

# MITBESTIMMUNG ODER HERRSCHAFT?

## DIE ENTWICKLUNG DER ZIVIL-MILITÄRISCHEN BEZIEHUNGEN IN PAKISTAN 2014-2015

*Zafar Nawaz Jaspal*



Dr. Zafar Nawaz Jaspal ist Direktor der School of Politics and International Relations der Quaid-I-Azam-Universität Islamabad, Pakistan.

### EINFÜHRUNG

Die Pakistanis haben den 67. Jahrestag der Unabhängigkeit ihres Landes in einer Atmosphäre höchster politischer Anspannung begangen. Dem gewählten Ministerpräsidenten Mian Nawaz Sharif schien die Macht zu entgleiten. Die Feierlichkeiten zum Unabhängigkeitstag vor dem Parlamentsgebäude am 14. August 2014 erschienen als eine taktische Maßnahme zur Rettung der Regierung. Dieser politische Schachzug, der zeigen sollte, dass das Militär hinter dem Ministerpräsidenten steht, konnte nicht verhindern, dass in dem verunsicherten Land am gleichen Tag in Lahore ein Prozess der politischen Polarisierung angestoßen wurde, sowohl durch Azadi March (Freiheitsbewegung) des vom Cricketspieler zum Politiker avancierten Imran Khan als auch durch den Inqilab March (Revolutionsbewegung) des in Kanada lebenden sunnitischen Geistlichen Tahir-ul-Qadri. Die Demonstranten forderten den Rücktritt des gewählten Premiers und Neuwahlen. Imran Khan, Vorsitzender der Tehreek-i-Insaf,<sup>1</sup> zog die Rechtmäßigkeit der Regierung in Zweifel, indem er behauptete, die Wahl von 2013 sei manipuliert worden.<sup>2</sup> Khans Kritiker behaupteten, dieser selbst sei durch das Militär manipuliert worden, um Premier Sharif zu stürzen oder ihm zumindest durch das Hinterfragen seiner politischen Legitimität zu schaden. Die Anschuldigung der Wahlmanipulation hat nicht nur die Legitimität der Regierung Nawaz Sharif

- 1 | Pakistan Tehreek-i-Insaf ist die drittgrößte Partei in der Nationalversammlung (der zweiten Kammer des pakistanischen Parlaments), jedoch mit nur 34 von insgesamt 342 Abgeordneten.
- 2 | Die folgende Quelle illustriert den Verlauf der Vollversammlung des pakistanischen Parlaments am 02.09.2014: „Don't lecture me about democracy, Imran tells parliamentarians“, *Dawn*, <http://dawn.com/news/1129243> [07.10.2015].

in Frage gestellt, sondern führte auch zu einer Stärkung des Militärs im Staatswesen Pakistans. Einem Militärputsch kam man zwar zuvor, doch die erstrebte zivile Kontrolle des Militärs im zivil-militärischen Verhältnis in der pakistanischen Gesellschaft wurde unterlaufen.

Die Regierung Nawaz überstand die politische Krise von 2014 aufgrund des „politischen Schulterschlusses“, der in der „Charta für Demokratie“ begründet wurde, die Nawaz Sharif und die verstorbene Benazir Bhutto am 14. Mai 2006 in London unterzeichneten. Anstatt die Tehreek-i-Insaf (PTI) in ihrem Protest zu unterstützen, schlug sich die Pakistanische Volkspartei PPP, die führende Oppositionspartei sowohl in der Nationalversammlung als auch im Senat, im Parlament bedingungslos auf die Seite der Pakistanischen Moslemliga-Nawaz (PML-N). Obwohl die Unterstützung der Opposition eine Schlüsselrolle dabei spielte, die Pläne der Regierungsgegner zu durchkreuzen, zeigte sich in der Parlamentssitzung das amateurhafte Verhalten der politischen Parteien. Die Reden der politischen Führer während dieser Sitzung im August/September 2014 haben nicht nur der Glaubwürdigkeit der Regierung, sondern auch dem Ansehen der Politiker in der Öffentlichkeit geschadet. Betont werden muss, dass die Angriffe auf die Glaubwürdigkeit politischer Führer durch die Militärjunta stets klug genutzt wurde, um einen Militärputsch in Pakistan zu rechtfertigen.

Die Erosion ziviler staatlicher Institutionen,<sup>3</sup> der weltweite Kampf gegen den Terrorismus, Misswirtschaft und das Fehlen demokratischer Spielregeln/Traditionen in der Gesellschaft wirken sich negativ auf die Regie-

**Regierungsinkompetenz gefährdet die nationale Sicherheit. Themen und Herausforderungen dieser Sicherheit wiederum beeinflussen die zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan.**

regierungsführung aus.<sup>4</sup> Eine inkompetente Regierungsführung gefährdet die nationale Sicherheit. Angelegenheiten und Probleme dieser Sicherheit haben einen direkten Einfluss auf die zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan. Die politische Blockade, die zu der Azadi- und Inqilab-Bewegung im August 2014 führten, hat die Bedeutung des Militärs im politischen System des Landes erneut unterstrichen. Der Einsatz von Sicherheitskräften und Armee im

3 | Vgl. Abdul Manan, „Senior bureaucrats lack competence and initiative: PM“, *The Express Tribune*, 09.02.2015, <http://tribune.com.pk/story/835479/senior-bureaucrats-lack-competence-and-initiative-pm> [22.10.2015].

4 | Vgl. Faiz Muhammad, „Asfandiyar sad at the sorry state of political affairs“, *Dawn*, 05.09.2014, <http://dawn.com/news/1129939> [22.10.2015].

Einklang mit Artikel 245 der pakistanischen Verfassung in Islamabad verdeutlichte die Unfähigkeit der Regierung unter Ministerpräsident Sharif, die politische Krise zügig zu lösen, sowie das Unvermögen der Exekutivorgane, den Mob in der Bannmeile von Islamabad in Schach zu halten. Diese Schwächen der gewählten Regierung ermöglichten es Armeestabschef General Raheel Sharif, sich in die Staatspolitik einzuschalten.<sup>5</sup>



Gewaltsamer Protest in Islamabad: Die Konfrontationen zwischen den gegen die Regierung gerichteten Protestlern und der Polizei bedeuteten einen ernsthaften Rückschlag für die gewählte Regierung Sharif. | Quelle: © Muhammad Reza, picture alliance/AA.

Das von Terroristen verübte Massaker an einer Schule in Peschawar am 16. Dezember 2014<sup>6</sup> zeigte ebenfalls das Unvermögen sowohl der politischen Elite als auch der zivilen Institutionen Pakistans. Eine am 7. Januar 2015 übereilt beschlossene Erweiterung (21. Erweiterung) der Verfassung von 1973 sowie am 26. Januar des Jahres initiierte Änderungen im Gesetz zur pakistanischen Armee von 1952 führten zur Einführung von Sondergerichten unter dem Vorsitz von Militärs (Militärgerichten) in den größeren Städten des Landes. Ziel dieser Maßnahmen war es, „zu vermeiden, dass Straftäter aufgrund von Schwächen im

5 | Vgl. „From a czar-like prime minister to a deputy commissioner-type character“, *Dawn*, 20.08.2014, <http://dawn.com/news/1126545> [22.10.2015].

6 | Die Terroristen töteten bei ihrem Angriff auf eine armeergeführte öffentliche Schule in Peschawar am 16. Dezember 2014 149 Menschen, darunter acht Lehrer.

Justizsystem einer Bestrafung entgehen“.<sup>7</sup> Der Oppositionsführer in der Nationalversammlung, Syed Khursheed Shah, vertrat die Ansicht: „Ziel der Schaffung von Militärgerichten ist die rasche Aburteilung von Terroristen, unser Rechtssystem bietet so viele Schlupflöcher und hat daher versagt.“<sup>8</sup> Juristische Inkompetenz und fragwürdige Urteile spiegeln sich darin wider.<sup>9</sup> Gerade die zunehmende Abhängigkeit des zivilen Bereichs vom Militär schafft somit den Rahmen für dessen politische Rolle.

Die zivil-militärischen Beziehungen in der pakistanischen Politik sind seit Mitte der 1950er Jahre Gegenstand von Debatten. Viele Beobachter bezeichneten Pakistan als „Garnisonsstaat“ oder „Prätorianerstaat“. Nach Daniel S. Markey ist Pakistan „ein Garnisonsstaat. Das Militär hat nicht nur die Kontrolle über das eigene Budget und seine Befugnisse, sondern kann auch das Geschehen in der Politik und in weiten Teilen der Wirtschaft diktieren“.<sup>10</sup>

Chaitram Singh und Michael Bailey führten

aus: „Pakistan ist insofern ein Prätorianerstaat, als das Militär eine herausragende Rolle im System spielt.“<sup>11</sup> Hasan-Askari Rizvi war ebenfalls der Auffassung: „Pakistan kann als Prätorianerstaat bezeichnet werden, in

dem das Militär über die Fähigkeit, den Willen und ausreichend Erfahrung verfügt, um die zentralen politischen Einrichtungen und Vorgänge zu beherrschen.“<sup>12</sup> Tatsächlich verhindert das Militär in einem Prätorianerstaat<sup>13</sup> die Entwicklung eines demokratischen

**In einem „Prätorianerstaat“ verhindert das Militär die Entwicklung eines demokratischen politischen Systems, um die zivile Dominanz in den zivil-militärischen Beziehungen einzugrenzen.**

7 | Am 24. Dezember stellte der Ministerpräsident in einer Fernsehansprache den Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Auseinandersetzung mit dem Terrorismus vor.

8 | „PM Nawaz Sharif Announces Anti-Terrorism Action Plan“, *Dailymail*, 24.12.2015.

9 | Vgl. Farrukh Saleem, „Military Courts“, *The News International*, 11.01.2015, <https://shar.es/1uKsCv> [22.10.2015]; Arif Nizami, „The Missing Narrative“, *Pakistan Today*, 10.01.2015, <http://pakistanoday.com.pk/?p=384685> [22.10.2015].

10 | Daniel S. Markey, *No Exit from Pakistan: America's Tortured Relationship with Islamabad*, Neu-Delhi, 2013, S. 30.

11 | Chaitram Singh/Michael Bailey, „Praetorian Democracy, Illiberal but Enduring: Pakistan as Exemplar“, *Southeast Review of Asian Studies* 35/2013, S. 103-126, hier: S. 112.

12 | Hasan-Askari Rizvi, *Pakistan: Civil-Military Relations in a Praetorian State*, Australian National University E Press, 2004, S. 88.

13 | Vgl. Paul Staniland, „Explaining Civil-Military Relations in Complex Political Environments: India and Pakistan in Comparative Perspective“, *Security Studies* 17, 02/2008, S. 325; Khaled Abou el Fadl, „The Praetorian State in the Arab Spring“, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 03-04/2013, S. 306.

politischen Systems und damit das zivile Primat über das Militär.<sup>14</sup> Diejenigen Beobachter, für die Pakistan ein Prätorianerstaat ist, sind offenbar davon überzeugt, dass es in der politischen Krise vom August 2014 eine Verknüpfung zwischen Imran Khan/Tahir-ul-Qadri und dem Militär gab. Umgekehrt vertraten viele die Ansicht, die politischen Parteien, die Zivilgesellschaft und Politiker ohne Militärrang hätten das Land durch unüberlegtes Handeln und das Heraufbeschwören von Unruhen seinem Schicksal überlassen und die Armee geradezu zum Eingreifen animiert. Diese kontroverse Debatte und die gespannte innenpolitische Lage haben zwei aufeinander bezogene Fragen aufgeworfen: zum einen die, warum es der gewählten politischen Führung nicht gelang, ein ziviles Primat im zivil-militärischen Verhältnis Pakistans durchzusetzen, und zum anderen die, ob Pakistan weiterhin ein Prätorianerstaat ist. Zwar scheint die politische Krise von 2014 auf die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Regierung bzw. die Unreife der politischen Führung zurückzuführen zu sein, doch das erklärt nicht alles. Möglicherweise haben PTI und PAT versucht, die politische Schwäche der PML-N-Regierung für eigene Zwecke auszunutzen, und im Gegenzug einen allmählichen Wandel des zivilen Primats in der pakistanischen Politik in Kauf genommen.

Hauptziel dieser Studie ist eine kritische Untersuchung des Konstrukts der zivil-militärischen Beziehungen und eine Erklärung der Rolle des Militärs in der pakistanischen Politik von 2015. Die anschließende Diskussion umfasst daher sowohl empirische als auch normative Argumente hinsichtlich der zivil-militärischen Beziehungen in Pakistan. Sie gliedert sich in fünf Abschnitte. Der erste beinhaltet die theoretische Analyse der zivil-militärischen Beziehungen und geht der Frage nach den Grundursachen des Scheiterns der politischen Elite und der Militärputsche in Pakistan nach. Es folgt im zweiten Abschnitt eine kurze Übersicht der zivilen Vorrangstellung in Pakistan. Im dritten Abschnitt wird das Aufkommen der militärischen Vorrangstellung behandelt. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit der politischen Krise von 2014. Der fünfte und letzte Abschnitt stellt die vorherrschenden Tendenzen im politischen System Pakistans vor.

14 | Nordlinger hat das Prätorianersystem als Antithese zur zivilen Kontrolle beschrieben und meint, dieses System bilde sich dann heraus, wenn es zwischen Soldaten und zivilen Regierenden zu einem Konflikt kommt, der zu einem Zusammenbruch des zivilen Primats führt. Zit. in David E. Albright, „Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations“, *World Politics*, Bd. 32, Nr. 4, 07/1980, S. 553-576, hier: S. 555.

## KONSTRUKTE DER ZIVIL-MILITÄRISCHEN BEZIEHUNGEN

In einem Staat, der zu Verteidigungszwecken ein starkes Militär unterhält, bedarf es für ein gut funktionierendes Gemeinwesen eines rechtmäßigen Zusammenspiels ziviler und militärischer Institutionen. Eine Störung

**Vor allem in Entwicklungsländern können Komplikationen in zivil-militärischen Beziehungen zu einer direkten militärischen Einmischung in die Politik führen, etwa als Militärdiktatur.**

in den zivil-militärischen Beziehungen kann, vor allem in einem Entwicklungsland, zu einem direkten Eingreifen des Militärs und im Gefolge zu einer Militärdiktatur oder einem Putsch führen. Ein Militärputsch hemmt nicht nur die Entwicklung demokratischer politischer Institutionen, sondern verhindert auch den allmählichen Übergang einer Kultur des Klientelismus zu einer partizipatorischen politischen Kultur. Ein zielführender Wandel in der traditionellen politischen Kultur ist jedoch wesentlich für die Entwicklung und die stabile Funktion eines modernen demokratischen Systems. Unterschiede in der politischen Kultur führen zu Unterschieden in der Rolle des Zivilen. Eine Intervention des Militärs in die Belange des Gemeinwesens ist gleichbedeutend mit dessen politischen Dominanz auf Kosten der Entwicklung demokratischer (politischer) Einrichtungen. Mangelnde politische Institutionalisierung begünstigt die Rolle des Militärs in der Politik oder eines vom Militär dominierten Politikmodells in einem Staat.

Die Dominanz des Militärs in einem Gemeinwesen wird durch die politische Elite in den Entwicklungsländern immer in Frage gestellt. Deren Ringen um die Vorherrschaft in Entscheidungsfindungsprozessen ist mit politischen Bewegungen und Demonstrationen verbunden. Fortgesetzte politische Manöver dieser Art und das Gerangel um die Oberhand in den zivil-militärischen Beziehungen gefährden die politische Stabilität wie auch den wirtschaftlichen Wohlstand. Was macht diese Beziehungen aus? Sie sind ein Kontinuum zwischen ziviler Kontrolle auf der einen und der Rolle oder Macht des Militärs auf der anderen Seite.<sup>15</sup> Es geht in der zivil-militärischen Beziehung schlichtweg um „Dinge wie einen breiten Konsens über die Normen des Gemeinwesens, eine allgemeine Anerkennung der politischen Formel von Machtteilung und -transfer, eine breite Akzeptanz politischer Institutionen und Prozesse sowie die öffentliche Beteiligung an und Einbindung in die politischen Institutionen werden als Voraussetzungen für einen stabilen Rahmen der zivil-militärischen Beziehungen mit

15 | Vgl. Aurel Croissant, „Civilian Control of the Military in Emerging Democracies: Theory and Empirical Evidence from Asia“, *Journal of European Studies*, Bd. 30, Nr. 2, 07/2014, S. 23-45, hier: S. 24.

Betonung auf dem Primat des Zivilen hervorgehoben“.<sup>16</sup> Dies betrifft ebenso die zivile Kontrolle des Militärs.<sup>17</sup> Darunter ist eher die Akzeptanz der Autorität einer gewählten Regierung in der politischen Entscheidungsfindung durch das Militär zu verstehen als nur das Ausbleiben eines militärischen Staatsstreichs. Aurel Croissant meint dazu: „Zivile Kontrolle in Demokratien heißt, dass nur demokratisch legitimierte zivile Behörden und Einrichtungen befugt sind, Politik zu betreiben und umzusetzen.“<sup>18</sup> Es ist daher ein ziviles Vorrecht festzusetzen, welche Punkte einer bestimmten Politik das Militär umzusetzen hat.

Das zivile Primat in den zivil-militärischen Beziehungen wird in den Demokratien der entwickelten Länder als wichtiger Faktor der politischen Stabilität gesehen. Es ist direkt verknüpft mit der Rechtmäßigkeit des politischen Systems.<sup>19</sup> G. Kennedy meint: „Politische Systeme, deren Rechtmäßigkeit angezweifelt wird, sind anfällig für Staatsstrieche, ob erfolgreich oder nicht.“ Paul Staniland führte zudem aus, dass starke Institutionen und zivile Rechtmäßigkeit einer militärischen Intervention vorbeugen können. Er schrieb: „Die zivile Kontrolle des Militärs kann in jedem Bedrohungsszenario sowohl bewahrt als auch in Frage gestellt werden, wobei starke Institutionen und zivile Legitimität einer Einmischung des Militärs vorbeugen können, selbst wenn dieses innenpolitisch im Einsatz ist. Schwache Institutionen und eine geringe Legitimität können zudem eine solche Einmischung begünstigen, selbst wenn sich das Militär mehr auf äußere Bedrohungen konzentriert.“<sup>20</sup> Larry Diamond und Marc Plattner merken zur Legitimität an: „Das Militär ergreift die Macht nicht gegenüber erfolgreichen und rechtmäßigen zivilen Regierungen. Es greift in die Politik ein (sei es durch einen Staatsstreich oder eine eher schrittweise Ausweitung seiner Macht und Stellung), wenn Politiker und Parteien schwach und zerstritten sind und wenn ihre Zerstrittenheit sowie ihr offensichtliches Versagen in der Regierungsführung ein Machtvakuum geschaffen haben.“<sup>21</sup> Aqil Shah

16 | Hasan-Askari Rizvi, „Civil-Military Relations and National Stability in South Asia“, *Pakistan Horizon* 42, 02/1989, S. 47-78, hier: S. 47.

17 | Nach Huntington „existiert zivile Kontrolle dort, wo [...] es die Unterordnung eines autonomen Metiers unter politische Zielsetzungen gibt“. Einerseits erkennt der Staatsmann „die Intergrität des [militärischen] Metiers und seines Gegentands“ an, andererseits bleibt der Offizier „politisch neutral“ und akzeptiert „die politische Führungsrolle des Staatsmanns“. Zit. in Albright, Fn. 14, S. 554.

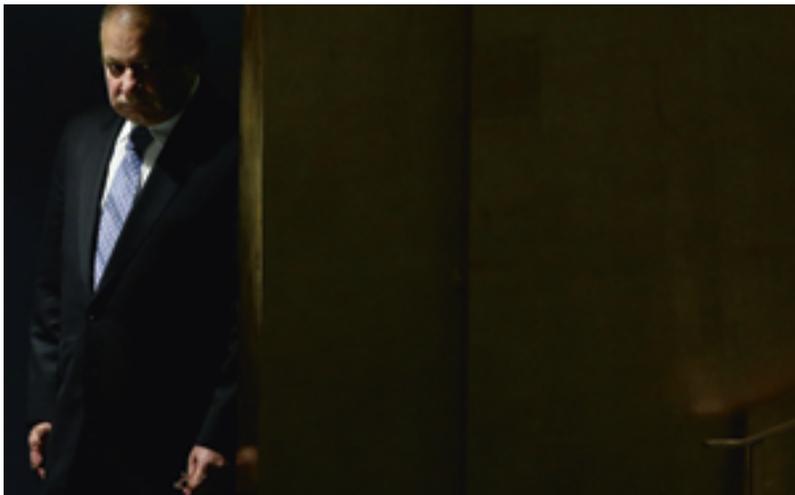
18 | Croissant, Fn. 15, S. 24.

19 | Rizvi, Fn. 16, S. 48.

20 | Vgl. Staniland, Fn. 13, S. 322 f.

21 | Ebd., S. 328.

meinte: „Obwohl unterschiedliche Regime unterschiedlich stark legitimiert sind, hängt die Entscheidung des Militärs über sein Eingreifen davon ab, inwieweit es eine Regierung als legitim akzeptiert.“<sup>22</sup> Die politische Legitimität einer zivilen Regierung ist daher entscheidend für ihr Primat in der Gestaltung der Politik und der Lenkung der Staatsgeschäfte.



Nawaz Sharif (links) bei seiner Verurteilung im Jahre 2013: Der Premierminister sieht sich vor die Herausforderung gestellt, in seinem Land das Gleichgewicht zwischen zivilem und militärischem Einfluss zu sichern. | Quelle: © Justin Lane, picture alliance/dpa.

Die politische Geschichte Pakistans verdeutlicht diese Diskussion. Während der zweiten Parlamentswahlen (März 1977) beispielsweise ließ der Sieg der Pakistanischen Volkspartei starke Zweifel an der Korrektheit der Wahlergebnisse aufkommen. Folglich konnte Ministerpräsident Z. A. Bhutto, obwohl er über mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze verfügte, angesichts der von den Massen getragenen Pakistanischen Volksbewegung (PNA) keine stabile Regierung bilden.<sup>23</sup> General Zia ul-Haq's Staatsstreich 1977 „vollzog sich, nachdem klar wurde, dass die Partei von Ministerpräsident Bhutto Wahlbetrug begangen hatte, vor dem Hintergrund von Massenprotesten, an deren Spitze sowohl säkulare als auch islamische Parteien standen“.<sup>24</sup> Die Glaubwürdigkeit von Wahlen, die eine Regierung legitimieren, ist also entscheidend

22 | Ein Legitimationsverlust hat dem Militär in vielen Ländern einen Vorwand zur Intervention geliefert, so in Brasilien (1964), Chile (1973) und der Türkei (1980). Vgl. Aqil Shah, *The Army and Democracy: Military Politics in Pakistan*, Cambridge, 2014, S. 145.

23 | Ebd., S. 145.

24 | Staniland, Fn. 13, S. 353 f.

für das Überleben einer zivilen Regierung. Wenn darüber hinaus eine Regierung in einer Gesellschaft Konsens schaffen, politische Teilhabe sichern und durch eine Institutionalisierung des Wahlvorgangs die Legitimität des politischen Systems wahren kann, vermag sie damit einen stabilen Rahmen für die zivil-militärischen Beziehungen zu setzen. Das Unvermögen einer gewählten politischen Führung, einen Konsens zu erzielen, die politische Teilhabe zu ermöglichen sowie die eigene Legitimität zu sichern, begünstigt hingegen in den zivil-militärischen Beziehungen ein Primat des Militärs.

### BEMÜHUNGEN UM EINE VORHERRSCHAFT DES ZIVILEN

Die 18. Ergänzung der Verfassung der Islamischen Republik Pakistan von 1973 hatte Optimismus aufkeimen lassen hinsichtlich einer Institutionalisierung eines echten föderalen parlamentarischen Systems nach dem Muster von Westminster, wodurch die Verantwortlichkeiten und Befugnisse der Parlamentarier im Allgemeinen und die des Ministerpräsidenten im Besonderen deutlich gestärkt werden sollten.<sup>25</sup> Die Ergänzung betraf auch Artikel 6 der Verfassung zum „Außerkraftsetzen der Verfassung und ihr Verharren in einem Schwebezustand im Falle eines Hochverrats, das kein

Gericht anerkennen wird“. Diese Ergänzung ist bedeutsam, da sie Maßnahmen gegen jeden einschließlich der Justiz vorsieht, der eine Machtübernahme durch das Militär gutheißt. Damit sollte einem Militärputsch und dessen nachträglicher Legitimierung durch

**Die schwachen Strukturen der politischen Parteien und zivilen Institutionen, die eine nachhaltige zivile Herrschaft im pakistanischen Gemeinwesen hemmen, dürfen nicht übersehen werden.**

das Oberste Gericht vorgebeugt werden.<sup>26</sup> Die schwachen Strukturen der politischen Parteien und zivilen Institutionen, die eine Nachhaltigkeit des zivilen Primats im pakistanischen Gemeinwesen hemmen, dürfen dabei indes nicht übersehen werden. Daher war Pakistan „kein guter Ort für eine Demokratie, denn ihm mangelte es nahezu an jedweder diesbezüglichen Struktur, derer es nach allgemeiner Ansicht für eine Demokratisierung bedarf“.<sup>27</sup>

25 | Die 18. Verfassungsergänzung hob Artikel 58(2)(b) auf, der den Präsidenten zur Auflösung der Nationalversammlung ermächtigte.

26 | Artikel 6 der Verfassung wurde zwei Mal durch Generäle verletzt: durch Zia-ul-Haq 1977 und durch Pervez Musharraf 1999 sowie durch ihre Parteigänger. Weder die nachfolgenden demokratischen Regierungen (1988 bis 1999) noch die PPP-Regierung (2008 bis 2013) hatten den Mut, Artikel 6 durchzusetzen.

27 | Michael Hoffman, „Military extrication and temporary democracy: the case of Pakistan“, *Democratization* 18, 01/2011, S. 75-99, hier: S. 75.

Die Machtverschiebung im Gefolge der Wahlen von 2013 war dabei in der 67-jährigen Geschichte Pakistans der erste friedliche Übergang von einem zivilen Machthaber zum anderen. Der friedliche Machtübergang und die politische Einigkeit unter den führenden Parteien sind für Ministerpräsident Sharif eine Ermutigung, seine verfassungsmäßige Rolle geltend zu machen und ein ziviles Primat in den zivil-militärischen Beziehungen durchzusetzen. Von Bedeutung ist hierbei, dass es eher sein Ermessensspielraum war als das Senioritätsprinzip, das seiner Entscheidung zugrunde lag, General Sharif, der Rangfolge nach Dritter, als neuen Armeechef einzusetzen.<sup>28</sup> Die Ernennung eines neuen Generalstabschefs und Vorsitzenden der Vereinigten Stäbe am 12. Dezember 2013 erweckte den Eindruck, es sei der politischen Elite gelungen, ihre Dominanz im politischen Entscheidungsprozess durchzusetzen, und sie werde ihren Einfluss in der Innen- und Außenpolitik schrittweise ausdehnen. Die Entscheidung der Regierung Sharif, den ehemaligen Armeechef und pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf vor Gericht zu bringen, machte deutlich, dass die politische Führung einen Präzedenzfall schaffen wollte, der die Militärs von künftigen Eingriffen in die pakistanische Politik abschrecken sollte.

Ministerpräsident Sharif erkannte die Bedeutung der Armeeführung für die Festlegung des sicherheitspolitischen Kurses des Landes. Daher richtete er am 22. August 2013

**Der Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit wurde als Forum für zivil-militärischen Dialog gebildet und wird vom Ministerpräsidenten geleitet.**

ein Forum für zivil-militärische Konsultationen ein: den Kabinettsausschuss für nationale Sicherheit (CCNS), der durch eine Umbildung des Verteidigungsausschusses des Kabinetts und der Einrichtung eines Ausschussesekretariats gebildet wurde. Der CCNS wird vom Ministerpräsidenten geführt, und ihm gehören die Minister für Äußeres, Verteidigung, Inneres und Finanzen sowie die militärische Führungsriege an. Zu diesen wiederum zählen der Vorsitzende der Vereinigten Stäbe und die Stabschefs des pakistanischen Heeres, der Marine und Luftwaffe. Aus dem Amt des Ministerpräsidenten heißt es dazu: „Der Ausschuss legt seinen Schwerpunkt auf die nationale Sicherheit mit dem Ziel, eine nationale Sicherheitspolitik zu definieren, die einen Rahmen für die subsidiären Politikfelder – Verteidigungs-, Außen-, internationale Sicherheitspolitik – sowie andere Bereiche bildet, die die nationale Sicherheit betreffen.“<sup>29</sup> Die Errichtung des CCNS wurde

28 | Vgl. Najam Sethi, „A new beginning“, *The Friday Times*, 29.11.2013, <http://thefridaytimes.com/tft/a-new-beginning> [22.10.2015].

29 | „DCC to be reconstituted as Committee on National Security“, *Dawn*, 22.08.2013, <http://dawn.com/news/1037613> [22.10.2015].

von vielen Beobachtern als wichtige Initiative zur Bekämpfung des Schreckgespenstes Terrorismus gewertet. Wird dieses Forum klug genutzt, erleichtert es in Abstimmung zwischen politischer und militärischer Führung sicherlich die Festlegung und Durchführung einer nationalen Sicherheitspolitik. Es scheint sich um ein wirksames Instrument zu handeln, in dem Entscheidungsträger wie auch ausführende Organe harmonisch und gemeinsam daran arbeiten, die Problemstellungen der pakistanischen Sicherheitspolitik zu lösen. Es räumt indes auch dem Militär mehr Mitsprache bei der Formulierung einer nationalen Sicherheitspolitik ein. Die Schaffung des CCNS war ein konstruktiver Schritt zu einer Harmonisierung zivil-militärischer Ansätze im Dienste der nationalen Sicherheit Pakistans.

### WIEDERAUFLEBEN DER DOMINANZ DES MILITÄRS 2014

Die politische Konfrontation zwischen den Parteien im August 2014 und die Verschärfung der Sicherheitslage durch Extremisten und terroristische Gruppierungen haben diesem Thema in der pakistanischen Politik neue Brisanz verliehen, z.B. in Form eines Wettstreits um die Macht zwischen den militärischen Führungskadern und der zivilen politischen Elite. Viele Beobachter meinen, die politische Krise vom August 2014 habe unmittelbar nach den

**Der Regierungsstil von Ministerpräsident Sharif enttäuschte und befremdete die politischen Kräfte im Land.**

Wahlen von 2013 begonnen, und alle Parteien äußerten ernste Zweifel an der Korrektheit dieser Wahlen. Neben der PTI gab auch die PPP sogleich an, massiv manipuliert worden zu sein, und insbesondere wurde hierbei

auf die Wahlleiter verwiesen.<sup>30</sup> Der friedliche Machtübergang auf der Basis der Wahlen von 2013 spiegelte nicht den Inhalt der Wahlurnen wider. Der Regierungsstil von Ministerpräsident Sharif enttäuschte und befremdete zudem die politischen Kräfte im Land. Er blieb vielen Sitzungen der Nationalversammlung fern und war selbst für die eigene Parteiführung, bisweilen sogar für einige Mitglieder des Sicherheitskabinetts, nicht erreichbar.<sup>31</sup> Sein mangelnder Respekt gegenüber dem parlamentarischen System und den Normen der Regierungsführung untergrub seine Legitimität und ermöglichte dem Militär eine Ausweitung seines Einflusses in den zivil-militärischen Beziehungen.

30 | Zulqernain Tahir, „PPP sees ‚third umpire‘ if crisis persists“, *Dawn*, 16.12.2014, <http://dawn.com/news/1151136> [22.10.2015].

31 | Vgl. M. Ziauddin, „A political tailspin?“, *Express Tribune*, 20.08.2014, <http://tribune.com.pk/story/750800/a-political-tailspin> [22.10.2015].

Hervorzuheben ist, dass Beobachter im Konflikt zwischen ziviler und militärischer Führung die Hauptursache des politischen Scheiterns von 2014 sehen.<sup>32</sup> Ihrer Ansicht nach hat das Handeln der Regierung Sharif für ein tiefes Misstrauen zwischen politischer und militärischer Führung gesorgt. Fünf Punkte wären zu nennen – das Gerichtsverfahren gegen den früheren Präsidenten Musharraf wegen Hochverrats, die Zulassung von Strafprozessen gegen Militärangehörige,<sup>33</sup> eine militärfeindliche Rhetorik,<sup>34</sup> die Affäre um den Geo TV-Journalisten Hamid Mir und die Rolle des pakistanischen Geheimdienstes ISI dabei<sup>35</sup> sowie die Beziehungen zu Afghanistan und Indien.<sup>36</sup> Sharifs Gegner versuchten diese Animosität für ihre Zwecke und zur Destabilisierung der Regierung zu nutzen. Darüber hinaus unterstützte die PTI fast vier Monate lang die Proteste in Islamabad und gelegentliche politische Versammlungen in den übrigen größeren Städten des Landes. Der Verfall der staatlichen Autorität sowie die Erosion von Recht und Ordnung haben die Rolle des Militärs im politischen Entscheidungsprozess gestärkt, insbesondere nach dem Terrorangriff auf eine von der Armee betriebene öffentliche Schule in Peshawar am 16. Dezember 2014. Theoretisch geht man von folgendem Zusammenhang aus: „Eine abnehmende zivile Kontrolle ist wahrscheinlich, wenn sowohl die äußere als auch die innere Bedrohung hoch ist, und ein vollständiger Prätorianismus ist erreicht, wenn die Bedrohung von innen hoch, von außen dagegen niedrig ist, denn in einem solchen Fall wird das Militär zu einem ‚ernsthaften Kandidaten für eine

32 | Vgl. Zahid Hussain, „The real battle“, *Dawn*, 03.09.2014, <http://dawn.com/news/1129484> [22.10.2015].

33 | „Civil-Military Relations in Pakistan“, *PILDAT Monitor*, 04/2014, S. 2; „President Mamnoon signs Protection of Pakistan Bill into law“, *The Express Tribune*, 11.07.2014, <http://tribune.com.pk/story/734099/president-mamnoon-signs-protection-of-pakistan-bill-into-law> [22.10.2015].

34 | Ebd.: Inter Services Public Relations (ISPR), Pressemitteilung, PR75/2014-ISPR, 07.04.2014, [https://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press\\_release&date=2014/4/7](https://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&date=2014/4/7) [22.10.2015].

35 | „Civil-Military Relations in Pakistan“, Fn. 33, S. 3; Hussain, Fn. 32; Ali Sidiki, „Geo’s licenses suspended till May 28: PEMRA“, *The Express Tribune*, 20.05.2014, <http://tribune.com.pk/story/710817/geos-licenses-suspended-till-may-28th-pemra> [22.10.2015].

36 | Hasan-Askari Rizvi, „Foreign policy dilemmas“, *The Express Tribune*, 30.11.2014, <http://tribune.com.pk/story/799815/foreign-policy-dilemmas-2> [22.10.2015]; Aqil Shah, „Constraining consolidation: military politics and democracy in Pakistan (2007-2013)“, *Democratization* 21, 06/2014; „Nawaz’s Delhi trip: At courtesy, India gives PM show cause“, *The Express Tribune*, 28.05.2014, <http://tribune.com.pk/story/714184/nawazs-delhi-trip-at-courtesy-call-india-gives-pm-show-cause> [22.10.2015]; Farrukh Saleem, „Power Politics“, *The News International*, 25.01.2015, <http://thenews.com.pk/Todays-News-9-298029-Power-politics> [22.10.2015].

Kontrolle der Gesellschaft'.<sup>37</sup> Praktisch war 2014/2015 sowohl die innere als auch äußere Bedrohung in Pakistan hoch, und weder die zivile Führungsriege noch die Exekutivorgane waren den hieraus resultierenden Problemen gewachsen. Als Folge davon gewann die Rolle des Militärs bei der politischen Entscheidungsfindung enorm an Bedeutung.

#### **DIE POLITISCHE KRISE VON 2014: WACHSENDE ROLLE DES MILITÄRS**

Das Scheitern der regierenden politischen Elite bei der Lösung der Krise durch Dialog und das Unvermögen der zivilen Rechtsvollzugsorgane, die von PTI und PAT mobilisierten Massen in Islamabad in Schach zu halten, verschärften die Abhängigkeit der Regierung vom Militär beim Schutz der staatlichen Einrichtungen nach Artikel 245. Militär wurde zur Unterstützung der Polizei nach Islamabad verlegt, um Regierungsgebäude zu schützen. Obwohl es zu zahlreichen Treffen zwischen General Sharif und dem Ministerpräsidenten kam, nahm ersterer dabei

**Premier Sharifs scheinbares Zugeständnis der Teilhabe an der Gestaltung der Innen- und Außenpolitik gegenüber dem Militär hat die prodemokratischen Kräfte enttäuscht.**

keine Rolle für sich in Anspruch.<sup>38</sup> Am 28. August 2014 ersuchte die Regierung General Raheel, sie in Verhandlungen mit Imran Khan und Tahir-ul-Qadri zur Beilegung der

politischen Krise zu unterstützen. In der Folge wurden beide von Raheel separat ins Hauptquartier der Armee eingeladen, um über die anhaltende Krise zu beraten. Nach den Treffen erklärten beide Führer, die Armee habe versprochen, „als Garant und Vermittler aufzutreten“. Diese Entwicklung rief in Pakistan ein gemischtes Echo hervor. Vielen erschien es, als habe Premier Sharif dem Militär eine Rolle in der Gestaltung der Innen- und Außenpolitik zugebilligt. Die prodemokratischen Kräfte waren von dieser Entwicklung enttäuscht. Möglicherweise stützte dies die Theorie, die Proteste der beiden Parteien seien durch die militärische Führungsriege orchestriert worden, die durch den schrittweisen Wandel in den zivil-militärischen Beziehungen beunruhigt gewesen sei. Kritiker sahen in diesen Treffen einen Teil des „Plans“ und einen „sanften Staatsstreich“.<sup>39</sup> Demgegenüber wies Generalmajor Asim Saleem

37 | Staniland, Fn. 13, S. 327.

38 | Vgl. Khawar Ghumman, „Army as ‚facilitator‘ was Nisar’s brainwave“, *Dawn*, 30.08.2014, <http://dawn.com/news/1128719> [22.10.2015].

39 | Vgl. Ejaz Hussain, „Has the military agency been constrained?“, *Daily Times*, 12.09.2014, <http://dailytimes.com.pk/opinion/12-Sep-2014/has-the-military-agency-been-constrained> [22.10.2015]; Aysha Siddiqi, „To Coup or not to Coup“, *The Express Tribune*, 28.08.2014, <http://tribune.com.pk/story/754389/to-coup-or-not-to-coup> [22.10.2015].

Bajwa (Generaldirektor für die Öffentlichkeitsarbeit des Militärs, DG ISPR) in scharfer Form Gerüchte zurück, die Armee habe die politische Krise am 12. September 2014 inszeniert.<sup>40</sup>



Mahnwache in London für die Opfer des Angriffs auf die Schule in Peshawar: Der Terroranschlag hat Pakistan schockiert und die Unfähigkeit der zivilen Einrichtungen zu erkennen gegeben, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten. | Quelle: Kashif Haque, flickr .

Die von General Raheel ausgesprochene Einladung zur Lösung der politischen Krise stieß viele Mitglieder der Nationalversammlung vor den Kopf. Senator Raza Rabbani sagte zu den Treffen von Khan und Qadri mit dem Generalstabschef: „Angesichts der Entwicklung von gestern Abend neige ich mein Haupt voller Scham.“<sup>41</sup> Die politische Führung zeigte sich durch das Ergebnis besorgt, nach dem die Einbindung des Militärs nicht nur das politische Gewicht im Lande zu deren Gunsten verschieben würde, sondern auch ihren eigenen politischen Spielraum einengen und der Demokratie schaden würde. Senator Farhatullah Babar befand: „Es ist tatsächlich ein Augenblick kollektiver Schande für das Land und noch mehr für das Parlament. Damit wird wegen ein paar Tausend bewaffneter Männer und Frauen, die sich nach einem mysteriösen Plan vor den Toren der Hauptstadt versammelt haben, eine

40 | Vgl. Maqbool Malik, „No part in political crisis, says army“, *The Nation*, 13.09.2014, <http://nation.com.pk/national/13-Sep-2014/no-part-in-political-crisis-says-army> [22.10.2015].

41 | Amir Waseem, „PPP to move cautiously after controversy over SOS to army“, *Dawn*, 30.08.2014, <http://dawn.com/news/1128755> [22.10.2015].

ständige Einmischung des Militärs ermöglicht.“<sup>42</sup> In der Tat zeigte sich daran ein weiteres Mal das Unvermögen der politischen Elite, der Krise ohne die Hilfe des Armeechefs Herr zu werden.

Premier Sharif wies Berichte zurück, nach denen er das Militär um Vermittlung gebeten habe. Am 29. August 2014 erklärte er: „Weder der Oberbefehlshaber der Armee noch die Armee selbst wurden aufgefordert, in der derzeit gegebenen politischen Lage als Vermittler aufzutreten.“<sup>43</sup> Er behauptete, Khan und Qadri hätten den Armeechef um eine Unterredung ersucht: „General Raheel bat um die Erlaubnis zu einem Treffen mit Khan und Qadri, die er auch erhielt. Ich würde meine Regierung zehn Mal opfern, aber es kann keinen Kompromiss hinsichtlich der Hoheit des Parlaments, der Verfassung und der Demokratie geben.“<sup>44</sup> Im Gegenteil: Khan gab zu verstehen, weder er noch Tahir-ul-Qadri hätten die Armee um Vermittlung in der Krise gebeten.<sup>45</sup> Die Debatte in der Nationalversammlung verstärkte die politische Verwirrung und Unsicherheit im Lande noch und warf zudem die Frage auf, ob die Armee die Rolle eines ehrlichen Maklers spielen könne oder selber eine der Konfliktparteien sei. Mehr noch: Diese Kontroverse führte zu einer weiteren Stärkung der Schlüsselrolle des Oberbefehlshabers der Armee in der staatlichen Politik.

Premier Sharifs Taktik der politischen Schadensbegrenzung in der Nationalversammlung bewog das Militär zu einer Klärung. In einer Verlautbarung der Armee hieß es, die Regierung habe General Raheel um Unterstützung in den Verhandlungen mit den protestierenden Parteien gebeten.<sup>46</sup> Diese verwirrende Zweideutigkeit verstärkte das Misstrauen zwischen MP Sharif und der Militärführung noch. Schwere Ausschreitungen zwischen Staatsgewalt und Protestierenden in Islamabad zwangen General Raheel dazu, eine Dringlichkeitssitzung der Korpskommandeure einzuberufen, um mit ihnen über die politische Lage im Land zu beraten und sie über seine Treffen mit Ministerpräsident Sharif, PTI-Chef Imran Khan und PAT-Chef Tahir-ul-Qadri am 31. August 2014 ins Vertrauen zu ziehen. Die Kommandeure bekräftigten ihre

42 | Ebd.

43 | Muhammad Anis, „Govt didn't ask army to mediate in crisis: Nawaz“, *The News International*, 30.08.2014, <https://shar.es/1uKcGf> [22.10.2015].

44 | Ebd.

45 | Vgl. „90pc MPs are tax evaders and killers, claims Imran“, *The News International*, 30.08.2014, <https://shar.es/1uKcGf> [22.10.2015].

46 | Vgl. Baqir Sajjad Syed/Iftikhar A. Khan, „Govt on back foot as army looks to continue ‚mediation‘“, *Dawn*, 30.08.2014, <http://dawn.com/news/1128729> [22.10.2015].

Unterstützung der Demokratie und vertraten die Ansicht, eine Anwendung von Gewalt würde das Problem nur verschärfen.<sup>47</sup> Ihre Rückendeckung für das demokratische System halfen, die Angst vor einem Eingreifen des Militärs in der Krise zu zerstreuen. Dennoch verschaffte die Krise von 2014 dem Militär im Kontext der zivil-militärischen Beziehungen einen Vorteil. Sie zeigte das Unvermögen der politischen Führungsriege, die Probleme in den Griff zu bekommen, während das Militär gegenüber der Obersten Exekutive und dem Parlament weiter an Boden gewann.<sup>48</sup>



Pakistanische Truppen im Juni 2014 auf ihrem Vormarsch nach Nordwasiristan: Zahlreiche Analysten aus der Politik argumentierten, die Operation sei auf Initiative des Militärs selbst erfolgt. | Quelle: © Rehan Khan, picture alliance / dpa.

## DAS MILITÄR IN DER FÜHRUNGSROLLE

Am 15. Juni 2014 startete das Militär die Operation Zarb-i-Azb, um in Nordwasiristan die staatliche Autorität wiederherzustellen.<sup>49</sup> Viele politische Beobachter deuteten das Unternehmen als Eigeninitiative des Militärs, da man zu jener Zeit in der Führungsriege

47 | ISPR, Pressemitteilung, PR184/2014-ISPR, 31.08.2014, [https://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press\\_release&date=2014/8/31](https://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&date=2014/8/31) [07.10.2015].

48 | Vgl. „Siraj warns of ‚third force‘ intervention“, *Dawn*, 24.08.2014, <http://dawn.com/news/1127351> [22.10.2015]; Tahir, Fn. 30.

49 | Vgl. Ishtiaq Ahmed, „The Pakistan Military: Change and Continuity under General Ashfaq Parvez Kayani“, *ISAS Working Paper*, Nr. 90, 2009, S. 9.

**Obwohl die Tehrik-i-Taliban durch die Militäroperation geschwächt wurden, gelang es der Regierung nicht, die Terrorgefahr völlig zu bannen.**

die Dialogchancen noch optimistisch sah.<sup>50</sup> Ministerpräsident Sharif übernahm jedoch die volle Verantwortung für die Militäroperation.

Die Streitkräfte hatten die Operationsbasen der Tehrik-i-Taliban in Nordwasiristan vernichtet, woraufhin die Taliban und ihre Verbündeten ihr Operationsgebiet in die benachbarten Provinzen Afghanistans verlegten. Kurzum: die Terroristen verloren ihre Rückzugsgebiete, Waffenlager, Vorräte, Fahrzeuge und vor allem ihre Bewegungsfreiheit. Obwohl die Militäroperation die Tehrik-i-Taliban schwächte, gelang es der Regierung nicht, die Terrorgefahr für das Land völlig zu bannen.

Das Unvermögen terroristischer Gruppen, harte Ziele wie Einrichtungen der Sicherheitsorgane oder des Staates usw. anzugreifen und zu vernichten, machte weiche Ziele wie öffentliche und private Bildungseinrichtungen, Versammlungen<sup>51</sup> usw. umso anfälliger. Am 16. Dezember 2014 griffen die Terroristen eine von der Armee betriebene öffentliche Schule in Peschawar an und töteten 132 Kinder (die Schüler besuchten die erste bis zehnte Klasse) und neun Erwachsene.<sup>52</sup> Das ganze Land stand unter Schock. Die politische und militärische Führung eilte nach Peschawar und die Zentralregierung ordnete eine dreitägige Staatstrauer an. Statt des Verteidigungsministers oder des Nationalen Sicherheitsberaters besuchte der Armeechef am 17. Dezember 2014 Kabul.<sup>53</sup> Er führte separate Gespräche mit dem afghanischen Präsidenten Ashraf Ghani und ISAF-Kommandeur General John F. Campbell,<sup>54</sup> wobei Fragen zur Sicherheitslage an der pakistanisch-afghanischen Grenze angesprochen wurden.

Angesichts der Unfähigkeit und Ohnmacht auf Seiten von Polizei und Justiz stimmte die politische Führungsriege des Landes bei einem Treffen der einflussreichsten Parlamentarier im Amtssitz des Ministerpräsidenten am 24. Dezember 2014 einstimmig der Einrichtung spezieller, von Offizieren geführter Militärgerichte zu,

50 | Vgl. Hasan-Askari Rizvi, „Our faltering counterterrorism strategy“, *The Express Tribune*, 08.02.2015, <http://tribune.com.pk/story/835110/our-faltering-counterterrorism-strategy> [22.10.2015].

51 | Vgl. Umer Farooq et al., „TTP splinter groups claim Wagah attack; 60 dead“, *Dawn*, 03.11.2014, <http://dawn.com/news/1142006> [22.10.2015].

52 | Vgl. Zahir Shah Sherazi et al., „Militants Siege of Peshawar School ends, 141 killed“, *Dawn*, 16.12.2014, <http://dawn.com/news/1151203> [22.10.2015].

53 | ISPR, Pressemitteilung, PR277/2014-ISPR, 17.12.2014, [http://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press\\_release&date=2014/12/17](http://ispr.gov.pk/front/main.asp?o=t-press_release&date=2014/12/17) [07.10.2015].

54 | Ebd.

um den Terrorismus im Lande zu bekämpfen.<sup>55</sup> Diese Militär-Gerichte sind zwar nicht mit einer konstitutionellen Demokratie vereinbar,<sup>56</sup> aber man betrachtete sie als probates Mittel, der Terrorgefahr zu begegnen.

**Die Militärgerichte sollten nicht nur einen rascheren, reibungsloseren Ablauf von Prozessen gegen Terroristen gewährleisten, sondern auch die Schwelle für zu erbringende Beweise senken.**

Zwei Gründe wurden angeführt: Sie gewährleisten einen rascheren, reibungsloseren Ablauf von Prozessen gegen Terroristen, und die Schwelle für die zu erbringenden Beweise würde gesenkt. Die Einrichtung von Militärgerichten offenbarte das Unvermögen des zivilen Rechtssystems, festgenommene Terroristen abzuurteilen.<sup>57</sup> Das Versagen der Polizei beim Antiterrorkampf drängte Innenminister Nisar Ali Khan dazu, die Ausweitung einer Anwendung von Artikel 245 auf Armeeeinsätze in den Provinzen zu empfehlen. Dies unterstrich nicht nur die Rolle des Militärs bei der Bekämpfung des Terrorismus, sondern zeugte auch von der Ohnmacht der zivilen Strafverfolgungsorgane.<sup>58</sup> All dies verdeutlichte den innen- und außenpolitischen Machtzuwachs des Militärs, während die Dominanz der zivilen Führung gegenüber 2013/2014 zunehmend in Gefahr geriet.

## AUSWERTUNG: RICHTUNGSWEISENDE TENDENZEN 2015

Eine kritische Auswertung der Tendenzen in der pakistanischen Politik unterstreicht, dass weder das Militär der gewählten politischen Elite traut, die das Land regiert, noch die Zivilbevölkerung der untergeordneten Rolle, die das Militär in der Landespolitik hat. Beide Seiten vermitteln in ihren Reden den Eindruck, die Verfassung stehe über allem und jede Institution funktioniere innerhalb des verfassungsmäßig definierten Rahmens.

So sprechen erstens alle politischen Führer ironischerweise Führer von Konstitutionalismus und Demokratie, doch sobald sie durch einen Wahlsieg an die Macht kommen, suchen sie den Staat wie ein persönliches Lehen zu regieren und weisen Fragen zu ihrer Regierungsführung weit von sich. In ähnlicher Weise versucht auch das

55 | Vgl. Mateen Haider, „Political leaders reach consensus on military courts“, *Dawn*, 25.12.2014, <http://dawn.com/news/1152909> [22.10.2015].

56 | „No other courts can be formed in presence of independent judiciary, says former CJP“, *The News International*, 30.12.2014, <https://shar.es/1uKhuf> [22.10.2015].

57 | Vgl. Babar Sattar, „Time to introspect“, *Dawn*, 19.01.2015, <http://dawn.com/news/1157894> [22.10.2015].

58 | Vgl. Ayesha Siddiqi, „Return of Nationalism“, *The Express Tribune*, 25.12.2014, <http://tribune.com.pk/story/811741/return-of-nationalism> [22.10.2015].

Militär, die außenpolitischen und strategischen Bemühungen des Staates eher zu untergraben als sie mitzutragen. Angesichts der beiden unsicheren Grenzen Pakistans und der unbedingten Notwendigkeit, starke Streitkräfte zu unterhalten, erscheint es keinesfalls abwegig, den pakistanischen Schutzwall in der unbeständigen und komplexen strategischen Umgebung der Region zu festigen.

Zweitens macht die strategische Rivalität zwischen Indien und Pakistan das Militär zu einem legitimen Faktor in der Politik Islamabad gegenüber Indien. In ähnlicher Weise hat die Lage an der Grenze zu Afghanistan seit Dezember 1979 die Rolle des Militärs in der Politik des Landes gegenüber Afghanistan gestärkt.<sup>59</sup> An dieser Rolle wird sich, auch mit Blick auf Indien, demnach bis zu einer Lösung der Kaschmirfrage und der Beilegung der bürgerkriegsähnlichen Lage in Afghanistan wohl nichts ändern.

**Die Schwäche ziviler Institutionen und der Regierung haben die Rolle des Militärs bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Interessen gestärkt.**

Drittens fördert der ungebremste Verfall der zivilen Bürokratie und ziviler Verwaltungseinrichtungen eine dauerhafte Vorrangstellung des Militärs im pakistanischen Gemeinwesen, vor allem beim Erhalt staatlicher Autorität. Statt diese Institutionen zu stärken, hat der Regierungsstil der herrschenden politischen Elite diesen negativen Prozess noch verstärkt.<sup>60</sup> Die allmähliche Verschlechterung der Leistungen ziviler Institutionen und die Schwächen der Regierungsführung haben die Rolle des Militärs sowohl bei der Formulierung als auch der Umsetzung nationaler Interessen gestärkt.

Viertens hat seit Mitte der 1950er Jahre der Wettbewerb zwischen der zivilen und der militärischen Elite in Pakistan der politischen Stabilität des Landes geschadet. Dieser Wettbewerb besteht auch 2014/2015 aufgrund der schwachen politischen Institutionen und einer unreifen politischen Kultur fort.

Fünftens wurde seit August 2014 die regierende politische Elite im Inland beträchtlich geschwächt, die auch im Ausland an Ansehen verloren hat. Die Bildung übergeordneter Ausschüsse in allen

59 | Vgl. Ikram Sehgal, „The making of history“, *Daily Times*, 20.11.2014, <http://dailytimes.com.pk/opinion/20-Nov-2014/the-making-of-history> [22.10.2015].

60 | Vgl. Ilhan Niaz, *Understanding and Addressing the Administrative Aspect of Pakistan's Civil-Military Imbalance*, Neu-Delhi, 2015, S. 10; Anatol Lieven, „Military Exceptionalism in Pakistan“, *Survival* 53, 04/2011, S. 53-68, hier: S. 55-56.

Provinzen zur Koordinierung von Sicherheitsmaßnahmen, die der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vom 3. Januar 2015 dienen,<sup>61</sup> hat die zivile politische Elite des Landes zum Erfüllungshelfen des Militärs bei der Exekutive gemacht. Am 30. November 2014 meinte US-Außenminister Kerry, die pakistanische Armee sei eine echte Macht, die das Land zusammenhalte.<sup>62</sup> Auch die Auslandsbesuche General Sharifs und die Treffen mit ausländischen Amtsträgern zeigten die wachsende Bedeutung des Militärs in der Außenpolitik des Landes.<sup>63</sup>

Sechstens hat während des dritten Quartals 2014 und der ersten Jahreshälfte 2015 die pessimistische Beurteilung der zivilen politischen Führung die Stellung des Militärs in der pakistanischen Gesellschaft aufgewertet.<sup>64</sup>

**Die schwierige Situation sowie die von Zynismus geprägte Darstellung des Regierungsstils durch die Medien waren für jene vorteilhaft, die eine Vorherrschaft des Militärs anstreben.**

Die beklagenswerte Situation und der von den Medien als zynisch wahrgenommene Regierungsstil gerieten jenen zum Vorteil, die eine Vorherrschaft des Militärs in den zivil-militärischen Beziehungen des Landes festschreiben wollen. Politiker werden heute realistisch gesehen als überaus parteilich, unprofessionell, korrupt und unfähig zu einer klaren Beschlussfassung in kritischen Fragen wahrgenommen. Die Negativperzeption bezüglich der Fähigkeiten der zivilen Elite, das Land zu regieren, könnte die Position gewählter Führer in ihrem Verhältnis zur militärischen Elite bei strategischen Entscheidungen im Zeitraum 2015/2016 weiter schwächen.

Siebtens sieht sich Pakistan derzeit einer ernsten Regierungskrise gegenüber. Den politischen Führern ist es seit 2008 nicht gelungen, auf Partizipation ausgerichtete Institutionen zu bilden und Prozesse anzuregen sowie zu legitimieren. Statt eine politische Kultur der Partizipation zu fördern, hat die Elite innerhalb der Parteien eine Kultur der Subjektivität gefördert. Das Verhalten dieser Elite nützt dem Militär, erzeugt es doch beim Durchschnittsbürger

61 | Vgl. „Apex committees formed in all provinces to implement NAP“, *Pakistan Today*, 03.01.2015, <http://pakistanoday.com.pk/?p=38325> [22.10.2015]; „Apex committees formed in all provinces to implement NAP“, *The Express Tribune*, 03.01.2015, <http://tribune.com.pk/story/816591/army-chief-attends-meeting-on-formation-of-nap-committees> [22.10.2015].

62 | Vgl. Wajid Ali Syed, „Pak Army a real force keeping country united: Kerry“, *The New Internationalist*, 02.12.2014, <https://shar.es/1uK4Kc> [22.10.2015].

63 | Vgl. Saleem, Fn. 36.

64 | Vgl. Humayun Gauhar, „Political + Judicial Failure = Military Courts“, *Pakistan Today*, 24.01.2015, <http://pakistanoday.com.pk/?p=387871> [22.10.2015].

ein Gefühl von Teilnahmslosigkeit und Entfremdung vom demokratischen System.

Somit ist das Pakistan von 2015 weiterhin ein „Prätorianerstaat“. Möglicherweise verfügt das Militär über Fähigkeit, Entschlossenheit und hinreichende Erfahrung, um die politischen Schlüssel-einrichtungen und -prozesse zu übernehmen. Ministerpräsident Sharif braucht daher für die restlichen Jahre seiner Amtszeit die Unterstützung und das Wohlwollen des Militärs. Seine Abhängigkeit vom Militär bei der Fortsetzung seiner Amtsführung und der Wiederherstellung staatlicher Autorität sind Garantien für die vorherrschende Rolle eben dieses Militärs im Gemeinwesen. Genauer gesagt trifft heute auf Pakistan genau jene Beschreibung zu, nach der „das Militär wie ein Oktopus ist, der seine Tentakel in verschiedene Richtungen ausstreckt“, und das somit in näherer Zukunft nicht nur abwartend in den Kasernen verharren wird. Insofern ist es derzeit zufrieden damit, eine entscheidende Rolle auch jenseits der Regierungsgewalt zu spielen.

## FAZIT

**Das politische System und die politische Kultur in Pakistan scheinen für das Modell einer zivilen Dominanz in der Politik nicht reif zu sein.**

Die politische Elite in Pakistan hat sich bemüht, die Unterordnung des Militärs unter die gewählte Regierung und die Nichteinmischung der Armee in die aktive Politik

zu institutionalisieren. Das politische System und die politische Kultur in Pakistan scheinen für das Modell eines zivilen Primats in der Politik aufgrund der Anfälligkeit des politischen Systems gegenüber einem Militärputsch nicht reif zu sein. Der Zwiespalt zwischen der Rhetorik der politischen Elite und ihrer Praxis enthüllt deren Unvermögen, ein echtes Primat der politischen Elite durchzusetzen. Ministerpräsident Nawaz bekräftigte seine Absicht, das zivile Primat über das Militär zu verankern, geriet aber durch die Hilfe des Militärs in der politischen Krise vom August 2014 in dessen Abhängigkeit und ist infolge der Erosion der zivilen Verwaltungseinrichtungen auch auf dessen Unterstützung dabei angewiesen, Gesetz und Ordnung im Lande aufrechtzuerhalten. Die Anwendung von Artikel 245 und die Einrichtung übergeordneter Ausschüsse in den Provinzen zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans machen deutlich, dass die Regierung dem Militär politische Spielräume zugebilligt hat, wodurch die Macht von Islamabad nach Rawalpindi verlagert wurde. Die starke politische Entfremdung und die sich zuspitzende Legitimationskrise schaden Ministerpräsident Sharifs politischer Position. Es ist daher

festzustellen, dass die politische Schwäche und das Unvermögen der zivilen Exekutivorgane, Gesetz und Ordnung aufrechtzuerhalten, zu einem Machtzuwachs der militärischen Führungsriege geführt haben, die es für opportun befand, ihre Rolle im Gemeinwesen auszuweiten, insbesondere nach dem Terroranschlag auf die von der Armee betriebene öffentliche Schule in Peschawar am 16. Dezember 2014.

Die in dieser Arbeit ausgedrückten Meinungen, Befunde und Schlussfolgerungen sind die des Verfassers und geben nicht notwendigerweise die Ansicht der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.