

Thränert, Oliver; Wagner, Christian

**Research Report**

## Atommacht Pakistan: Nukleare Risiken, regionale Konflikte und die dominante Rolle des Militärs

SWP-Studie, No. S 3/2009

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Thränert, Oliver; Wagner, Christian (2009) : Atommacht Pakistan: Nukleare Risiken, regionale Konflikte und die dominante Rolle des Militärs, SWP-Studie, No. S 3/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252698>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Oliver Thränert / Christian Wagner*

# **Atommacht Pakistan**

Nukleare Risiken, regionale Konflikte und die  
dominante Rolle des Militärs

S 3  
Februar 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

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

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Das pakistanische Atomwaffenprogramm**
- 7 Geschichtlicher Abriss
- 8 Stand und Perspektiven des Nukleararsenals
- 9 Die Nukleardoktrin
- 11 **Wie sicher sind Pakistans Atomwaffen und kerntechnische Anlagen?**
- 11 Kommando und Kontrolle
- 12 Schutz vor Diebstahl und unautorisiertem Einsatz
- 14 Das Insider-Problem
- 15 Die Sicherung ziviler Anlagen und die Exportkontrollen
- 18 **Die innenpolitische Dimension: »Talibanisierung« der Atommacht Pakistan?**
- 18 Die Gründung Pakistans
- 18 Das Ringen um »State«- und »Nation-building«: Religion vs. Ethnizität
- 20 Armee, Religion und der Kampf gegen den Terrorismus
- 23 **Perspektiven des pakistanisch-indischen Konflikts**
- 23 Die Dominanz des Kaschmir-Konflikts
- 24 Die Annäherung seit 2003
- 26 Kernwaffen und politische Stabilität in Südasien
- 26 *Die amerikanisch-indische Nuklearzusammenarbeit*
- 27 *Indiens konventionelle Aufrüstung*
- 29 *Indiens Raketenabwehrpläne*
- 30 **Ausblick: Die Demokratie, das Militär und die Bombe**
- 31 **Abkürzungen**

*Dr. Oliver Thränert ist Senior Fellow der Forschungsgruppe  
Sicherheitspolitik*

*Dr. habil. Christian Wagner ist Leiter der  
Forschungsgruppe Asien*

**Atommacht Pakistan.  
Nukleare Risiken, regionale Konflikte und die  
dominante Rolle des Militärs**

Unter allen Staaten, die derzeit über Kernwaffen verfügen, ist Pakistan zweifellos der instabilste. Zwar mögen manche sensationsheischerischen Szenarien, denen zufolge Pakistans Atombomben über kurz oder lang Extremisten in die Hände fallen werden, übertrieben sein. Es trifft aber zu, dass die Zentralgewalt in Islamabad nicht die volle Kontrolle über einige Gebiete an der Grenze zu Afghanistan hat. Die dort operierenden Islamisten haben ihren Aktionsradius in den letzten Jahren zusehends ausgeweitet. Auch die Terrororganisation al-Qaida ist nach wie vor in Pakistan aktiv.

Die pakistanischen Kernwaffentests von 1998 wurden nahezu in der ganzen Welt verurteilt. Nur Osama Bin Laden gratulierte dem pakistanischen Volk ausdrücklich, denn es sei das Recht der Muslime, Nuklearwaffen zu besitzen. Mitglieder seiner Organisation nahmen Kontakt zu pakistanischen Atomwissenschaftlern auf, um in die Geheimnisse des Baus atomarer Bomben eingeweiht zu werden. Bereits 1998 hatte Bin Laden erklärt, es sei die religiöse Pflicht jedes Muslims, nukleare Waffen für die höheren Zwecke des Islam verfügbar zu machen. Kein Wunder also, dass vor allem den USA, denen ein Atombombeneinsatz durch al-Qaida zuallererst gelten dürfte, die Sicherheit des pakistanischen Kernwaffenarsenals große Sorgen bereitet. Zumal das inzwischen zu Berühmtheit gelangte Netzwerk des »Vaters der pakistanischen Bombe«, A. Q. Khan, lange Jahre Nordkorea, Iran und Libyen sowie möglicherweise weitere Staaten und sogar nichtstaatliche Akteure illegal mit Ausrüstungen und mit Wissen versorgte, das für den Bau von Kernwaffen notwendig ist.

Überdies befindet sich Pakistan weiterhin in einem politischen Konflikt mit seinem ebenfalls nuklear bewaffneten Erzrivalen Indien. Zwar haben sich beide Seiten in den vergangenen Jahren auf breiter Front einander angenähert, doch die Kaschmir-Frage, der Kern des Konflikts, bleibt nach wie vor ungelöst. Wie brisant die Beziehungen beider Länder sind, zeigten der Kargil-Krieg 1999 und die Krise um den Versuch einer Besetzung des indischen Parlaments durch Terroristen 2001/2002. In beiden Fällen bedurfte es eines massiven Engagements vor allem Amerikas, um eine

nukleare Katastrophe zu verhindern. Der Anschlag von Mumbai im November 2008 stellte einen weiteren Versuch dar, erneut einen Krieg zwischen beiden Staaten heraufzubeschwören.

Von Pakistan geht also eine doppelte Gefahr aus: Einerseits könnte das pakistanische Kernwaffenarsenal vor unerlaubtem Zugriff nicht hinreichend gesichert sein. Andererseits droht nach wie vor eine militärische Auseinandersetzung mit Indien, die nuklear eskalieren könnte. Dies kann Deutschland und seine europäischen Partner nicht unberührt lassen. Kernwaffen im Besitz terroristischer Gruppierungen würden seine Sicherheit aufs höchste gefährden. Und der Einsatz von Atomwaffen in Südasien würde die Bundesrepublik nicht nur wegen des zu erwartenden nuklearen Fall-Outs direkt betreffen. Vor allem wäre dann das seit 1945 geltende nukleare Tabu gebrochen, mit weitreichenden Konsequenzen für die internationale Ordnung. Vor diesem Hintergrund behandelt diese Studie drei übergeordnete Fragen:

- ▶ Wie sicher sind Pakistans Atomwaffen und kerntechnische Anlagen?
- ▶ Wie stabil ist die innenpolitische Situation in Pakistan?
- ▶ Welche Perspektiven für den pakistanisch-indischen Konflikt sind abzusehen?

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Pakistan hat seit den Nukleartests von 1998 erhebliche Fortschritte bei der Sicherung seiner Kernwaffen und seiner kerntechnischen Anlagen gemacht. So existiert seitdem eine recht klar gegliederte Kommandostruktur unter der Leitung der National Command Authority, deren Vorsitz formal der Präsident innehat. In Krisenzeiten dürften jedoch die Streitkräfte das Sagen haben. Nicht nur die pakistanischen Atomwaffen werden getrennt von den Trägersystemen gelagert, auch die nuklearen Kerne sind von den übrigen Komponenten der Sprengköpfe separiert. Sämtliche Teile befinden sich in gut geschützten Arealen, deren Sicherung auch dank amerikanischer Hilfe massiv verbessert wurde. Da die pakistanische Führung eine zu enge Zusammenarbeit mit den USA in Fragen der nuklearen Sicherheit bislang vermieden hat, lässt sich schwer abschätzen, wie effektiv die amerikanischen Unterstützungsprogramme sind. Größer als die mit dem unmittelbaren physischen Schutz der Kernwaffen verbundenen Gefahren dürfte die der Infiltration des pakistanischen Nuklearprogramms durch Extremisten sein. Ob entsprechende, bereits initiierte Sicherungsprogramme Erfolg haben werden, bleibt ab-

zuwarten. Schließlich hat Islamabad nach Bekanntwerden der Machenschaften des Khan-Netzwerks im Jahr 2003 umfassende neue Exportkontrollgesetze erlassen, bei denen jedoch ungewiss ist, ob sie effektiv implementiert werden.

2. Trotz der weiter wachsenden Bedrohung durch Extremisten, die in vermehrten Anschlägen islamistischer Gruppen ihren Ausdruck findet, und obwohl der Einfluss der Zentralregierung in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan eher abnimmt, droht dem pakistanischen Staat keineswegs ein Zerfallsprozess. Islamistische Gruppen und Parteien haben nach wie vor keine Mehrheit in der pakistanischen Gesellschaft. Der Stimmenanteil religiöser Parteien beträgt kaum mehr als zehn Prozent, die kursierende Zahl der Koranschulen (Madrassas) muss deutlich nach unten korrigiert werden. Pakistan wird aber auch unter dem neuen Präsidenten Zardari angesichts religiöser Rivalitäten und ethnischer Konflikte weiter um politische Stabilität ringen. Dabei setzt die Frage der nuklearen Sicherheit auch Grenzen für die Demokratie. Ein demokratischer Wandel, verbunden mit einer zivilen Kontrolle der Streitkräfte, birgt in einer Übergangsphase auch die Gefahr einer Destabilisierung und einer Spaltung der Armee, mit nicht absehbaren Folgen für die Sicherheit der Kernwaffen. Offen ist, ob sich die internationale Gemeinschaft in einer solchen Auseinandersetzung auf die Seite der demokratischen Kräfte stellt, und damit eine Schwächung der nuklearen Sicherheit in Kauf nimmt, oder sich für den strategischen Schutz der Kernwaffen entscheidet und damit indirekt den Streitkräften den Rücken stärkt.

3. 2003 begannen Pakistan und Indien, sich einander deutlich anzunähern. Für den zentralen Kaschmir-Konflikt wurden zwar noch keine nachhaltigen Lösungen gefunden, verschiedene vertrauensbildende Maßnahmen wurden jedoch bereits umgesetzt. Auch wenn die bilateralen Beziehungen so gut sind wie nie zuvor, hat die pakistanische Armee weiterhin ein gewisses Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung von Spannungen im Verhältnis zu Indien. Ob der Atomwaffenbesitz beider Staaten ausschlaggebend für die positiven Entwicklungen ihrer Beziehung war, wird kontrovers beurteilt. Die greifbaren Resultate der amerikanisch-indischen Annäherung, insbesondere die Folgen der geplanten Nuklearzusammenarbeit, Indiens konventioneller Aufrüstung und indischer Bemühungen um eine Raketenabwehr, könnten in den kommenden Jahren durchaus für erheblichen Zündstoff zwischen den beiden Kontrahenten sorgen.

# Das pakistanische Atomwaffenprogramm

## Geschichtlicher Abriss

Am Beginn des pakistanischen Atomwaffenprogramms stand Anfang der sechziger Jahre die Erwerbung eines Forschungsreaktors im Rahmen des US-Programms »Atoms for Peace«. Als zweite Anlage lieferte Kanada 1972 einen Natururan-Reaktor zur Elektrizitätsgewinnung. Verfolgte Islamabad mit dem Programm zunächst rein zivile Zwecke, verquickten sich mit ihm schon bald militärische Ambitionen. Bereits 1965 machte der damalige pakistanische Außenminister Zulfikar Ali Bhutto in einem Zeitungsinterview klar, dass sein Land Kernwaffen entwickeln müsse, sollte Indien Nuklearmacht werden. Interessanterweise wiesen die pakistanischen Militärs seinerzeit entsprechende Pläne zurück. Sie fürchteten, ein Atomwaffenprogramm würde aufgrund seiner hohen Kosten zu Lasten konventioneller Rüstungsprogramme gehen.

Nach dem verlorenen Krieg gegen Indien 1971, in dessen Folge sich das heutige Bangladesch von Pakistan abspaltete, lud Bhutto, inzwischen Premierminister, im Januar 1972 die wichtigsten Atomwissenschaftler Pakistans in sein Haus in Multan ein und forderte sie auf, binnen fünf Jahren ein Kernwaffenprogramm auf die Beine zu stellen. Atomwaffen, so Bhuttos Überlegung, würden Pakistans Würde und Stärke gegenüber Indien wiederherstellen. Zudem war er der Ansicht, Nuklearwaffen würden ihm als zivilen Premierminister größeres Gewicht gegenüber der Armee verleihen. Doch dieses Kalkül erwies sich schon bald als irrig. Spätestens seit dem Militärputsch Zia ul-Haq 1977 befindet sich das Atomwaffenprogramm vollständig in den Händen der Militärs. Zivile Regierungen, wie die unter Premierminister Benazir Bhutto (1988–90 und 1993–96) oder Nawaz Sharif (1990–93 und 1996–99), blieben von den Mechanismen zur Entscheidung über Kernwaffen ausgeschlossen, selbst im Verlauf von Krisen, in denen die Möglichkeit eines Atomwaffeneinsatzes erwogen wurde.

In Reaktion auf den indischen Nukleartest von 1974, der nach offiziellen Angaben rein zivilen Zwecken diene, wurde das pakistanische Atomwaffenprogramm forciert. Getreu dem Vorbild seines Erzfeindes wollte Pakistan einen als zivil deklarierten

Nuklearkomplex errichten, der auch Komponenten für die Wiederaufbereitung zur Plutoniumgewinnung umfassen sollte. Wie Neu-Delhi lehnte Islamabad einen Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag ab, der einen Verzicht auf die militärische Nuklearkoption bedeutet hätte. Nach dem indischen Test war die internationale Gemeinschaft jedoch aufmerksam geworden. Auf Initiative der USA wurde die Nuclear Suppliers Group mit dem Ziel gegründet, den Zugang zu militärisch verwendbaren Nukleartechnologien zu beschränken, speziell solchen zur Plutoniumgewinnung durch Wiederaufbereitung.

In dieser Phase trat der inzwischen zu einer internationalen Berühmtheit gewordene A. Q. Khan erstmals in Erscheinung, der in den Niederlanden Erfahrungen mit dem Bau von Zentrifugen zur Urananreicherung gesammelt hatte. Im September 1974 bot er der pakistanischen Regierung seine Hilfe an. Dies war der Ausgangspunkt für das pakistanische Urananreicherungsprogramm, das unter dem Codewort »Projekt 706« betrieben wurde. Als A. Q. Khan 1975 endgültig nach Pakistan zurückkehrte, brachte er Designs sowie Bauteile für Zentrifugen der Typen G1 und G2 mit. Vor allem aber war Khan, der ab 1976 das Urananreicherungsprojekt leitete, im Besitz umfangreicher Firmenlisten. Mit ihrer Hilfe knüpfte er in den Folgejahren ein ausgedehntes Netzwerk zur Beschaffung nahezu aller notwendigen Elemente seines Anreicherungsprogramms. Während sich die Industriestaaten tatkräftig darum bemühten, den Plutoniumpfad zu schließen – Frankreich etwa zog sich 1978 von einem Projekt zum Bau einer Wiederaufbereitungsanlage zurück –, führte Pakistan bereits unter Umgehung von Exportkontrollen heimlich relevante Güter ein und konzentrierte sich auf den Uranpfad zur Bombe. Dessen ungeachtet gab das Land auch den Plutoniumpfad nie vollständig auf. 1980 wurde eine Produktionsstätte für Schwerwasser gebaut, 1981/82 eine kleine Wiederaufbereitungsanlage betriebsfähig gemacht. 1987 gab A. Q. Khan in einem Zeitungsinterview erstmals bekannt, dass sein Land die Kapazität zum Bau von Atomwaffen erworben habe.

Nachdem Indien am 11. und 13. Mai 1998 insgesamt fünf Kernwaffentests durchgeführt hatte,

antwortete Pakistan am 28. und 30. Mai 1998 mit einer Serie von insgesamt sechs Versuchen. Seismologische Daten weisen darauf hin, dass Pakistan mit seinen Angaben zur Sprengkraft der eingesetzten Waffen übertrieben hatte. Möglicherweise handelte es sich sogar um partielle Fehlschläge. Strittig ist darüber hinaus, ob neben Tests mit hochangereichertem Uran auch solche mit Plutonium erfolgten.

Pakistan startete sein Kernwaffenprogramm von einem sehr niedrigen technischen Niveau aus. Daher war Islamabad vom ersten Tag an auf internationale Unterstützung angewiesen. Das Projekt wurde von anderen islamischen Ländern wie Iran, Libyen und Saudi-Arabien finanziell unterstützt. Obgleich verschiedene pakistanische Regierungen bereits seit den achtziger Jahren nicht mehr wie noch Bhutto von der islamischen Bombe sprachen und das Atomwaffenprojekt zu einem von der nuklearen Wissenschafts- und Technikerlobby geförderten nationalen Unternehmen unter Führung der säkularen Militärs wurde, setzte etwa Saudi-Arabien diese finanzielle Hilfe bis auf den heutigen Tag fort.

In technischer Hinsicht war die Hilfe Chinas von großer Bedeutung. Sie begann bereits in den sechziger Jahren. In den beiden folgenden Jahrzehnten soll Peking Pakistan Hilfestellung zur Überwindung von Problemen gegeben haben, die bei der Urananreicherung auftraten. Außerdem hilft China seit Ende der neunziger Jahre beim Bau von Schwerwasserreaktoren, die für die Herstellung von Plutonium bedeutsam sind. Schließlich lieferte Peking die Blaupausen für mindestens eines der beiden von Islamabad verwendeten nuklearen Sprengkopfdesigns. Neueren Publikationen zufolge soll China am 26. Mai 1990 sogar Pakistan sein nukleares Testgelände zur Verfügung gestellt haben, um dort eine Kernexplosion durchzuführen.<sup>1</sup>

## Stand und Perspektiven des Nukleararsenals

Beide im pakistanischen Arsenal befindlichen Sprengkopftypen haben ein Implosionsdesign. Die verfügbaren Angaben über den Umfang des pro Sprengkopf

verwendeten hochangereicherten Urans variieren von 5 bis 20 kg. Der erste Typ ist ausschließlich für Flugzeugbomben vorgesehen; der zweite kann zusätzlich auf ballistischen Raketen montiert werden. Wie andere Kernwaffenstaaten ist auch Pakistan am Bau von Plutoniumbomben interessiert, bei denen modernere Designs mit größerer Effektivität zur Anwendung kommen. Nicht bestätigt ist jedoch, dass Pakistan deren im Vergleich zur Uranbombe technisch anspruchsvollere Entwicklung bereits gelang. Ungeachtet dessen wird in der internationalen Presse immer wieder die Existenz von drei bis fünf Plutoniumbomben behauptet. Die Gesamtzahl der bereits produzierten pakistanischen Kernwaffen ist schwer abzuschätzen. Sie dürfte bei etwa 40 bis 50 liegen.

Diese Kernwaffen können mit Flugzeugen der Typen F-16 (aus den USA erworben), Mirage III und V (Frankreich) oder A-5 (China) ins Zielgebiet gebracht werden. Darüber hinaus verfügt Pakistan über eine Palette landgestützter ballistischer Raketen unterschiedlicher Reichweiten. Von Nordkorea hat Pakistan die einstufige Flüssigtreibstoffrakete Nodong gekauft, die eine Reichweite von ca. 1500 km hat, und diesen Typ praktisch unverändert in Dienst gestellt. Es gibt Berichte über die Entwicklung einer Ghauri-III auf der Basis der nordkoreanischen Taepodong, die über eine Reichweite von bis zu 3000 km verfügt. Aus der engen Zusammenarbeit mit China sind Pakistans Feststoffraketen hervorgegangen. Hervorzuheben sind insbesondere die einstufige Shaheen-1 mit einer Reichweite von ca. 750 km (basierend auf der chinesischen M-9) und die bereits getestete, aber noch nicht in Dienst gestellte zweistufige Shaheen-2 mit einer Reichweite von um die 2000 km. Außerdem wird der sogenannte Babur-Marschflugkörper (ca. 500 km Reichweite) entwickelt, nach dem chinesischen Vorbild DH-10, der wiederum ein Nachbau eines amerikanischen Tomahawk ist. Neben einer bodengestützten sind wohl auch luft- und seegestützte Versionen vorgesehen.

Offenbar plant Pakistan nicht nur, seine Palette an nuklearwaffenfähigen Trägersystemen weiterzuentwickeln, sondern auch, seinen Bestand an Atomwaffen zu vergrößern. Es verfügt über ca. 1300 bis 1500 kg hochangereicherten Urans und über 90 kg Plutonium. Diese Menge könnte für zusätzliche etwa 75–90 Sprengköpfe ausreichen. In seiner Urananreicherungsanlage in Kahuta soll Pakistan jährlich mindestens 100 kg hochangereicherten Urans produzieren können, genug für 5–6 Atombomben. Nach US-Angaben existieren weitere Anreicherungsanlagen

<sup>1</sup> The International Institute for Strategic Studies (IISS), *Nuclear Black Markets: Pakistan, A. Q. Khan and the Rise of Proliferation Networks. An Assessment*, London 2007; Paul Kerr/Mary Beth Nikitin, *Pakistan's Nuclear Weapons: Proliferation and Security Issues*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Report for Congress, updated November 14, 2007; William J. Broad, »Deadly Nuclear Club Growing More Slowly than Feared«, in: *International Herald Tribune*, 9.12.2008.

in Golra, Sihala und Gadwal, deren Produktionskapazität jedoch nicht genau bekannt ist. Der für die Plutoniumproduktion vorgesehene Schwerwasserreaktor Kushab I arbeitet nur sporadisch. Ein im Bau befindlicher Kushab-II-Reaktor könnte ihn ersetzen. Auf dem gleichen Grundstück wird ein weiterer Reaktor Kushab III errichtet; die Arbeiten daran befinden sich noch im Anfangsstadium. Welche Mengen Plutonium Pakistan in den kommenden Jahren herstellen könnte, hängt nicht nur vom erfolgreichen Betrieb dieser Reaktoren ab, sondern auch von seiner Fähigkeit, Plutonium und Kernbrennstoff zu separieren. Die dafür erforderliche Technologie gilt nach wie vor als Nadelöhr des pakistanischen Plutoniumprogramms.<sup>2</sup>

## Die Nukleardoktrin

In der Frage der Atombewaffnung ist das Denken und Handeln der pakistanischen Elite, gleich ob Militärs oder Zivilisten, ganz und gar auf Indiens Fähigkeiten fixiert. Dem an wirtschaftlicher Stärke, Bevölkerungszahl, militärischer Macht und territorialer Ausdehnung weit überlegenen Erzfeind Indien sollen eine wirksame Abschreckungsfähigkeit vor Augen geführt sowie die eigene Würde und Stärke demonstriert werden. Zwei Episoden mögen dies illustrieren.

Um pakistanische Nuklearversuche als Antwort auf die indischen Tests vom Mai 1998 zu verhindern, unterbreitete die damalige Washingtoner Administration unter Clinton der Führung in Islamabad ein wirtschaftlich lukratives Angebot. Für den Fall der Ablehnung wurde mit harten Sanktionen gedroht. Die pakistanische Führung zeigte sich davon unbeeindruckt und wollte unbedingt die nukleare Gleichrangigkeit ihres Landes mit Indien unter Beweis stellen. Überdies fürchtete man in Islamabad, die damals in Neu-Delhi amtierende Hindu-nationalistische Regierung sei von dem Ziel beseelt, Pakistan als Nation zu zerstören. Eine hochrangige amerikanische Delegation wurde bei ihrem Islamabad-Besuch brüsk zurückgewiesen. Die pakistanischen Kernwaffentests folgten umgehend.

<sup>2</sup> Vgl. Robert S. Norris/Hans M. Kristensen, »Pakistan's Nuclear Forces, 2007«, in: *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 63 (Mai/Juni 2007) 3, S. 71–74. Zur Frage möglicher pakistanischer Plutoniumbomben siehe zuletzt Farhan Bokhari, »Pakistan Aims for Nuclear Acceptance«, in: *Financial Times*, 28.8.2008, S. 6.

Das zweite Beispiel betrifft den Schwenk in der pakistanischen Politik nach dem 11. September 2001. Washington hatte Pakistan zu jener Zeit aufgefordert, seine Unterstützung für die in Afghanistan operierenden Taliban einzustellen. Tatsächlich schlug sich Islamabad in dem von Präsident Bush ausgerufenen Krieg gegen den internationalen Terrorismus auf die Seite der USA. Interessant ist die Begründung, die Pakistans damaliger Präsident Musharraf in seinen Memoiren dafür gibt. Die USA – so Musharrafs Kalkül – würden eine Atommacht Pakistan nicht dulden, die Amerika die Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus verweigere. Washington würde in diesem Fall versuchen, Pakistans Kernwaffen unbrauchbar zu machen. Im Ergebnis hätte Pakistan die mühsam erreichte nukleare Parität mit Indien eingebüßt.<sup>3</sup>

Pakistan hat keine Nukleardoktrin veröffentlicht. Dies vor allem deshalb, weil Indien – so wird in Islamabad argumentiert – im Ungewissen darüber gelassen werden sollte, unter welchen Umständen Pakistan seine Kernwaffen einsetzen würde. Die pakistanische Intransparenz trage insoweit zu Stärkung der Abschreckung bei. Allerdings hat der Vorsitzende der pakistanischen Strategic Plans Division, General Khalid Ahmed Kidwai, bei Gelegenheit dennoch Einsatzszenarien für Pakistans Atomwaffen erwähnt: Indien greift Pakistan an und besetzt einen großen Teil seines Territoriums; Indien zerstört einen großen Teil der pakistanischen Streitkräfte; Indien verhängt eine Wirtschaftsblockade gegen Pakistan, wobei offenbar vornehmlich an eine Seeblockade gedacht wird; Indien versucht in großem Stil, Pakistan durch Subversion politisch zu destabilisieren.

Nach pakistanischem Verständnis sind Atombomben die beste Garantie, um Frieden und Stabilität sicherzustellen und Indien von kriegerischen Angriffen abzuhalten. Kernwaffen sollen die territoriale Integrität sowie die nationale Unabhängigkeit und Souveränität Pakistans bewahren. Zugleich sind sie Waffen der letzten Wahl. Ihr frühzeitiger Einsatz in einer auftretenden Krise ist daher nicht vorgesehen. Atomwaffen gelten als Instrumente der Abschreckung, nicht der Kriegführung. Nukleare Parität mit Indien ist daher nicht erforderlich. Vielmehr wird immer wieder – auch von offizieller Seite – ein Kernanliegen betont: Pakistan gehe es um eine glaubwürdige Minimalabschreckung. Dies bedeutet in pakistanischer Sicht jedoch keineswegs, unabhängig von den in-

<sup>3</sup> Vgl. Bruce Riedel, »South Asia's Nuclear Decade«, in: *Survival*, 50 (April/Mai 2008) 2, S. 107–126.

dischen nuklearen Fähigkeiten ein Minimum dessen zu definieren, was als notwendig für eine erfolgreiche Abschreckung angesehen wird. Auch wenn Pakistan angesichts seiner begrenzten wirtschaftlichen Fähigkeiten ein Wettrüsten mit Indien zu vermeiden sucht, sehen pakistanische Beobachter die Minimalabschreckung als dynamisches Konzept an, das sich an den indischen Entwicklungen zu orientieren habe. Auf jeden Fall gelte es zu gewährleisten, dass die eigenen Kernwaffen einen Angriff überstehen, um mit ihnen einen gesicherten Zweitschlag führen zu können.

Während Indien angekündigt hat, auf den Ersteinsatz von Kernwaffen verzichten zu wollen, lehnt Pakistan einen solchen Verzicht für sich entschieden ab. Islamabad verzichtet zwar auf den Einsatz von Nuklearwaffen gegenüber Nichtkernwaffenstaaten, hält sich aber gegenüber Atommächten und als Reaktion auf gegnerische Angriffe mit chemischen oder biologischen Waffen alle Optionen offen. Dies hat seinen Grund darin, dass Pakistan bei konventionellen Waffen Indien unterlegen ist und es ihm zudem an strategischer Tiefe mangelt. Indien müsse sich – so wird argumentiert – bewusst sein, dass Pakistan nuklear eskalieren könne, wenn es sich an die Wand gedrückt fühle. Zwar hat der neue pakistanische Präsident Asif Ali Zardari vorgeschlagen, sein Land solle künftig auf den nuklearen Ersteinsatz als Teil seiner Militärdoktrin verzichten. Doch ist es mehr als fraglich, ob das pakistanische Militär tatsächlich gewillt ist, eine solch gravierende Änderung der nuklearen Planungen mitzuvollziehen.

Pakistan hat seine nukleare Zielplanung nicht offengelegt. Es ist aber anzunehmen, dass Islamabad vor allem die großen indischen Bevölkerungszentren im Visier hat. Insbesondere die Hauptstadt Neu-Delhi soll zerstört werden können. Für eine solche, vornehmlich gegen die Zivilbevölkerung gerichtete Countervalue-Strategie spricht auch die relativ geringe Zielgenauigkeit der gegenwärtig einsatzbereiten pakistanischen Raketen. Da die Nuklearstreitkräfte aus Sicherheitsgründen in rückwärtigen Räumen disloziert sein dürften, werden wichtige indische Städte wie Kalkutta für Pakistans Raketen erst nach Einführung der Shaheen-2 erreichbar sein. An der Verbesserung von Reichweite und Zielgenauigkeit wird dabei stetig gearbeitet. In der Perspektive sollen auch indische Industriezentren sowie militärische

Komplexe, Verteidigungseinrichtungen und Militärbasen als Ziele angepeilt werden können.<sup>4</sup>

Vor allem von indischer Seite wird Pakistan vorgeworfen, Kernwaffen zumindest indirekt auch zu offensiven Zwecken nutzen zu wollen. Im Schutze seines nuklearen Schildes erwäge Islamabad konventionelle Operationen niedriger Intensität in der Erwartung, dass Indien aus Angst vor einer nuklearen Eskalation darauf nicht reagieren werde. Als Beleg gilt der Kargil-Krieg. Im Frühjahr 1999 besetzten pakistanische Truppen indische Posten in den Bergen Kaschmirs, die während des Winters nicht genutzt wurden. Die indische Armee begann daraufhin eine Großoffensive, um das besetzte Territorium zurückzuerobern. Ein zweites Beispiel ist der Versuch von Pakistan unterstützter Terroristen, 2001/2002 das indische Parlament zu besetzen. In beiden Fällen drohte eine nukleare Eskalation. Jedes Mal war es so, dass sich das aggressive pakistanische Vorgehen nicht auszahlte. Im Gegenteil: Islamabad erlitt insofern empfindliche diplomatische Niederlagen, als sich Washington in beiden Fällen mehr oder weniger eindeutig auf die Seite Neu-Delhis schlug. Ob diese Erfahrungen das Denken pakistanischer Militärplaner verändert haben, lässt sich indes nicht nachweisen.<sup>5</sup>

4 Vgl. Rizwan Zeb, »David versus Goliath. Pakistan's Nuclear Doctrine: Motivations, Principles and Future«, in: *Defense and Security Analysis*, 22 (Dezember 2006) 4, S. 387–408; Zafar Ali, *Pakistan's Nuclear Assets and Threats of Terrorism: How Grave Is the Danger?*, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, Juli 2007; George Perkovich, *Could Anything Be Done to Stop Them? Lessons from Pakistan*, Washington, D.C.: Nonproliferation Policy Education Center, 2006; Gregory S. Jones, »Pakistan's »Minimum Deterrent: Nuclear Force Requirements«, in: Henry D. Sokolski (Hg.), *Pakistan's Nuclear Future: Worries beyond War*, Carlisle: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Januar 2008, S. 87–128; Peter R. Lavoy, »Islamabad's Nuclear Posture: Its Premises and Implementation«, in: ebd., S. 129–165; Sharon Squassoni, »The New Disarmament Discussion«, in: *Current History*, (Januar 2009), S. 33–38.

5 Vgl. Smutri S. Pattanaik, »Pakistan's Nuclear Strategy«, in: *Strategic Analysis*, 26 (Januar–März 2003) 1, S. 8–22; Ashley J. Tellis, »U.S. Strategy: Assisting Pakistan's Transformation«, in: *The Washington Quarterly*, 28 (Winter 2004–2005) 1, S. 97–116.

## Wie sicher sind Pakistans Atomwaffen und kerntechnische Anlagen?

Für die Analyse der Sicherheit pakistanischer Atomwaffen und kerntechnischer Anlagen sind vier Fragenkomplexe bedeutsam: Kommando und Kontrolle, Schutz vor Diebstahl und unautorisiertem Einsatz, das Insider-Problem sowie die Sicherung spaltbaren Materials und die Exportkontrollen.

### Kommando und Kontrolle

Vor den Kernwaffentests von 1998 besaß Pakistan keine durchorganisierte Kommando- und Kontrollstruktur für den Nuklearbereich. Laut einer Reihe verlässlicher Quellen soll es seit 1975 lediglich ein Komitee gegeben haben, das mit nuklearen Angelegenheiten betraut war. Unklar ist hingegen, wer diesem Gremium angehörte. Es dürfte sich wohl um nicht mehr als ein halbes Dutzend Entscheidungsträger gehandelt haben, die unter dem Vorsitz des Präsidenten tagten.<sup>6</sup>

Eine grundlegende Änderung trat ein, als im März 1999 die National Command Authority (NCA) ihre Arbeit aufnahm. Seit November 2000 sind alle in nukleare Entscheidungsprozesse eingebundenen Gremien – darunter die Strategic Plans Division und das strategische Kommando der Teilstreitkräfte – ihrer Kontrolle unterstellt. Der NCA unter dem Vorsitz des Präsidenten gehören zehn Mitglieder an.<sup>7</sup>

Die NCA formuliert die nationale Nuklearstrategie und hat die Kontrolle über die Entwicklung sämtlicher Atomstreitkräfte, auch über die nukleare Zielplanung. Neben wichtigen Personalentscheidungen im Kontext des Atomwaffenprogramms trifft sie auch die Entscheidungen im Bereich der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle. Die NCA kontrolliert außerdem die Implementierung von Exportkontrollen und ist für die Sicherheit nuklearer Einrichtungen sowie der dort gelagerten nuklearen Materialien verantwortlich. Kurz vor Aufhebung des Ausnahmezu-

standes im Dezember 2007 stärkte Präsident Musharraf per Dekret die Stellung der NCA und stellte sie auf eine breitere gesetzliche Grundlage. Als NCA-Vorsitzendem wurden ihm alle Vollmachten über das Nuklearprogramm zuerkannt. Die Stellung des Präsidenten in der Kommando- und Kontrollstruktur des Nuklearbereichs wurde damit entscheidend gestärkt.

Das tägliche Management der pakistanischen strategischen Potentiale und Fähigkeiten obliegt der Strategic Plans Division, die als permanentes Sekretariat der NCA fungiert und direkt an den Präsidenten und den Premierminister berichtet. Die Organisation, für die etwa fünfzig Offiziere tätig sind, wird von einem pensionierten Generalleutnant geleitet. Die Strategic Plans Division erarbeitet politische Vorgaben unter anderem für die physische Sicherheit aller Nukleareinrichtungen (militärische wie zivile) sowie für die Entwicklung und Aufrechterhaltung strategischer Kommando- und Kommunikationsverbindungen. Sie gibt der Regierung darüber hinaus Empfehlungen zur Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik. Nach Einschätzung westlicher Beobachter ist die Strategic Plans Division eine gut funktionierende Organisation mit professionellem Personal.<sup>8</sup>

Angesichts der stark zentralisierten Kommandostruktur dürfte es unwahrscheinlich sein, dass die Befugnis zum Einsatz von Atomwaffen in einer Krise frühzeitig an Feldkommandeure delegiert würde. Zur Sicherung der für Nuklearwaffen geltenden Befehls- und Kommandokette hat Pakistan Zahlencodes eingeführt. Ergänzend gibt es strenge Kontrollen zur Überwachung der Identität der Befehlsgeber. Die Zahlencodes werden vermutlich vom Geheimdienst der Armee verwaltet, dem Inter-Services Intelligence (ISI). Dabei ist Außenstehenden weder bekannt, wie diese Codes in der Befehlskette genau verteilt sind, noch wie oft sie gewechselt werden. Auf jeden Fall existiert eine Zwei-Personen-Regel (in manchen Fällen

<sup>6</sup> Vgl. IISS, *Nuclear Black Markets* [wie Fn. 1], S. 108.

<sup>7</sup> Dies sind: der Präsident, der Premierminister, der Verteidigungsminister, der Innenminister, der Finanzminister, der Vorsitzende der Streitkräftestäbe, der Generaldirektor der Strategic Plans Division sowie die Kommandeure der drei Teilstreitkräfte.

<sup>8</sup> Vgl. Kenneth N. Luongo/Naeem Salik, »Building Confidence in Pakistan's Nuclear Security«, in: *Arms Control Today*, 37 (Dezember 2007) 10, S. 11–17; Zafar Iqbal Cheema, *The Domestic Governance of Nuclear Weapons: The Case of Pakistan*, Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Februar 2008 (Case Study Report).

vermutlich auch Drei-Personen-Regel), die verhindern soll, dass unautorisierte Befehle ausgeführt werden.<sup>9</sup>

Pakistanische Politiker wie auch Experten werfen den USA und anderen westlichen Ländern häufig vor, sie hätten mit ihren öffentlich geäußerten Sorgen über die Sicherheit von Kommando und Kontrolle der Kernwaffen die Glaubwürdigkeit Pakistans gezielt unterminieren wollen. Tatsächlich seien die Gefahren viel geringer, als dies im Westen vielfach unterstellt werde. Schließlich müsse Pakistan wie jede Kernwaffenmacht ständig an Verbesserungen von Kommando und Kontrolle im Nuklearwaffenbereich arbeiten.<sup>10</sup>

In der Tat sind die Fortschritte Pakistans unbestreitbar. Im Gegensatz zu der Zeit vor den Nukleartests 1998 sind die Zuständigkeiten im Kernwaffenbereich nun klarer gegliedert und organisiert. Dennoch gibt es weiterhin Defizite und auch Unklarheiten. Eine Schwachstelle sind sicherlich Pakistans land- und weltraumgestützte Kommunikationssysteme. Diese sind zwar insofern robust, als sie redundant ausgelegt sind, so dass einzelne Ausfälle aufgefangen werden können. Doch ist die Verknüpfung der Systeme im Falle einer nuklearen Eskalation nicht gewährleistet. Überdies können die Kommunikationssysteme durch elektronische Gegenmaßnahmen relativ leicht gestört werden.<sup>11</sup>

Unklar ist nicht zuletzt, welche Relevanz die NCA in Krisen- und Kriegszeiten tatsächlich hat. Zwar soll die NCA nominell auch über den Einsatz von Kernwaffen entscheiden, doch glauben westliche Beobachter, dass in Kriegszeiten ausschließlich die Militärs das Sagen hätten. Wesentlicher Zweck der NCA sei es eher, eine positive Außenwirkung in Friedenszeiten zu erzielen. Daher dürften in ihr auch Zivilisten mitreden.<sup>12</sup>

## Schutz vor Diebstahl und unautorisiertem Einsatz

Spätestens nach dem 11. September 2001 war man vor allem in den USA zusehends besorgt, dass sich

<sup>9</sup> Vgl. Shaun Gregory, *The Security of Nuclear Weapons in Pakistan*, Bradford: Pakistan Security Research Unit (PSRU), 18.11.2007 (Brief Nr. 22).

<sup>10</sup> Vgl. Zafar Ali, *Pakistan's Nuclear Assets* [wie Fn. 4].

<sup>11</sup> Vgl. Shaun Gregory, »Nuclear Command and Control in Pakistan«, in: *Defense and Security Analysis*, 23 (September 2007) 3, S. 315–330.

<sup>12</sup> Vgl. Zeeshan Haider, »Pakistan's Nuclear Command Stays Unchanged: Official«, *Reuters*, 8.4.2008.

Terroristen in Pakistan Zugang zu waffenfähigem spaltbarem Material oder sogar zu kompletten Kernwaffen verschaffen könnten und auch vor einem offenen Angriff auf ein Atomwaffendepot nicht zurückschrecken würden. Von pakistanischer Seite wurden diese Befürchtungen immer wieder als grundlos abgetan und entsprechende Hilfsangebote zurückgewiesen. Dies geschah wohl auch, weil Islamabad ausschließen wollte, dass sich die Amerikaner in Pakistans nukleare Angelegenheiten einmischen, was zur Aufdeckung von Geheimnissen rund um das nationale Nuklearwaffenprogramm hätten führen können. Nach langem Zögern erklärte sich Islamabad schließlich doch bereit, mit Washington zusammenzuarbeiten, um die Sicherung nuklearer Einrichtungen und Lagerorte zu verbessern. Allerdings haben die USA wohl bis heute keinen direkten Zugang zu diesen Orten.

Derzeit existieren in Pakistan wahrscheinlich sechs Standorte, an denen Komponenten von Nuklearwaffen gelagert werden. Daneben gibt es vermutlich Tarn-einrichtungen, in denen sich keinerlei Waffenelemente befinden. Da die Atomwaffen getrennt von den Trägersystemen gelagert werden und die nuklearen Kerne vom Rest der Sprengköpfe separiert sind, lassen sich die Waffen nicht unmittelbar einsetzen. Dies allein bietet schon einen wichtigen Schutz gegen den Zugriff unautorisierter Personen.

Bei den Depots handelt es sich um sehr große Areale, die mehrfach weiträumig abgesperrt und mit Barrieren und Detektoren gesichert sind. Die physische Sicherheit dieser Gelände wurde in den vergangenen Jahren dank der Zusammenarbeit mit den USA stark verbessert. Die Bush-Administration investierte in entsprechende Programme mehr als 100 Millionen US-Dollar, die einzelnen Maßnahmen wurden in Washington vom Energie- und vom Außenministerium organisiert. Dabei konnten Erfahrungen genutzt werden, die im Rahmen vielfältiger Projekte zur Sicherung von Atomwaffen und waffenfähigem Material in Russland gesammelt worden sind. Konkret wurden unter anderem Hubschrauber, Einbruchsensoren, Computersysteme und Nachtsichtgeräte geliefert. Die pakistanischen Behörden haben ihren amerikanischen Partnern aber nicht immer gezeigt, wo und wie sie diese Hilfsmittel nutzen. Es ist daher schwierig zu beurteilen, wie effektiv sie eingesetzt werden. Darüber hinaus wurden pakistanische Techniker und Sicherungspersonal in den USA geschult.

Im Rahmen der Neuorganisation der einschlägigen Organe hat Pakistan auch die Zuständigkeiten für den

physischen Schutz der Kernwaffen neu geregelt. Eine von einem Zwei-Sterne-General geführte Sicherheitsabteilung wurde gegründet, der etwa 1000 Mitarbeiter angehören. Diese Einheit, die der Strategic Plans Division zugeordnet wurde, ist jedoch nicht nur für die Sicherheit der nuklearen Standorte verantwortlich, sondern auch für die Spionageabwehr. Nach amerikanischem Vorbild ist zudem ein Notfallteam aufgebaut worden, das im Falle eines Diebstahls von Nuklearmaterial oder bei Sabotageakten unmittelbar aktiv werden soll.

Wie es um die physische Sicherheit der pakistanischen Kernwaffen und ihrer Komponenten derzeit tatsächlich bestellt ist, lässt sich schwer einschätzen. Die zuständigen pakistanischen Militärs verweisen darauf, dass es bislang keinen einzigen Fall von Diebstahl nuklearer Materialien oder radioaktiver Quellen in Pakistan gegeben habe. Extremisten oder Terroristen hätten nicht versucht, sich Zugang zu Nuklearwaffen oder deren Komponenten zu verschaffen. Trotz der geschilderten Sicherheitsverbesserungen sind die amerikanischen Besorgnisse keineswegs ausgeräumt. In Washington wird offenbar darüber diskutiert, inwiefern die pakistanischen Bemühungen, nicht zu viele Details des eigenen Kernwaffenprogramms preiszugeben, die Effektivität der entsprechenden amerikanischen Förderprogramme unterlaufen hätten.

Drei Bereiche bleiben nach wie vor besonders kritisch: die Bilanzierung des nuklearen Materials, der Transport von Kernwaffenkomponenten und der Umgang mit Nuklearwaffen in Krisenzeiten. Erstens: Pakistan hat bis heute keine Statistik des im Land vorhandenen spaltbaren Materials vorgelegt. Daher ist nicht auszuschließen, dass solche – möglicherweise für Waffenzwecke verwendbaren – Substanzen bereits aus zivilen oder militärischen Nukleareinrichtungen entwendet wurden und in die falschen Hände geraten sind. Zweitens: Offenbar werden die Kernwaffenkomponenten häufig zwischen verschiedenen Standorten hin und her transportiert. Die Sicherung solcher Transporte ist insofern problematisch, als beispielsweise die Container, die dafür genutzt werden, durch panzerbrechende Waffen verwundbar sein sollen. Aus diesem Grunde will Pakistan nun besonders geschützte Fahrzeuge anschaffen. Drittens: In Krisen- oder gar Kriegszeiten dürften die verschiedenen Komponenten zu kompletten Kernwaffen zusammengesetzt werden, was die Gefahr ihres Diebstahls erhöhen würde. Dieses Problem dürfte sich künftig noch verschärfen. Indien ist im Zuge der Weiterentwicklung seiner Aufklärungs-

fähigkeiten zusehends in der Lage, Transporte pakistanischer Kernwaffenkomponenten zu identifizieren und zu unterbinden. Pakistan sieht sich daher womöglich im Interesse der Aufrechterhaltung seiner nuklearen Zweitschlagsfähigkeit mehr und mehr gezwungen, seine Atomwaffen schon im frühen Stadium einer Krise zu montieren.

Um die Detonation einer entwendeten Kernwaffe zu verhindern und auch sonstigen unautorisierten Gebrauch auszuschließen, haben die USA (und wohl auch andere Atomwaffenmächte) sogenannte Permissive Action Links (PAL) in diese Waffen eingebaut. Diese Mechanismen blockieren das Waffensystem so lange, bis ein entsprechender Code eingegeben wurde. Die Waffe wird unbrauchbar, wenn jemand sie zu zünden versucht, ohne den richtigen Code eingegeben zu haben. Überlegungen in der Bush-Administration, Pakistan die PAL-Technologie zugänglich zu machen, wurden am Ende aus verschiedenen Gründen verworfen. Das Außenministerium argumentierte, ein solcher Technologietransfer sei mit dem Atomwaffensperrvertrag unvereinbar, der es Nuklearwaffenstaaten untersagt, andere Länder bei der Verfolgung ihrer Kernwaffenprogramme zu unterstützen. Energieministerium und Pentagon hatten Sorge, dass die USA durch Bereitstellung der PAL-Technologie Pakistan zu viele detaillierte Einblicke in das Design der amerikanischen Nuklearwaffen verschaffen würde, da diese Sicherungen sehr tief in den Waffendesigns verankert seien. Überdies könnte das solcherart erworbene Wissen über Pakistan nach China gelangen. Die pakistanische Führung indes war an einer solchen Art von technologischer Zusammenarbeit nicht interessiert, da sie zwangsläufig den direkten Zugang amerikanischer Experten zu den pakistanischen Atomwaffen erfordert hätte. Islamabad fürchtete überdies, die USA könnten sich beim Einbau von PAL in pakistanische Kernwaffen heimlich die technische Möglichkeit schaffen, das pakistanische Nuklearwaffenarsenal nach Bedarf von Washington aus unbrauchbar zu machen.

Offenbar hat Pakistan eigene Sicherungssysteme hergestellt, deren Funktionalität mit jener der amerikanischen PAL-Technologie vergleichbar ist. Der Vorsitzende der Strategic Plans Division, General a.D. Kidwai, gab bekannt, die pakistanischen Sprengköpfe seien mit einem Code-basierten Schloss versehen. Dabei soll es sich um pakistanischen Angaben zufolge um funktionale Äquivalente zu den amerikanischen PALs handeln. Möglicherweise haben die USA dem pakista-

nischen Militär bei der Entwicklung solcher Vorrichtungen indirekt assistiert.<sup>13</sup>

## Das Insider-Problem

Kernwaffen und waffenfähiges Material sind nicht zuletzt auch vor dem Missbrauch durch Insider zu schützen. Es gilt, das Entwenden und die Weitergabe von Kernwaffen, waffenfähigen Substanzen und einschlägigem Wissen zum Bau von Atomwaffen durch Mitarbeiter des Nuklearkomplexes und Angehörige der Streitkräfte zu verhindern. Dieses Problem stellt sich in besonderem Maße in einem Land wie Pakistan, in dem nach wie vor Korruption grassiert und in dem islamistische Ideen in vielen Teilen der Gesellschaft, darunter auch an den Universitäten und Forschungsinstituten, in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen haben. Der Nuklearkomplex, dem insgesamt etwa 70 000 Personen angehören, darunter an die 7000 bis 8000 Wissenschaftler, ist weder gegen Korruption noch gegen islamistisches Gedankengut immun. Damit besteht die Gefahr, dass unzuverlässige Personen nukleares Material oder einschlägiges Know-how an al-Qaida oder andere Terrororganisationen weitergeben. Dies lehrte das Beispiel zweier pensionierter Atomwissenschaftler, die sich noch vor dem 11. September 2001 mit Osama Bin Laden und anderen al-Qaida-Mitgliedern in Afghanistan trafen. Einer von ihnen, Sultan Mahmood, ein Islamist, der 1999 von seinem Posten als Direktor der pakistanischen Atomenergiekommission zurückgetreten war, soll Bin Laden sogar – allerdings recht grobe – Baupläne für Nuklearwaffen gezeigt haben.

Neueren amerikanischen Erkenntnissen zufolge sollen im Ausland ausgebildete pakistanische Wissenschaftler, die teilweise radikalislamischen Ideologien anhängen, in ihr Heimatland mit dem Ziel zurückkehren, dort eine Anstellung im Nuklearkomplex zu bekommen. Möglicherweise wollen radikalislamische Gruppen sogenannte Schläfer installieren, die Zugang zu kritischem Nuklearwissen erhalten und dieses zu gegebener Zeit für Terrororganisationen nutzbar

machen. Auch könnten solche Personen nach und nach in kleinen Mengen waffenfähiges Material aus Laboratorien entwenden.<sup>14</sup>

Auch innerhalb der Streitkräfte könnten sich Gruppen herausbilden, die unerlaubterweise Zugang zu Atomwaffen oder waffenfähigem Material erstreben. Das pakistanische Militär war seit jeher westlich orientiert und ist dafür von islamistischer Seite oft hart kritisiert worden. Die derzeit maßgebliche Generation der höheren Offiziere, deren Durchschnittsalter bei Mitte fünfzig liegt, wurde in den USA ausgebildet und gilt somit als Bollwerk gegen islamistische Unterwanderung. Fraglich ist, ob die nachfolgende Offiziersgeneration in gleicher Weise westlich orientiert ist. Als sich Washington in der Phase zwischen dem Ende des Kalten Krieges und dem 11. September 2001 deutlich von Pakistan distanzierte, wurden auch Programme für den Austausch mit jungen pakistanischen Offizieren gestoppt und der zuvor äußerst enge militärische Kontakt Washingtons zu einer ganzen Offiziersgeneration unterbrochen. Angesichts der wechselvollen Geschichte des amerikanisch-pakistanischen Verhältnisses glauben viele der jüngeren pakistanischen Offiziere nicht, dass die USA ernsthaft daran interessiert sind, mit Pakistan eine anhaltend stabile Beziehung zu unterhalten.<sup>15</sup>

Im Zuge der Islamisierungspolitik, die unter der Militärherrschaft Zia ul-Haq Ende der siebziger Jahre begann, hatten sich schon damals religiöse Ideen in der Armee verbreitet. Es erstaunt deshalb nicht, dass der ISI religiös motivierte Gruppen förderte, die zu einem wichtigen Instrument der pakistanischen Außenpolitik wurden. Dies betrifft etwa die Mujahedin im Kampf gegen die Sowjetunion in Afghanistan, islamistische Gruppen in Kaschmir und die Taliban in Afghanistan. Vermutlich sind Teile der mittleren Offiziersgeneration, die auch im ISI ihren Dienst versehen, deutlich aufgeschlossener für islamistisches und anti-amerikanisches Gedankengut. Eine Verbindung zwischen Militär, Geheimdiensten und religiösen Extremisten ist daher nicht völlig von der Hand zu weisen. Immerhin waren Offiziere und Geheimdienstmitarbeiter in der Vergangenheit bereits an Anschlägen auf Präsident Musharraf beteiligt. Sollte

<sup>13</sup> Vgl. IISS, *Nuclear Black Markets* [wie Fn. 1], S. 114ff; Matthew Bunn, *Securing the Bomb 2007*, Washington, D.C.: Nuclear Threat Initiative, 2007, S. 30f; Luongo/Salik, »Building Confidence« [wie Fn. 8]; Zafar Ali, *Pakistan's Nuclear Assets* [wie Fn. 4]; Joby Warrick, »Pakistan Nuclear Security Questioned«, in: *Washington Post*, 11.11.2007, S. A01; David E. Sanger/William J. Broad, »U.S. Secretly Aids Pakistan in Guarding Nuclear Arms«, in: *The New York Times*, 18.11.2007.

<sup>14</sup> Vgl. David E. Sanger, »Obama's Worst Pakistan Nightmare«, in: *International Herald Tribune*, 12.1.2009, S. A01 und S. A03.

<sup>15</sup> Vgl. Peter Rudolf/Christian Wagner/Christian Fröhlich, *Die USA und Pakistan. Probleme einer Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 15/2008).

es eines Tages zur Herausbildung rivalisierender Machtzentren innerhalb der Streitkräfte kommen, könnte der Zugang zu Atomwaffen zum Zankapfel zwischen ihnen werden.

Wie die für Kernwaffen geltenden allgemeinen Kommando- und Kontrollsysteme waren auch die Sicherheitsüberprüfungen für im Nuklearkomplex beschäftigtes Personal bis Ende der neunziger Jahre hochgradig unstrukturiert. Erst nach dem 11. September 2001 wurde mit amerikanischer Hilfe schrittweise ein zentrales Personenüberprüfungsprogramm installiert. Bei der Strategic Plans Division werden die Informationen über alle im Nuklearkomplex Beschäftigten zusammengeführt, einschließlich pensionierter Personen. Daneben sind auch verschiedene Nachrichtendienste in die Personalüberwachung involviert.

Laut Mutmaßungen werden grundsätzlich nur Punjabis, nicht aber Paschtunen als Mitarbeiter im Nuklearkomplex akzeptiert. Alle Bewerber werden, unter Einbeziehung ihrer Familien, umfangreichen Tests unterzogen, die bis zu einem Jahr in Anspruch nehmen können. Erst nach erfolgreichem Absolvieren der Untersuchungen werden die entsprechenden Personen zu sensitiven Einrichtungen zugelassen. Periodische Überprüfungen finden weiterhin statt. Alle zwei Jahre und bei einem Wechsel der Abteilung muss das Zulassungszertifikat erneuert werden. Aktive, aber auch bereits im Ruhestand befindliche Wissenschaftler des Atomprogramms müssen sich vor Auslandsreisen einem speziellen Prozess unterziehen, der gewährleisten soll, dass das Wissen über den Bau von Kernwaffen nicht ins Ausland transferiert wird.

Zwar orientiert sich das Personenüberprüfungsprogramm stark an amerikanischen Vorbildern, doch gibt es auch gewichtige Unterschiede. Anders als in den USA, wo Alkohol- und Drogenmissbrauch ein großes Sicherheitsproblem darstellen, stehen in Pakistan bei den Befragungen die religiösen Einstellungen der Bewerber im Vordergrund. Ein Grundproblem dabei ist, im Einzelfall zu unterscheiden, ob ein Bewerber lediglich einen ausgeprägten muslimischen Glauben hat oder islamistischen Ideen anhängt. Außenstehenden sind weder die Intensität der Überprüfungen noch die Kriterien bekannt, nach denen Personalentscheidungen gefällt werden. Ebenfalls unbekannt ist, wie viele Mitarbeiter infolge von Personalüberwachungsmaßnahmen aus dem Dienst im Nuklearkomplex entlassen worden sind.

Wie groß das Insider-Problem tatsächlich ist bzw. wie es sich entwickeln wird, lässt sich äußerst schwer einschätzen. Für eine Terrororganisation würde es

jedenfalls keineswegs ausreichen, eine oder nur wenige Personen in den pakistanischen Nuklearkomplex einzuschleusen, um sich unter Umgehung der Sicherheitskontrollen Zugang zu Kernwaffenkomponenten oder waffenfähigen Materialien zu verschaffen.<sup>16</sup>

## Die Sicherung ziviler Anlagen und die Exportkontrollen

Mit Blick auf die internationale Sicherheit ist nicht nur die Kontrolle des Zugangs zu den pakistanischen Kernwaffen und der Verfügungsgewalt über sie von Interesse, sondern auch der gesicherte Umgang mit spaltbarem Material in zivilen kerntechnischen Anlagen und effektive Kontrollen zur Verhinderung des Exports entsprechender Ausrüstungen und Materialien. Dies gilt ganz besonders für Pakistan, stellte doch der zu einiger Berühmtheit gelangte A. Q. Khan den ersten bekannten Fall eines privaten Akteurs dar, der – vorwiegend aus Profitinteressen, aber auch aus nationalistischen und religiösen Motiven – mit dem von ihm geschaffenen Netzwerk in Atomwaffenprojekten zu nutzende Güter vertrieb.

Das zivile pakistanische Nuklearprogramm ist relativ klein dimensioniert. Nur etwa 2,4% der in Pakistan genutzten Elektrizität werden in Atomanlagen produziert. Derzeit sind ein älterer Schwerwasserreaktor kanadischen Ursprungs (KANUPP) sowie ein Druckwasserreaktor in Betrieb, der aus China importiert wurde (Chasma 1). Hinzu kommen zwei Forschungsreaktoren in der Nähe von Rawalpindi. Sämtliche Anlagen werden von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) kontrolliert. Während die IAEO-Inspektoren die beiden Forschungsreaktoren einmal jährlich aufsuchen, finden Inspektionen des KANUPP und des Chasma-Reaktors alle drei Monate statt. Dabei arbeitet Pakistan kooperativ und teilweise über das festgelegte Maß hinaus mit den IAEO-Experten zusammen. Allerdings hat Islamabad von den insgesamt etwa 220 IAEO-Inspektoren nur 18 für diese Maßnahmen zugelassen. Seit Dezember 2005 ist ein weiterer Reaktor (Chasma 2) im Bau, der 2011 fertiggestellt werden soll und für den bereits mit der IAEO ein Sicherungsabkommen unterzeichnet wurde. Da Pakistan plant, die zivile Nutzung der Kernenergie deutlich

<sup>16</sup> Vgl. Gregory, *The Security of Nuclear Weapons in Pakistan* [wie Fn. 9]; Luongo/Salik, »Building Confidence« [wie Fn. 8]; Peter Wonacott, »Inside Pakistan's Drive to Guard Its A-Bombs«, in: *The Wall Street Journal*, 29.11.2007, S. A1.

auszuweiten, sollen bis 2030 aus China elf weitere Kernreaktoren importiert werden.<sup>17</sup>

Seit Januar 2001 werden sämtliche zivilen Nuklearaktivitäten von der Pakistan Nuclear Regulatory Authority (PNRA) überwacht und im Hinblick auf nukleare Sicherheit kontrolliert. Zwar sind mittlerweile der physische Schutz kerntechnischer Anlagen und die Ausbildung des in ihnen tätigen Personals verbessert worden. Eine weitere notwendige Qualitätssteigerung steht aber noch aus. Um diese zu erreichen, hat die PNRA im Jahr 2006 einen Fünf-Jahresplan aufgestellt. Einen Schwerpunkt bilden darin die Kontrolle radioaktiver Quellen sowie die Lokalisierung und Sicherung bisher nicht registrierter nuklearer Materialien. Außerdem wurde ein nationales Unfallkoordinationszentrum für nukleare Einrichtungen in Islamabad gegründet. Zusätzlich sollen regionale Zentren aufgebaut werden, um bei etwaigen Unfällen möglichst rasch vor Ort sein zu können. Regelmäßige nationale Inspektionen sollen einen unsachgemäßen Umgang mit radioaktiven Quellen bei deren Nutzung, Lagerung und Transport ebenso verhindern wie deren heimliches Entwenden. Bei der Umsetzung des Fünfjahresplans arbeitet die PNRA mit der IAEA zusammen. Eine von der Wiener Behörde entsandte Mission berät die pakistanischen Experten beispielsweise bei der Anschaffung von Ausrüstungen zur Verbesserung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen. Darüber hinaus führt sie Trainingskurse und Workshops für pakistanische Ausbilder durch, die ihr Wissen dann an das vor Ort tätige Personal weitergeben. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen hat Pakistan freiwillig 500 000 US-Dollar in den Fonds für nukleare Sicherheit der IAEA eingezahlt. Nach Aussage von IAEA-Experten verläuft die Zusammenarbeit mit den pakistanischen Behörden sehr gut. Offenbar meint es Islamabad sehr ernst mit der Verbesserung der nuklearen Sicherheit, steht aber mit seinen Maßnahmen noch weitgehend am Anfang.<sup>18</sup>

Durch die illegalen Aktivitäten des Ende 2003 aufgedeckten Import-Export-Netzwerks von A. Q. Khan wurde Pakistan zu einem wichtigen Knotenpunkt nuklearer Proliferation. Know-how und Materialien zur Anreicherung von Uran und zum Bau von Atomwaffen wurden nach Iran, Irak, Nordkorea und Libyen und womöglich in weitere Länder geliefert. Inwiefern

<sup>17</sup> Vgl. World Nuclear Association, *Nuclear Power in Pakistan*, Oktober 2008, <[www.world-nuclear.org/info/inf108.html](http://www.world-nuclear.org/info/inf108.html)> (download 8.1.2009).

<sup>18</sup> Luongo/Salik, »Building Confidence« [wie Fn. 8]; Kerr/Nikitin, *Pakistan's Nuclear Weapons* [wie Fn. 1].

es sich hierbei um eine gezielte, vom Staat betriebene Politik oder lediglich um persönliche Initiativen handelte, bleibt umstritten. Hendrina Khan, A. Q. Khans Gemahlin, behauptete in einem Pressebeitrag, die pakistanischen Streitkräfte und die Geheimdienste hätten die Exporte aktiv unterstützt.<sup>19</sup> Für die Regierung in Islamabad gilt der Fall seit Mai 2006 offiziell als abgeschlossen. Gleichwohl bleiben noch viele Fragen offen. Nicht alle Aktivitäten des Netzwerks sind vollständig aufgeklärt worden, und es lässt sich nicht einmal ausschließen, dass sie fortgeführt werden. Keiner der Beschuldigten ist je von anderen als pakistanischen Stellen befragt worden. Die meisten von ihnen sind entweder auf freiem Fuß oder stehen – wie A. Q. Khan, der von Ex-Staatspräsident Musharraf begnadigt wurde – unter inzwischen teilweise gelockertem Hausarrest.<sup>20</sup>

Nach den Nukleartests von 1998 und der Machtübernahme der Militärs unter General Musharraf 1999 begann Pakistan auch als Folge verstärkten amerikanischen Drucks im Jahr 2000 damit, seine Exportkontrollen zu verbessern. In diesem Jahr wurden erstmals einheitliche Exportkontrollrichtlinien eingeführt, deren Einhaltung durch die Strategic Plans Division zentral überwacht wird. Zuvor hatten die verschiedenen nuklearen Organisationen unabhängig voneinander agiert.

Im September 2004 verabschiedete Pakistan neue Exportkontrollgesetze. Mit ihrer Hilfe soll die Ausfuhr von Gütern, Technologien, Materialien und Ausrüstungen kontrolliert werden, die für den Bau von Atomwaffen, biologischen Waffen und Trägersystemen nutzbar sind (für chemische Waffen war im Zusammenhang mit dem Beitritt Pakistans zum Chemie-waffen-Übereinkommen bereits eine entsprechende Gesetzgebung erfolgt). Einschlägige Kontroll-Listen basieren auf den Vorgaben internationaler Export-

<sup>19</sup> Hendrina Khan, »In den Rücken gestochen«, in: *Der Spiegel*, (2008) 33, S. 105–106. Neueren Presseberichten zufolge soll das Netzwerk auch im Besitz detaillierter Pläne für den Bau nuklearer Sprengköpfe gewesen sein, die sich gut für Mittelstreckenraketen nordkoreanischen Ursprungs eignen, etwa für die pakistanische Ghauri oder die iranische Shahab-3. Ob dieses Design an Iran oder andere Kunden geliefert wurde, konnte bislang nicht geklärt werden. Vgl. dazu David E. Sanger/William J. Broad, »Officials Fear Bomb Design Went to Others«, in: *The New York Times*, 16.6.2008, S. 16.

<sup>20</sup> Vgl. Monika Heupel, *Das A.Q.-Khan-Netzwerk*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Studie 14/2008); Bruno Tertrais, »Khan's Nuclear Exports: Was There a State Strategy?«, in: Sokolski (Hg.), *Pakistan's Nuclear Future* [wie Fn. 4], S. 13–57; IISS, *Nuclear Black Markets* [wie Fn. 1], S. 65ff.

kontrollregime wie dem Missile Technology Control Regime (MTCR) oder den von der Nuclear Suppliers Group (NSG) und der Australischen Gruppe (AG) erarbeiteten Listen. Die pakistanischen Gesetze enthalten auch Endverbleibsklauseln sowie Strafandrohungen bei Verstößen. Getreu den Maßgaben der VN-Sicherheitsratsresolution 1540 hat Pakistan im Oktober 2004 eine ausführliche Meldung über seine neue Exportkontrollgesetzgebung eingereicht.<sup>21</sup> Zur Überwachung der Einhaltung der Gesetze wurde eine entsprechende Behörde gegründet, die etwa 8000 Mitarbeiter hat. Bei der Formulierung der Gesetze und dem Aufbau der Überwachungsbehörde haben die USA umfangreiche Unterstützung geleistet.<sup>22</sup> Zwar kann davon ausgegangen werden, dass die derzeitige pakistanische Führung großes Interesse daran hat, die illegale Weitergabe von Materialien, Ausrüstungen und Wissen zum Bau von Atomwaffen zu verhindern. Ungewiss bleibt aber, wie effektiv die von ihr erlassenen Maßnahmen sind.

<sup>21</sup> Vgl. Note verbale dated 27 October 2004 from the Permanent Mission of Pakistan to the United Nations addressed to the Chairman of the 1540 Committee, Security Council S/AC.44/2004/(02)22 vom 5.11.2004.

<sup>22</sup> Vgl. Zafar Ali, *Pakistan's Nuclear Assets* [wie Fn. 4].

## Die innenpolitische Dimension: »Talibanisierung« der Atommacht Pakistan?

Auch wenn Pakistan erhebliche Fortschritte beim Schutz seiner Kernwaffen, einschließlich Verbesserungen bei Kommando und Kontrolle, sowie bei der Sicherung seiner zivilen Nukleareinrichtungen erzielt hat: Von entscheidender Bedeutung ist die Frage nach der innenpolitischen Stabilität des Landes. Denn allen zuvor geschilderten Maßnahmen wird nur dann nachhaltiger Erfolg beschieden sein, wenn Pakistans staatliche Strukturen intakt bleiben. Die derzeitigen bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der Armee einerseits und al-Qaida sowie Talibangruppen andererseits, vorwiegend in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan, rühren indes an den Grundfesten des pakistanischen Staates.

### Die Gründung Pakistans

Pakistan wurde 1947 im Zuge der Dekolonisierung Britisch-Indiens auf der Grundlage der Religion gegründet. Der neue Staat umfasste nicht nur die von einer muslimischen Mehrheit bewohnten Gebiete im Nordwesten Britisch-Indiens, sondern auch jene im Osten, also im Mündungsdelta des Ganges, im späteren Bangladesch. Die beiden Landesteile waren durch mehr als 1600 Kilometer indischen Territoriums voneinander getrennt. Begleitet wurde die Unabhängigkeit und Teilung Britisch-Indiens von einer der größten Umsiedlungsaktionen der Neuzeit, bei der rund 10 bis 15 Millionen Menschen ihre Heimat verloren. Die Massaker und Gräueltaten religiöser Fanatiker auf beiden Seiten forderten bis zu einer Million Tote.<sup>23</sup>

Die Grenzen Pakistans blieben an vielen Stellen strittig. Afghanistan erkannte die von den Briten als Grenze festgelegte Durand-Linie nicht an und erhob Ansprüche auf die paschtunischen Gebiete in der North West Frontier Province (NWFP). Zudem wurden die von den Briten geschaffenen selbstverwalteten Stammesgebiete, die sogenannten Federally Administered Tribal Areas (FATA), beibehalten, die der zentral-

staatlichen Verwaltung und Rechtsprechung jedoch weitgehend entzogen blieben. Auch mit Indien hatte Pakistan eine Reihe von Grenzdisputen, von denen sich der folgenschwerste am Streit um die Zugehörigkeit Kaschmirs entzündete, der Anlass für den ersten Krieg zwischen beiden Staaten im Jahre 1947/48 war.

Die Elite der Muslimliga in Nordindien, die unter Führung von M. A. Jinnah die Unabhängigkeit erreicht hatte, ging nach Westpakistan und musste sich dort mit den ethnischen Gruppen und Parteien der Punjabis, Sindhis, Balutschen und Paschtunen arrangieren, die nur geringes Interesse an der Unabhängigkeit gehabt hatten. Gegenüber dem ethnisch heterogenen Westpakistan war die bengalische Bevölkerung des östlichen Landesteils ethnisch, kulturell und sprachlich deutlich homogener. Zugleich stellten die Bengalen mit ca. 54 Prozent die Bevölkerungsmehrheit. Die politische, wirtschaftliche und militärische Elite war hingegen im Westteil zu finden.

Jinnahs Vision eines eigenen Staates für die Muslime Südasiens blieb nicht nur territorial, sondern auch politisch unerfüllt. Im neu gegründeten Staat ergaben sich verschiedene Konfliktlinien, welche die politische Entwicklung Pakistans prägten. Konfliktträchtig war erstens die Frage nach dem Stellenwert der Religion im neuen Staat, zweitens das Verhältnis der ethnischen Gruppen untereinander und drittens jenes zwischen den demokratischen Parteien und dem Militär.<sup>24</sup>

### Das Ringen um »State«- und »Nation-building«: Religion vs. Ethnizität

Obwohl Jinnah die Existenz Pakistans auf der Grundlage religiöser Zugehörigkeit erstritten hatte, favorisierte er eine liberale und säkulare Staatsidee. Demgegenüber forderten orthodoxe Gruppen und Denker wie der islamische Gelehrte Maududi einen am Islam ausgerichteten Staat. Die Auseinandersetzung zwischen den Anhängern dieser Vorstellungen blieb

<sup>23</sup> Zur historischen Entwicklung vgl. Stephen P. Cohen, *The Idea of Pakistan*, Washington, D.C. 2005; Christophe Jaffrelot (Hg.), *Pakistan. Nationalism without a Nation?*, London 2002; Ian Talbot, *Pakistan. A Modern History*, London 1999.

<sup>24</sup> Vgl. Shahid Javed Burki, *Pakistan. The Continuing Search for Nationhood*, Boulder 1991; Louis D. Hayes, *The Struggle for Legitimacy in Pakistan*, Lahore 1986.

zunächst ohne Bedeutung. Aufgrund der liberalen Traditionen des südasiatischen Islam fanden die Forderungen der religiösen Parteien keinen großen Anklang im neuen Staat, dessen Verwaltung und Wirtschaft von den aus Indien eingewanderten Muslimen (Mohajirs) und den Punjabis dominiert wurden. Die bereits 1941 von Maududi gegründete und gut organisierte Jamaat-e-Islami (JI) scharte die orthodoxen Kreise um sich. Die Jamaat-i-Ulema-i-Islam (JUI), die ihre Wurzeln in der nordindischen Deoband-Schule hatte, fand ihre Anhänger unter den Paschtunen und Mohajirs in Karachi, während die Jamaat-i-Ulema-i-Pakistan (JUP) das liberale volksreligiöse Spektrum der Pakistanis mit ihren Sufis und heiligen Schreinen repräsentierte.<sup>25</sup>

Deutlich größeren politischen Zündstoff als die Religion barg die Frage nach der Repräsentation der verschiedenen ethnischen Gruppen im neuen Staat. Der Versuch, Urdu als einzige nationale Sprache einzuführen, hatte 1952 für heftige Unruhen im Bengali-sprachigen Ostpakistan gesorgt. 1955 wurden die vier Provinzen des Westteils zusammengelegt (*one-unit scheme*), um beide Landesteile politisch gleichzustellen, was de facto eine Benachteiligung des Ostteils bedeutete. 1956 wurde die erste Verfassung verabschiedet. Bevor aber die für 1959 anvisierten nationalen Wahlen stattfinden konnten, übernahm General Ayub Khan 1958 durch einen Militärputsch die Macht.

Bei der ersten demokratischen Wahl 1970 traten die bis dahin latent gebliebenen Spannungen zwischen beiden Landesteilen offen zutage. Die militärische und politische Führung Westpakistans weigerte sich, die Regierungsverantwortung an die ostpakistanische Awami-Liga (AL) abzutreten, die einen deutlichen Sieg errungen hatte. Die Führer der AL wurden während der Regierungsverhandlungen verhaftet, das Militär begann die Proteste in Ostpakistan gewaltsam niederzuschlagen. Der Konflikt eskalierte zum Bürgerkrieg, der nach dem militärischen Eingreifen Indiens zugunsten Ostpakistans im Dezember 1971 in den dritten indisch-pakistanischen Krieg mündete. Nach einer kurzen Phase von Kämpfen kapitulierte Pakistan, das damit nicht nur ein militärisches, sondern auch ein politisches Desaster erlebte.

Spannungen zwischen religiösen und ethnischen Identitäten blieben auch im neuen Staat Pakistan

nach 1971 virulent. Den nachhaltigsten Schub erfuhren die religiösen Parteien in den Phasen der Militärrherrschaft unter General Zia ul-Haq (1977–1988) sowie unter General Pervez Musharraf (1999–2008). Zia propagierte eine Politik der Islamisierung, um seinem Militärregime eine breitere Basis zu verschaffen. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan 1979 erhielt er umfangreiche militärische Unterstützung der USA, die dazu dienen sollte, den afghanischen Widerstand aufzubauen. Die USA lieferten die militärische Hardware, Saudi-Arabien und die Golfstaaten beteiligten sich finanziell, und der pakistanische Geheimdienst bildete die freiwilligen Kämpfer aus der arabischen Welt in der Grenzregion zu Afghanistan für den »heiligen Krieg« gegen die Sowjetunion aus.

Nach dem Abzug der Sowjettruppen 1989 vollzog das pakistanische Militär eine folgenschwere Weichenstellung, indem es die Infrastruktur des Jihad für nationale sicherheitspolitische Interessen im Konflikt mit Indien nutzte. Ende der achtziger Jahre formulierte die damalige Armeeführung um General Aslam Beg, der nach der Ermordung Zia ul-Haqs im August 1988 dessen Nachfolge als Armeeeoberbefehlshaber angetreten hatte, das Ziel, Kontrolle über Afghanistan zu erlangen, um für den Fall eines weiteren Krieges mit Indien um Kaschmir »strategische Tiefe« zu gewinnen.<sup>26</sup> Afghanistan sollte dabei als Rückzugsgebiet für islamistische Gruppen dienen. Der ISI schleuste seit Ende des Afghanistankrieges ehemalige Mujahedin in den indischen Teil Kaschmirs ein. Die Folge war eine bis dahin nicht gekannte Eskalation der Gewalt, abgesehen von einer Reihe von Krisen in den bilateralen Beziehungen mit Indien. Aufgrund der Dominanz der Armee in außen- und sicherheitspolitischen Fragen haben auch die verschiedenen demokratischen Regierungen in den neunziger Jahren diese Politik mitgetragen. Unter der Regierung von Benazir Bhutto unterstützte der ISI den Aufbau der Taliban, die in den neunziger Jahren zum wichtigsten innenpolitischen Faktor im afghanischen Bürgerkrieg wurden und 1996 die Macht in Kabul übernahmen. Pakistan förderte damit, wie schon in Kaschmir, eine religiös geprägte paschtunische Gruppierung, deren Mitglieder ihre Ausbildung zumeist in den Koranschulen Pakistans erhalten hatten. Mit dieser Förderung versuchte die pakistanische Armeeführung offensichtlich den ethnonationalistischen Forderungen zu begegnen, die in

<sup>25</sup> Vgl. Boris Wilke, *Die religiösen Kräfte in Pakistan. Dynamik von Politik und Religion in der Weltgesellschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (SWP-Studie 10/2006).

<sup>26</sup> Vgl. Rifaat Hussain, »Pakistan's Relation with Afghanistan: Continuity and Change«, in: *Strategic Studies* (Islamabad), 22 (Winter 2002) 4, S. 43–75.

den fünfziger und sechziger Jahren von paschtunisch dominierten afghanischen Regierungen erhoben worden waren.

Die Regierungen von Nawaz Sharif und der Pakistan Muslim League (PML) haben ebenfalls regelmäßig mit den religiösen Parteien zusammengearbeitet, die zwar bei Wahlen nie große Stimmenanteile erzielt hatten, für die großen Parteien als Koalitionspartner aber stets von Bedeutung waren. Zudem waren die religiösen Parteien vor allem in den großen Städten gut organisiert und konnten ihren Anliegen durch Demonstrationen Nachdruck verleihen. Die Regierung Pakistans, die enge Beziehungen zu den Taliban unterhielt, war eine der wenigen, die das Taliban-Regime in Kabul offiziell anerkannten.

Die Konstellation einer Unterstützung islamistischer Gruppen in Kaschmir und Afghanistan durch den ISI und der weitgehenden Duldung dieser Strategie durch die politischen Parteien blieb nach dem Putsch von Musharraf gegen die Regierung von Nawaz Sharif im Oktober 1999 zunächst intakt.

### **Armee, Religion und der Kampf gegen den Terrorismus**

Doch diese außenpolitische Strategie ließ sich nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht mehr aufrechterhalten. Auf Druck Washingtons stellte sich Musharraf rasch auf die Seite der USA und beteiligte sich an deren Kampf gegen den Terrorismus. Musharraf rückte in der Folge von den Taliban ab, hielt aber zunächst an der Unterstützung der islamistischen Gruppen in Kaschmir fest.

Die militärische Intervention der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan hatte auch Auswirkungen auf Pakistan. 2002 erreichte die Muttahida Majlis-e-Amal (MMA), eine Allianz von sechs islamistischen Parteien, die sich vor der Wahl zusammengeschlossen hatten, mit rund 11 Prozent der Stimmen das bis dahin beste Ergebnis einer islamistischen Partei auf nationaler Ebene. Der Wahlerfolg der MMA, die nun die Provinzregierung in der NWFP stellen konnte, ist zum Teil als Reaktion auf die internationale Militäroperation in Afghanistan 2001 zu erklären, die vor allem von Paschtunen in der Grenzregion heftig kritisiert wurde. Zum Teil halfen ihr aber auch Wahlmanipulationen des ISI. Musharraf hat die Erfolge dieser Partei bewusst in Kauf genommen, um sich und sein Regime als »letzte Bastion des Westens« gegen die Bedrohung durch die Islamisten präsentieren zu kön-

nen.<sup>27</sup> Dass er die MMA auf diese Weise als Bedrohung darstellte, hinderte Musharraf jedoch nicht daran, politisch mit ihr zusammenzuarbeiten. So beispielsweise im Winter 2003/2004, um weitreichende Verfassungsänderungen durchzusetzen, mit denen seine Amtsbefugnisse als Staatspräsident ausgeweitet wurden. Diese Strategie folgte der seit vielen Jahren praktizierten Politik des Militärs, islamistische Gruppen für innen- und außenpolitische Zwecke zu instrumentalisieren.<sup>28</sup> In den Konflikten mit Indien zum Beispiel haben die Streitkräfte wiederholt auf islamistische Gruppen zurückgegriffen.

Mittlerweile mehren sich die Anzeichen dafür, dass der »Geist des Islamismus«, den das Militär spätestens mit der Unterstützung der Taliban aus der Flasche entweichen ließ, nicht mehr gebändigt werden kann. Als Folge der Unterstützung der Mujahedin im Krieg gegen die Sowjetunion hat eine Teil-Islamisierung der paschtunischen Stammesgebiete eingesetzt. Mangels staatlicher Kontrolle über die FATA konnten sich ausländische Kämpfer in der Stammesregion niederlassen und in die Stämme einheiraten. Die traditionellen Stammesführer (Maliks) haben in einigen Regionen ihre Autorität an religiöse Führer (Mullahs) abtreten müssen. Schließlich haben auch al-Qaida-Kader nach der militärischen Intervention 2001 in Afghanistan ihre Rückzugsgebiete in den FATA gefunden. Dort operiert mittlerweile eine Reihe von Gruppen mit unterschiedlichen Zielen: Die Taliban wollen erneut die Macht in Kabul übernehmen; die al-Qaida nimmt mit ihren Anschlägen vor allem die USA und ihre Verbündeten ins Visier; die sogenannten Pakistan-Taliban streben nach Errichtung eines islamischen Staates in Pakistan.

Die jahrelange Unterstützung der islamistischen Gruppen hatte aber auch Rückwirkungen auf Teile des ISI. Offenbar sind nicht alle Angehörigen von Armee und Geheimdienst dem außenpolitischen Schwenk Musharrafs nach dem 11. September 2001 gefolgt, der mit einer weitgehenden Preisgabe der Taliban einherging. Musharraf selbst musste auf internationalen Druck hin einräumen, dass ehemalige ISI-Offiziere mit Teilen der Taliban zusammenarbeiten.

Die Armeeführung hat bei der Bekämpfung der militanten Gruppen in der FATA lange Zeit eine ambi-

<sup>27</sup> Diese Strategie legt auch der Titel von Musharrafs Autobiographie »In the Line of Fire« nahe, der einem gleichnamigen Hollywoodfilm entlehnt ist.

<sup>28</sup> Vgl. Frédéric Grare, *Pakistan: The Myth of an Islamist Peril*, Washington, D.C., Februar 2006 (Carnegie Endowment Policy Brief Nr. 45).

valente Haltung an den Tag gelegt. Pakistan hat zwar seit 2001 eine Reihe von al-Qaida-Führern festgenommen und an die USA ausgeliefert, konnte jedoch nur wenige durchschlagende Erfolge im Kampf gegen die Taliban vorweisen. Neben der afghanischen Regierung kritisierte auch die Nato die offenkundig anhaltende Unterstützung der Taliban in Pakistan. Dabei haben die pakistanischen Streitkräfte seit Beginn ihrer Militäroperationen im Frühjahr 2004 mehr als 80 000 Soldaten in den FATA stationiert und mussten bislang mehr als 1000 Tote beklagen.

Hintergrund dieser Ambivalenz ist ein grundlegendes Dilemma, das aus dem Konflikt mit Indien herührt. Offensichtlich will die Armeeführung ihren Einfluss in Afghanistan bewahren. Aus geostrategischer Perspektive bleibt die Präsenz der USA und der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan von größter Bedeutung für Pakistan. Sollten sie aufgrund einer weiteren Eskalation des Bürgerkriegs oder als Folge der Befriedung des Landes abziehen, befürchtet das Militär, dass Afghanistan seine traditionell guten Beziehungen zu Indien wieder aufnimmt und Pakistan somit eine »Einkreisung« durch Indien droht. Aus diesem Grunde kritisiert Islamabad auch das bereits heute umfangreiche indische Engagement in Afghanistan. So sollen die indischen Konsulate nahe der pakistanischen Grenze die Aufstandsbewegung in Balutschistan unterstützen. Diese Überlegungen erklären zudem, warum Teile der Taliban weiterhin einen Freiraum in Pakistan genießen, wohingegen ausländische Kämpfer und al-Qaida sowie die Pakistan-Taliban, die sich gegen die Regierung in Islamabad richten, bekämpft werden. Auf diese Weise versucht das pakistanische Militär, sich weiterhin Einfluss in Afghanistan zu sichern und gleichzeitig den Forderungen der USA gerecht zu werden, Erfolge im Anti-Terror-Kampf zu erzielen. Die von pakistanischer Seite vereinzelt artikulierte Forderung, die Taliban stärker an der Regierung in Kabul zu beteiligen, verbindet sich mit der Hoffnung, dass deren Beteiligung dem Ausbau der Beziehungen mit Indien Grenzen setzen wird. Ein weiterer Aspekt, der das kämpferische Engagement der pakistanischen Armee dämpft, sind die befürchteten Opfer unter der paschtunischen Zivilbevölkerung in den Stammesgebieten. Denn da die Paschtunen in den Streitkräften Pakistans die zweitgrößte Gruppe bilden, könnten diese Opfer Unmut in der Armee schüren.

Mittlerweile haben Armee und Geheimdienst offenbar zusehends Kontrolle und Einfluss in den FATA und über die militanten Gruppen verloren. Damit verliert

auch die in Pakistan oft vorgenommene, künstlich anmutende Unterscheidung zwischen den al-Qaida, afghanischen und pakistanischen Taliban zusehends an Bedeutung. Viele gemäßigte Stammesführer, die mit der Regierung zusammengearbeitet hatten, wurden getötet, und islamistische Gruppen betrieben in den Stammesgebieten Nord- und Süd-Waziristans sowie in den angrenzenden Distrikten der NWFP eine Politik der »Talibanisierung«. In Reaktion auf die ausbleibenden Erfolge und das wachsende Drängen der internationalen Gemeinschaft, die Infiltration Afghanistans zu beenden, hat Pakistan seit 2007 seine Strategie im Anti-Terror-Kampf abgewandelt:

1. Politisch versucht die Regierung einerseits durch Abkommen mit den militanten Gruppen eine politische Lösung zu erreichen. Allerdings haben verschiedene Abkommen, wie im September 2006 in Nord-Waziristan, keine dauerhaften Erfolge gebracht und die Infiltration nach Afghanistan nicht beendet. Andererseits gibt es Überlegungen, die FATA langfristig in den pakistanischen Staat zu integrieren, wobei strittig ist, ob und, wenn ja, in welcher Form dies geschehen soll. Kontrovers ist zudem, ob die FATA in die benachbarte NWFP eingegliedert werden soll oder ob es besser wäre, ihr einen eigenen Provinzstatus zuzuerkennen. Damit könnten die pakistanischen Gesetze auf die FATA ausgeweitet werden. Dies würde es unter anderem den Parteien erlauben, dort Wahlkampf zu machen. Daneben gibt es auch Vorschläge, den alten Status quo wiederherzustellen. Hierzu sollen die traditionellen Stammesführer (Maliks) gestärkt werden, damit sie ein Gegengewicht zu den extremistischen Mullahs bilden.

2. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der FATA, der rückständigsten Gebiete Pakistans, soll vorangetrieben werden. Allein die USA werden zu diesem Zweck in den nächsten fünf Jahren ca. 750 Millionen Dollar bereitstellen. Die pakistanische Regierung plant Investitionen in ähnlicher Höhe. Ein Großteil dieser Gelder wird vermutlich in den weitverzweigten Korruptions- und Patronagenetzwerken versickern. Allerdings sollte die Aussicht auf Entwicklung auch die Chance eröffnen, dass sich einzelne Stämme zur Zusammenarbeit mit der Regierung im Kampf gegen die militanten Gruppen bewegen lassen.

3. Der militärische Druck auf jene extremistischen Gruppen soll erhöht werden, die nicht zu Gesprächen bereit sind. Die Armee, deren Soldaten nicht für einen Guerillakrieg, sondern für einen konventionellen Krieg gegen Indien ausgebildet sind, hat bislang hohe Verluste zu beklagen. Deshalb sollen an ihrer Stelle

paramilitärische Einheiten wie das Frontier Corps (FC), die sich traditionell aus den Stämmen rekrutieren, verstärkt im Anti-Terror-Kampf eingesetzt werden. Des Weiteren gehen die regierungsloyalen Stämme dazu über, eigene Milizen (*lashkars*) für den Kampf gegen die militanten Gruppen aufzustellen. Dabei werden sie von der Armee unterstützt, wie im Frühjahr 2007, als es zu Kämpfen mit usbekischen Gruppen kam. Auf diese Weise wurde der Krieg in den letzten Jahren zusehends in einen Stammeskrieg transformiert.

Obwohl sich die Anschläge islamistischer Gruppen ausweiten, finden deren Ideen nach wie vor mehrheitlich keine Zustimmung in der pakistanischen Gesellschaft. Die islamistischen Parteien, die ihre Hochburgen in den paschtunischen Gebieten der NWFP und Balutschistans haben, spielen auch insofern nur eine begrenzte Rolle, als der Anteil der Paschtunen an der pakistanischen Gesellschaft nicht mehr als 15 bis 20 Prozent beträgt. Selbst unter den Paschtunen gibt es neben den religiösen Kräften auch starke liberale und säkulare Gruppen. Aufgrund interner Differenzen traten die Parteien der MMA bei der Wahl im Februar 2008 nicht mehr gemeinsam an. Die wichtigste von ihnen, die Jamaat-Ulema-i Islam (JUI-F), erhielt nur sechs Parlamentssitze. In der NWFP hingegen konnte die säkulare Awami National Party (ANP) die Mehrheit gewinnen und stellt seitdem die Landesregierung.

Der weitverbreitete Anti-Amerikanismus, der in Pakistan im globalen Vergleich bei Umfragen mit die höchsten Werte erreicht, sollte nicht als Indikator für eine drohende Islamisierung des Landes fehlgedeutet werden.<sup>29</sup> Diese hohen Ablehnungswerte für die USA lassen sich insofern nicht nur mit islamistischen Tendenzen erklären, als die Anhängerschaft der religiösen Parteien kaum mehr als zehn Prozent der Bevölkerung ausmacht. In diesen Werten spiegelt sich denn auch zusätzlich die Kritik der gemäßigten Kreise in der pakistanischen Gesellschaft, die von den beiden großen Volksparteien vertreten werden. Ihre Anhänger kritisieren die USA, weil sie gegenüber der demokratischen Entwicklung in Pakistan doppelte Standards gelten lassen. Obwohl die USA immer wieder eine Förderung der Demokratie propagieren, haben sie in Pakistan häufig das Militär zu Lasten der politischen Parteien unterstützt. Eine dritte Gruppe mit anti-amerikanischer Einstellung bilden vermutlich konservativ-nationalistische Kreise. Ihre Kritik entzündet sich vor allem daran, dass die USA sich außenpolitisch als

unzuverlässiger Partner erwiesen und Pakistan bei der Sicherung seiner Interessen, wie zum Beispiel in den Kriegen gegen Indien 1965, 1971 und 1999, im Stich gelassen haben. Da außenpolitische Fragen nur eine Minderheit der pakistanischen Gesellschaft interessieren, dürfte die letztgenannte Gruppe vor allem aus Militärs und Sicherheitsexperten bestehen. Sie ist zahlenmäßig zwar klein, findet aber durch die Multiplikatorfunktion ihrer Mitglieder in den Medien Resonanz.

Dass die Koranschulen (Madrassas) immer mehr Zulauf von Jugendlichen erfahren, wird oft als Beleg für eine Islamisierung der pakistanischen Gesellschaft angeführt. Zwar sind diese Schulen für die ärmeren Gesellschaftsschichten weiterhin sehr attraktiv, da sie den Schülern neben einer Ausbildung auch Unterkunft und Verpflegung bieten. Nach neueren Schätzungen macht die Zahl der Studenten an Koranschulen jedoch nicht mehr als ein Prozent der gesamten Studentenzahlen des Landes aus.<sup>30</sup>

Die Lage in Pakistan ist also insgesamt weiterhin ambivalent. Von einer »Talibanisierung« des Staates kann zwar einerseits nicht gesprochen werden. Szenarien, denen zufolge es die internationale Gemeinschaft bald mit einer im Prozess des staatlichen Zerfalls begriffenen, noch dazu von Islamisten dominierten Atommacht zu tun bekommt, sind daher überzogen. Andererseits bleibt die innenpolitische Situation Pakistans auch nach der Ablösung Musharraf's prekär. Der im September 2008 zum Präsidenten gewählte Ko-Vorsitzende der Pakistan Peoples Party, Asif Ali Zardari, genießt zwar aufgrund neuer Parteienbündnisse einen breiten innenpolitischen Rückhalt. Doch hat auch er bislang keine kohärente Strategie zur Bekämpfung militanter Gruppierungen erkennen lassen. Die derzeit sich ausweitende Energie- und Wirtschaftskrise birgt zudem die Gefahr, dass weitere Teile der städtischen Bevölkerung radikalen Ideen anheimfallen.<sup>31</sup> Ob der neue Präsident im Kampf gegen die Extremisten vor allem in den Stammesgebieten erfolgreicher sein wird als sein Vorgänger, bleibt abzuwarten. Pakistan dürfte auch in Zukunft das sein, was es immer war: ein von religiösen Rivalitäten und ethnischen Konflikten geprägtes Land, das um politische Stabilität ringt.

<sup>30</sup> Vgl. Lisa Curtis, *U.S. Aid to Pakistan: Countering Extremism through Education Reform*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 9.5.2007 (Heritage Lecture Nr. 1029).

<sup>31</sup> Vgl. Christian Wagner/Boris Wilke, *Pakistan nach Musharraf: Beginn der Ära Zardari?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Aktuell 70/2008).

<sup>29</sup> Vgl. Jim Lobe, »Pakistanis See US As Greatest Threat«, in: *Asia Times Online*, 8.1.2008.

## Perspektiven des pakistanisch-indischen Konflikts

Kein anderer Konflikt hat die Außenpolitik Pakistans seit der Unabhängigkeit 1947 so nachhaltig bestimmt wie jener mit Indien um Kaschmir. Der Territorialkonflikt um die Zugehörigkeit des ehemaligen Königreichs wurde von dessen symbolischer Bedeutung für die beiden unterschiedlichen Staatsideen Indiens und Pakistans noch verschärft. Dies erklärt die Intensität, mit der beide Seiten mehr als sechzig Jahre lang um die wirtschaftlich eher unbedeutende Region stritten. Jinnah hatte die Unabhängigkeit Pakistans auf der Grundlage der Zwei-Nationen-Theorie gegen den erbitterten Widerstand des Indischen Nationalkongresses durchgesetzt, der damals unter der Führung von Gandhi und Nehru stand. Die Muslime waren nach eigenem Selbstverständnis aufgrund ihrer Religion und Tradition eine Nation und beanspruchten das Recht auf einen eigenen Staat.<sup>32</sup>

### Die Dominanz des Kaschmir-Konflikts

Im Zuge der Dekolonisierung Britisch-Indiens erhielten die über 500 Fürstenstaaten, zu denen auch Kaschmir zählte, einen Sonderstatus. Den jeweiligen Herrschern wurde die Entscheidung überlassen, sich den neuen Staaten Indien oder Pakistan anzuschließen oder unabhängig zu bleiben. Da viele dieser »Staaten« nur wenige Quadratkilometer groß und vollständig von indischem oder pakistanischem Territorium umgeben waren, schlossen sie sich zumeist einem der beiden neuen Staaten an. Kaschmir hatte eine muslimische Mehrheitsbevölkerung, wurde aber von einer Hindu-Dynastie regiert. Nach innenpolitischen Unruhen trat der König am 26. Oktober 1947 der Indischen Union bei und erhielt von dieser im Gegenzug militärische Unterstützung im Kampf gegen die aufständischen Stammeskrieger, die wiederum von Pakistan unterstützt wurden. Aus diesen Kämpfen ent-

wickelte sich der erste indisch-pakistanische Krieg, der durch einen von den Vereinten Nationen (VN) vermittelten Waffenstillstand im Januar 1949 beendet wurde. Kaschmir ist seit dieser Zeit zwischen Indien und Pakistan geteilt. Der von Pakistan kontrollierte Teil besteht aus den Northern Areas und dem formal unabhängigen Staat Azad Kaschmir.

Für Pakistan war Kaschmir mit seiner muslimischen Mehrheit ein zentrales Element zur Vollendung seiner Gründungsidee, nach der die Muslime des Subkontinents in einem Staat leben sollten. Aber auch die Indische Union, die sich als säkularer Staat verstand, sah in Kaschmir eine Bestätigung ihrer Staatsidee, der zufolge alle Religionsgemeinschaften einen Platz im neu gegründeten Staat haben sollten. Der Streit um Kaschmir prägt bis heute das Verhältnis zwischen Indien und Pakistan. Kaschmir war die Ursache von drei der insgesamt vier Kriege (1947/48, 1965, 1971, 1999), die beide Länder bislang gegeneinander geführt haben, sowie Anlass für unzählige bewaffnete Zwischenfälle und bilaterale Krisen, zuletzt im Sommer 2002. Die indisch-pakistanischen Beziehungen sind insofern lange Zeit eine »Geisel« des Kaschmir-Konflikts gewesen. Erst mit der Annäherung nach 2003 wurden die wirtschaftlichen Beziehungen ausgebaut, erstmals vertrauensbildende Maßnahmen getroffen und die Reisemöglichkeiten der Zivilbevölkerung verbessert. Seitdem hat das bilaterale Verhältnis eine deutlich breitere Grundlage erhalten.

Dass sich Pakistan durch Indien bedroht fühlt und ihm konventionell unterlegen ist, hat maßgeblich dazu beigetragen, die innenpolitische Rolle der pakistanischen Armee zu festigen. Nach dem ersten Putsch, mit dem General Ayub Khan 1958 an die Macht kam, entwickelte sich Pakistan zu einem »Garnisonsstaat«,<sup>33</sup> in dem militärisch-bürokratische Regime bis 2007 rund vierzig Jahre das Land regierten. In dieser Zeit wurde der Anspruch auf Kaschmir zu einem zentralen identitätsstiftenden Band für die ethnisch und religiös zersplitterte pakistanische Gesellschaft. Der Konflikt mit Indien diente den Streitkräften nicht zuletzt auch

<sup>32</sup> Zur historischen Entwicklung vgl. Sumantra Bose, *Kashmir: Roots of Conflict, Paths to Peace*, Cambridge, Mass. 2003; Sumit Ganguly, *Conflict Unending. India-Pakistan Tensions since 1947*, Oxford/New York 2002; Alastair Lamb, *Birth of a Tragedy: Kashmir 1947*, Hertingfordbury 1994; Robert G. Wirsing, *Kashmir in the Shadow of War: Regional Rivalries in a Nuclear Age*, Armonk 2003.

<sup>33</sup> Vgl. Robert Laporte, jr., »Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State«, in: *Asian Survey*, 9 (November 1969) 11, S. 842-861.

als Rechtfertigung für anhaltend hohe Rüstungsausgaben.

Indien ist es jedoch nicht gelungen, aus seiner konventionellen militärischen Überlegenheit politisch Kapital zu schlagen. So gelang es dem neuen pakistanischen Premierminister Z.A. Bhutto, der das Amt nach der Kapitulation der pakistanischen Streitkräfte im Dezember 1971 übernommen hatte, in den anschließenden Friedensverhandlungen eine endgültige Beilegung des Kaschmirkonflikts zu verhindern. Der am 2. Juli 1972 geschlossene Vertrag von Simla legte zwar den Verlauf der Kontroll-Linie in Kaschmir neu fest. Allerdings verzichtete die indische Premierministerin Indira Gandhi offenbar aus Rücksicht auf die innenpolitischen Zwänge, denen Bhutto ausgesetzt war, auf die Forderung, die Kontroll-Linie zur endgültigen Grenze zwischen beiden Staaten zu machen.<sup>34</sup> Islamabad konnte somit trotz seiner militärischen Niederlage einen wichtigen politischen Erfolg in der Kaschmir-Frage verbuchen. Das erzielte Ergebnis sorgte in der Folge allerdings immer wieder für Konflikte zwischen den beiden rivalisierenden Nachbarn. Angesichts der dominierenden Rolle des Militärs in außen- und sicherheitspolitischen Fragen hat sich auch in den Amtszeiten demokratischer Regierungen in Pakistan keine grundsätzliche Verbesserung der bilateralen Beziehungen mit Indien ergeben.

### Die Annäherung seit 2003

Ein Neuanfang der bilateralen Beziehungen erfolgte im April 2003, als der indische Premierminister Vajpayee bei einer Rede in Srinagar, der Hauptstadt des indischen Teils Kaschmirs, der pakistanischen Führung überraschend neue Gespräche anbot. Dies gab den Anstoß zu einem bis dahin nicht gekannten und kaum für möglich gehaltenen Wandel der pakistanischen Außenpolitik gegenüber Indien. Drei Faktoren waren ausschlaggebend dafür, dass Pakistan das Angebot annahm. Erstens hatte der Ausgang der Krisen von 1999 und 2002 Pakistan auf internationaler Bühne keine Erfolge in der Kaschmirfrage gebracht. Zweitens waren die Bemühungen Islambads, die indischen Menschenrechtsverletzungen in Kaschmir im Kontext der nach dem 11. September 2001 aufgetauchten Terrorismusdiskussion als

»Staatsterrorismus« zu brandmarken, wirkungslos geblieben; internationale Unterstützung in der Kaschmir-Frage konnte sie damit also nicht mobilisieren. Drittens löste der im Frühjahr 2003 begonnene Irakkrieg, den die USA als Maßnahme im Kampf gegen den internationalen Terrorismus rechtfertigten, in Pakistan eine Diskussion darüber aus, ob das eigene Land nicht ebenfalls zum Schauplatz des amerikanischen Anti-Terror-Kampfs werden könnte.

Nachdem sich die Präsidenten Musharraf und Vajpayee im Herbst 2003 auf einen Waffenstillstand geeinigt hatten, verabredeten beide schon im Januar 2004 die Aufnahme eines Verbunddialogs (*composite dialogue*). Zudem verpflichtete sich Musharraf in einer gemeinsamen Erklärung dazu, alles zu tun, damit von pakistanischem Gebiet keine terroristischen Anschläge mehr ausgehen. Bei ihrem Gipfeltreffen in Neu-Delhi im April 2005 erklärten der indische Premierminister Manmohan Singh und Präsident Musharraf den Friedensprozess für »irreversibel« und verständigten sich auf Grundzüge einer Regelung, mit der sich der Kaschmir-Konflikt beilegen ließe. Durch entsprechende Änderungen in den Verfassungen könnte die interne Autonomie des indischen und des pakistanischen Teils Kaschmirs ausgeweitet werden, so dass die Kaschmiris ein Maß an Selbstverwaltung erhielten, das jenes eines indischen Bundesstaates bzw. einer pakistanischen Provinz übersteigt.<sup>35</sup>

Das Erdbeben in Kaschmir im Oktober 2005 beschleunigte den Prozess der Annäherung noch. Indien und Pakistan verständigten sich nun auf die Einrichtung von Übergangsstellen für die Zivilbevölkerung an der Kontroll-Linie in Kaschmir, die somit erstmals durchlässig wurde. Damit vollzogen sie einen wichtigen Schritt zur Herstellung einer *soft border*, die ganz im Sinne der Vereinbarungen vom Frühjahr 2005 war. Im August 2007 begann der Handel zwischen den beiden Teilen Kaschmirs über die Kontroll-Linie hinweg, was eine weitere Verbesserung der bilateralen Beziehungen bedeutete.

Bis Juli 2008 fanden insgesamt fünf Verhandlungsrunden im Rahmen des Verbunddialogs statt, in denen vertrauensbildende Maßnahmen wie Reiseerleichterungen, neue Verkehrsverbindungen, unter anderem in Kaschmir und im Punjab, sowie der Ausbau der wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit vereinbart wurden.

<sup>34</sup> Vgl. Amitabh Mattoo, »Next Steps in Kashmir«, in: Karan R. Sawhny (Hg.), *Kashmir. How Far Can Vajpayee and Musharraf Go?*, Neu-Delhi 2001, S. 27–44.

<sup>35</sup> Vgl. Christian Wagner, *Eine »Roadmap« für Kaschmir?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (SWP-Aktuell 18/2005).

Obwohl es bislang noch keinen Durchbruch in der Kaschmir-Frage gab, haben beide Seiten durch Verhandlungen im Hintergrund ihre Standpunkte weiter angenähert.<sup>36</sup> Zudem brachte Präsident Musharraf im Juni 2007 erstmals einen Rückzug pakistanischer Einheiten aus Kaschmir ins Gespräch. Premierminister Manmohan Singh sprach sich im Juli 2007 für eine gemeinsame Nutzung der Land- und Wasserressourcen in Kaschmir aus. Zugleich hat sich Indien sehr zurückhaltend zu den verschiedenen innenpolitischen Krisen in Pakistan im Verlauf des Jahres 2007 geäußert. Mit Blick auf die Diskussion über die Möglichkeit eines Zerfalls des pakistanischen Staates und über die Gefahr einer Weitergabe nuklearer Materialien an islamistische Gruppen hat der indische Außenminister Mukherjee im Januar 2008 die Bedeutung eines stabilen Pakistans hervorgehoben.<sup>37</sup> Die neue Regierung in Islamabad hat nach den Wahlen im Februar 2008 zu erkennen gegeben, dass sie den von Präsident Musharraf eingeleiteten Prozess der Annäherung an Indien fortsetzen will.<sup>38</sup>

Eine Serie von Anschlägen militanter Gruppen in indischen Städten, darunter in Neu-Delhi 2005, in Mumbai und Varanasi 2006, sowie auf die neue Zugverbindung mit Pakistan 2007 zielte darauf ab, den Prozess der Annäherung zu sabotieren. Zwar wurde der Dialogprozess nach den Anschlägen kurzfristig unterbrochen, aber nicht beendet. Selbst die im Sommer 2008 wieder neu aufgeflammt Unruhen im indischen Kaschmir und vereinzelte Feuergefechte an der Kontroll-Linie haben bislang die guten bilateralen Beziehungen nicht eingetrübt.<sup>39</sup> Die Ankündigung der neuen pakistanischen Regierung, die Wirtschaft für indische Investoren zu öffnen, dürfte – falls entsprechende Vorhaben umgesetzt werden – die Beziehungen zu Indien auf eine völlig neue Grundlage stellen.<sup>40</sup> Diese Erfahrung lässt hoffen, dass auch der Anschlag von Mumbai im November 2008 nur vorübergehend zu einer Aussetzung des Dialogprozess führen wird. Im Vorfeld der Wahlen 2009 hat die indische Regie-

rung eine Reihe von Gesprächen mit Pakistan für eine gewisse Zeit eingestellt und den internationalen Druck auf Pakistan erhöht, gegen die vermutlich aus Pakistan stammenden Attentäter vorzugehen.

Zu einer weiteren Verbesserung würde ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Bau einer Gaspipeline von Iran über Pakistan nach Indien (IPI) führen. Dieses seit den neunziger Jahren immer wieder diskutierte Projekt hat nach 2003 ebenfalls neuen Auftrieb erfahren. Der Bau der Pipeline würde die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Indien und Pakistan deutlich verdichten und zugleich eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme darstellen. 2005 haben Indien, Pakistan und Iran eine Arbeitsgruppe für die Planung, Finanzierung und Durchführung des Vorhabens eingerichtet. Die Pipeline soll ca. 2700 Kilometer lang werden, die Baukosten werden auf fünf bis sieben Milliarden US-Dollar geschätzt. Trotz verschiedener politischer Irritationen, ausgelöst zum Beispiel durch die angespannten Beziehungen Irans zur internationalen Gemeinschaft als Folge des iranischen Atomprogramms, haben die Verhandlungen deutliche Fortschritte gemacht.

Der indischen Seite bereitet vor allem die Liefersicherheit Sorgen. Erstens fürchtet Indien, dass im Falle eines erneuten militärischen Konflikts mit Pakistan die Energielieferungen aus Iran blockiert werden könnten. Zweitens soll die geplante Pipeline durch die pakistanische Provinz Balutschistan verlaufen, wo seit einigen Jahren bewaffnete Aufstandsbewegungen aktiv sind, die mehr Autonomie bis hin zur Unabhängigkeit fordern und wiederholt Anschläge auf Gaspipelines in der Region verübt haben. Angesichts dieser Vorbehalte war die pakistanische Regierung 2004 bereit, Sicherheitszusagen zu geben und Indien zu garantieren, dass selbst im Konfliktfall dessen Energieversorgung nicht unterbrochen würde.<sup>41</sup>

Es bleibt eine der größten außenpolitischen Leistungen Musharrafs, die Beziehungen zu Indien auf eine neue Grundlage gestellt zu haben. Doch die Eigeninteressen des pakistanischen Militärs, das nach wie vor von dem Spannungsverhältnis zu Indien profitiert, werden weiterhin einflussreich bleiben. Längerfristig bleibt abzuwarten, ob durch den Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zu Indien in Pakistan neue innenpolitische Interessengruppen entstehen, die wirtschaftlichen Überlegungen Vorrang vor außen- und sicherheitspolitischen Aspekten geben können.

<sup>36</sup> Vgl. »Governments of Both Countries Now Have to Decide on a Time to Disclose a Solution...«, Interview mit dem pakistanischen Außenminister Khurshid Kasuri, in: *The Friday Times* (Lahore), 1.–7.7.2007.

<sup>37</sup> Vgl. »India Favours Strong, Stable Pak: Mukherjee«, in: *The Hindu* (Chennai), 4.1.2008.

<sup>38</sup> Vgl. »The War on Terror Is Our War«, in: *The Friday Times* (Lahore), 4.–10.4.2008.

<sup>39</sup> Vgl. Nirupama Subramanian, »We Want Better Ties with India: Gilani«, in: *The Hindu* (Chennai), 15.8.2008.

<sup>40</sup> Vgl. Nirupama Subramanian, »Pakistan New Trade Policy Allows FDI from India«, in: *The Hindu* (Madras), 20.7.2008.

<sup>41</sup> Vgl. B. Muralidhar Reddy, »Kasuri Offers Guarantees on Gas Line to India«, in: *The Hindu* (Madras), 29.12.2004.

## Kernwaffen und politische Stabilität in Südasien

Eine Gruppe von fachkundigen Beobachtern – oft als »Proliferationsoptimisten« bezeichnet – hat die These vertreten, der beiderseitige Atomwaffenbesitz sei für die positive Entwicklung der pakistanisch-indischen Beziehungen ausschlaggebend gewesen. Zuvor habe dieser Umstand bereits dazu beigetragen, dass weder der Kargil-Krieg 1999 noch die Krise um den Versuch einer Besetzung des indischen Parlaments durch islamische Extremisten 2001/2002 eskaliert sei. Von da ab sei der Atomwaffenbesitz für beide Seiten der entscheidende Faktor gewesen, der sie zur Einleitung einer neuen Entspannungsperiode motiviert habe. Kurzum: Kernwaffen hätten in Südasien ihren stabilisierenden Charakter unter Beweis gestellt.

Dem steht die Position der »Proliferationspessimisten« gegenüber. Sie argumentieren, die Nuklearwaffen hätten einen destabilisierenden Effekt. So habe sich Pakistan vermutlich wohl nur deshalb auf den Kargil-Krieg, also eine begrenzte konventionelle Operation eingelassen, weil es sich unter dem Schutzschild seiner Kernwaffen vor einem indischen Eskalieren der Krise sicher fühlte. Aus den Erfahrungen mit diesem aus der Sicht Indiens aggressiven pakistanischen Vorgehen habe Neu-Delhi Konsequenzen gezogen und bereite für ähnlich gelagerte Fälle in der Zukunft schnelle konventionelle Schläge vor, die das Risiko der Eskalation in sich bergen. Dass der Kargil-Krieg nicht in eine größere kriegerische Auseinandersetzung mündete, sei jedenfalls nicht auf die Atomwaffen zurückzuführen. Wichtiger war aus Sicht Neu-Delhis, die Weltöffentlichkeit auf die indische Seite zu bringen und deutlich zu machen, dass der Krieg allein in der Verantwortung Pakistans liege. Obwohl sich die indisch-pakistanischen Beziehungen ab 2002/2003 entscheidend verbessert hätten, sei die mit dem Kaschmir-Konflikt gegebene Lage nach wie vor prekär. Die Rolle der Kernwaffen für die pakistanisch-indische Entspannung werde überschätzt. Für Indien seien in dieser Hinsicht wirtschaftliche und innenpolitische Überlegungen bedeutsamer.<sup>42</sup>

Wie immer man diese Kontroverse letztlich beurteilen und welche Argumentation man überzeugender finden mag, drei Faktoren könnten eine nukleare

Aufrüstung Pakistans begünstigen und eine Destabilisierung des indisch-pakistanischen Verhältnisses fördern: die Folgen der amerikanisch-indischen Nuklearzusammenarbeit, Indiens forcierte konventionelle Aufrüstung sowie die indischen Entwicklungen bei der Raketenabwehr.

## Die amerikanisch-indische Nuklearzusammenarbeit

Nach langem Streit erteilte der US-Senat am 1. Oktober 2008 der geplanten amerikanisch-indischen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie seine Zustimmung. Damit wird die seit dem indischen Atomtest von 1974 wirksame internationale Isolation Indiens auf nuklearem Gebiet beendet. Dieses Faktum hat erheblichen Einfluss auf die innenpolitische Debatte in Pakistan. Denn dort verstärkt sich allgemein das Gefühl der eigenen Isolation, da Indien mit der Vereinbarung gleichsam durch die Hintertür von den USA als Kernwaffenmacht anerkannt wird, obgleich es nach wie vor außerhalb des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) verbleibt. Pakistan dagegen wird diese Anerkennung nach wie vor verwehrt. Schlimmer noch: Washington hat mehrfach deutlich gemacht, dass Pakistan keinesfalls mit einer ähnlichen Begünstigung rechnen könne. Das daraus resultierende Gefühl der Zurücksetzung ist in Pakistan zugleich mit der Sorge verknüpft, die USA könnten Indien nun uneingeschränkt bei seinem Aufstieg zur globalen Macht unterstützen. Der amerikanisch-indische Nuklear-Deal wird von Islamabad daher auch als diskriminierend und unakzeptabel bezeichnet. Darüber hinaus fürchtet die pakistanische Führung, dass die amerikanisch-indische Nuklearzusammenarbeit die regionale Balance in Südasien gefährden könnte. Sollte sich diese Furcht als berechtigt erweisen, so lässt sich die Führung vernehmen, müsse Islamabad seine nuklearen Vorhaben überdenken. In einer offiziellen Stellungnahme drohte die NCA gar mit einem nuklearen Rüstungswettlauf.<sup>43</sup>

Konkret hat die pakistanische Seite Sorge, Indien könne im Zuge der Umsetzung der Vereinbarung mit den USA für seine zivil genutzten Reaktoren schwach angereichertes Uran importieren. In diesem Fall

<sup>42</sup> Vgl. zu dieser Kontroverse zuletzt: Sumit Ganguly, »Nuclear Stability in South Asia«, in: *International Security*, 33 (Herbst 2008) 2, S. 45–70; S. Paul Kapur, »Ten Years of Instability in a Nuclear South Asia«, in: ebd., S. 71–94.

<sup>43</sup> Vgl. Glenn Kessler, »Senate Backs Far-Reaching Nuclear Trade Deal with India«, in: *Washington Post*, 2.10.2008, S. A17; Henry D. Sokolski, »What Not to Do after the Pakistani Coup«, in: *National Review Online*, 6.12.2007, <<http://article.nationalreview.com/?q=ZDY4NjM2M2FjYzk5YWRjYTFhZjI1MDIhZTgzODk3YTI>> (download 5.6.2008).

könnte es die bereits angelegten Uranvorräte für Kernwaffenprojekte reservieren und eine nukleare Aufrüstung betreiben. Ohne die Zusammenarbeit mit Amerika wäre es Indien jedenfalls nicht möglich, größere Mengen seiner Uranvorräte für militärische Zwecke zu verwenden. Hinzu komme, dass Indien aus den USA gelieferten nuklearen Brennstoff wieder aufarbeiten dürfe. Nicht einmal neue indische Atomversuche würden der Kooperation mit den USA zwangsläufig Abbruch tun. Das Motiv, das die Bush-Administration zur Nuklearkooperation bewogen habe, wird von pakistanischer Seite in dem Bestreben gesehen, Indien als Gegengewicht zu China in Asien aufzubauen. Daher werde ihm die Möglichkeit zur nuklearen Aufrüstung eröffnet, ohne dass in Washington die Folgen dieser Maßnahme für Pakistan ausreichend bedacht worden wären. Im Falle einer von Indien forcierten nuklearen Aufrüstung müsse Pakistan in den Ausbau seiner eigenen Kernwaffenmacht investieren, um Indien an der Erlangung der Erstschlagsfähigkeit zu hindern. Insbesondere sei der Aufbau seegestützter Nuklearkapazitäten erforderlich, wenn es darum geht, das Überleben der eigenen nuklearen Abschreckungsfähigkeit auch im Angesicht wachsender indischer Nuklearpotentiale zu sichern.<sup>44</sup>

Ob diese pakistanischen Befürchtungen berechtigt sind, erscheint hingegen zweifelhaft. Seit den Nuklear- tests von 1998 hat Indien keinen weiteren Plutoniumreaktor gebaut und auch sonst keinerlei Interesse gezeigt, die Produktion spaltbaren Materials für Waffenzwecke zu steigern. Das ist insofern auch mit der indischen strategischen Debatte kompatibel, die stark von der Idee einer nuklearen Minimalabschreckung geprägt ist. Daher erscheint es als nicht sehr wahrscheinlich, dass die geplante indisch-amerikanische Nuklearkooperation als Vehikel für ein nukleares Aufrüstungsprogramm genutzt wird. Zumal die indische Führung keineswegs gewillt scheint, sich – anders als sich dies manche Mitglieder der Bush-Administration ausmalen mochten – in einen nuklearen Rüstungswettlauf mit China verwickeln zu lassen.<sup>45</sup>

Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die geäußerten pakistanischen Befürchtungen jenseits des nachvollziehbaren Gefühls eigener Zurücksetzung vor allem dazu dienen sollen, ohnehin geplante nukleare Anstrengungen zu legitimieren. Als potentielle Quelle eines künftigen indisch-pakistanischen nuklearen Rüstungswettlaufs ist die amerika-

nisch-indische Nuklearkooperation hingegen nicht anzusehen.

### Indiens konventionelle Aufrüstung

Derzeit stehen etwa 1,3 Millionen indischen Soldaten lediglich etwa 620 000 pakistanische gegenüber (vgl. die Tabelle auf S. 28). Dieses konventionelle Ungleichgewicht dürfte sich in den kommenden Jahren weiter zugunsten Indiens verschieben. Vor dem Hintergrund seines stetigen Wirtschaftswachstums erhöht Indien auch seine Militärausgaben.

Dabei ist Indien nach wie vor nicht in der Lage, komplexe moderne Rüstungsgüter herzustellen. Seine Bemühungen sind vor allem darauf gerichtet, die traditionell starke Abhängigkeit von russischen Rüstungslieferungen im Zuge einer intensivierten Rüstungszusammenarbeit mit den USA zu vermindern. Als Folge der beabsichtigten Nuklearkooperation und der damit verknüpften Neuregelung der beiderseitigen Beziehungen entfalten sich entsprechende Aktivitäten auf breiter Front. Eine wichtige Grundlage der amerikanisch-indischen Kooperation sind gemeinsame strategische Interessen. Beiden Staaten geht es um die Schaffung von Möglichkeiten, chinesische Hegemoniebestrebungen abzuwehren. Beide Seiten teilen überdies das Interesse, den Indischen Ozean offenzuhalten und einen sicheren internationalen Handel zu gewährleisten. Daher wird gerade auch die maritime Zusammenarbeit beider Länder verstärkt.<sup>46</sup>

Indien strebt insbesondere die Verbesserung seiner Fähigkeiten an, gezielte konventionelle Schläge auszuführen. Daraus erklärt sich das Interesse an verbesserten Aufklärungsfähigkeiten und modernen Kampfflugzeugen. Mit Blick auf Pakistan spielen die Erfahrungen aus dem Kargil-Krieg von 1999 und dem – offensichtlich von Islamabad unterstützten – terroristischen Angriff auf das indische Parlament im Dezember 2001 eine wichtige Rolle. Nach indischer Auffassung zeugten beide Ereignisse von dem pakistanischen Kalkül, begrenzte konventionelle Operationen gegen Indien führen zu können, weil Neu-Delhi sich aus Angst vor einer atomaren Eskalation schwertun würde, dagegen vorzugehen. Da das Regime in Pakistan zumindest von Teilen der indischen strategischen Elite als revisionistisch angesehen wird, rechnen viele

<sup>44</sup> Vgl. Zeb, »David versus Goliath« [wie Fn. 4].

<sup>45</sup> Vgl. Jones, »Pakistan's »Minimum Deterrent« [wie Fn. 4].

<sup>46</sup> Vgl. Deba R. Mohanty, »Making Sense of the Indian Arms Dynamic: A Survey of Military Efforts«, in: *Sicherheit und Frieden*, 25 (2007) 3, S. 139–146.

**Tabelle**

**Personalstärke der Streitkräfte und Höhe der Militärausgaben in Indien und Pakistan**

	Indien	Pakistan
Personal Streitkräfte (gesamt)	1 316 000	619 000
– Armee	1 100 000	550 000
– Marine	55 000	24 000
– Luftwaffe	161 000	45 000
Paramilitärische Einheiten	1 300 586	302 000
Verteidigungshaushalt 2006 (in Milliarden US-Dollar)	22,3	4,14
Anteil der Militärausgaben am BIP 2005	3,0%	3,4%

Quellen: The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2007*; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Yearbook 2006*.

in Neu-Delhi weiterhin mit erneuten pakistanischen Vorstößen.

Um gegen solche Bedrohungen künftig besser gewappnet zu sein, hat die indische Armee unter dem Titel »Cold Start« eine neue Doktrin für die begrenzte konventionelle Kriegführung entwickelt. Sie stellt eine zumindest partielle Abkehr von der traditionell defensiven Ausrichtung der indischen Streitkräfte dar. Im Kern geht es um den Erwerb der Fähigkeit, wirksame konventionelle Schläge gegen Pakistan zu führen, die so begrenzt sind, dass sie Islamabad keine Rechtfertigung für eine Eskalation auf die nukleare Ebene bieten. Dies soll durch rasches Operieren und die Konzentration von Feuerkraft erreicht werden. Den pakistanischen Streitkräften sollen in kurzer Zeit signifikante Verluste beigebracht und zudem Teile des pakistanischen Territoriums besetzt werden, um sich ein Faustpfand für anschließende Verhandlungen zu verschaffen. Der Erfolg solcher Operationen soll durch die Stationierung hochmobiler Armee-Einheiten an der Grenze zu Pakistan gewährleistet werden. Auch wenn Indien zur Einübung der neuen Vorgaben bereits einige Manöver durchgeführt hat, handelt es sich bei »Cold Start« derzeit noch eher um ein Konzept als um eine Realität.

Der indischen konventionellen Rüstung und insbesondere den neuen doktrinären Entwicklungen könnte insofern eine destabilisierende Tendenz innewohnen, als Pakistan seine Sicherheit dadurch gefährdet sieht. Pakistanische Militärplaner treibt zunehmend die Sorge um, Indien könne strategische Ziele in Pakistan erfolgreich identifizieren und wirksam bekämpfen. »Cold Start« wird von einigen gar als indischer Versuch interpretiert, die Teilung Britisch-

Indiens rückgängig zu machen und Pakistan zu eliminieren. Angesichts dieser Bedrohung könnte sich Islamabad gezwungen sehen, seine Streitkräfte dauerhaft in einen höheren Bereitschaftsstand zu versetzen.

Nicht zuletzt weil es Pakistan an strategischer Tiefe mangelt, könnte Islamabad in Reaktion auf eine indische »Cold Start«-Operation bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt nuklear eskalieren. Denn immerhin sieht »Cold Start« eine rasche Besetzung pakistanischen Territoriums in einer Tiefe von 50 bis 80 km vor. Neu-Delhi bemüht sich zwar offenkundig, in seinen Kriegsplanungen die von Pakistan gezogenen roten Linien zu respektieren, um eine Eskalation zu vermeiden. Eine Einnahme eines großen Teils pakistanischen Territoriums durch indische Streitkräfte gilt jedoch in der Nukleardoktrin Pakistans – wie geschildert – als Grund, die eigenen Kernwaffen einzusetzen. Wie groß der Geländeverlust sein muss, um diese Reaktion hervorzurufen, bleibt in der Doktrin und einschlägigen Äußerungen pakistanischer Militärs unbestimmt. Sollte Indien tatsächlich eine schnelle konventionelle Operation gelingen, müsste Islamabad Indien die Absicht einer größeren Landnahme unterstellen. Es sähe sich insofern vermutlich zu einer nuklearen Eskalation gezwungen. Um diese schon im Vorfeld zur Abschreckung einer indischen »Cold Start«-Operation androhen zu können, müsste Pakistan die nukleare Schwelle gezielt absenken, zudem verfeinerte nukleare Optionen anstreben, zu denen sicherlich auch der Einsatz taktischer Kernwaffen gehören würde. Auf diese Weise könnten Indiens konventionelle Streitkräfteentwicklungen eine nukleare pakistanische Aufrüstung beflügeln. Sollte sich das pakistanisch-indische Ungleichgewicht

bei konventionellen Waffen noch stärker ausprägen, könnte nicht nur die Instabilität in der Region zunehmen, sondern auch die Gefahr einer nuklearen Eskalation begrenzter Krisen.<sup>47</sup>

### Indiens Raketenabwehrpläne

Sollte Indien ernsthafte Anstrengungen zum Ausbau seiner Raketenabwehr unternehmen, könnte auch dies einen destabilisierenden Einfluss auf die nukleare Balance mit dem Rivalen Pakistan haben. Allerdings wäre Neu-Delhi bei solchen Bemühungen auf eine starke amerikanische oder israelische Unterstützung angewiesen. Hätte Neu-Delhi dabei Erfolg, könnte Islamabad sich gezwungen sehen, seine Programme zur Entwicklung und zum Bau ballistischer Raketen zu intensivieren. Ziel würde es sein, ungeachtet der Existenz einer indischen Raketenabwehr die eigene Zweitschlagsfähigkeit sicherzustellen. Das ließe sich etwa erreichen, indem Pakistan die Zahl seiner ballistischen Offensivkräfte erhöht und somit die Kapazität der indischen Abwehrsysteme überfordert. Auch stünde zu erwarten, dass Pakistan bereits aufgenommene Marschflugkörper-Projekte wie die Entwicklung des Babur-Systems forcieren würde, da sich diese Waffen eignen, gegen ballistische Raketen gerichtete Abwehrmaßnahmen zu überwinden.

Indien strebt eine Raketenabwehr weniger an, um sich gegen die Bedrohung durch Pakistan zu schützen, sondern eher um sich gegen das nuklear aufrüstende China verteidigen zu können. Dabei geht es Indien vornehmlich um den Schutz der eigenen Metropole und den anderer Großstädte. Im Sinne einer gesicherten nuklearen Zweitschlagsfähigkeit müsste Pakistan in der Lage sein, genau diese Ziele glaubwürdig zu bedrohen.

Neu-Delhi ist am Ankauf amerikanischer PAC-3, russischer S-300/400 und des amerikanisch-israelischen Arrow-Systems interessiert. Zwar haben im Januar 2004 US-Präsident Bush und Indiens Premierminister Vajpayee eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, in der unter anderem von der Ausweitung des Dialogs und der Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr die Rede ist. Auch haben indische Experten an

amerikanischen Computersimulationen teilgenommen, bei denen ihnen die Fähigkeiten von Raketenabwehrsystemen vor Augen geführt wurden, und sie haben reale Starts von US-Flugabwehrkörpern beobachtet. Doch weigert sich Washington bislang, Indien mit kompletten modernen Raketenabwehrsystemen zu beliefern.

Indischen Quellen zufolge wurde bereits im Dezember 2007 eine Prithvi-Kurzstreckenrakete mittels einer selbsthergestellten Abwehrrakete unter Nutzung eines in Zusammenarbeit mit Israel entwickelten Radars erfolgreich abgeschossen. Um aber pakistanische Raketen wie etwa die Shaheen-2 mit Reichweiten von mehr als 2000 km abschießen zu können, müssten noch erhebliche Fortschritte bei der Entwicklung eines weiter reichenden Radars sowie schnellerer, möglichst mit Feststoff angetriebener Interzeptoren erzielt werden. Von diesen Zielmarken ist Indien derzeit meilenweit entfernt. Die Kosten für ein wirksames Abwehrsystem wären außerdem sehr hoch. Ungeachtet dessen scheint Indien momentan gewillt, den Weg der Eigenentwicklung einer Raketenabwehr weiterzuverfolgen. Es setzt dabei jedoch offenbar auf die Zusammenarbeit mit den USA bei wichtigen Elementen wie Radar, Kommando und Kontrolle, Kommunikation und Computertechnologien. Ein modernes Frühwarnradar für die Raketenabwehr hat Indien bereits in Israel erworben.

Auch wenn die indischen Raketenabwehrprojekte in vielerlei Hinsicht noch ganz am Anfang stehen, würde deren Umsetzung zumindest mittel- bis langfristig von der pakistanischen Seite als Gefährdung der eigenen Abschreckungsfähigkeit wahrgenommen werden. Am Ende könnte in Südasien genau das eintreten, was sich im Kontext des Ost-West-Konflikts mit Hilfe des ABM-Vertrages vermeiden ließ: eine destabilisierende Rüstungsdynamik, die nicht nur Offensiv-, sondern auch Defensivsysteme einbezieht.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Vgl. Walter C. Ladwig III, »A Cold Start for Hot Wars? The Indian Army's New Limited War Doctrine«, in: *International Security*, 32 (Winter 2007/08) 3, S. 158–190; Sumit Ganguly, »War, Nuclear Weapons, and Crisis Stability in South Asia«, in: *Security Studies*, 17 (2008), S. 164–184; Kapur, *Ten Years of Instability* [wie Fn. 42].

<sup>48</sup> Vgl. Jones, »Pakistan's »Minimum Deterrent«« [wie Fn. 4]; Ganguly, »War, Nuclear Weapons, and Crisis Stability« [wie Fn. 47]; Raj Chengappa, »The New Shield«, in: *India Today International*, 24.12.2007, S. 40–43; »Indo-US Defence Ties: Tasting the Lockheed Blend«, *domain-b.com* (Mumbai), 8.2.2008, <[www.domainb.com/industry/defence/20080208\\_indo\\_us.html](http://www.domainb.com/industry/defence/20080208_indo_us.html)> (aufgerufen am 28.5.2008).

## Ausblick: Die Demokratie, das Militär und die Bombe

Die technischen Maßnahmen zur Sicherung der Kernwaffen dürften, soweit dies öffentlich bekannt ist, einen ausreichend hohen Schutz davor bieten, dass Unbefugte sich Zugang zu einzelnen Komponenten verschaffen. Da der Armeeführung der strategische und globale Wert der Nuklearwaffen bewusst ist, wird sie auch künftig alles daransetzen, deren Sicherheit unter jedweden Umständen zu gewährleisten. Daher werden vor allem die USA weiterhin auf eine enge nukleare Zusammenarbeit mit der Armee setzen.

Unbeschadet dessen bleibt die Sicherheit der pakistanischen Nuklearwaffen prekär, vor allem weil das gesellschaftliche Umfeld weiterhin von Instabilität bestimmt ist. Der frühere Präsident Musharraf umschrieb im Herbst 2001 die strategischen Interessensgebiete Pakistans mit den Schlagworten »Afghanistan, Kaschmir und die Nuklearwaffen«. <sup>49</sup> Mit Rücksicht auf den Schutz der Nuklearwaffen hat sich die Armeeführung in den letzten Jahren nicht gescheut, langjährigen Verbündeten wie den Taliban oder islamistischen Gruppen in Kaschmir schrittweise die Unterstützung zu entziehen. Von einer nachhaltigen Stabilisierung der pakistanischen Gesellschaft kann bislang aber nicht die Rede sein. Auch wenn Pakistan nicht zu zerfallen droht und der Einfluss islamistischer Extremisten keineswegs in dem Maße wächst, wie mancher westliche Beobachter dies gelegentlich behauptet, steht der neue Präsident Zardari gleichwohl vor immensen politischen Herausforderungen. Dringend notwendig sind vor allem Wirtschaftsreformen, darüber hinaus muss die Stellung der Regierung im Kampf gegen den Terrorismus gestärkt werden. Diese Aufgaben werden sich nur bei massivem Rückhalt der Streitkräfte bewältigen lassen. Pakistan bleibt insofern bis auf weiteres eine Kasernenhofdemokratie, in der entscheidende politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen vom Militär gesetzt werden. <sup>50</sup> Parallel dazu besteht eine weitaus größere Herausforderung, die sich auch mit der Frage der Nuklearwaffen verbindet, in der langfristigen Reform der pakistanischen

Streitkräfte mit dem Ziel, die Verbindungen mit islamistischen Gruppen wie Taliban oder Lashkar-e-Toiba (LeT) zu beenden. Dieser Prozess wird vermutlich nur durch die Armeeführung selbst zu bewerkstelligen sein und dürfte dem Einfluss der zivilen Regierung in Pakistan entzogen bleiben. Hier ist die internationale Staatengemeinschaft gefordert, ihre Zusammenarbeit mit dem Militär weiter auszubauen, um die religiösen Elemente dauerhaft zurückzudrängen und die traditionell prowestliche Ausrichtung der pakistanischen Streitkräfte wieder zu festigen.

Das Interesse des pakistanischen Militärs an der Bewahrung seiner herausragenden Stellung deckt sich mit dem Interesse der internationalen Gemeinschaft an einer wirksamen Sicherung der pakistanischen Atomwaffen und einem effektiven Schutz vor deren Einsatz. Die internationalen Bemühungen um eine Konsolidierung der Demokratie in Pakistan, die eine Kontrolle des Militärs durch die zivilen Parteien zwingend erfordert, sind daher deutlich begrenzt. Es ist kaum vorstellbar, dass sich die internationale Gemeinschaft in einer Auseinandersetzung zwischen demokratischen Parteien und Militär in Pakistan auf die Seite der zivilen Kräfte stellt, wenn damit auch nur ansatzweise die Gefahr verbunden wäre, dass das Nuklearpotential außer Kontrolle gerät. Daraus ergibt sich aber eine nüchterne Erkenntnis: Die »Bombe« verhindert die Demokratie in Pakistan, welche die zivile Kontrolle des Militärs und der Nuklearwaffen beinhaltet. Die Kontrolle über das Nuklearpotential bleibt das Faustpfand der Armeeführung, mit dem sie ihre privilegierte Stellung in Pakistan absichert.

Misslich ist dies auch insofern, als damit der Einfluss des Militärs auf die pakistanische Außenpolitik und speziell auf die Beziehungen zu Indien ebenfalls groß bleibt. Bei allen Verbesserungen der beiderseitigen Beziehungen darf nicht verkannt werden, dass die pakistanische Armee innenpolitisch von einem gewissen Spannungsverhältnis zum Erzrivalen profitiert. Daher dürfte die Armee einem grundlegenden und nachhaltigen Wandel der pakistanisch-indischen Beziehungen weiterhin im Wege stehen. Eine militärische Konfrontation in Südasien bleibt somit auch künftig im Bereich des Möglichen, eine nukleare Eskalation inbegriffen.

<sup>49</sup> Vgl. »We've Saved Our Core Interests: Afghan Policy Based on Principles: CE«, in: *Dawn* (Karachi), 20.11.2001.

<sup>50</sup> Vgl. Christian Wagner, *Die Perspektiven für Demokratie in Pakistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (SWP-Aktuell 5/2008).

## Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
AG	Australische Gruppe
AL	Awami-Liga
ANP	Awami National Party
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FC	Frontier Corps
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IISS	The International Institute for Strategic Studies (London)
IPI	Iran-Pakistan-Indien (Pipeline)
ISI	Inter-Services Intelligence
JI	Jamaat-e-Islami (Islamische Partei)
JUI	Jamaat-i-Ulema-i-Islam (Vereinigung der Rechtsgelehrten des Islam)
JUI-F	Jamaat-Ulema-i-Islam (JUI-Fraktion unter Führung von Fazl-ur-Rehman)
JUP	Jamaat-i-Ulema-i-Pakistan (Vereinigung der Rechtsgelehrten Pakistans)
KANUPP	Karachi Nuclear Power Plant
LeT	Lashkar-e-Toiba (Armee der Reinen)
MMA	Muttahida Majlis-e-Amal (Vereinigte Aktionsfront)
MTCR	Missile Technology Control Regime
NCA	National Command Authority
NSG	Nuclear Suppliers Group
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
NWFP	North West Frontier Province
PAL	Permissive Action Links
PML	Pakistan Muslim League
PNRA	Pakistan Nuclear Regulatory Authority
PSRU	Pakistan Security Research Unit (Bradford)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
VN	Vereinte Nationen