziellen pakistanischen Angaben beinahe 50.000 Zivilisten und Sicherheitsangestellten das Leben kostete, unterminiert nach und nach die Legitimationsbasis des Militärs. Sektiererische Gewalt, kriegsähnliche Zustände in der Finanz- und Wirtschaftsmetropole Karatschi und ethnische Aufstände in Belutschistan verschärfen zusätzlich den Druck auf die Armeeführung, einen strategischen Richtungswechsel nach innen einzuleiten und anzuerkennen, dass die primäre Bedrohung der nationalen Sicherheit weniger vom Rivalen Indien als vielmehr von internen Gewaltkonflikten ausgeht. Aber auch das Szenario eines erneuten Bürgerkrieges im Nachbarland in Afghanistan nach dem Abzug der NATO-Truppen könnte die Kosten eines anhaltenden Konfliktes mit Indien untragbar machen. Angesichts dieser Bedrohungslagen hat Armeechef Ashfaq Parvez Kayani bereits einen rhetorischen Wandel vollzogen, indem er innerstaatliche Risiken als existentielle Bedrohung darstellt. Eine neuformulierte Bedrohungsperzeption von „äußerer“ zu „innerer“ Sicherheit eröffnet zumindest für kurze Zeit die Gelegenheit für die Regierung Sharif, proaktiv ihren Indienkurs zu verfolgen (Markey 2013).

Auch die ökonomische Notlage des Landes in Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Jahrhundertflut 2010 und 2011 hat inzwischen Ausmaße angenommen, welche bessere Beziehungen mit Indien und der Region zunehmend unausweichlich erscheinen lassen. Die Wachstumsquote des inflationsbereinigten Bruttoinlandsproduktes bewegt sich im vierten Jahr in Folge unter 4 Prozent, mit zweistelligen Inflationsraten seit fünf Jahren und einem Haushaltsdefizit von geschätzten 8 Prozent des BIP im Jahr 2012. Hinzu kommt die akute Energieknappheit, die bereits mehrfach zu Massenprotesten führte und die industrielle Basis des Landes lahmlegt. Daher verwundert es nicht, dass der Großindustrielle Sharif die ökonomische Revitalisierung durch den Ausbau von Handels- und Energieinfrastrukturverbindungen mit der Region als oberste Regierungspriorität ausgerufen hat. Dazu bedarf es eines größeren

Zugangs von pakistanischen Produkten zum indischen Markt sowie zeitnahe Unterstützung aus Delhi im Bereich der Gas- und Energieversorgung. Vor diesem Hintergrund hatte Sharifs Vorgängerregierung unter Premier Yousaf Gilani Ende 2011 entschieden, Indien die von der Welthandelsorganisation (WTO) vorgesehene Meistbegünstigung („Most-Favored-Nation Status“) einzuräumen, was Delhi bereits 1996 vollzogen hatte.

Wenn diese WTO-Regulierung eines Tages effektiv in Kraft treten sollte, könnten Handelshemmnisse wie Zölle und Einfuhrkontingente reduziert werden und der bislang sehr geringe bilaterale Handel auf geschätzte 19,9 Milliarden USD verzehnfacht werden (Taneja 2013: 7). Indische Konsumenten würden von den relativ günstigen Waren aus Pakistan profitieren, was insbesondere der pakistanischen Textilindustrie und mittelständischen Unternehmen zugute kommen würde. Indiens Stärke in Sektoren wie Finanzdienstleistungen, Maschinenbau, Software- und Chemieindustrie könnten der pakistanischen Volkswirtschaft zusätzlichen Aufschwung verleihen. Dadurch könnte eine außenpolitische Lobby wachsen, die auf Wandel durch Handel drängen würde (Wagner 2012). Das Interesse der pakistanischen Privatwirtschaft am Ausbau von Handels- und Investitionsmöglichkeiten mit dem indischen Markt wird von Teilen der korporativen Beteiligungsgesellschaften des Militärs geteilt. Die Generäle scheinen sich angesichts der anhaltenden Wirtschafts- und Sicherheitskrisen und einer drohenden regionalen Isolation für einen pragmatischen Umgang mit Indien entscheiden zu haben. Sharif könnte also mittelfristig relativ ungehindert bessere wirtschaftliche und politische Beziehungen schaffen. Eine Revitalisierung der Wirtschaft bedarf jedoch langfristiger Anstrengungen.

Sharif kann dabei auf ersten Schritten der Annäherung im Bereich der Wirtschaft aufbauen. In den letzten Jahren war der bilaterale Handel bereits leicht gewachsen – mit einer Handelsbilanz zugunsten Pakistans. Beide Länder hatten außerdem die Zahl der handelbaren Güter und Waren schrittweise erhöht und logistische Maßnahmen zur Handelserleichterung eingeleitet, so zum Beispiel die Errichtung eines integrierten Grenzpostens in Atari im indischen Bezirk Amritsar. Desweiteren haben Islamabad und Neu Delhi Visabestimmungen deutlich erleichtert, die den effizienteren Austausch von Vertretern aus Wirtschaft, Handel und Industrie ermöglichen. Damit kamen sie einer zentra-

len Forderung der Privatwirtschaften beider Länder nach. Indien teilt außerdem das Interesse an einer Stabilisierung der pakistanischen Wirtschaft. Im Herbst 2012 beschloss die indische Zentralbank, Geschäftsleuten aus beiden Ländern Investitionen im jeweiligen Nachbarland zu erlauben. Indien bot weiterhin an, 500 Megawatt an Elektrizität über die grenzüberschreitenden Leitungen im Punjab bereitzustellen, um die dramatische Energieknappheit in Pakistan in den Griff zu bekommen. Im Bereich des Handels scheint also bereits ein beachtlicher Wandel eingesetzt zu haben.

Sharifs Fokus auf die Revitalisierung der pakistanischen Wirtschaft könnte langfristig auch verbesserte Sicherheitsbedingungen schaffen. In anderen Regionen hat sich gezeigt, dass der Ausbau von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen Ländern mit anhaltenden Rivalitäten geholfen hat, festgefahrene Bedrohungswahrnehmungen aufzulösen und das Eskalationsrisiko bewaffneter Gewalt zu reduzieren (Hegre et al. 2010). Je mehr Güter und Dienstleistungen Grenzen überschreiten, desto mehr wächst das Interesse der Privatwirtschaft und der Konsumenten auf beiden Seiten an einer Beilegung von Konflikten. Daraus entstehen in einigen Fällen stabile Regionalorganisationen und Sicherheitsregime, wie jüngst die Kooperation zwischen China, Russland und den zentralasiatischen Staaten im Rahmen der Shanghai Cooperation Organization (SCO) zeigt.

Contra: Asymmetrie, Armee und Ideologie

Zuversichtliche Annahmen über die Chancen außenpolitischen Wandels in Pakistan unter Sharif gehen grundsätzlich davon aus, dass Individuen und innerstaatliche Interessengruppen einen signifikanten Einfluss auf das außenpolitische Verhalten des Staates haben. Jedoch suggerieren verschiedene Perioden in Pakistans Geschichte, in denen vergleichbare Bedingungen vorlagen, und die Erfahrung in anderen Weltregionen, dass politische Eliten und Institutionen – insbesondere in Gesellschaften mit starken Patronage- und Klientelnetzwerken – weitgehend resistent gegen Wandel sind und von strukturellen Determinanten gebunden werden.

Der Konflikt zwischen Indien und Pakistan gehört zu einem der am längsten andauernden zwischenstaatlichen Rivalitäten der Welt. Er hat verschiedene Generationen ziviler Führung weit-

gehend ohne außenpolitischen Kurswechsel überdauert. In einer derart festgefahrenen Umgebung ist das Potential Sharifs, eine Neuorientierung in der Indienpolitik herbeizuführen, möglicherweise begrenzt. Die transformative Wirkung der demokratischen Stärkung und des durch die instabile Sicherheits- und Wirtschaftslage entstandenen Handlungsdrucks auf die pakistanische Außenpolitik kann von einem Geflecht aus historisch gewachsenen politischen, ökonomischen und sozialen Faktoren neutralisiert werden. Ebenso wenig lassen sich die jüngsten Schritte der Annäherung, die vor allem auf wirtschaftlicher Kooperation basieren, automatisch auch auf die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes gegenüber dem aufstrebenden Nachbarn übertragen. Bei der Bewertung muss schließlich bedacht werden, dass außenpolitischer Wandel unterschiedliche Gradstufen aufweist und bloße Modifizierungen und Programmänderungen, die auch in der Vergangenheit zu beobachten waren, nicht automatisch zu einer grundlegenden Neudefinition der Ziele und des internationalen Rollenverständnisses – im Fall Pakistans einer kooperativen Annäherung an Indien – geführt haben (Hermann 1990).

Führungswechsel und Demokratisierung sind daher unzureichend für eine solche Neudefinition. Studien zur außenpolitischen Stabilität bei anhaltenden Rivalitäten haben gezeigt, dass es darüber hinaus externer Schocks und einer als de-eskalierend wirkenden Drittpartei bedarf (Rasler et al. 2013). Ein externer Schock ist ein unerwartet auftretendes Ereignis, durch das die politische Führung eines Landes ihre Erwartungen gegenüber dem Rivalen verändert und neue Handlungsoptionen entstehen. Einflussreiche Drittparteien können in einem solchen Zeitfenster auf die Veränderung des konfrontativen Narratives und der Wahrnehmung des strategischen Umfeldes drängen und damit einer progressiven politischen Führung Rückenwind für bislang undenkbar Politik gegenüber Status-Quo-Kräften verleihen. Diese Bedingungen sind auch nach den Parlamentswahlen nicht hinreichend gegeben, wodurch die Aussicht auf einen Paradigmenwechsel in absehbarer Zeit getrübt wird.

Im November 2008 wurde das indisch-pakistanische Verhältnis zwar von einem Schock erschüttert, als vermutlich Mitglieder der jihadistischen Lashkar-e-Tayba Anschläge in Mumbai verübten. Doch dieser Schock führte trotz der anschließenden Aussetzung des Verbunddialoges und trotz internationalen Drucks nicht zu einem Um-

denken in der pakistanischen Indienpolitik. Eher noch führte das erschütternde Ereignis zu einer Status-quo-ante-Situation, in die Zeit vor der unter dem damaligen Präsidenten Pervez Musharraf begonnenen Annäherung. Die Drittparteien mit dem größten Einfluss auf einen möglichen Paradigmenwechsel, China und USA, setzten darüber hinaus in der Vergangenheit primär auf die Kooperation mit dem Militär. Die US-Regierung unter Präsident Barack Obama versuchte zwar zeitweise eine konzentrierte Unterstützung der zivilen PPP-Regierung, als sie 2009 im „Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009“ (besser bekannt als „Kerry-Lugar-Bergman Act“) eine deutliche Erhöhung der zivilen Unterstützung Pakistans beschloss. Pragmatische Abwägungen im Kontext des NATO-Rückzugs aus Afghanistan zwangen die US-Regierung jedoch, erneut auf die Unterstützung der pakistanischen Armee zurückzugreifen. Dadurch ist auch zu erklären, warum Washington trotz des US-amerikanischen Interesses an einer Verbesserung der indisch-pakistanischen Beziehungen darauf verzichtet, direkten Druck gegen die pakistanische Unterstützung grenzüberschreitend agierender jihadistischer Gruppen auszuüben. Auch China hat seine strategischen Beziehungen zu Pakistan bisher weitgehend auf den Ausbau der pakistanischen Sicherheitskapazitäten beschränkt, trotz Bedenken, dass islamistischer Extremismus von Pakistan in die Provinz Xinjiang übergreifen könnte.

Das strukturelle Umfeld Pakistans verringert ebenfalls die Chancen auf außenpolitischen Wandel unter Sharif. Wachsende ökonomische und militärische Machtasymmetrien zwischen den Rivalen nähren Pakistans vermeintliches Sicherheitsdilemma und werden vom Militär genutzt, um sein exorbitantes Budget und seine dominante Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik zu legitimieren (Basrur 2010). Im Bestreben um konventionelle Parität steht das pakistanische Militär zusätzlich vor dem Dilemma, dass Indien seine Verteidigungsziele an die Sicherheitsbeziehungen mit dem übermächtigen Nachbarn China knüpft. Die aus dieser trilateralen Aufrüstungsdynamik resultierenden unverhältnismäßig hohen Militärausgaben erschweren eine wirtschaftliche Revitalisierung und verfestigen die politische Rolle des pakistanischen Militärs.

Hinzu kommen fortbestehende Territorialstreitigkeiten wie der Konflikt um Kaschmir, der – wenngleich er keine prominente Rolle im pakistanischen Wahlkampf spielte – ein latentes Risiko der

Eskalation in sich birgt. Die beiden Länder haben zwar vermocht, konkrete Schritte wie eine Reihe von „vertrauensbildenden Maßnahmen“ einzuleiten, die einen bewaffneten Konflikt um Kaschmir oder andere Brennpunkte verhindern, aber greifbare Schritte zur Konfliktlösung bleiben sie weiterhin schuldig. Solange das pakistanische Militär nicht bereit ist, auf Indiens Forderungen einzugehen, die staatliche Unterstützung des grenzüberschreitenden Terrorismus glaubhaft einzustellen, wird daher eine Konfliktlösung auch in anderen Bereichen wie der gemeinsamen Gewässernutzung, insbesondere des Wassers des überlasteten Indusflusses in der umstrittenen Region Kaschmir, unwahrscheinlich. Divergierende Interessen in Afghanistan, wo Islamabad eine sicherheitspolitische Rolle Delhis ablehnt und Indien die pakistanische Unterstützung der afghanischen Taliban verurteilt, könnten ebenfalls die Fronten verhärten.

Das wichtigste strukturelle Hindernis eines strategischen Wandels in Pakistans Indienpolitik bleibt jedoch die fortgesetzt einflussreiche Rolle der mächtigen Armee (Ganguly und Fair 2013). Sie hat die Innenpolitik – direkt oder indirekt – lange genug dominiert, um auch die Außenpolitik kontrollieren und Teile des öffentlichen Diskurses lenken zu können. Welchen Grad an Demokratisierung die jüngsten Entwicklungen auch erreicht haben: Es reicht mitnichten aus, damit Sharif außenpolitische Prioritäten gegenüber Indien effektiv neu justieren kann. Auch der durch Wirtschafts- und Sicherheitskrisen hervorgerufene Handlungsdruck wird in absehbarer Zeit nicht dazu führen, die Folgen jahrzehntelanger Unterwanderung ziviler Institutionen und des sozialen Gefüges aufzuheben. Die stillschweigende Akzeptanz verbesserter Handelsbeziehungen durch das Militär stellt aus dieser Sicht eher einen „taktischen Rückzug“ als eine „strategische Neuorientierung“ dar.

Schließlich wird der Diskurs um die islamische Ideologie als nicht verhandelbare Basis der pakistanischen Staatsgründung – ein Vermächtnis der Ära unter Militärdiktator Zia-ul-Haq zwischen 1979 und 1989 – dem Militär helfen, dessen privilegierte Stellung im politischen System Pakistans zu bewahren. Der vom Militär befeuerte nationalistische Diskurs legitimiert dessen Indienzentrisches Sicherheitsparadigma, demzufolge Pakistan als eine muslimische Nation aus der Angst vor hinduistischer Domination geboren sei und sich bis auf weiteres vor dieser schützen müsse. Solche religiös motivierten Hassmotive bieten die konzeptionelle

Basis für eine „Kultur des Jihad“ und ihres sichtbaren terroristischen Ausdrucks in der Region. Das Beharren auf einer Indienspezifischen Strategie der „strategischen Tiefe“ in Afghanistan und die damit verknüpfte Unterstützung militanter Talibangruppen, die Anstiftung von Gewalt in Kaschmir in der Vergangenheit sowie die nach dem 11. September 2001 vollzogene Unterteilung von „gutem Taliban“ und „schlechtem Taliban“ sind allesamt Indikatoren für diesen regressiven Trend.

Ein beschwerlicher Pfad

Außenpolitisches Beharrungsvermögen scheint in Pakistan tief im politischen System verwurzelt und nur überwindbar zu sein, wenn außergewöhnliche Kräfte des Wandels zusammentreffen. Dies ist auch nach den historischen Wahlen bislang nicht erkennbar. In naher Zukunft wird insbesondere Sharifs Umgang mit dem Militär die Chancen einer kooperativen Außenpolitik gegenüber Indien bestimmen. In den letzten Jahren haben die innerstaatlichen Bedrohungslagen, ökonomische Krisen und regionale Isolation die Armee vom direkten Eingreifen in die Region und von militärischen Abenteuern gegenüber den Nachbarn abgehalten. Anders als in den 1990er Jahren hat Sharif daher beträchtlichen Handlungsspielraum, die Reichweite zivilen Einflusses auf innen- und außenpolitische Entscheidungen zu erweitern. Eine erste Prüfung wird der Umgang mit einem möglichen Interessenkonflikt zwischen Militär und Justiz im Fall Musharraf sein. Pakistans ehemaliger Armeechef und Präsident war im März 2013 aus dem Exil zurückgekehrt und kaum einen Monat später von einem Gericht wegen ausstehender Haftbefehle unter Hausarrest gestellt worden. Begnadigt ihn Sharif, wird er den Ärger der Richter auf sich ziehen; unterstützt er dessen Verurteilung, stellt er sich offensiv gegen das Militär.

Für seine politische Durchsetzungskraft wird entscheidend sein, wie er mit kontroversen Angelegenheiten wie den Verbindungen seiner PML-N mit der illegalen Lashkar-e-Tayba umgeht. Diese stellen seine Glaubwürdigkeit in Frage, und deren Aufklärung sowie eine transparente Strategie der Bekämpfung terroristischer Kräfte in Pakistan dürften eine Grundbedingung in Verhandlungen um eine für beide Seiten akzeptable Beilegung bilateralen Konflikte sein. Eine weitere Herausforderung wird sein, die divergierenden Interessen mit

Indien bezüglich politischer Entwicklungen in Afghanistan auszubalancieren und gemeinsame Interessen zu identifizieren. Die Dringlichkeit dieser Herausforderungen zu erkennen, kann zur Entstehung von Institutionen in Handel und Politik beitragen sowie helfen, Unsicherheiten, Misstrauen und ideologische Feindbilder abzubauen.

Regimewandel und Demokratisierung sind also unzureichende Einflussfaktoren für eine Neuorientierung der pakistanischen Außenpolitik gegenüber Indien. Die ökonomischen und sicherheitspolitischen Notlagen machen es aber selbst konservativen und religiösen Kräften schwer, den Status-quo der pakistanischen Indienpolitik aufrecht zu erhalten. Die pragmatisch-progressive Indienpolitik unter Sharif kann davon profitieren. Aber sie muss sich gegen tief verwurzelte strukturelle Hemmnisse des Wandels durchsetzen, vor allem die anhaltende Bedrohungsperzeption, gespeist von wachsenden Machtasymmetrien, ungelöste territoriale Konflikte und einen religiös fundierten Legitimationsdiskurs. Die größte Herausforderung für Sharif besteht darin, den Widerstand des Militärs gegen außenpolitischen Wandel ausreichend zu neutralisieren. Für einen graduellen Wandel hin zu einer Annäherung an Indien müssen die Kosten des Status-quo dessen Nutzen signifikant übersteigen.

Ein Paradigmenwechsel pakistanischer Indienpolitik ist somit in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Regierung unter Premier Sharif daher auf die einzige realistische Option beschränkt, bisherige Fortschritte in den bilateralen Beziehungen auszubauen und eine Politik der schrittweisen Annäherung zu verfolgen. Alle Zeichen sprechen dafür, dass Pakistan in die richtige Richtung aufgebrochen ist.

Literatur

- Basrur, Rajesh (2010), *Domestic Politics and Systemic Constraints in Pakistan's India Policy*, Bradford: Bradford University.
- De, Prabir, Selim Raihan, und Ejaz Ghani (2013), *What Does MFN Trade Mean for India and Pakistan?*, Washington, D.C.: The World Bank, online: <www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2013/06/13/000158349_20130613152655/Rendered/PDF/WPS6483.pdf> (20. Juni 2013).
- Ganguly, Sumit, und C. Christine Fair (2013), The Structural Origins of Authoritarianism in Pakistan, in: *Commonwealth and Comparative Politics*, 51, 1, 122–142.
- Grare, Frederic, und Reece Trevor (2013), *How Will Elections Impact Pakistan's Foreign Policy?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, online: <<http://carnegieendowment.org/2013/04/04/how-will-elections-impact-pakistan-s-foreign-policy/fxen>> (30. Juni 2013).
- Hegre, Håvard, John R. Oneal, und Bruce Russett (2010), Trade Does Promote Peace: New Simultaneous Estimates of the Reciprocal Effects of Trade and Conflict, in: *Journal of Peace Research*, 47, 6, 763–774.
- Hermann, Charles F. (1990), Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy, in: *International Studies Quarterly*, 34, 1, 3–21.
- Markey, Daniel (2013), *A Pakistani Strategic Shift?*, Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, online: <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20130319/100524/HHRG-113-FA13-Wstate-MarkeyD-20130319.pdf>> (19. Juni 2013).
- Rasler, Karen, William R. Thompson, und Sumit Ganguly (2013) (Hrsg.), *How Rivalries End*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Wagner, Christian (2012), Wandel durch Handel. Eine neue Phase der Annäherung zwischen Indien und Pakistan, in: *SWP-Aktuell*, 19, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

■ Die Autoren

Hannes Ebert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der am GIGA angesiedelten Schumpeter-Nachwuchsgruppe „Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and sub-Saharan Africa“. Er forscht an der Universität Oxford zu den Determinanten außenpolitischen Wandels in Pakistan.

E-Mail: <hannes.ebert@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/ebert>>

Dr. Ishtiaq Ahmad ist Quaid-e-Azam Fellow am St Antony's College der Universität Oxford und Associate Professor an der Quaid-e-Azam Universität in Islamabad, Pakistan. Sein Forschungsschwerpunkt umfasst südasiatische Sicherheit und insbesondere den Konflikt in Afghanistan. Zu seinen Veröffentlichungen zählt unter anderem: *Gulbuddin Hekmatyar: An Afghan Trail from Jihad to Terrorism*.

E-Mail: <ishtiaq.ahmad@sant.ox.ac.uk>, Webseite: <<http://www.ishtiaqahmad.com/>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 befasst sich mit der Rolle aufstrebender Staaten wie China, Indien, Brasilien und Südafrika. Das Regional Powers Network (RPN) wurde im Rahmen des Paktes für Forschung und Innovation finanziert (2008-2010). Weitere Informationen unter: <www.giga-hamburg.de/rpn>.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Blarel, Nicolas, und Hannes Ebert (2013), *Militancy, Great Powers, and the Risk of Escalation in South Asia's Nuclear Crises*, in: *Asien*, 127, 70-79.

Destradi, Sandra (2012), *Indian Foreign and Security Policy in South Asia: Regional Power Strategies*, London: Routledge.

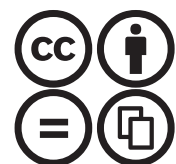
Ebert, Hannes, Daniel Flesmes, und Georg Strüver (2011), *The Politics of Contestation in Asia: How Japan and Pakistan Respond to Their Rising Neighbour*, GIGA Working Papers, 206, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Harsch, Michael F., Hannes Ebert, und Lindsay P. Cohn (2012), *On the Road to Disengagement? Envisioning a Long-Term Strategy for Afghanistan and Pakistan*, Transatlantic Security Paper, 6, Paris und Washington, D.C.

Prys, Miriam (2013), *India and South Asia in the World: On the Embeddedness of Regions in the International System and its Consequences for Regional Powers*, in: *International Relations of the Asia-Pacific*, 13, 2, 267-299.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM