

## **Stabilitätsanalyse Pakistan**

In: Sigrid Faath (Hrsg.): Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen. Mitteilungen Band 67/2003. Hamburg: Deutsches Orient-Institut. 2003. pp. 281-320. ISSN 0177-4158. ISBN 3-89173-077-2. (Fassung von 2002; die gedruckte Fassung ist kürzer und kann auch sonst etwas von diesem Text abweichen).

### **1. Innenpolitische Ordnung, vorhandenes Destabilisierungspotential und Maßnahmen der Staatsführung**

Pakistans innenpolitische Ordnung, mehr noch die Lebensfähigkeit des Staates, ist Gegenstand einer großen Zahl von Analysen, seitdem es den Staat gibt, sie ist auch Gegenstand endloser Diskussionen seiner Bürger im in- und Ausland.<sup>1</sup> Die Einschätzungen und Wertungen könnten unterschiedlicher nicht sein, sie schwanken auch im Zeitablauf. Die Einschätzung ausländischer Beobachter ist dabei in hohem Grade von der jeweiligen internationalen Konstellation abhängig gewesen. Dies liegt vor allem an der geographischen Lage des Staates, da Pakistan die einzige Landbrücke südlich Rußlands und Chinas zwischen West-, Südwest- und Zentralasien einerseits und Süd- und Südostasien andererseits bildet. Pakistan ist auch einer der volkreichsten Länder der Welt; nach einer Projektion der Vereinten Nationen wird Pakistan bis zur Mitte des Jahrhunderts die drittgrößte Bevölkerung unter allen Staaten der Erde haben; nur China und Indien hätten dann eine zahlreichere Bevölkerung. Pakistan nimmt zudem eine herausragende Stellung unter den muslimischen Staaten ein: bis zur Abspaltung Bangladeschs hatte Pakistan die größte muslimische Bevölkerung; diese Stellung hat es an Indonesien verloren (wird sie aber wieder zurückgewinnen).

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass in Südasiens mit über 400 Millionen Gläubigen etwa ein Drittel aller Muslimen der Welt wohnen: mehr als in jeder anderen Weltregion. Unter allen muslimischen Staaten ist Pakistan der einzige, der seine Gründung seiner Religion verdankt (in anderem Zusammenhang vergleichbar nur Israel und dem Vatikanstaat). Da Pakistan von seinem territorialen Bestand an kein historisches Vorbild anknüpfen kann, finden panislamische Ideen hier traditionell immer viele Anhänger. Das bedeutet, dass Pakistan praktisch seit seiner Gründung immer wieder für das Ausland von Interesse war. Dies ist, wie noch auszuführen sein wird, nicht ohne Auswirkungen auf die innenpolitische Ordnung gewesen. Wirtschaftlich ist Pakistan von geringerem Interesse.

#### **1.1 Systemintegrität**

Der Staat, der am 14. August 1947 um 24 Uhr durch Teilung Britisch-Indiens als Dominion des Commonwealth entstand, kam für die, die ihn gefordert hatten, eher überraschend. Erst sieben Jahre zuvor hatte die Moslem Liga auf ihrer Jahresversammlung einen eigenen Staat gefordert,

<sup>1</sup> Selig S. HARRISON, Paul H. KREISBERG, Dennis KUX (eds.): India and Pakistan. Cambridge. CUP. 1999. – Craig BAXTER, Charles H. KENNEDY (eds.): Pakistan 2000. Oxford: OUP. 2000. – Roedad KHAN: Pakistan – A dream come sour. Oxford: OUP. 1997.

ohne den Namen "Pakistan" zu erwähnen; auch sonst war die Forderung eher vage.<sup>2</sup> Niemand hatte einen Staat gewünscht, der die Form hatte, die ihm schließlich der *Radcliffe Award* gab. Die Teilung der beiden größten Provinzen Indiens, Punjabs und Bengalens, war erst spät ins Spiel gekommen; ursprünglich hatte Pakistan auf alle Muslim-Mehrheitsprovinzen gehofft, also neben Sind, der North West Frontier Province (NWFP) und Baluchistan, auf ganz Punjab und ganz Bengalen; statt dessen wurden die letzteren beiden Provinzen und sogar einige Distrikte geteilt.<sup>3</sup>

In den Gebieten, die heute Pakistan bilden, hatte die Pakistan-Bewegung keineswegs die volle Unterstützung der Bevölkerung. Zum Beispiel stellte im Punjab nicht die Muslim-Liga, sondern die Union Party, die Regierung. Die lauteste Forderung nach einem eigenen Staat für die Muslimen Indiens kam aus den Minderheitsgebieten Nord- und Zentralindiens. Trotzdem kann man davon ausgehen, daß die Einwohner Pakistans treue Bürger ihres Staates sind. Die traumatischen Erfahrungen von Flucht und Vertreibung, die wiederholten Kriege gegen Indien und der Dauerstreit um Kaschmir,<sup>4</sup> haben zu einer intensiven Identifizierung mit dem Staat Pakistan und seinen Regierungen geführt, ungeachtet der Tatsache, daß letztere zumeist keine demokratische Legitimierung besaßen und auch die aktuelle Regierung von General Musharraf nicht durch Wahlen an die Regierung kam.

Die entscheidende Ausnahme war der östliche Landesteil, der 1947 aus den östlichen Distrikten der Provinz Bengalen, dem Sylhet-Bezirk der Provinz Assam und den Stammesgebieten der Chittagong Hill Tracts gebildet wurde. In der Provinz Ostbengalen, später Ostpakistan, wo einst die Muslim-Liga gegründet worden war und die einige ihrer bedeutendsten Führer gestellt hatte, keimte gleich nach der Unabhängigkeit Pakistans 1947 das Gefühl auf, von der Zentralregierung in Karachi nicht ernst genommen, ja sogar ausgebeutet zu werden. Daß das in Ostpakistan kaum gesprochene Urdu zur alleinigen Landessprache erklärt wurde, traf die Bengalen zutiefst in ihrem Selbstwertgefühl und wurde von ihnen als schmachvolle Provokation aufgefaßt; später kam das Gefühl, vom Militär indischen Angriffen schutzlos ausgeliefert zu sein, und mehr noch, wirtschaftlich ausgebeutet und ausgeplündert zu werden, hinzu. Über die Vorgänge, die schließlich zum Bürgerkrieg im östlichen Landesteil führten, gibt es bis heute keine eindeutigen Erkenntnisse.<sup>5</sup> Die Aussagen der Beteiligten widersprechen sich, so daß sich die Behauptung,

<sup>2</sup> Die Idee "unabhängiger Staaten" der Muslime Indiens wurde von der Muslim-Liga auf ihrer Jahresversammlung in Lahore am 23.3.1940 in einer Resolution aufgegriffen und zum Programm erhoben; der 23. März ist deshalb Nationalfeiertag: "No constitutional plan would be workable in this country or acceptable to the Muslims unless it is designed on the following principles, viz., that geographically contiguous units are demarcated into regions which should be so constituted with such territorial adjustments as may be necessary, that the areas in which Muslims are numerically in the majority, as in the north-western and eastern zones of India should be grouped to constitute "Independent States", which the constituent units shall be autonomous and sovereign". Richard SYMONDS: *The making of Pakistan*. Karachi: Allies Books. 1966 (London: Faber & Faber. 1950). p. 56.

<sup>3</sup> Herbert FELDMAN: *Pakistan: an introduction*. Lahore: Oxford UP. 1960. -- Hermann KULKE, Dietmar ROTHERMUND: *Geschichte Indiens*. Stuttgart: Kohlhammer. 1982. -- Dietmar ROTHERMUND: *Geschichte Indiens. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, München: Beck. 2002. -- Dietmar ROTHERMUND: *Grundzüge der indischen Geschichte. Grundzüge Band 30*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgemeinschaft. 1976. -- Richard SYMONDS: *The making of Pakistan*. 2nd ed. London: Faber & Faber. 1950. -- Lawrence ZIRING: *Pakistan in the twentieth century*. Karachi: Oxford UP 1997.

<sup>4</sup> Dietmar ROTHERMUND: *Krisenherd Kaschmir. Der Koflikt der Atomkräfte Indien und Pakistan*. München: Beck. 2002.

<sup>5</sup> Peter HESS: *Bangladesh. Tragödie einer Staatsgründung*. Frauenfeld und Stuttgart: Huber. 1972. -- Rounaq JAHAN: *Pakistan. Failure in national integration*. New York: Columbia UP. 1972. -- Anthony MASCARENHAS: *The rape of Bangla Desh*. London. 1971. -- Anthony MASCARENHAS: *Bangladesh: a legacy of blood*. London:

die Zentrale habe die Sezession selbst herbeigeführt, nicht belegen läßt. Mit der Sezession Bangladeschs haben sich etliche Probleme der Identifikation der Bürger (Rest-)Pakistans gelöst. Allerdings ist der Anspruch Pakistans für die Muslimen Südasiens zu sprechen, nur noch schwer zu begründen, seitdem zwei Drittel dieser Muslimen außerhalb Pakistans wohnen.

Aber auch im vormaligen Westpakistan gab es Vorwürfe regionaler Unterdrückung. Dies verwundert nicht, wenn man weiß, daß deutlich mehr als die Hälfte der Einwohner Pakistans in nur einer Provinz, im Punjab, wohnen, und weitaus mehr Punjabis in den anderen Provinzen wohnen, als daß es Pashtunen, Sindhis oder Baluchis im Punjab geben würde.<sup>6</sup>

Schon unter den ersten Diktator Ayub Khan (1958-1969) gab es in Baluchistan Widerstand gegen die Zentralregierung und das Militär, eine unmittelbare Folge der Tatsache, daß bereits der Staatsgründer Jinnah die Souveränität des Khan von Kalat nicht anerkannte, und erst die Herrscher Makrans, Kharans und Las Belas zum Abfall von Kalat ermunterte und anschließend (1948) den Anschluß Rest-Kalats durch die Armee erzwang.<sup>7</sup> Unter Bhutto kam es erneut zum Krieg in Baluchistan (1973-1977), den erst Zia-ul Haq beendete.

Im Sind, wo sich die Feudalordnung länger erhielt als sonstwo in Pakistan, sahen die Feudalherren ihren Einfluß durch Einfluß von außen immer mehr bedroht: Die Hindus und Sikh wurden nach 1947 fast vollständig vertrieben und bildeten seitdem in Indien eine einflußreiche Minderheit. Statt dessen kam es zum Zuzug von muslimischen Nicht-Sindhais aus Nord-, Zentral- und Westindien, vor allem nach Karachi und Hyderabad. Die Fertigstellung der Stauwehre und Kanäle am unteren Indus erlaubte die Bewässerung großer, bis dahin nicht ackerbaulich genutzter Flächen und die Einrichtung von Siedlerstellen, die die Regierung an Flüchtlinge und -- nach dem Militärputsch von 1958 -- Militärs, d.h. an Nicht-Sindhais, vergab. 1955 wurde Westpakistan zu einer Einheitsprovinz mit der Hauptstadt in Lahore zusammengefaßt, ein weiterer Machtverlust der Sindhais; ab 1961 wurde die Hauptstadt Pakistans von Karachi nach Rawalpindi und Islamabad verlegt; Sind geriet endgültig politisch ins Abseits. Nachdem die Einheitsprovinz 1970 aufgelöst war und seit 1971 mit Z. A. Bhutto erstmals ein Sindhi an der Spitze der Macht im Lande stand, glaubte man das Rad der Geschichte zurückdrehen zu können. Der Beschluß des Parlaments von Sind, Sindhi zur alleinigen Amtssprache der Provinz zu machen, rief aber den erbitterten Widerstand der Urdu-Sprecher, vor allem in Karachi, hervor, die bis dahin die Geschicke des Staates geleitet hatten und sich für die eigentlichen Pakistani hielten. Mit dem Verlust Ostpakistans hatten sie ihre Rolle als Zünglein an der Waage verloren, die Verlegung der Hauptstadt von Karachi nach Islamabad, d.h. in den Punjab an der Grenze zur NWFP, beraubte sie ihrer Vorrangstellung bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, und in der neu geschaffenen Föderation waren sie die einzige größere Bevölkerungsgruppe ohne eigenes Territorium.

General Zia ul Haq, der Pakistans ersten gewählten Staatschef Zulfikar Ali Bhutto (1971-77) stürzte, und ihm als Kriegsrechtsadministrator und später Präsident folgte (1977-1988), verstand

Hodder and Stoughton. 1986. -- Siddiq SALIK: Witness to surrender. Karachi: Oxford University Press. 1978. -- Lawrence ZIRING: Politics and language in Pakistan: prolegomena 1947-1952. In: Contributions to Asian studies. Sponsored by the Canadian Association for South Asian Studies, Toronto, Canada. 1971.

<sup>6</sup> Heinz AHRENS, Wolfgang-Peter ZINGEL: Interdependenzen zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und regionaler Verteilung in Pakistan. Beiträge zur Südasienforschung. Band 45. Wiesbaden: Franz Steiner. 1978. pp. 549-555.

<sup>7</sup> Inayatullah BALOCH: The problem of "Greater Baluchistan". A study of Baluch nationalism. Beiträge zur Südasienforschung. Band 116. Stuttgart: Franz Steiner. 1987.

es meisterlich, diese Rivalitäten auszunutzen, um sich an der Macht zu erhalten.<sup>8</sup> Die gegen ihn in der Bewegung für die Wiederherstellung der Demokratie (*Movement for the Restoration of Democracy* -- MRD) vereinigte Opposition scheiterte daran (und an der Brutalität des Militärs), daß die PPP, die größte Oppositionspartei, ihre eigenen Wege ging. So wurde die MRD bald am entschiedensten von den Sindhi-Nationalisten getragen, während die in Karachi dominierende MQM bald durch interne Machtkämpfe und Spaltung mit sich selbst beschäftigt war. Eine ähnliche Situation haben wir seit der erneuten Militärherrschaft unter General Musharraf;<sup>9</sup> als Novum haben wir eine weiter zersplitterte Parteienlandschaft, seitdem das Wahlbündnis von sechs islamistischen Parteien bei den Wahlen im Oktober 2002 zur dritten Kraft aufstieg.<sup>10</sup>

Von diesen Zerwürfnissen unbeeindruckt haben wir aber nach wie vor eine Situation, in der die Bürger sich in hohem Maße mit ihrem Staat Pakistan identifizieren, das Land aber zugleich von heftigen inneren Auseinandersetzungen erschüttert wird.

## 1.2 Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen, Umsetzung der Gesetze

Die Kolonialmacht eroberte und regierte Indien mit einer relativ kleinen Anzahl von britischen Soldaten und Bürokraten, unterstützt von indischen Fürsten, Hilfstruppen und Verwaltern. An der Spitze des zivilen Verwaltungsdienstes stand der gut ausgebildete und elitäre *Indian Civil Service*, ursprünglich den Briten vorbehalten, in den aber zunehmend auch Inder aufgenommen wurden. Die Aufnahme in den ICS hing in großem Maße von der Abstammung, der Bildung und einer raschen Auffassungsgabe ab. Die Aspiranten mußten jung und intelligent sein ("young and bright") und eine schwierige Aufnahmeprüfung bestehen. Die Ostindische Compagnie unterhielt ihre eigene Akademie (Haileybury) und beschäftigte einige der bekanntesten Gelehrten ihrer Zeit (z.B. Robert Thomas Malthus). Um eine möglichst straffe Organisation zu erreichen und den esprit d'corps zu fördern, rotierten die Beamten des ICS durch alle Abteilungen und Regionen; sie bildeten das Stahl-Korsett (*steel frame*) Britisch Indiens. Indien und Pakistan übernahmen dieses System, anfangs samt etlicher britischer Beamte, in Pakistan als *Civil Service of Pakistan* (CSP). Zu Beginn der ersten Militärdiktatur umfaßte er etwa 400 Beamte, als ihn Z. A. Bhutto 1973 auflöste etwa 1.300.<sup>11</sup> Seitdem gibt es ein einheitliches Besoldungssystem; die Beamtenschaft verlor aber an Unabhängigkeit. Bhutto ermöglichte auch

<sup>8</sup> Die Macht im Staate wechselte wiederholt zwischen den Spitzenämtern: An der Spitze des Staates stand von der Unabhängigkeit (1947) bis zur Verabschiedung der ersten Verfassung (1956) ein General-Gouverneur, danach ein Präsident bzw. ein Chief Martial Law Administrator (CMLA). Bhutto folgte General Yahya Khan 1971 als Kriegsrechtsadministrator, bevor er ins Amt des Präsidenten überwechselte. Erst mit Inkrafttreten der (dritten) Verfassung 1973 ging die Macht auf den Premierminister (wieder Bhutto) über. 1977 setzte sich General Zia ul Haq als CMLA an die Spitze des Staates, änderte die Verfassung (*Eighth Amendment*, 1985) und übernahm das wieder mächtige Präsidentenamt. 1998 wurde dieser Verfassungszusatz wieder aufgehoben, 1999 übernahm General als *Chief Executive* die Macht und erhob sich zum wieder mächtigen Präsidenten. Vgl. ausführlicher: Wolfgang-Peter ZINGEL: Pakistan. In: Dieter Nohlen, Florian Grotz, Christof Hartmann (eds.): Elections in Asia and the Pacific: A data handbook. Vol. I: Middle East, Central Asia and South Asia. Oxford: OUP. 2001. pp. 661-695.

<sup>9</sup> Iftikar H. MALIK: Pakistan in 2001: The Afghan crisis and the rediscovery of the frontier state. In: Asian Survey. 42(January/February 2002)1. pp. 204-212. -- Wolfgang-Peter ZINGEL: Pakistan: Militärherrschaft ohne Ende? In: Joachim Betz, Stefan Brühne (Hrsg.): Jahrbuch Dritte Welt 2001. München: Beck. 2001. pp. 116-130.

<sup>10</sup> Eine ausführliche Berichterstattung über die Wahlen 2002 findet sich in den monatlich erscheinenden Zeitschriften Herald und Newline, beide Karachi..

<sup>11</sup> Craig BAXTER, Yogendra K. MALIK, Charles H. KENNEDY, Robert C. OBERST: Government and politics in South Asia. 4th ed. Boulder: Westview. 1998 (1987). pp. 213-215.

den Seiteneinstieg (*lateral entrance*) in großem Umfang, eine Maßnahme, die von Zia ul Haq wieder abgeschafft wurde.<sup>12</sup> Keine der Zivilregierungen, die nach Zia an die Macht kamen, konnte sich eine volle Legislaturperiode im Amt halten. Nach wie vor wird das Land von seinen Bürokraten regiert, jetzt wieder auf Anweisung des Militärs.

Als Besonderheit Pakistans ist der Legalismus zu sehen, der alle undemokratischen Machtübernahmen begleitete. Der derzeitige Präsident hat sich selbst in dieses Amt befördert, nachdem er sich lange mit einem Titel eines *Chief Executive* begnügt hatte, den es in der Verfassung gar nicht gibt.<sup>13</sup> Er mochte nicht auf einen Anschein von Demokratie verzichten und veranstaltete im Frühjahr 2002 ein Referendum, das ihn im Amt bestätigen sollte. Über die Wahlbeteiligung und die Stimmenanteile gibt es höchst widersprüchliche Angaben, das Ziel der Veranstaltung, die Macht des Generals zu stärken, wurde jedenfalls nicht erreicht. Die Machtübernahme durch das Militär im Jahre 1999 ist von den obersten Gerichten gebilligt worden, sie verpflichteten die Militärmachthaber aber binnen drei Jahren allgemeine Wahlen durchzuführen. Diesem Auftrag ist die Militärregierung nachgekommen; die Parlamentswahlen vom Oktober 2002 litten aber unter erheblicher Einflußnahme im Vorfeld der Wahlen, die erhebliche Zweifel an der Einstufung durch internationale Beobachter als "relativ frei und fair" herausfordern. Die in der Öffentlichkeit geäußerte Kritik der EU-Wahlbeobachter an den Umständen der Wahl (veraltete Wählerverzeichnisse, Ausschluß von Kandidaten, Auszählungsmodus, Behinderung von Frauen)<sup>14</sup> hat zu scharfen Reaktionen in Pakistan geführt.<sup>15</sup>

Die Qualität der Rechtsprechung wird vor allem auf der untersten Ebene beklagt. Besonders groteske Entscheidungen, etwa in Fällen, in denen den Angeklagten Blasphemie oder Ehebruch vorgeworfen wird und die Todesstrafe droht, werden immer wieder in der (pakistanischen) Presse gegeißelt; vor den höheren Gerichten haben sie meist keinen Bestand, zuweilen greift auch die Regierung ein, wie z.B. im Fall einer Massenvergewaltigung und bevorstehenden Zwangsverheiratung junger Mädchen mit alten Männern, die von einem Dorfgericht beschlossen und zum Teil auch exekutiert wurden.<sup>16</sup>

### 1.3 Rechtstaatlichkeit

Die gerade angesprochenen Fälle zeigen, daß es sich in erster Linie um eine Frage der Rechtssicherheit und Rechtsbilligkeit, als um Mängel höchstrichterlicher Entscheidungen handelt. Strafanzeigen und Anklagen werden auch immer wieder als politisches Mittel eingesetzt. So wurde etwa der Prozeß gegen den früheren Ministerpräsidenten Z. A. Bhutto, der mit seiner Verurteilung zum Tode und Hinrichtung endete, von ausländischen Beobachtern als Farce eingestuft. Die Führer der drei größten Parteien befinden sich zur Zeit im Ausland, weil

<sup>12</sup> Craig BAXTER, Yogendra K. MALIK, Charles H. KENNEDY, Robert C. OBERST: Government and politics in South Asia. 4th ed. Boulder: Westview. 1998 (1987). p. 218.

<sup>13</sup> The President's Succession Order, 2001. Chief Executive Order No. 3 of 2001. An order to provide for succession to the office of the President. Abgedruckt in: [www.pakistani.org/pakistan/constitution/post\\_12oct99/...](http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/post_12oct99/...)

<sup>14</sup> Nasir IQBAL: Observers term polls seriously flawed. In: Dawn. Karachi. October 13, 2002. [www.dawn.com](http://www.dawn.com)

<sup>15</sup> Pakistan protests to EU observers' report. In: Dawn. Karachi. October 22, 2002. [www.dawn.com](http://www.dawn.com)

<sup>16</sup> Der "Meerwala gang rape case" trug sich im Distrikt Mianwali im Punjab im Juni 2002 zu. Nadeem SAEED: A panchayat's verdict. In: Herald. Karachi, 33(Aug 2002)8. pp. 28-31.

sie entweder nach einer Verurteilung zwangsexiliert wurden, als Verurteilte bei Einreise die Inhaftierung befürchten müssen oder sich vor Gericht verantworten müßten.

Im Bericht über die Lage der Menschenrechte der US-Regierung wird ausführlich über die zunehmende Zahl von Menschenrechtsverletzungen berichtet.<sup>17</sup>

## 1.4 Rolle der Wahlen

Die Parlamentswahlen vom Oktober 2002 stehen in der traurigen Tradition einer "gelenkten" Demokratie. Die Regierenden des Landes haben Wahlen entweder verhindert oder aber durch massive Beeinflussung zur Farce werden lassen. Soweit Wahlen stattfinden konnten, waren die Begleitumstände und unmittelbaren Folgen zuweilen traumatisch; selten haben sich die in den Wahlen unterlegenen Politiker und Parteien in die Rolle einer (konstruktiven) Opposition gefügt. Damit steht Pakistan in deutlichem Kontrast zu Indien, das aus demselben Kolonialgebiet hervorging, sich aber seiner demokratischen Tradition als "größte Demokratie" (weil volkreichste) rühmt und bereits mehrfach einen durch Wahlen herbeigeführten Regierungswechsel ohne größere politische Turbulenzen überstanden hat. Bangladesch hat dagegen das unrühmliche pakistanische Erbe fortgesetzt und tut sich noch immer mit der Umsetzung seiner Wahlergebnisse schwer.

Das Wahl-Debakel Pakistans ist im historischen Kontext zu sehen:<sup>18</sup> Nach der Unabhängigkeit (1947) dauerte es 23 Jahre, bis die ersten allgemeinen und freien Wahlen zur Nationalversammlung 1970 abgehalten werden konnte, organisiert ausgerechnet von einer Militärregierung (unter General Yahya Khan), die dem massiven politischen Druck nachgeben mußte. Der Wahl gingen einschneidende Verfassungsänderungen voraus, insbesondere die Föderalisierung des Landes, die Auflösung der zwangsvereinigten "One Unit", der Provinz Westpakistan, und die Verteilung der Sitze in der 300-köpfigen Nationalversammlung entsprechend den Bevölkerungsanteilen der Provinzen. Die verbreitete Unzufriedenheit mit der Regierung führten zu verbreitetem Protest vor allem in Ostpakistan, der schließlich zum Sturz der Militärregierung des "Präsidenten" Ayub Khans (1969) führte und zu den Wahlen 1970. Die Weigerung der politischen und militärischen Führung, das Wählervotum anzuerkennen, hat schließlich zum Zerschlagen des Staates geführt. "Selbstbestimmung" und "Teilung" haben den Staat Pakistan 1947 entstehen und 1971 zerschlagen lassen. Die Erinnerung an diese beiden Zäsuren der pakistanischen Geschichte ist für viele Bürger traumatisch und in der politischen Diskussion -- auch unausgesprochen -- immer präsent.

Deshalb in aller Kürze die weitere Entwicklung dieses Konflikts: Kurz vor dem Wahltermin kam es im Herbst 1970 zur größten Flutkatastrophe des Jahrhunderts, der etwa 300.000 Menschen zum Opfer fielen. Die zu spät einsetzende und unzureichende Hilfe, so der Vorwurf, wurde als weiteres Indiz für die systematische Benachteiligung Ostpakistans gesehen, der Vorwurf keine guten Muslime zu sein, kränkte die Bengalen zudem. Als Ergebnis eines polarisierten Wahlkampfes und verstärkt durch das in Pakistan herrschende Mehrheits-Wahlsystems errang die Awami Liga (Volks-Liga) von Sheikh Mujibur Rahman 160 der 162 Sitze Ostpakistans und damit die Mehrheit der Sitze in der Nationalversammlung. Weder das Militär, noch der in Westpakistan, wenn auch weniger

<sup>17</sup> U.S. Department of State: Pakistan. Country Reports on Human Rights Practices - 2001. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. March 4, 2002. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/sa/8237.htm>

<sup>18</sup> Wolfgang-Peter ZINGEL: Pakistan. In: Dieter Nohlen, Florian Grotz, Christof Hartmann (eds.): Elections in Asia and the Pacific: A data handbook. Vol. I: Middle East, Central Asia and South Asia. Oxford: OUP. 2001. pp. 661-695.

beeindruckend, obsiegende Zulfikar Ali Bhutto mit seiner Pakistan People's Party (PPP), waren bereit, dem eindeutigen Wahlsieger Mujib die Regierung zu überlassen. Mujib war nämlich mit einem 6-Punkte-Programm angetreten, das eine weitestgehende Autonomie Ostpakistans verlangte, praktisch bis auf die Verteidigungs- und Währungspolitik. Da Bhutto's PPP nur in den beiden größeren der vier Provinzen Westpakistans, nämlich im Punjab und im Sind, die Mehrheit errungen hatte, konnte Mujib auch auf breite Zustimmung im Senat, der Vertretung der Provinzen hoffen. Die Hinhalte- und Verschleppungstaktik des Militärs, das -- wohl in Absprache mit Bhutto -- eine konstituierende Sitzung des Parlamentes (das in Dhaka seinen Sitz haben sollte) verzögerte, wurde in Ostpakistan als Versuch der Militärregierung gesehen, die Wahlentscheidung zu ignorieren. In der Nacht vom 25. zum 26. März 1970 rückte das Militär in Ostpakistan aus, verhaftete die führenden Politiker, einschließlich Mujibs, und Intellektuellen, und ermordete systematisch viele von ihnen, vor allem in der Universität Dhaka. Es folgte ein monatelanger Bürgerkrieg, in dem bis zu drei Millionen Menschen umkamen, bis zu zehn Millionen nach Indien flüchteten. Schließlich kam es zur militärischen Auseinandersetzung mit Indien, das sich zuvor sowjetischer Unterstützung versichert hatte, zur blamablen Kapitulation der pakistanischen Truppen in Ostpakistan und zur Unabhängigkeit Bangladeschs. Die Ereignisse, die hier nur skizziert werden konnten, sind von fast der selben Bedeutung für das Krisenbewußtsein in Pakistan wie die Staatsgründung, auch wenn sie in der Diskussion weniger thematisiert werden.

Dies liegt einfach daran, daß die Staatsgründung und die vorangegangene Teilung Indiens in Pakistan allgemein als historischer Triumph verstanden werden, bescherten sie doch der "muslimischen Nation" Indiens den lang ersehnten eigenen Staat. Die Teilung Pakistans 1971 bedeutete dagegen das Scheitern des Anspruchs, den Muslimen Indiens Heimat und Schutz bieten zu können: Die indische Regierung beansprucht mehr muslimische Bürger zu haben als Pakistan und läßt den Alleinvertretungsanspruch Pakistans auch deshalb nicht gelten, weil Indien gerade zum dritten Mal einen Muslimen zu seinem Präsidenten gewählt hat (der zudem als "Vater des indischen Raketenprogramms" gilt).

Die nächste Wahl zur Nationalversammlung fand 1977 statt und war in ihren Folgen ebenfalls desaströs. Bhutto war von Yahya Khan unmittelbar nach der pakistanischen Kapitulation als Kriegsrechtsadministrator eingesetzt worden, bevor er in das Amt des Präsidenten und -- nach der Verfassungsänderung (1972 Interimsverfassung, 1973 dritte Verfassung) -- in das des Ministerpräsidenten überwechselte. Ironie der Geschichte: der erste gewählte Ministerpräsident übernahm schließlich wieder die Kriegsrechtsadministration (in den großen Städten), nachdem der Versuch, sich in den Wahlen bestätigen zu lassen fehlschlug. Nach Ansicht von Wahlbeobachtern hätte er die Wahlen auch ohne die massiven Wahlfälschungen gewonnen, nicht aber eine qualifizierte Mehrheit, die er für die von ihm anvisierten Verfassungsänderung benötigte.

Bereits 1973 hatte er sich als schlechter Demokrat erwiesen, als er die Oppositionsregierungen in den beiden kleineren Provinzen (Baluchistan, NWFP) entließ, und damit einen Bürgerkrieg in Baluchistan vom Zaune brach. Der lautstarke Protest gegen die Wahlfälschungen führte von allem in Karachi zur Lähmung des öffentlichen Lebens. In dieser Hochburg der Opposition konnte man es sich nicht vorstellen, daß das eigene Ergebnis diametral vom Ergebnis im Rest des Landes abweichen sollte. Bhuttos Eingeständnis von Wahlfälschungen und das Versprechen von Neuwahlen reichten nicht. Am 5.7.1977 übernahm die Armee unter General Zia ul Haq die Macht. Bhutto wurde später unter Mordanklage gestellt, nach einem von ausländischen Beobachtern als Farce eingestuften Prozeß zum Tode verurteilt und trotz internationalen Protests 1979 hingerichtet.

Die Militärherrschaft Zia ul Haqs begann drakonisch, begleitet vom Versuch Pakistan zu einem "islamischen Staat" zu machen und ihm eine "islamische Wirtschaftsordnung" zu geben. Aus der zeitweiligen außenpolitischen Isolation wurde Pakistan durch den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan im Dezember 1979 befreit: Pakistan wurde zum "Frontstaat" und -- nach dem Sieg Wahlsieg Ronald Reagans in den US-Präsidentschaftswahlen -- zum Empfänger massiver

Wirtschafts- und Militärhilfe. Wie bereits der erste Diktator, Ayub Khan, führte Zia als erstes Kommunalwahlen durch, als reine Persönlichkeitswahlen, die Parteien waren verboten. 1985 wurde schließlich eines Majlis-e-Shoora, eine beratende Versammlung, gewählt, ebenfalls auf Persönlichkeitsbasis (*non-party basis*).

Ob die für 1988 anberaumten Wahlen durchgeführt worden wären, wenn Zia noch am Leben geblieben wäre (er starb am 17.8. unter mysteriösen Umständen bei einem Flugzeugabsturz), mag bezweifelt werden. Jedenfalls fanden im nächsten Jahrzehnt vier Wahlen zur Nationalversammlung statt, die abwechselnd Benazir Bhutto, die Tochter Zulfikar Ali Bhuttos, und Nawaz Sharif, der Führer der Muslim Liga, gewannen. Keine Regierung erlebte eine volle Amtszeit; entweder wurden sie vom Präsidenten aus dem Amt entfernt, oder wie die letzte Regierung (Nawaz Sharif) von einer Militärregierung abgesetzt. "Präsident" Musharraf versucht wie Zia eine Regierung wählen zu lassen, die er nach Belieben kontrollieren kann. Die Führer der beiden größten Parteien wurden von der Wahl ausgeschlossen; beide müssen, ebenso wie der Führer der MQM, Altaf Hussein, befürchten, bei einer Rückkehr aus Ausland, verhaftet zu werden.

Unter dem Eindruck der Geschichte der durchweg mit kleineren und -- zumeist -- größeren Turbulenzen verbundenen Wahlen, fällt es schwer, von Wahlen einen stabilisierenden Einfluß auf die politische Entwicklung des Landes zu erwarten. Einer der Gründe reicht weit vor die Gründung des Staates zurück: Bekanntlich ist Politik in Südasien stark personalisiert. Große Hoffnungen werden auf Persönlichkeiten mit hohem Bekanntheitsgrad gesetzt; diese Hoffnungen werden auch auf ihre Familien übertragen. So erklären sich auch die vielen Frauen an der Spitze der Staaten und politischen Bewegungen.<sup>19</sup> Mehr noch als der Indian National Congress, der später von den Nehrus (Motilal, Jawaharlal) und Gandhis (Indira, Rajiv, Sonia) beherrscht wurde, kann bei der Muslim Liga und später der PPP kaum von innerparteilicher Demokratie gesprochen werden. Zugleich sind die Parteien aber von heftigen innerparteilichen Fraktionskämpfen gekennzeichnet. Abspaltungen von den Parteien sind an der Tagesordnung und werden -- mangels ideologischer Differenzen -- durch Anhängen des Namens des jeweiligen Führers an den Parteinamen gekennzeichnet. Das Mehrheitswahlsystem begünstigt einen politischen Opportunismus, der sich darin äußert, das Politiker häufig die Partei wechseln (*floor crossing*), ein Brauch, den man in Pakistan durch Verfassungsänderung einzudämmen versucht hat. Ein Politikverständnis, das Mehrheitsentscheide mit Mehrheitsdiktatur gleichsetzt, hat weiter dazu geführt, daß die Öffentlichkeit geringes Vertrauen in die demokratische Institutionen hat. Trotzdem verfangen Aufrufe zum Wahlboykott nur selten.<sup>20</sup>

### **1.5 Stabilisierende/destabilisierende Rolle der Parteien, der Opposition und der Nichtregierungsorganisationen**

Am Anfang der parlamentarischen Entwicklung Pakistans standen zum einen die 1906 gegründete Muslim Liga als treibende Kraft bei der Forderung nach einem eigenen Staat der Muslime Indiens und zum anderen die Parlamente Britisch-Indiens und der vier Provinzen, die

<sup>19</sup> Fatima Jinnah, die Schwester Mohammed Ali Jinnahs, kandidierte gegen Ayub Khan bei den Präsidentschaftswahlen; Nusrat Bhutto, die Frau resp. Witwe Zulfikar Ali Bhuttos, rückte nach der Inhaftierung ihres Mannes zur Führerin der PPP auf, zusammen mit Benazir Bhutto, die zweimal Ministerpräsidentin wurde.

<sup>20</sup> Über die Höhe der Wahlbeteiligung bei den beiden Wahlen 2002 gehen die offiziellen Angaben der Regierung und die Einschätzung von Beobachtern weit auseinander.



teilweise oder ganz an Pakistan fielen. In den Fürstenstaaten und Stammesgebieten gab es keine Parlamente. Einen politischen Vorläufer Pakistans gab es nicht, die beiden größten Provinzen Indiens, Punjab und Bengalen wurden selbst geteilt; fast alle Hindus und Sikhs flüchteten aus dem westlichen Landesteil Pakistans oder wurden vertrieben. 1946 war ein letztes Mal in Britisch-Indien gewählt worden. Die Abgeordneten, die für Pakistan votierten, bildeten die verfassungsgebende Versammlung (*Constituent Assembly*), die sich jahrelang vergeblich um einen Verfassungsentwurf bemühten, bis sie vom Generalgouverneur 1954 durch eine neue Versammlung ersetzt wurden, die sich endlich 1956, neun Jahre nach der Unabhängigkeit, auf eine Verfassung einigen konnte; eine Volksabstimmung fand nicht statt. Bereits 1958 wurde die Verfassung nach der Machtübernahme durch das Militär aufgehoben ("abrogated"). Die Provinzparlamente im Punjab, Sindh und NWFP (Baluchistan war Chief Commissioner's Province) entwickelten wenig Leben und werden in der Literatur kaum erwähnt; 1955 wurde Westpakistan zur *One Unit* zusammengefaßt.

In den folgenden elf Jahren herrschte das Militär. So konnten sich keine demokratischen Parteien entwickeln. Parteien -- selten in die demokratische Pflicht gezwungen -- überboten und überboten sich unter solchen Umständen oft mit Forderungen. So auch die PPP, deren Anführer Bhutto -- kurz zuvor noch einer der wichtigsten Minister Ayub Khans -- versprach, daß Pakistani notfalls "Gras essen" würden, als Indien gegenüber nachzugeben und "tausend Jahre" gegen Indien kämpfen würden. Die sozialpolitische Programmatik ("Islamischer Sozialismus") schlug sich nach der Machtübernahme in eine wirtschaftspolitische Regulierungswut um, von denen Pakistans Wirtschaft bis heute nicht richtig erholt hat.

Was die Opposition einte, war das Verlangen, die Militärregierung aus dem Amt zu jagen und nach Möglichkeit zu beerben. Nach nur drei Jahren im Amt entschied sich Bhutto zu einem Kurswechsel; er stürzte sich jetzt immer mehr auf die Kräfte, die er einst wortreich bekämpft hatte, zumal die großen landbesitzenden Familien. Opposition erwuchs ihm vor allem von den Muslim-Parteien wie der Jamaat-i-Islam. Die JI ist bekanntlich straff organisiert und veranstaltet -- als einzige der Parteien -- regelmäßig innerparteiliche Wahlen (über deren Qualität dem Verfasser allerdings nichts bekannt ist). Keine dieser Parteien hat je viele Mandate erringen können. Daraus wird immer wieder der falsche Schluß gezogen, daß sie keinen politischen Rückhalt hätten. Dabei wird zweierlei übersehen: Zum einen die Tatsache, daß in Pakistan Mehrheitswahlrecht gilt, das kleine überregionale Parteien benachteiligt, und zum anderen der Umstand, daß auch analphabete Wähler ihr Chancen realistisch einschätzen und strategisch wählen können: sie geben ihre Stimme also keiner Partei, der sie keinerlei Chancen einräumen. Diese Einschätzung hat sich bei den Parlamentswahlen 2002 bewahrheitet: Das geschlossene Auftreten der islamistischen Parteien hat sie erstmals als realistische Alternative zu den großen "Wahlvereinen" erscheinen lassen, und sie haben auf Anhieb 40 Mandate errungen.

Zia ulHaq hatte sich zur Absicherung seiner Macht und auch um seine religiösen Vorstellungen durchzusetzen (sein Vater war Militärggeistlicher) vor allem auf die JI gestützt. Dieser Umstand hat vor allem im Ausland Befürchtungen geweckt, das Militär werde von der JI kontrolliert. Tatsächlich war es wohl umgekehrt. Für diese Einschätzung spricht die Tatsache, daß Zia über das Ministerium für religiöse Angelegenheiten eine stärkere Kontrolle des Klerus, der Moscheen und der Heiligschreine durchsetzte, etwa durch eine staatliche Besoldung der Mullahs und der Kontrolle der Finanzen (etwa des Spendenwesens). Durch die Machtübernahme Zias geriet die PPP in die Opposition, die sie auch mit terroristischen Mitteln und Unterstützung im Ausland

(Afghanistan, Indien) verfolgte.<sup>21</sup> Eine zweite Säule der Opposition war die Bewegung für die Wiederherstellung der Demokratie (MRD), zu der sich eine ganze Reihe von Parteien und Gruppen zusammengeschlossen. Noch heute wird spekuliert, ob die Opposition nicht wirkungsvoller gewesen wäre, wenn die PPP sich stärker in die MRD integriert hätte.

Zur stärksten Gruppe in der MRD wurde die MQM, die ursprünglich aus einer Studentenvereinigung hervorgegangen war. Gerade im Sind hatte man größte Hoffnungen auf Zulfikar Ali Bhutto gesetzt; die Auflösung der verhaßten One Unit versprach endlich größere Chancen für die Sindhis, die sich immer im politischen Abseits sahen. Als Ausdruck des erstarkten Sindhi-Nationalismus beschloß 1972 das Parlament von Sind Sindhi als alleinige Regionalsprache zu erklären. Die Reaktionen unter den Urdu-Sprechern im Sind hätte nicht größer sein können, zumal in Karachi, der einzigen Urdu-sprechenden Stadt (mehrheitlich) Pakistans. Nach blutigen Unruhen wurde festgelegt, daß Sindhi und Urdu beide offizielle Regionalsprachen wären. Die Abspaltung Bangladeschs kurz zuvor hatte keineswegs zu einer Festigung der Stellung der Urdu-Sprecher in Rest-Pakistan geführt. Vielmehr wird seitdem die Hegemonie des Punjab beklagt. In dieser Provinz wohnen zwar mehr als die Hälfte der Einwohner Pakistans, und noch mehr Pakistani sprechen Punjabi, da Punjabi in seinen verschiedenen Dialekten auch in der NWFP (Hindko), im Sind (Siraiki - auch als eigene Sprache verstanden) und in Baluchistan (Punjabis in Quetta) gesprochen wird. Punjabi wird aber, anders als Urdu und Sindhi, so gut wie nicht geschrieben, so daß die Ängste der Urdu-Sprecher weniger ihrer Sprache, als den mit den Sprachkenntnissen verbundenen wirtschaftlichen Weiterungen gelten. Soweit "Landeskinder" (*sons of the soil*) bei der Einstellung bevorzugt werden, schrumpfen die Chancen der Urdu-Sprecher auf Einstellung in den Staatsdienst selbst in "ihrem" Staat Sind. Ohnehin hat Karachi, anfangs nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das politische Zentrum Pakistans, durch die Verlegung der Hauptstadt in den Norden an Bedeutung verloren, so daß die MQM seit den achtziger Jahren die höchst konkreten Ängste und Befürchtungen der Urdu-Sprecher repräsentiert. Angeblich mit Rückendeckung und Hilfe der Militärregierung kam es zur Spaltung der MQM. Seitdem werden die Richtungskämpfe, die zeitweise zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen in Karachi führten, mit äußerster Schärfe und Brutalität ausgetragen. Ohne große Unterstützung der PPP und angesichts einer mehr und mehr mit inneren Kämpfen beschäftigten MQM wurde die Bewegung für ein Land der Sindhis (Sindhu Desh) zur stärksten Gruppe innerhalb der MRD, die Bewegung verlor damit ihren nationalen Anspruch.

Von 1988 bis 1999 erlebte Pakistan seine längste Phase der Demokratie. Die Zeit ist fast identisch mit der Zeit zwischen dem Genfer Abkommen und dem Ende der sowjetischen Besetzung in Afghanistan (1989) und dem "Krieg gegen den Terrorismus" (2001). Es ist auch die Zeit der zunehmenden Kämpfe in Kaschmir (seit 1989) und der nuklearen Hochrüstung in Indien und Pakistan, die in den Atomversuchen beiden Ländern 1998 gipfelte. Erstmals haben wir seitdem die Situation, daß zwei benachbarte Atommächte in einen permanenten Grenzkrieg von zum Teil erheblicher Intensität verwickelt sind. Hier schreckt auch nicht die Angst vor einer massiven Vergeltung. Bis sich die Wahrnehmung der damit verbundenen Gefahren für den Weltfrieden nicht mehr vermeiden ließ (daß Indien und Pakistan über Nuklearwaffen verfügen galt seit Jahren als offenes Geheimnis), war Pakistan von geringem Interesse für das Ausland. Der "Frontstaat" verlor binnen kürzestem die internationale Unterstützung und wurde wegen seiner Atompläne mit Wirtschaftssanktionen belegt (wie bereits 1979).<sup>22</sup>

Pakistan seinerseits nutzte die Gelegenheit sich wenigstens auf einer Seite von einer dauerhaften militärischen Bedrohung zu befreien und griff seinerseits in die Innenpolitik Afghanistans ein: erst auf Seiten der *mujahiddin*, und als diesen keine Kontrolle des ganzen Landes gelang (wichtig für den Bau einer Pipeline von Turkmenistan ans Arabische Meer), auf Seiten der Taliban.

<sup>21</sup> Raja ANWAR: The terrorist prince: the life and death of Murtaza Bhutto. London: Verso. 1997.

<sup>22</sup> Wolfgang-Peter ZINGEL: The economic fallout of nuclear tests and sanctions in South Asia. In: B. M. Jain and Eva-Maria Hexamer (eds.): Nuclearisation in South Asia: reactions and responses. Jaipur: Rawat. 1999. pp. 153-161.

In der Kuwait-Krise 1990/91 war die Öffentlichkeit eher auf Seiten des Irak als auf Seiten der offiziell verbündeten Allianz (USA, Saudi-Arabien, Kuwait etc.). Jetzt gewannen die Taliban rasch breite Bewunderung in Pakistan. Bei aller Ablehnung der Terrorakte in den USA, gibt es doch gerade in Pakistan viele Menschen, die es nicht als erweisen ansehen, daß daran die Taliban Schuld seien. Zugleich sind viele von den beiden großen Parteien und ihren Führern, deren Auseinandersetzung ein Jahrzehnt lang die politische Szene beherrschte enttäuscht. Deshalb hatte die Armee bei ihrem Militärcoup 1999 auch die Unterstützung derer, deren Hoffnungen eigentlich auf einer Zivilregierung lagen. Inwieweit das Militär diese Unterstützung verloren hat, läßt sich nicht genau einschätzen. Allerdings erinnern viele Maßnahmen zu sehr an Ayub Khan und Zia ul Haq, so daß die Versprechungen einer Rückkehr zur Demokratie wohl kaum ernst genommen werden.

NGOs spielen in Pakistan nur dann eine geringe Rolle, wenn man die muslimischen und islamistischen Organisationen unberücksichtigt läßt. Ableger von "internationalen" NGOs sind in Pakistan nicht so häufig anzutreffen wie in vielen anderen Ländern, weil die christlichen Kirchen oder die Gewerkschaften hier weniger bedeutend sind. "Nationale" NGOs, die ihren Ursprung in Pakistan haben und sich auch dort finanzieren, gibt es auch, sie werden aber vom (westlichen) Ausland kaum wahrgenommen. Dies gilt noch mehr für die religiösen, muslimischen NGOs, über die wenig bekannt ist. Das ist bedauerlich, weil der Mangel an Information zu Fehleinschätzungen führt, wie sie bei der Diskussion der Tätigkeit der Medressen verfolgt werden können. Die Medressen haben eine lange Tradition und lassen sich nicht in ein einheitliches Schema einordnen. Sie konnten ihre Bedeutung auch nur deswegen erreichen, weil die Regierungen es in Pakistan unterliessen, allen Kindern des Landes wenigstens eine Grundschulausbildung und/oder ein Heim zu garantieren.<sup>23</sup> Das verstärkte Engagement muslimischer/islamistischer NGOs ließ sich bereits nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan verfolgen, als Organisationen aus islamischen Ländern, vor allem aus Saudi-Arabien, ihre eigenen Flüchtlingscamps entlang der afghanischen Grenze errichteten. Damals flossen die Hilfsgelder generell reichlicher; viele NGOs entstanden auch aus der Initiative einzelner Personen, die Gelder in kleinen lokalen Projekten einsetzten, häufig ihrem Heimatdorf, ohne daß sich nachhaltige Strukturen bilden konnten. Nach Ende des (russischen) Afghanistan-Krieges ließ das Interesse der Industrieländern an Pakistan nach; im Vergleich zur Hilfe aus den islamischen Ländern ging ihr Einfluß auf die NGOs vermutlich zurück; über das finanzielle Engagement arabischer Geber im NGO-Bereich sind aber keine Zahlen bekannt.

## 1.6 Stabilisierende/destabilisierende Rolle des Militärs und der Polizei

Welche überragende Rolle das Militär in Pakistan spielen sollte, war zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit nicht abzusehen. Die Briten hatten nur wenige Truppen aus Europa mitgebracht und ihr indisches Imperium mit Hilfe von verbündeten indischen Fürsten und indischen Söldnern erobert und gegen Aufständische behauptet. In der Unabhängigkeitsbewegung spielte die Armee keine (größere) Rolle, nachdem der Aufstand von 1857 -- mit indischen Hilfstruppen -- niedergeschlagen worden war. In der *Indian National Army*, die auf Seiten der Achsenmächte kämpfte und beim Aufstand der Marine spielten Muslime keine besondere Rolle. Punjabis und Pashtunen zählten für die Briten zu den "kriegerischen Rassen" und waren in der britisch-indischen Armee wohlgelitten. Auf dem Margalla-Paß auf der Straße von Islamabad/Rawalpindi nach Peshawar steht heute noch das Nicholson-Monument, das Major Nicholson ehrt, der -- zusammen mit seinen indischen -- Truppen maßgeblich an der Niederschlagung der "Meuterei" von 1857 beteiligt war. Die

<sup>23</sup> Wolfgang-Peter ZINGEL: Alleviating urban poverty: the Pakistan way. In: Manpower journal. New Delhi. 34(Oct-Dec 1998)3, pp. 127-147.

pakistanische Armee ging aus der Aufteilung der britisch-indischen Armee hervor. Obwohl sie keinen Anteil an der Erlangung der Unabhängigkeit hatte, wurde sie bald als Garant der Unabhängigkeit gesehen, so sehr hatte man ein Scheitern des neuen Staates befürchtet. Im ersten Kaschmir-Krieg unterstand die pakistanische Armee noch britischen Befehlshabern, die sich weigerten ohne Befehl ihres Oberkommandos in New Delhi auszurücken. Kaum daß der Waffenstillstand zum 1.1.1949 in Kraft trat, drohte erneut Krieg mit Indien: Dieses Mal ging es um die Verteilung des Indus und seiner Nebenflüsse im Punjab (= fünf Wasser), die in Indien entspringen oder deren Oberläufe indisches Territorium durchfließt (Indus, Sutlej). Die Kriegsgefahr konnte erst abgewendet werden, als es mit internationaler Vermittlung und Unterstützung zu einer Einigung über die Aufteilung des Wassers im Indus-Vertrag von 1960 kam. Es galt auch die Ansprüche Afghanistans auf "Pashtunistan", d.h. auf die nicht näher bezeichneten Gebiete rechts des Indus, abzuwehren. 1965 kam es zum Krieg mit Indien, erst über den Streit um ölhöfliche Gebiete im Rann von Kutch und dann in Kaschmir und entlang der Grenze im Punjab. Der Krieg kam durch amerikanische und sowjetische Intervention zum Ende; der Krieg 1971 schließlich führte zur Teilung des Landes. Der Verlust des halben Landes wird weniger der Armee (oder Z.A. Bhutto) angelastet als der damaligen militärischen Führung (vor allem General Yahya Khan) und einer internationalen Konspiration unter Führung Indiens.

Die Perzeption einer permanenten existentiellen Bedrohung des Staates hat zur Aufwertung und Überhöhung des Militärs geführt, das als Staat im Staate dessen Ressourcen in einem Maße in Anspruch nimmt, das den Bestand ebendieses Staates nachhaltig gefährdet.<sup>24</sup> Um die hohen Militärausgaben überhaupt finanzieren zu können, hat sich der Staat im In- und Ausland derart verschuldet, daß der Schuldendienst inzwischen mehr Mittel absorbiert als die Militärausgaben.<sup>25</sup> Zusammen beanspruchen sie praktisch die gesamten laufenden Staatseinnahmen -- weit mehr als die Sozialaufgaben, so daß schon lange von Überrüstung gesprochen wird. Die Wirtschaftssanktionen nach den Atomtests trafen Pakistan weit mehr als Indien, so daß eine Situation drohte, in der auch bei Vernachlässigung aller zivilen Aufgaben die finanziellen Mittel für die Finanzierung des Militärapparats nicht mehr ausgereicht hätten. Um einen finanziellen Kollaps des Landes, ein Zusammenbrechen der inneren Ordnung und damit der Sicherheit in der Region zu verhindern, stellten die Geber ein Mindestumfug an Hilfe sicher, auch auf die Gefahr, daß damit der notwendige "Schuß vor den Bug", der Pakistan zu einer Revision seiner Ausgabenpolitik gezwungen hätte, erst einmal unterblieb.

Die Ereignisse des 11. Septembers 2001 haben (vorerst) zu einer grundlegenden Besserung für die pakistanische Regierung geführt: Hilfe steht wieder reichlich zur Verfügung,<sup>26</sup> alte Schulden wurden erlassen oder umgeschuldet, der pakistanischen Exportwirtschaft wurden Konzessionen gemacht. Zugleich haben Pakistani Vermögen in großem Stil in die Heimat transferiert und damit die Devisenbestände auf eine Rekordhöhe gebracht,<sup>27</sup> ungeachtet der Tatsache, daß die Regierung 1998 die Devisenguthaben ihrer Bürger erst einfroren und dann zu einem ungünstigen

<sup>24</sup> Zum Thema Überrüstung in Pakistan: Wolfgang-Peter ZINGEL: Pakistan. In: Veronika Büttner, Joachim Krause (Hrsg.): Rüstung statt Entwicklung? Sicherheitspolitik, Militärausgaben und Rüstungskontrolle in der Dritten Welt. Internationale Politik und Sicherheit Band 45. Baden-Baden: Nomos. 1995. pp. 160-183.

<sup>25</sup> Nach Angaben von UNDP erreichten die staatlichen Ausgaben für den Schuldendienst und das Militär im Jahre 2000 eine Höhe von 4,6 % und 4,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gegen über 2,7 % für die Erziehung und 1,1 % für die Gesundheit; die Zahlen sind nicht ganz konsistent. World Development Report 2002. [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>26</sup> ADB to approve \$270 package in November. In: Dawn. Karachi. October 22, 2002. [www.dawn.com](http://www.dawn.com)

<sup>27</sup> Ende August 2002 meldete die pakistanische Staatsbank Devisenreserven von 7 Mrd. US\$, so viel wie noch nie.

Kurs in Rupien umwandelte. Als Basis für den "Krieg gegen den Terrorismus" in Afghanistan wurde Pakistan zur wichtigen Etappe. Ebenso wichtig war es aber, eine Kehrtwendung in der pakistanischen Afghanistan-Politik herbeizuführen: Bis dahin waren die Taliban von Pakistan unterstützt worden; manche Beobachter gehen sogar soweit, die Taliban als Erfüllungsgehilfen der pakistanischen *Inter Services Intelligence* (ISI) zu sehen. Nun wurde verlangt, die USA und ihre Verbündeten im Kampf gegen ebendiese Taliban zu unterstützen. Die militärische Führung Pakistans befindet sich seitdem auf einer Gratwanderung zwischen Unterstützung der USA bei ihren Aktionen (auch in Pakistan) und dem Erhalt ihrer Glaubwürdigkeit bei den Militärangehörigen und der pakistanischen Bevölkerung.

Die pakistanische Kaschmir-Politik steht vor einem ähnlichen Dilemma. Über Art und Ausmaß der Verstrickung des pakistanischen Militärs in Kaschmir gibt es keine verlässlichen Informationen. Nach indischer Ansicht handelt es sich bei den bewaffneten Auseinandersetzungen in Kaschmir um pakistanischen Staatsterrorismus, geplant vom ISI und ausgeführt vom pakistanischen Militär. Einige westliche Beobachter sehen den Krieg in Kaschmir als Teil des weltweiten Terrors islamischer Fundamentalisten, der von Kämpfern der islamistischen Internationale nach dem Ende des Kriegs gegen die Sowjets in Afghanistan in die muslimischen Länder von Algerien bis zu den Philippinen getragen wurde.<sup>28</sup> Eine Beteiligung der pakistanischen Regierung kann wohl als sicher angenommen werden -- unklar ist nur das Ausmaß. Dies wurde im sogenannten Kargil-Krieg im Sommer 1999 überdeutlich. Dessen unmittelbare Vorgeschichte waren die Atomversuche in Indien und Pakistan im Mai 1998 und die Übereinkunft der Premierminister Vajpayee und Nawaz Sharif von Lahore (*Lahore Declaration*) im Februar 1999 Entspannung zu signalisieren.<sup>29</sup> Als Signal wurde eine regelmäßige direkte Busverbindung von Lahore nach Delhi vereinbart. Die indische Offerte traf die pakistanische Führung offenbar unvorbereitet; die nationalistischen/ fundamentalistischen Kreise zeigten sich ganz und gar nicht kooperationsbereit. Das zur Vertragsunterzeichnung aus Islamabad angereiste diplomatische Corps wurde von aufgebrachten Demonstranten bedroht, die Fahrzeuge tätlich angegriffen und eine Teilnahme der Diplomaten unmöglich gemacht. Im Laufe des Frühjahrs 1999 wurde von Stellungen der Aufständischen auf indischer Seite der "Kontrolllinie" die Straße von Srinagar nach Leh mit schwerer Artillerie im Abschnitt Kargil unter Beschuß genommen. Offensichtlich hatten sie ihre Stellungen hoch in den Bergen bereits zu Beginn des Winters vor dem Einsetzen der heftigen Schneefälle bezogen. Wegen der strengen Fröste im Hochgebirge werden die Posten im Winter zurückgezogen. Nach indischer Auffassung überstieg der dafür erforderliche logistische Aufwand die Möglichkeiten der Aufständischen in Kaschmir und vermutete reguläre pakistanische Truppen auf der "indischen Seite". Pakistan wies diese Anschuldigungen erst heftig zurück, wähen der Konflikt immer weiter eskalierte. Pakistans Hoffnungen auf chinesische Unterstützung erfüllten sich aber nicht, die USA konfrontierten Nawaz Sharif mit abgehörten Telefongesprächen und zwangen ihn zum Rückzug. Dies bedeutete für ihn auch schon sein politisches Ende, auch wenn es bis dahin noch einige Monate dauern sollte und er seinen Sturz wohl selbst zu verantworten hatte.<sup>30</sup>

Das Kargil-Abenteuer zeigt die komplizierte Gemengelage pakistanischer Innen- und

<sup>28</sup> Diese Ansicht ist aber nicht auf Indien beschränkt. Vgl. John K. COOLEY: *Unholy wars: Afghanistan, America and international terrorism*. London: Pluto. 1999.

<sup>29</sup> Der Text der Übereinkunft findet sich unter: [http://www.indianembassy.org/South\\_Asia/Pakistan/lahoredeclaration.html](http://www.indianembassy.org/South_Asia/Pakistan/lahoredeclaration.html)

<sup>30</sup> Die bizarren Umstände des Coups werden im Urteil des Anti-Terrorism Court No. 1, Karachi, vom 7. April 2000 ausführlich geschildert. Vgl.: *The verdict*. In: Dawn. Karachi. Apr 7, 2000. [www.dawn.com](http://www.dawn.com)

Sicherheitspolitik: Der Kargil-Plan stammte noch aus der Zeit Zia ul Haqs, seine Durchführung 1998/99 war nach Ansicht hochrangiger pakistanischer Beobachter aus militärischer Sicht brillant, politisch aber töricht. Mit seiner Einlassung, er habe von dem ganzen Vorhaben zum Zeitpunkt der *Lahore Declaration* nicht gewußt, läßt Nawaz Sharif entweder als Lügner oder aber als Regierungschef dastehen, der das Militär nicht unter Kontrolle hat, oder -- noch schlimmer -- schlichtweg unfähig ist.

Denn für den Fall, daß das Militär den Premierminister einer Atommacht über dieses riskante Vorhaben unterrichtete -- und das wäre Standard -- und er die Tragweite der Aktion nicht überblickt hätte, so bestünde die Gefahr weiterer militärischer Abenteuer mit kaum absehbaren Konsequenzen.

Der derzeitige "Präsident" Pakistans war zum Zeitpunkt des Kargil-Abenteuers Oberbefehlshaber der Armee. Auch wenn ihm religiöser Fanatismus fernzuliegen scheint, so muß er doch als Nationalist eingeschätzt werden, der im Falle Kaschmirs ein hohes Risiko einzugehen bereit ist.

Seit den Atomtests hat das Ausland, und hier zumal die USA, begonnen sich ernsthafter mit dem Kaschmir-Problem auseinanderzusetzen. Das Thema hat in Indien wie in Pakistan aus vielfältigen Gründen einen so hohen Stellenwert, daß die Möglichkeiten des Auslands, Indien und Pakistan an den Verhandlungstisch zu zwingen und eine einvernehmliche Lösung des Problems zu erarbeiten, zu realisieren und zu akzeptieren, als gering eingeschätzt werden. Ein indirekter Weg wäre es zu versuchen, Einfluß auf die Zusammensetzung des Führungspersonals zu nehmen. Nach den Wahlen in Pakistan und im indischen Unionsstaat Kaschmir<sup>31</sup> im Oktober 2002 ist die Situation offen. Die überraschende Niederlage des National Congress von Vater und Sohn Abdullah<sup>32</sup> und der Erfolg des islamistischen Wahlbündnisses in Pakistan bedeutet, daß Politiker an die Macht kommen (können), die noch nicht festgelegt sind. So ist auch die zaghafte Entspannung zwischen Indien und Pakistan nach Monaten höchster Alarmbereitschaft auf beiden Seiten der Grenze zu werten, die sich im Oktober 2002 abzeichnet.<sup>33</sup>

Heftig diskutiert wird seit Jahren die Frage nach dem Rückhalt, den die religiösen Fundamentalisten im Militär haben. Von offizieller Seite wird im Allgemeinen auf die hohe Professionalität der pakistanischen Armee hingewiesen. Daß sie so oft die Regierungsgewalt übernahm, gilt nicht als Widerspruch, da stets der "Oberbefehlshaber vom Dienst" die Regierung übernahm<sup>34</sup> und es bisher keinen Aufstand mittlerer Ränge (Aufstand der Obristen) gab. Nach wie vor rekrutiert sich die Armee vorzugsweise aus einigen ausgewählten Distrikten und ihre Führung wieder aus traditionellen Militär-Familien. Das Militär hat aber an Attraktivität verloren, so daß Offiziere aus traditionell konservativen Familien aufrücken können.

Ganz anders ist das Sozialprestige der Polizei. Sie ist traditionell schlecht ausgebildet und

<sup>31</sup> Nach den provisorischen ergebnissen erhielt die National Conference nur 28 der 87 Sitze. South Asia Intelligence Review 1(Oct 14, 2002)13. [www.satp.org](http://www.satp.org)

<sup>32</sup> Die Familie Abdullah stellt seit mehr als einem halben Jahrhundert die Führung der Muslime Kaschmirs. Sheikh Abdullah wollte ebenso wie der (hinduistische) Maharaja ein unabhängiges Kaschmir, allerdings unter seiner Führung. Die indische Regierung hat sich stets bemüht, beide -- die Abdullaha und die Maharaja-Familie -- einzubinden, aber auch nicht davor zurückgeschreckt, sie zu entmachten (und Abdullah einzusperren), wenn es ihr opportun schien.

<sup>33</sup> Farhan BOKHARI, Edward LUCE: Pakistan to match Indian troop pull-back. In: The Financial Times. October 15, 2002. P. 5.

<sup>34</sup> Wie der Heidelberger Historiker Dietmar Rothermund stets betont.

schlecht ausgerüstet und -- "begünstigt" durch den direkten Kontakt mit dem Bürger -- der Versuchung der Korruption ausgesetzt. Das Rechtsbilligkeit und -sicherheit nicht gegeben sind, Urteile der niederen Justiz oft erratisch sind und einer Überprüfung durch die oberen Gerichte nicht stand halten, ist die Polizei für die unpopulären Repressionshandlungen des Staates verantwortlich und genießt deshalb kein hohes Ansehen. Anwendung von Gewalt bei Polizeiaktionen ist an der Tagesordnung; dem Bericht über die Lage der Menschenrechte des *US State Department* 2001 zu Folge, gab es im Jahr 2001 allein über 100 Todesfälle als Folge von Polizeigewalt.<sup>35</sup>

### 1.7 Wichtigste außenpolitische Partner, die machtstabilisierend einwirken

Sosehr Indien unter Nehru einen eigenen "dritten" Weg der Blockfreiheit für die Länder Afrikas und Asiens abseits der ideologischen Blöcke um die Großmächte USA und Sowjetunion suchte, sah sich Pakistan nach Partnern um, die helfen konnten, die als nicht gesichert angesehene Eigenstaatlichkeit zu garantieren. Als Staat, der sich auf seine Religion berief und in dem pan-islamische Ideen breite Unterstützung hatten, wäre eine Allianz mit den muslimischen Staaten die Wahl der Stunde gewesen. Nur wenige der muslimischen Staaten waren damals souverän, wie etwa die Türkei, andere kämpften noch um ihre Unabhängigkeit, wie Indonesien, oder waren nur de jure unabhängig, wie Ägypten. Pakistan war zwar als Dominium Mitglied im Commonwealth, sah sich aber von der einstigen Kolonialmacht nach der für Pakistan ungünstigen Grenzziehung des *Radcliffe Award*, und der Haltung des (britischen) ersten Generalgouverneurs Indiens, Lord Mountbatten, und mehr noch in der Haltung des immer noch britischen Oberkommandos, in der Kaschmir Frage, zutiefst enttäuscht.

Vom Korea-Krieg profitierte Pakistan durch seine Exporte von Baumwolle und Jute, Baumwoll- und Jutewaren. Das Ende des Krieges bedeutete auch einen Verfall der Rohstoffpreise, Pakistan versank für den Rest der fünfziger Jahre in eine Wirtschaftskrise. Eine Allianz mit den USA, der stärksten Wirtschafts- und Militärmacht bot sich an. 1954 trat Pakistan dem Bagdad-Pakt und später seiner Nachfolgeorganisation, dem CENTO und -- 1965 -- seinem zivilen Gegenstück, der RCD bei, sowie der SEATO. Die USA bemühten sich um eine Eindämmung (*containment*) der "roten Flut" und schufen einen Ring von Militärbündnissen (NATO, CENTO, SEATO, ANZUS) um die Sowjetunion und ihre "Satelliten". Allein im Süden klaffte eine Lücke, weil weder Afghanistan noch Indien sich in dieses System einbinden lassen wollten. So kam Pakistan mit seinen beiden "Flügeln" Ost- und Westpakistan eine strategisch wichtige Rolle bei. Vom Luftstützpunkt Peshawar aus stiegen auch die Spionageflugzeuge zur Luftüberwachung der Sowjetunion auf, bis 1960 der US-Pilot Gary Powers mit seiner U2 über Swerdlowsk 1960 abgeschossen wurde.<sup>36</sup> Bereits zuvor hatte Zulfikar Ali Bhutto, der aus einer der großen Feudalfamilien des Sind stammte (sein Vater, Sir Bhutto, hatte die Briten im Hur-Aufstand unterstützt), und 1958 als jüngstes Mitglied in das Kabinett Ayub Khans berufen worden war, begonnen, auf eine Diversifizierung der außenpolitischen Bindungen zu drängen. Er nutzte sein Amt als Handels- und später Energieminister, um Kontakte zur Sowjetunion zu knüpfen, die dann jahrzehntelang im Lande nach Öl und Gas suchten und das Stahlwerk in Karachi bauten, ein Projekt, das von der Weltbank als unwirtschaftlich abgelehnt worden war. Im indisch-chinesischen Krieg 1962 verhielt sich Pakistan neutral; Ayub soll es abgelehnt haben, Präsident

<sup>35</sup> <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/sa/8237.htm>

<sup>36</sup> <http://www.pbs.org/wgbh/amex/presidents/nf/resource/eisen/primdocs/u2.html>

Kennedys Aufforderung, auf Seiten Indiens in den Krieg einzutreten, zu folgen. Bhutto übernahm später das Außenministerium. Er sah in China den natürlichen Verbündeten gegen Indien; 1963 trafen Pakistan und China ein Grenzabkommen, in dem man sich auf einen Grenzverlauf auf dem Kamm des Karakorum einigte, und in dem Pakistan Gebiete aufgab, auf die Indien nach wie vor Anspruch erhebt, die aber -- wie der Aksai Chin -- ohnehin von China kontrolliert wurden.

Das Abkommen mit China zahlte sich aus. Pakistan mußte zwar im Krieg gegen Indien feststellen, daß keiner seiner Freunde und Verbündeten bereit war, sich in diesen Konflikt hineinziehen zu lassen (das galt auch für Indien), die Angst vor einem chinesischen Eingreifen auf Seiten Pakistans band aber große indische Verbände und verhinderte eine Niederlage Pakistans. Daß die Friedensgespräche in Taschkent (1966) stattfanden unterstrich die bedeutende Rolle, die man in Südasien der Sowjetunion zumaß.

Die Erfahrungen von 1965 wiederholten sich im Wesentlichen im Krieg von 1971. Die öffentliche Meinung der mit Pakistan alliierten Staaten war auf Seiten der Aufständischen in Ostpakistan, die USA beließen es bei halbherzigen Ansätzen, Pakistan den Rücken zu stärken. Pakistan half bekanntlich bei der ersten Annäherung der USA an China, als der US Außenminister Kissinger 1971 von Pakistan aus zu seinen Geheimgesprächen nach Peking flog, die zu einem Ende des Vietnam-Krieges führten.

Nach der Niederlage von 1971 sah sich Pakistan als internationaler Paria. Das Land hatte 1971 ein einseitiges Moratorium verkündet und weigerte sich -- mangels Zahlungsfähigkeit -- seinen internationalen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Nach der Unabhängigkeit Bangladeschs weigerte sich Pakistan, Zahlungsverpflichtungen für Projekte im ehemaligen Ostpakistan nachzukommen. Als Konsequenz setzten die Gebe ihre Hilfe aus; Pakistan geriet in eine tiefe Wirtschaftskrise, zumal es den Verlust der Deviseneinnahmen aus dem Export aus Jute- und Jutewaren und eines sicheren Absatzmarktes für Reis und seine Industriegüter hinnehmen mußte. Die Situation wurde durch die großangelegte Verstaatlichung der großen Industriebetriebe, der Banken und Versicherungen verschlimmert, die die Wirtschaft strangulierten. Aus dieser Situation wurde Pakistan schon bald befreit, als die OPEC-Staaten 1973 die Ölpreise vervierfachten. Für den Ölimporteur bedeutete dies zwar zusätzliche Energiekosten, die islamischen Ölstaaten entschädigten das Land aber durch großzügige Wirtschaftshilfe und die Bereitstellung eines Arbeitsmarktes, der Millionen Pakistani Arbeit und Einkommen und dem Land hohe Deviseneinkünfte aus den Heimüberweisungen bescherte. Die Golf-Staaten, und allen voran Saudi-Arabien, sind seitdem wichtige Verbündete Pakistans. Bhutto lehnte sich besonders an den Iran an und bot dem Schah von Iran einen prächtigen Empfang. 1974 war Bhutto Gastgeber des Islamischen Gipfeltreffens in Lahore und sah sich bereits als einen der großen Führer der islamischen Welt.

Die Beziehungen zu den USA verschlechterten sich nach der Machtübernahme Zia ul Haqs weiter, mit Beginn des neuen Haushaltsjahres der USA, zum 1.10.1979 traten die Sanktionen des *Symington Amendment* in Kraft, die US-Hilfe an Staaten, die eine Nuklearbewaffnung betreiben, ausschließt;<sup>37</sup> eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*) mochte Präsident Carter nicht erteilen. Kurze Zeit später erreichten die pakistanisch-amerikanischen Beziehungen ihren Tiefpunkt, als im November 1979 Tausende Schüler und Studenten die US-Botschaft in

<sup>37</sup> Der Zusatz von 1976 zum Auslandshilfegesetz von 1961 verbietet fast alle US Wirtschafts- und Militärhilfe an Nicht-Nuklearmächte. Vgl. Council for a Livable World: India-Pakistan Sanctions Legislation Fact Sheet. Washington, D.C. <http://www.clw.org/control/indopaksanctions.html>



Islamabad stürmten und in Brand setzten, während die pakistanischen Sicherheitskräfte sie stundenlang tatenlos gewähren ließen. Es hätte nicht viel gefehlt, und die etwa fünfzig Botschaftsangehörigen wären in ihrer eigenen Botschaft umgekommen. Zu der Aktion kam es, nachdem Aufständische den Komplex der Kaaba in Mekka gestürmt hatten, in Pakistan im Rundfunk die USA der Mitschuld bezichtigt worden waren und einige Mullahs in Rawalpindi und Islamabad zur Revanche aufgerufen hatten. Dem Autor ist in Islamabad erzählt worden, daß die Schüler und Studenten nur auf eine Gelegenheit zum Losschlagen gewartet hatten und es nur so zu einer so schnellen Reaktion kommen konnte. Unerklärlich blieb, wieso es einer Militärregierung nicht möglich war, eine solche Aktion zu verhindern oder doch binnen kürzester Zeit zu beenden. Schließlich liegt die US-Botschaft unweit des Präsidenten-Palastes, ist über nur wenige, leicht zu kontrollierende Zufahrtsstraßen zu erreichen, und ist binnen kürzester Zeit von den zahlreichen Polizeiposten und Militäreinrichtungen (einschließlich des Armeehauptquartiers) zu erreichen. Der weitere politische Hintergrund ist, daß zu Beginn des Jahres 1979 der Schah aus dem Iran vertrieben wurde, der Ayatollah Khomeini zurückkehrte, sein Mullah-Regime errichtete und das amerikanische Botschaftspersonal als Geiseln genommen worden waren.

Der Brand der Botschaft blieb aber ohne anhaltende Konsequenzen, weil im Dezember 1979 die Sowjets in Afghanistan einmarschierten und Pakistan zum unverzichtbaren Bündnispartner der USA im Kampf gegen das "Reich des Bösen", und zum wichtigsten Aufmarsch- und Rückzugsgebiet der Freiheitskämpfer (*mujahiddin*) in Afghanistan wurden. Zia konnte es sich leisten die von Präsident Carter angebotene Hilfe als "peanuts" zurückzuweisen, bereits im Herbst 1980 wurde Ronald Reagan zu Carter's Nachfolger gewählt; seine Hilfe an Pakistan war ein Vielfaches größer, aufgestockt, Dollar für Dollar, durch saudische Hilfe in derselben Höhe. Bekanntlich haben die Widerstandskämpfer in Afghanistan ihren Kampf zu einem großen Teil durch Erlöse aus dem Rauschgifthandel finanziert; es wird behauptet mit Wissen und sogar Anregung amerikanischer Stellen.<sup>38</sup>

Das Jahr 1979 brachte auch die zweite Welle von Ölpreiserhöhungen durch die OPEC. Der Ölpreis stieg auf bis heute nicht wieder erreichte (reale) Rekordhöhen. In dieser Situation kam der Überfall des Irak auf den Iran für die Industriestaaten nicht unwillkommen, zumal in ihrer Öffentlichkeit die Meinung vorherrschte, daß der Iran der Angreifer gewesen sei. Die traditionell guten Beziehungen Pakistans zum Iran waren jetzt beiden nützlich, weil der Iran die Sanktionen durch Importe über Pakistan unterlaufen konnte und Pakistan einen aufnahme- und zahlungsfähigen Abnehmer fand. Zusammen mit dem Iran unterstützte Pakistan den Kampf gegen die Sowjets in Afghanistan, auch wenn die Regierungen sonst ideologisch und religiös wenig verband. Dazu kam, daß der Irak traditionell gute Beziehungen zu Indien hatte; dies gilt allerdings auch für den Iran -- ein Umstand der in Pakistan gerne übersehen wird.

Obwohl mit Benazir Bhutto seit 1988 seit langem erstmals wieder eine demokratisch gewählte Regierung an die Macht kam und Frau Bhutto weit eher für Demokratie und Menschenrechte (zumal der Frauen) stand als der im selben Jahr verunglückte Diktator Zia ul Haq oder ihr politischer Gegenspieler, Nawaz Sharif, kühlten die Beziehungen zu den USA nach Ende des Afghanistan-Krieges rasch ab. Seit 1990 war Pakistan wieder von der Wirtschaftshilfe wegen seiner Atompläne ausgeschlossen. Hoffnungen darauf, daß Pakistan zu einem Dreh- und

<sup>38</sup> Diego CORDOVEZ, Selig S. HARRISON: Out of Afghanistan: the inside story of the Soviet withdrawal. New York, NY: Oxford UP. 1995.

Angelpunkt für den Handel mit Zentralasien werden würde erfüllten sich ebenso wenig wie die Erwartung, daß eine großzügige Wiederaufbauhilfe für Afghanistan eine Wirtschaftsaufschwung in Pakistan bewirken würde. Die Beziehungen zum Iran blieben eher kühl; die beiden wichtigsten Verbündeten blieben China und Saudi-Arabien. Im Kuwait-Krieg hielt sich Pakistan eng an Saudi-Arabien, das bei den Militärs wegen der dort gut bezahlten Einsätze beliebt ist. Bei der Bevölkerung war dagegen Saddam Hussein beliebt, wie man am Absatz seiner Poster auf den Basaren erkennen konnte.

Für Pakistan irritierend mußten die verschiedenen Ansätze besserer Beziehungen Indiens zu China und zum Iran sein, und mehr noch die breite Allianz von Indien über China, den Iran und die Türkei, die in Afghanistan die Nordallianz gegen die von Pakistan favorisierten *mujahiddin* und erst recht die Taliban unterstützten.

Die "islamische" Atombombe hat Pakistan einigen Respekt unter den muslimischen Staaten verschafft. Zu denken geben mußte aber die chinesische Kritik am Kargil-Abenteuer (1999). Daß Nawaz Sharif, der auf dem Höhepunkt der Krise zu einem längeren Aufenthalt nach China aufgebrochen war, um dort um Unterstützung gegen Indien zu werben, so schnell und unverrichteter Dinge abreisen mußte, war wohl die bisher größte Enttäuschung in den jahrzehntelang ungetrübte Beziehungen zwischen den beiden Staaten. Daß sich China auf Seiten Indiens schlagen könnte, erscheint vorerst wenig wahrscheinlich: Dazu müßte es zu einer Einigung über Kaschmir (Aksai Chin), Tibet, den Grenzverlauf und die "besonderen Beziehungen" zu Nepal und Bhutan kommen. Der indische Premierminister hatte zudem in seiner Rechtfertigung der Atomtests von 1998 gegenüber dem amerikanischen Präsidenten recht unverblümt auf die chinesische Gefahr ("die andere Nation") verwiesen und damit die Nachbarn nachhaltig verprellt.

Der "Krieg gegen den Terrorismus" in Afghanistan hat den neuen Militärmachthaber vor eine mehrere Dilemmata gestellt: Auf der einen Seite sind die USA auf Grund ihrer neuen Verbündeten in Zentralasien von Pakistan weniger abhängig als erwartet, auf der anderen Seite hatte Pakistan keine Wahl, ob es die USA unterstützen wollte oder nicht.<sup>39</sup> Wirtschaftlich befand sich Pakistan in einer Krise, so daß Hilfe, sowohl der großen Geberländer als auch der multinationalen Institute hochwillkommen war. Indien hatte ebenso seine volle Unterstützung angeboten, so daß Pakistan und Indien Mitglieder des selben Bündnisses sind, obwohl sie in Afghanistan zuvor entgegengesetzte Parteien unterstützt hatten. Die pakistanische Unterstützung der USA, die Einräumung von Landerechten, die irrtümlichen Angriffe auf Ziele in Pakistan in der Nähe der Grenze und die Verfolgung der Al-Qaeda-Kämpfer auf pakistanischem Territorium finden vor allem im Grenzgebiet zu Afghanistan keine Unterstützung. Damit sind de facto auch die verfassungsmäßigen Sonderrechte der Stammesgebiete aufgehoben, in denen jetzt auch reguläres pakistanisches Militär agiert.

Eine neue Krise bahnt sich mit der Verschlechterung der US-saudischen Beziehungen an. Die Wirkungen sind für Pakistan noch völlig offen. Daß die saudische Investoren offensichtlich in großem Stil ihr Vermögen umschichten, könnte zu vermehrten Investitionen in Pakistan führen. Sollten sich die Verbindungen weiter verschlechtern, könnte sich für Pakistan die Frage stellen, an wen der beiden Verbündeten, die USA oder Saudi-Arabien sie sich mehr anlehnen sollten. Die USA dürften auf die Krise mit vermehrten Anstrengungen reagieren, ihre Abhängigkeit von Energieimporten aus Saudi-Arabien zu verringern. Drei der leistungsfähigsten Lieferländer/Regionen finden sich in Südwest-Asien: Die großen Reserven des Irak dürften in vollem Umfang erst nach einem Machtwechsel an der Spitze des Landes zur Verfügung stehen.

<sup>39</sup> So Richard Armitage, Deputy Secretary of State, in einer Sendung im Deutschen Fernsehen.

Eine militärische Intervention der USA dürfte in Pakistan keine breite Unterstützung finden; der Regierung bliebe wohl keine Wahl als neutral zu bleiben, während eine breite Öffentlichkeit fordern würde sich von den USA zu distanzieren. Eine Wiederannäherung der USA an den Iran wäre sicher für alle Beteiligten von großem Nutzen, würde aber von wenigstens einer der beiden Regierungen verlangen, sich von ihrer bisherigen Position zu lösen. Pakistans strategischer Wert würde sich schlagartig verringern, auch in Bezug auf die Erdgasreserven Turkmenistans. Deren Problem liegt im Transport: Eine Pipeline zum Indischen Ozean müßte entweder durch den Iran oder durch Afghanistan und Pakistan laufen. Schließlich ist noch zu berücksichtigen, daß Indien einer der prospektiv größten Energieimporteure ist. Indische Importe aus Turkmenistan oder dem Iran sind auf dem Landwege nur durch Pakistan möglich (die Alternative durch China dürfte vorerst technisch zu aufwendig sein). Pakistan hat die Möglichkeit, solche Lieferungen an Indien zu unterbinden, verlöre aber Lizenzgebühren in der Größenordnung von mehreren hundert Millionen US\$ im Jahr.

Für den Fall, daß sich die USA für Indien stark machen sollten, könnte auch die Vergabe von Entwicklungshilfe an Pakistan von Zugeständnissen Pakistans an Indien abhängig gemacht werden.

Insgesamt hat Pakistan die Erfahrung machen müssen, daß die verschiedenen außenpolitischen Bindungen im Zeitablauf immer wieder Änderungen unterlegen waren, die außerhalb der Einflußmöglichkeiten der pakistanischen Regierung lagen. Im Ernstfall, d.h. bei einem Konflikt mit Indien, hat bis jetzt keiner der Verbündeten Pakistan aktiv unterstützt. Am wirkungsvollsten war die Zusammenarbeit mit China, wie oben dargelegt wurde. China hat Pakistan bereits ein Kernkraftwerk geschenkt und gerade ein neues versprochen. China hat auch die Straße über den Karakorum gebaut, die beide Länder verbindet. Als neuestes Projekt baut China den Hafen Gwadar (strategisch günstig am Golf von Oman gelegen) aus. China ist aber auf Pakistan nicht angewiesen: Auch in Myanmar hat China eine Straßenverbindung gebaut und soll dort bereits einen Marinestützpunkt besitzen. Kein Wunder, daß Indien die völlige Umklammerung durch China und seine Verbündeten beklagt. In dem Maße, wie China Pakistan hilft, Indien Stand zu halten, ruft es auch in Indien vermehrte Verteidigungsanstrengungen hervor, so daß die Gesamtwirkung des Bündnisses für Pakistan vielleicht weniger vorteilhaft ist, als man in Pakistan allgemein annimmt.

Beide Länder, Pakistan und Indien, arbeiten bei der Entwicklung ihrer Waffensysteme mit Staaten außerhalb der Region zusammen: Im Falle Pakistans wird vermutet, daß es mit Nord-Korea technisches Wissen im Bereich Raketen- und Nukleartechnologie austauscht, im Falle Indiens werden die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Israel genannt.

## **1.8 Zustand und Entwicklungstrend der inneren Sicherheit**

Der Zustand der inneren Sicherheit ist in den letzten Jahrzehnten einem Auf und Ab unterlegen. Bereits zu Zias Zeiten galten Überlandfahrten, vor allem im Sind, als riskant, kam es in Karachi zu bewaffneten Auseinandersetzungen verfeindeter Gruppen. In den neunziger Jahren eskalierten die Verhältnisse in Karachi; bis zu 2000 Personen starben dort im Jahr als Folge von gewalttätigen Auseinandersetzungen. In den letzten Jahren kam es immer wieder zu Überfällen Andersgläubiger, d.h. von Sunniten auf Schiiten und umgekehrt. Neu sind die Überfälle auf Ausländer und religiöse Minderheiten, wie der Bombenanschlag auf das US Generalkonsulat in Karachi und die christlichen Kirchen im Diplomatenviertel in Islamabad, in Taxila und in Karachi.<sup>40</sup> An Konspirationstheorien ist in Pakistan kein Mangel, Bekennerbriefe sind eher die

<sup>40</sup> Farhan Bokhari: Christians killed in Karachi attack. In: The Financial Times. September 26, 2002. P. 6.

Ausnahme, so daß es sich in vielen Fällen Terrorismus im Wortsinne handelt. Deshalb wird immer wieder die Frage nach den Nutznießern gestellt, zugleich aber auch vermutet, daß absichtlich falsche Fährten gelegt werden, um die jeweiligen Opponenten zu diskreditieren.

Da auch persönliche Streitigkeiten oft gewaltsam ausgetragen werden, kommt es leicht zu einer Gemengelage, bei der persönliche, politische und religiöse Motive nicht mehr zu trennen sind. Zu Zeiten des (russischen) Afghanistan-Krieges (1979-1989) wurde immer wieder der afghanische Geheimdienst (Khad) hinter den Attentaten vermutet, der indische Geheimdienst (RAW) gehört routinemäßig zu den Hauptverdächtigen, wie auch in Indien stets der pakistanische Geheimdienst (ISI) hinter allen Anschlägen vermutet wird. Zuweilen dürfte es auch zu unheiligen Allianzen und Zweckbündnissen sonst verfeindeter Organisationen kommen. So wurde offensichtlich von Anhängern des hingerichteten/ermordeten früheren Ministerpräsidenten Zulfikar Ali Bhutto ein Raketenanschlag auf das Flugzeug des Diktators Zia ul Haq verübt (das Flugzeug wurde verfehlt), die Waffe stammte aus russischer Produktion und kam vom afghanischen Geheimdienst.<sup>41</sup> Die Entführung des amerikanischen Journalisten Daniel Pearl zu Beginn des Jahres 2002 und seine spektakuläre Ermordung sollte gleichermaßen die USA und Israel (Pearl war jüdischer Abstammung) treffen. Der Anschlag auf die französischen U-Boot-Experten in Karachi soll von einer Al-Qaeda-nahen Gruppe verübt worden sein, Nutznießer wäre aber Indien, zumal wenn die CNN-Meldung zutrifft, daß es letztlich um U-Boote mit nuklearen Antrieb ging, die die indischen Rüstungszentren auf dem Dekhan in den Bereich pakistanischer Atomraketen gebracht hätte.

Allen Anschlägen ist gemein, daß sie die Unfähigkeit der Regierung demonstrieren, Sicherheit und Ordnung im Lande zu garantieren. Dies ist gerade für eine Militärregierung schmachvoll, die sich Garant der inneren Sicherheit fühlt. Im Zusammenhang mit den Kämpfen in Afghanistan und vor allem nach den Attentaten auf Ausländer haben viele Staaten Warnungen an ihre Bürger ausgesprochen, Pakistan zu besuchen und haben ihr Personal, oder wenigstens deren Angehörige aufgefordert, das Land zu verlassen. Nach den Wahlen im Oktober 2002 hat die Lage begonnen sich zu entspannen.

## **1.9 Kurze Bewertung und Trendaussage**

Angesichts der geschilderten Probleme verlief der Aufenthalt des Autors im Frühjahr 2002 in Pakistan überraschend reibungslos. Pakistanische Freunde und Bekannte erschienen weniger besorgt, als erwartet. Das Referendum, indem sich der "Präsident" durch ein breites Votum bestätigen lassen wollte, wird allgemein als Fehlschlag gewertet. Was die nähere Zukunft betrifft, stellt sich die Frage, inwieweit noch davon ausgegangen werden kann, daß das Militär geschlossen hinter seiner Führung steht.

Rebellionen aus dem Militär heraus, gab es bisher kaum, auch wenn Präsident General Mirza von Ayub Khan aus dem Amt und aus dem Land gezwungen wurde, und Präsident General Ayub Khan einem weiteren General (Yahya Khan) weichen mußte. Yahya schied als einziger freiwillig aus dem Amt, was sicher nicht für Präsident General Zia galt. In keinem dieser Fälle kam es zu einer Beeinträchtigung der inneren Sicherheit, die eher vor, während und nach den ersten beiden Wahlen gefährdet war.

<sup>41</sup> Raja ANWAR: The terrorist prince: the life and death of Murtaza Bhutto. London: Verso. 1997.

Es ist zu befürchten, daß die -- zumindest vorgeblich -- religiös motivierten Anschläge weiter anhalten, wenn nicht sogar zunehmen, zumal befürchtet werden muß, daß sich die Polizei dabei weder neutral verhält, noch in der Lage ist, die Anschläge zu unterbinden.

## **2 Sozioökonomische Situation und destabilisierendes Konfliktpotential**

### **2.1 Entwicklungen der Ordnungspolitik und Auswirkungen Abkommen/Mitgliedschaften**

Pakistans wirtschaftspolitische Ordnung ist von einem verbreiteten *laissez faire*, vor allem im sogenannten informellen Sektor, auf der einen Seite und punktuellen Eingriffen des Staates in die Preisbildung und Absatzwege auf der anderen Seite gekennzeichnet. Die Handhabung ist weitaus pragmatischer als in Indien. Nach den Atomtests und den darauf folgenden Wirtschaftssanktionen kam es zu einem Rückfall in die Zeit der Interventionen, als die Devisenguthaben der pakistanischen Bürger eingefroren und (zu einem ungünstigen Kurs) zwangsumgetauscht wurden. Dies wurde aber schnell als Fehler eingesehen. Der Währungsumrechnungskurs bildet sich (weitgehend) auf dem freien Markt; daß es keinen stark abweichenden Schwarzmarktkurs gibt, kann als ein Zeichen für einen realistischen Wechselkurs gewertet werden.

Wie die anderen Staaten der Region hat Pakistan seit seiner Gründung eine Anzahl von Mehrjahresplänen, Jahresplänen und Entwicklungsprogrammen verabschiedet und zuweilen auch beträchtliche Staatsaktivitäten im warenproduzierenden Bereich entwickelt. Es wurde aber zugleich weit mehr Wert auf private Initiative gelegt als in Indien und früher mit einem Rückzug des Staates, besonders aus der Industrie, begonnen als im Nachbarland.

Der erste Weltkrieg, die Weltwirtschaftskrise und vor allem der Zweite Weltkrieg hatte dazu geführt, daß sich die Kolonialregierung stärker in die Wirtschaftstätigkeit Britisch-Indiens einmischte. Die Gebiete, die an Pakistan fielen, waren erst in der letzten Phase der kolonialen Expansion erobert worden, d.h. seit den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts. Das bedeutet, daß viele Aussagen über die Kolonialpolitik, insbesondere in Bezug auf die De-Industrialisierung und De-Urbanisierung Indiens auf Pakistan nicht zutreffen. Der Aufstand von 1857 reichte nicht bis in den äußersten Nordwesten des Subkontinents; ihm folgte der Untergang der Ostindischen Kompanie, und im Falle Pakistans der Bau der Bewässerungskanäle (1859) und Eisenbahnen (1860) und die Eröffnung des Suez-Kanals (1869). Lahore war damals die einzige bedeutende Industriestadt des späteren Pakistans, Karachi hoffte vergeblich Bombay den Rang ablaufen zu können. So waren der Punjab und Sind wirtschaftlich nur als Lieferanten von Getreide und Baumwolle von Bedeutung. Im Zweiten Weltkrieg wurde Karachi ausgebaut, als Nachschubhafen für die Sowjetunion gelang es nicht mehr zu Bedeutung. Nach der Teilung strömten vor allem die großen muslimischen Händlerfamilien aus Bombay nach Karachi, hier (und Lyallpur) siedelte sich auch die Baumwollverarbeitung (Garne und Stoffe) an.

Die Wirtschaftspolitik der ersten Stunde stand ganz unter der Forderung, Millionen von Flüchtlingen einzugliedern und die zentralen politischen und Verwaltungsstrukturen des neuen Landes zu entwickeln. Die ersten Wirtschaftspläne (1948, 1951, 1956) waren eher Bestandsaufnahmen und Sammlungen von Projekten, erst der zweite Fünfjahresplan (1960-65) unter der Militärregierung entworfen und exekutiert brachte den wirtschaftlichen Durchbruch; Pakistan wurde als "Modell eines Entwicklungslandes" international gefeiert.<sup>42</sup> Der Staat trat als Innovator, Initiator und Investor auf und finanzierte seine Unternehmensgründungen durch reichlich fließende Entwicklungshilfe. Er übergab die Unternehmen, wenn sie einmal florierten,

<sup>42</sup> Karl-Heinz PFEFFER: Pakistan - Modell eines Entwicklungslandes. Opladen: Leske. 1967.

an private Unternehmer, meist Händlerfamilien, die sich nach ihrer Übersiedlung nach Karachi mit einem viel kleineren Inlandsmarkt zufriedengeben mußten und sich als Industrielle versuchten. So kam es binnen kürzester Zeit zur Konzentration von Industrie, Banken und Versicherungen in der Hand von nur 22 Familien,<sup>43</sup> ein Umstand, der von Zulfikar Ali Bhutto im Wahlkampf 1970 angeprangert wurde und ihn nach seinem Wahlsieg (im Westteil des Landes) veranlaßte, die Betriebe zu "nationalisieren". Die Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung waren verheerend (siehe oben). Unter Zia übernahmen ab 1977 Militärs die Führungspositionen der Staatsunternehmen und konnten sich nur langsam von ihnen trennen. Noch heute sind viele Betriebe in Staatsbesitz; sie sind zum Teil unveräußerlich, solange sie nicht von ihren in Jahrzehnten angehäuften Schulden befreit werden. Das gilt ganz besonders für die Banken.

Im Zuge der schrittweisen Re-Privatisierung sind auch die Handelshemmnisse abgebaut werden. Pakistan ist Mitglied der WTO und hat auch viele seiner Beschränkungen im Handel mit Indien aufgehoben (das ebenfalls WTO-Mitglied ist). De facto ist die Grenze zu Indien so gut wie geschlossen; der offizielle Handel ist gering, der inoffizielle Handel soll ein Vielfaches betragen. Wie diese Waren ins Land gelangen, konnte nicht geklärt werden, das meiste wird wohl illegal (Schmuggel) oder legal (umdeklariert) über Dubai und Afghanistan ins Land gebracht. Mit Indien und den anderen Ländern Südasien ist Pakistan seit 1985 in der SAARC verbunden, eine Organisation die bis heute vor allem als Diskussionsforum dient, ohne den intra-regionalen Handel steigern zu können (der Anteile des Binnenhandels am aggregierten Außenhandel ist seit den achtziger Jahren konstant niedrig). Mit den muslimischen Ländern Südwest- und Zentralasiens arbeitet Pakistan in der ECO zusammen, die in der Nachfolge des RCD entstand; es scheint, daß die ECO den regionalen Handel nicht mehr beeinflußt als die recht erfolglose RCD.

## 2.2 Bisherige Reformansätze (Privatisierung etc.)

Das Auf und Ab internationaler Wertschätzung hat eine auf Dauer angelegte Reformpolitik geradezu verhindert. Ein gutes Beispiel ist die Zeit nach der Niederlage im Krieg gegen Indien und der Sezession Bangladeschs 1971. Die Geber reagierten auf die Einstellungen der Zahlungen durch Pakistan und die Weigerung, Schulden für Projekte im vormaligen Ostteil anzuerkennen, mit einem Einstellen der Hilfe. Pakistan sah sich zu einer rigiden Sparpolitik gezwungen und präsentierte 1972-73 eine ausgeglichene Zahlungsbilanz. Die "Nationalisierung" immer weiterer Wirtschaftssektoren fand ihr Ende, als der Handel mit Speisefetten nach der Verstaatlichung der Ölmühlen zusammenbrach. Die überfälligen und eigentlich zwingend notwendigen Reformen konnten aber ausbleiben, weil der beginnende Ölboom Pakistan Wirtschaftshilfe der neureichen muslimischen Ölstaaten und Heimüberweisungen der Wanderarbeiter bescherte.<sup>44</sup> Wenige Jahre später rettete die sowjetische Invasion in Afghanistan Pakistan aus seinen Finanzproblemen. Während der achtziger Jahre bezog Pakistan eine Kriegs-Dividende; Wirtschaftsreformen unterblieben, statt dessen experimentierte Zia mit einem "Islamischen Wirtschaftssystem".

<sup>43</sup> Stanley A. KOCHANAK: Interest groups and development: business and politics in Pakistan. Delhi: Oxford UP. 1983. pp. 92-93.

<sup>44</sup> Heinz AHRENS and Wolfgang-Peter ZINGEL (With a contribution by Syed Nawab Haider NAQVI): Towards reducing the dependence on capital imports. A planning model for Pakistan's policy of self-reliance. Beiträge zur Südasienforschung Band 67. Wiesbaden: Franz Steiner. 1982.

Die Quittung kam in den neunziger Jahren, als die Wirtschaftshilfe nicht mehr so reichlich floß. Die neuen zivilen Regierungen mußten aber neue Klientele bedienen, und so kam es zu einigen besonders bizarren Projekten, deren Sinnhaftigkeit angezweifelt werden muß. So wurde die sechsspurige Autobahn von Rawalpindi nach Lahore von einem koreanischen Unternehmen als schlüsselfertiges Projekt erstellt; das Unternehmen betreibt auch (weitgehend konkurrenzlos) einen Linienbus mit komfortablen klimatisierten Bussen zwischen den beiden Städten. Die Autobahn verläuft aber auf einer Trasse, die einen großen Umweg beschreibt. Wegen dieses beträchtlichen Umwegs, wegen der hohen Autobahngebühren und weil die inzwischen ebenfalls sehr gut ausgebaute *Grand Trunk Road* auf der direkten Linie verläuft, ist die Autobahn fast ohne Verkehr; die Erlöse dürften allenfalls die Unterhaltskosten decken. Wie zu hören ist, mußte die Regierung auch bei der Finanzierung einspringen, so daß es sich eher um ein staatlich finanziertes Prestigeprojekt als um eine vom ausländischen Investor realisierte Beseitigung eines Transportengpasses handeln würde.

Weitere Beispiele: Um Arbeitslosen ein Einkommen zu verschaffen und zur Entlassung der überfüllten Busse hatte man auch ein Kreditprogramm zur Finanzierung importierter Taxis (*yellow cabs*) gestartet, das gleichermaßen Devisenkosten verursachte, wie es den Banken schwer einbringbare Forderungen einbrachte. Der Bau des Elektrizitätswerkes in Hub durch ein internationales Konsortium, das das Kraftwerk bauen und betreiben sollte, entwickelte sich zu einem abschreckenden Beispiel, als nach heftigen Korruptionsvorwürfen die ursprünglichen Verträge angezweifelt und sich das ausländische Führungspersonal samt Familien auf dem Werksgelände eingeschlossen sah und ihm Verhaftung drohte.

Solange die Wirtschaft unter der Tendenz privilegierter Unternehmer und Politiker, ausgeliehene Kredite nicht zu bedienen und bezogene Waren nicht zu bezahlen (Wasser, Elektrizität), leidet, dürfte eine weitere Privatisierung, und erst recht der Verkauf an ausländische Investoren, schwierig sein. Nawaz Sharif erbitterte die Streitkräfte während seiner zweiten Amtszeit, als er das Militär ausrücken ließ, um säumige Zahler zu zwingen ihre Stromrechnungen zu bezahlen. Tatsächlich stellten sich aber die Streitkräfte als größter säumiger Zahler heraus. Zu erwähnen ist auch ein erheblicher militärisch-industrieller Komplex von Unternehmen, die von ehemaligen Militärs geleitet werden und wichtige Zulieferer des Militärs sind. Jede Waffengattung hat solche Unternehmen.

Im Gegensatz zu Indien hat sich Pakistan bereits in den achtziger Jahren von seiner Politik der Bewirtschaftung von Lebensmitteln verabschiedet. Als letztes wurde der Zuckerhandel "de-rationiert", interessanter Weise ohne weitere Probleme; das System der Lebensmittelmarken und gesonderten *ration shops* galt schon damals als nicht mehr zeitgemäß und ineffizient.

### 2.3 Destabilisierungsfaktoren: Wohlstandsgefälle

Die ungleiche Vermögens- und Einkommensverteilung springt jedem Besucher ins Auge. Allerdings gibt es über die Vermögensverteilung keine verlässlichen Zahlen, auch nicht über die Verteilung des Grundbesitzes.<sup>45</sup> Da die Rechtstitel -- soweit nicht umstritten -- vielfach nicht bei den faktischen Eigentümern liegen, sind Aussagen schwierig. Bisher gab es drei zaghafte

<sup>45</sup> Eine solche Statistik gibt es auch nicht für Deutschland.

Ansätze einer Landreform (1959, 1972, 1977),<sup>46</sup> die dazu geführt haben, daß Titel häufig auf Familienmitglieder, Strohleute und zuweilen auch nicht existierende Personen eingetragen wurden. Nach islamischem Recht erben Töchter auch nur halb so viel wie ihre Brüder, und treten dieses Erbe häufig nicht an. Große Feudalfamilien besitzen nicht selten ganze Landstriche einschließlich etlicher Dörfer. Diese Familien können aber sehr umfangreich sein, so daß auf die einzelnen Mitglieder entsprechend weniger entfällt. Die bereits angesprochene Reformresistenz aller bisherigen Machthaber -- ungeachtet aller Rhetorik -- findet ihren deutlichsten Ausdruck im Landbesitz. Nach wie vor lebt der größte Teil der Bevölkerung von der Landwirtschaft und Zugang zum Boden entscheidet auf dem Lande über das Einkommen.

Pläne einer Bodenreform gab es bereits direkt nach der Unabhängigkeit, als ohnehin Flüchtlinge angesiedelt werden mußten und ihnen "verlassenes" Land übertragen wurde. Eine erfolgreiche Landreform hätte der Regierung auch eine gute Ausgangsposition bei den ersten Wahlen geboten. So verwundert es nicht, daß der Nachfolger des Staatgründers Jinnah (der bereits 1948 starb), Liaqat Ali Khan, 1951 bei einem Attentat ums Leben kam und die ersten Wahlen erst nach 23 Jahren stattfinden konnten. Auch Bhutto versuchte seine Wählerschaft durch Landreformen zu beeindrucken. Keine dieser Reformen kam über zaghafte Ansätze hinaus.

Die ins Auge springenden Wohlstandsunterschiede sind eher Ausdruck des Niveaus als der Verteilung. Es gibt auch ein regionales Wohlstandsgefälle, das vor allem auf der Ebene der Provinzen Thema einer leidenschaftlich geführten Diskussion ist, es setzt sich aber innerhalb der Provinzen und selbst der Distrikte und Städte fort. Ärmere Regionen einer reichen Provinz (z.B. der ländliche Norden des Sind) können durchaus ärmer sein als reichere Regionen einer armen Provinz (etwa der Distrikt Quetta in Baluchistan).<sup>47</sup> Daß Städter generell ein höheres Einkommen haben als die Bewohner ländlicher Regionen, läßt sich nicht ohne weiteres sagen; auch in den großen Städten gibt es extreme Armut.<sup>48</sup> Die anhaltende Landflucht ist aber Ausdruck der (begründeten) Hoffnung der abwandernden Landbevölkerung in der Stadt langfristig bessere Entwicklungschancen zu haben.

Was die Einkommensverteilung betrifft, so ist diese überraschend -- relativ -- gleichmäßig. Mit einem Gini-Koeffizienten von (1996) 0,31 wäre sie besser als in Indien und fast ebenso gut wie in Deutschland; danach tätigen die ärmsten 20 % der Pakistani 4,1 % aller Ausgaben und die reichsten 20 % 41,2 %.<sup>49</sup> Änderungen in der Systematik (Ermittlung von Ausgaben, Einkommen oder Verbrauch auf individueller oder Haushaltsebene) erschweren allerdings Vergleiche der Ergebnisse, auch über die Zeit. Andere Zahlen veranschaulichen die soziale Lage besser: 57 % der Erwachsenen können nicht lesen und schreiben, 38 % der Kinder unter fünf Jahren leiden unter Untergewicht, 34 % der Bevölkerung gelten nach pakistanischen Maßstäben als arm, 31 % können weniger als 1 US\$ am Tag ausgeben, 85 % weniger als 2 US\$. Frauen sind besonders benachteiligt: 72 % von ihnen können nicht lesen und schreiben (Männer: 42 %), Frauen sterben

<sup>46</sup> Mahmood Hasan KHAN: Underdevelopment and agrarian structure in Pakistan. A Westview Replica Edition. Lahore: Vanguard. 1981 (Boulder, Colo.: Westview. 1981). pp. 162-202.

<sup>47</sup> Wolfgang-Peter ZINGEL: Die Problematik regionaler Entwicklungsunterschiede in Entwicklungsländern: eine theoretische und empirische Analyse dargestellt am Beispiel Pakistans unter Verwendung der Hauptkomponentenmethode. Beiträge zur Südasiensforschung. Band 51. Wiesbaden: Franz Steiner. 1979.

<sup>48</sup> Wolfgang-Peter ZINGEL: Alleviating urban poverty: the Pakistan way. In: Manpower journal. New Delhi. 34(Oct-Dec 1998)3, pp. 127-147.

<sup>49</sup> World Development Report, verschiedene Jahrgänge.



früher als Männer (Lebenserwartungen: 59,9 und 60,2 Jahre).<sup>50</sup> Der Islam kennt bekanntlich keine Kasten; trotzdem lassen sich dafür Anhaltspunkte finden, daß es auch in Pakistan abstammungsbestimmte soziale Unterschiede gibt, die durch die nach wie vor verbreiteten Endogamie innerhalb einer wie auch immer bestimmten Gruppe perpetuiert werden. Die in Pakistan besonders bedeutende Wanderarbeit im Ausland (Golf-Staaten) folgt diesem Muster jedoch nicht, so daß in den letzten Jahrzehnten auch die Angehörigen traditionell ärmerer Gruppen, etwa der Dorfhandwerker oder Stammesbevölkerung aus dem Bergland, zu Einkommen, wenn nicht zu Vermögen gekommen sind, das ihnen den Landerwerb erlaubt, der die Grundlage ländlichen Prestiges bildet.

## 2.4 Arbeitsmarktpolitische Situation

Die offizielle Arbeitslosenstatistik erlaubt kein vollständiges Bild des Arbeitsmarktes. Vor allem auf dem Lande gibt es nach wie vor viel versteckte, häufig saisonale, Arbeitslosigkeit. Der Rückzug des Staates aus der (Industrie-)Produktion bedeutet, daß sich die Chancen einer Anstellung im öffentlichen Dienst verschlechtert haben. Die Wanderarbeit im Ausland hat den Arbeitsmarkt seit den siebziger Jahren entlastet. Jede zehnte Familie, vielleicht auch mehr, hat Zugang zu Einkommen aus dem Ausland. Traditionelle Industriebereiche, vor allem die großen Spinnereien und Webereien bieten immer weniger Beschäftigung. Dies trifft Standorte wie Karachi und Faisalabad (früher: Lyallpur) und führt zu politischer Frustration.

## 2.5 Problem der sozialen Sicherheit

Es ist nach wie vor die Familie, die soziale Sicherheit bietet. Dies gilt nicht nur für Verwandte in direkt aufsteigender und absteigender Linie, sondern auch unter Geschwistern und/oder den Verwandten der Geschwistern der Eltern. Die Schwäche des Systems liegt darin, daß arme Familien nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, ihren in Not geratenen Verwandten zu helfen. Eine allgemeine staatliche Rentenversicherung oder eine Volksrente gibt es nicht. Unter Zia ul Haq wurden die islamischen "Kirchensteuern" *zakat* (auf das Vermögen) und *ushr* (auf die landwirtschaftliche Produktion eingeführt, die Einnahmen aus diesen Steuern reichen aber lange nicht, um alle Armen des Landes zu versorgen. Für *zakat* gibt es zu viele Umgehungsmöglichkeiten und Ausnahmen, die Einnahmen von *ushr* bleiben noch mehr hinter dem zu erwartenden Aufkommen zurück.<sup>51</sup>

## 2.6 Maßnahmen der Staatsführung

Auf das unausgewogene Verhältnis von Rüstungs- und Sozialausgaben wurde bereits hingewiesen. Die größten Defizite liegen wahrscheinlich in der Bildungspolitik. Pakistan gehört bei den Sozialindikatoren, und hier ganz besonders bei den Kennziffern im Bildungsbereich zu den Schlußlichtern im internationalen Vergleich. Der niedere Anteil der Alphabeten, besonders unter den Frauen, die immer noch fehlende allgemeine Schulpflicht, die Tatsache, daß so viele

<sup>50</sup> Human Development Report 2002. -- Women in Pakistan. Country briefing paper. Manila: Asian Development Bank, Programmes Department (West) and Office of Environment and Social Development. 2000.

<sup>51</sup> Wolfgang-Peter ZINGEL: Alleviating urban poverty: the Pakistan way. In: Manpower journal. New Delhi. 34(Oct-Dec 1998)3, pp. 127-147.

Kinder nicht zur Schule gehen und so viele Schüler ihre Ausbildung vorzeitig abbrechen, bedeutet, daß Pakistan die qualifizierten Arbeitskräfte für anspruchsvollere Produktionen fehlen. Die Zahl der sogenannten funktionalen Alphabeten ist noch weit geringer als die offiziellen Zahlen. Auf den oberen Bildungseinrichtungen gibt es nur wenige, die im internationalen Vergleich bestehen können. Die große Zahl von Pakistani die im Ausland arbeiten und leben, erlaubt es aber vielen, ihre Kinder im Ausland studieren zu lassen, so daß sich unter den Universitätslehrern viele finden, die an den berühmtesten Universitäten studiert haben.

In das Vakuum, das die staatliche Bildungspolitik hinterlassen hat, konnten Religionsschulen, die Medressen, stoßen, die finanzielle Unterstützung vom Ausland erhalten, und zum Teil ihre Schüler zum "heiligen Krieg" und zur Unterstützung der Taliban nach Afghanistan schickten. Die Regierung Musharraf hat jetzt beschlossen, die Medressen stärker zu kontrollieren und einen verbindlichen Lehrplan zu erstellen.

## **2.7 Kurze Bewertung und Trendaussage**

Daß die Versäumnisse in der Wirtschafts- und Sozialpolitik bisher keinen stärkeren öffentlichen Protest hervorgerufen hat, liegt sicher (auch) daran, daß die Regierungen es an der entsprechenden Rhetorik nicht fehlen ließen, sich aber immer genügend Entschuldigungen finden ließen, um die Erfüllung der Versprechungen immer wieder zu verschieben. Die allgemein empfundene Perzeption einer permanenten existentiellen Bedrohung des Staates, zuvorderst durch Indien, erlaubte es dem Militär, den Großteil der finanziellen Ressourcen zu beanspruchen. Soweit dies nicht aus Steuereinnahmen gelang, hat sich der Staat im In- und Ausland verschuldet, so daß der Schuldendienst heute das Gros der Staatsausgaben, noch vor den Militärausgaben beansprucht. In der öffentlichen Diskussion hat sich dieser Tatbestand verselbständigt, der Zusammenhang zwischen Rüstungsausgaben und Verschuldung wird nicht diskutiert. Statt dessen wird die Tatsache beklagt, daß der Nettozufluß der Entwicklungshilfe immer geringer wird, wobei die Schuld daran den Gebern zufällt. Der Vorwurf, daß sich die Auslandshilfe weitestgehend an den Bedürfnissen der Geber orientieren würde, begründet ein Denken, das der Auslandshilfe den Charakter von Gebühren gibt, die die Industriestaaten für die Nutzung Pakistans bei der Verfolgung ihrer wirtschaftlichen und strategischen Ziele zu entrichten haben; die Notwendigkeit der hohen Rüstungsaufwendungen findet letztlich erstaunlich große Akzeptanz.

Für eine Trendwende in der Sozialpolitik lassen sich keine verlässlichen Anzeichen finden. Die Tatsache, daß die pakistanische Regierung immer wieder zutreffenden Lagebeschreibungen erstellten läßt und Programme vorstellt, die in die richtige Richtung zielen, zeigt im Vergleich derartiger Programme über die Jahrzehnte, daß ihnen oft keine Implementierung folgt und es bei Programmen bleibt.

## **3 Soziokulturelle Situation und destabilisierendes Konfliktpotential**

### **3.1 Bevölkerungsentwicklung**

Pakistan weist eine der höchsten Bevölkerungswachstumsraten aller Länder auf: Das UNDP

rechnet damit, daß die jährliche Wachstumsrate lediglich von 2,8 % in den Jahren 1975-2000 auf 2,5 % in den Jahren 2000-2015 sinken wird.<sup>52</sup> Im letzten Jahrhundert stieg die Bevölkerung auf das Neunfache, seit der Unabhängigkeit auf das Vierfache an (von ca. 33 Mio. auf 140 Mio.). Das Bevölkerungswachstum geht weniger schnell zurück als in Indien oder Bangladesch und ist drei mal so hoch wie in Sri Lanka.<sup>53</sup> Eine Hochrechnung der Vereinten Nationen ergab, daß Pakistan zur Mitte des Jahrhunderts die drittgrößte Bevölkerung unter den Ländern der Erde haben wird; sie wird dann nur noch in Indien, das dann an erster Stelle stehen wird, und China größer sein.

Mit dem Wachstum der Bevölkerung ging eine regionale Kontraktion der Bevölkerung innerhalb der einzelnen Teilgebiete, vor allem in die Städte, einher: Das Gebiet des heutigen Pakistan war ursprünglich nur gering urbanisiert, Lahore, die Hauptstadt des ungeteilten Punjab, war die größte Stadt. Der Anteil der Hindus und Sikhs war in den Städten höher als auf dem Land; in Karachi und Lyallpur (heute: Faisalabad) stellten sie den Großteil der Bevölkerung. Im Zuge der Teilung Indiens und der millionenfachen Vertreibung und Flucht von Millionen von Hindus und Sikhs aus Pakistan nach Indien und von Muslimen von Indien nach Pakistan kam es zu einem Bevölkerungsaustausch und einem Wanderungsgewinn Pakistans.<sup>54</sup> In Nord-, Zentral- und Westindien waren die Muslimen in den Städten konzentriert; es strömten in die Städte Pakistans weit mehr Flüchtlinge als sie verließen, so daß vor allem Karachi und Lyallpur ihre Bevölkerung rasch vervielfachten. Pakistan hat heute einen Anteil städtischer Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung von mehr als einem Drittel, der höchste Anteil in Südasien. Karachi gehört zu den am schnellsten wachsenden Metropolen der Welt, die Einwohnerzahl wird heute auf 12 Millionen und mehr geschätzt.

Die Zahl der Einwohner ist nicht nur für die Statistik von Belang: sie bestimmt auch die Zahl der Mandate in den Parlamenten, die Mittelzuweisung der öffentlichen Haushalte, und die Quoten für die Zulassung zu den höheren Bildungseinrichtungen, die Einstellung in den Staatsdienst und die Beschäftigung in den Staatsbetrieben und halbstaatlichen Unternehmen. Deshalb ist die Binnenwanderung ein Politikum: In Bangladesch leben zum Beispiel immer noch etwa 300.000 sogenannte Biharis, d.h. Urdu-Sprecher aus dem Osten Indiens, die nach der Unabhängigkeit Pakistans nach Ostpakistan gingen, sich dort kaum integrierten, und seit dem Bürgerkrieg als tatsächliche oder vermeintliche Kombattanten der Westpakistani als unerwünschte Ausländer angesehen werden. Sie selbst betrachten sich als Pakistani, warten aber immer noch auf ihre Repatriierung nach Pakistan. Ein entsprechendes Programm stieß auf Widerstand im Sind, weil die Sindhi befürchten, in ihrer eigenen Provinz zur Minderheit zu werden. Die Sindhi stellen in ihrer Hauptstadt nur eine kleine Minderheit dar, aber auch die Urdu-sprechenden *mohajirin* fürchten ihren Einfluß in "ihrer" Stadt einzubüßen, seitdem Hunderttausende von Pashtunen, Punjabis und Afghanen, aber auch Baluchi (die hier einst die Mehrheit stellten) und Sindhis, Bangladeshi und selbst Burmesen zuströmen. Von der Wanderung von Millionen von Arbeitskräften ins Ausland war bereits die Rede. Soweit diese in den Golf-Ländern, und vor allem in Saudi-Arabien, arbeiten, lassen sie ihre Familien in

<sup>52</sup> Human Development report 2002.

<sup>53</sup> Für Sri Lanka wird für die Jahre 2000-2015 nur noch ein Wachstum von 0,8 % erwartet. Human Development Report 2002. P. 163.

<sup>54</sup> Nach eigenen Berechnungen verließen etwa 5,5 Mio. Hindus und Sikhs das Land oder kamen um; 7,1 Mio. Flüchtlinge strömten ins Land. Heinz AHRENS, Wolfgang-Peter ZINGEL: Interdependenzen zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und regionaler Verteilung in Pakistan. Beiträge zur Südasienforschung. Band 45. Wiesbaden: Franz Steiner. 1978. p. 586.

Pakistan und kehren früher oder später zurück. Aber auch diese versuchen häufig das Land endgültig zu verlassen; heute zählen die Pakistani in den anglophonen Ländern USA, Großbritannien, Kanada und Australien nach Hunderttausenden.

### 3.2 Ethnische und religiöse Konfliktpotentiale

Die Idee der *ummah*, d.h. der Gemeinschaft der Gläubigen, schwebt vielen, wenn nicht den meisten als Ideal vor. In der Praxis führt sie aber zu der Frage, wer denn ein (Recht-)Gläubiger ist. Die entsprechenden Konflikte reichen bis zu den Anfängen der Religion zurück. Reformbestrebungen wurden leicht als Häresie aufgefaßt, ihre Anhänger als Ketzer verfolgt. So entstand die Religion des Sikhismus einst als Versuch einer Synthese von Islam und Hinduismus, trotzdem war die wechselseitige grausame Verfolgung von Sikhs und Muslimen schlimmer als alle anderen Exzesse im Zuge der Teilung Indiens. Die Reformbewegung der Ahmadiyyas hat erbitterte Reaktionen ausgelöst, obwohl eine Anzahl prominenter Pakistani (so der Nobelpreisträger Abdus Salam) dieser Konfession anhängen. Bereits in den fünfziger Jahren kam es zu heftigen Auseinandersetzungen und Verfolgung der Ahmadiyya; Bhutto erklärte sie 1974 zur nicht-islamischen Sekte; Zia ul Haq ließ ihnen bei Strafe verbieten, das Glaubensbekenntnis aufzusagen und sich als Muslime zu bezeichnen. Die Zahl der Ahmadiyya wird auf mehrere Millionen geschätzt; in der Volkszählung von 1981, bei der es für sie unter "Religionszugehörigkeit" eine eigene Kategorie gab, mochten sich nur wenige dazu bekennen; ihre Zahl erscheint deshalb in der Statistik als wenig mehr als 100.000.

Weit zahlreicher sind die Schiiten, deren Bevölkerungsanteil auf 15 v.H. bis 30 v.H. geschätzt wird; sie wurden nie gesondert enumeriert. Gewalttätige Auseinandersetzungen, vor allem bei den großen Umzügen anlässlich des Jahrestages der Schlacht von Kerbela und des Todes von Imam Hussein haben in Städten wie Lahore oder Faisalabad Tradition. Weniger offenen Konflikte gibt es mit den Ismaeliten, den Anhängern des Agha Khans, die aber nur lokal (Karachi, Nordgebiete) von Bedeutung sind. Aber auch unter den Sunniten, der Mehrheitsgruppe der Muslimen in Pakistan, gibt es heftige Auseinandersetzungen. In den letzten Jahren sind vor allem die Anhänger der Schule von Deoband (in Indien) hervorgetreten. Obwohl sie durchaus nicht alle Ansichten der in Saudi Arabien dominierenden Wahabis teilen, werden sie mit diesen von ausländischen Beobachtern zuweilen gleich gesetzt, wie ja auch die Anhänger des Osama Bin Laden und seiner Al Qaeda und die Taleban gleichgesetzt werden.

Die Islamisierung Indiens seit dem achten Jahrhundert war -- soweit bekannt -- weniger eine Bekehrung durch Feuer und Schwert, als der Erfolg muslimischer Mystiker, der *sufi*, die auch heute eine breite Anhängerschaft haben, auch unter den Deobandi. Deshalb fällt eine Kategorienbildung oder die Erarbeitung unversöhnlicher Frontstellungen so schwer. In einem Land, wo Fehden zwischen verfeindeten Familien noch immer über Generationen hinweg ausgetragen werden, haben vermeintlich ethnische oder religiöse Auseinandersetzungen häufig einen ganz konkreten wirtschaftlichen oder sozialen Hintergrund: Meist geht es, wie ein Sprichwort sagt, um Land, Gold oder Frauen. So liefern die berüchtigten Blasphemie-Gesetze die Möglichkeit, Nachbarn und Widersacher mit haltlosen Vorwürfen zu überziehen, um sich z.B. in den Besitz ihres Landes zu bringen.

Davon sind auch charismatische Personen, wie der schon heute fast als Heiliger verehrte Maulana Edhi, nicht gefeit, der u.a. einen landesweiten medizinischen Notfalldienst begründet hat, und sich nach einer Landschenkung für ein

Krankenhaus der Begehrlichkeit des benachbarten Mullahs ausgesetzt sah, dem es letztlich wohl nur um da Grundstück ging.

Aber auch wenn sich Pakistan als "Islamische Republik" definiert, darf man nicht übersehen, daß das Land in vielerlei Hinsicht "westlicher" ist als die meisten anderen Staaten mit einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung: Die Einflüsse aus der Kolonialzeit auf Staat (Militär, Bürokratie) und Gesellschaft (Bildungswesen, Justiz) wirken noch immer nach; "geadelt" durch die Kolonialmacht als *martial races* (Punjabis, Pashtunen) und ohne den Groll der alten Eliten in den früh eroberten Gebieten auf die Kolonialmacht fiel es den (West-)Pakistani leicht, sich auf die neue Supermacht USA einzustellen. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Wertschätzung sieht, die eine in einem anglophonen Land, möglichst den USA, gewonnene Ausbildung genießt, und die Voraussetzung für eine Karriere im Erziehungswesen und im Management ist. Der Einfluß des Persischen, der einstigen Bildungssprache der Muslimen Indiens, ist zurückgegangen; das Arabische spielt für die meisten Pakistani nur als Sprache des Koran eine Rolle: die meisten können die auswendig gelernten Verse nicht verstehen; die "Gastarbeiter" kehren aus den arabischen Staaten, in denen sie als "Asians" Bürger zweiter Klasse sind, mit gemischten Gefühlen zurück.

Was die ethnischen Spannungen betrifft, so fällt es schwer, die einzelnen Ethnien zu umreißen. Da es keine Zahlen darüber gibt (die letzte detaillierte Volkszählung fand statt, auch nur in den Steuerdistrikten<sup>55</sup> Britisch-Indiens), behilft man sich mit den Angaben über die Muttersprache. Damit ist das Problem aber keineswegs gelöst, weil die Abgrenzung von Sprachen und Dialekten so umstritten ist. So beschwerten sich die Bewohner des südlichen Punjab und des nördlichen Sind als Punjabi- resp. Sindhi-Sprecher erfaßt zu werden. 1981 wurde deshalb Siraiki als eigene Sprache enumeriert, im Wesentlichen aber nur im Punjab; bei einer Zurechnung der Dialekte des nördlichen Sindh zu Siraiki bestünde die Gefahr, daß die Zahl der Sindhi-Sprecher hinter die der Urdu-Sprecher fallen würde. Entschiedene Siraiki-Sprecher weisen dagegen darauf hin, daß eigentlich Siraiki, und nicht Punjabi, die am meisten gesprochene Sprache des Landes wäre. Übergangsdialekte gibt es auch an der Grenze des Punjabi zur NWFP (Hindko) oder des Sind zu Baluchistan (Lassi). Zu allem Überfluß decken sich die Sprachgrenzen nicht mit den Grenzen der Provinzen. Dies stellt besonders in Baluchistan ein Problem dar, da im ganzen Norden der Provinz Pushtu, im Westen Sindhi-Dialekte und in der Hauptstadt Quetta auch Punjabi gesprochen wird. Das Bemühen der Regierung, dem Vorwurf einer bewußten Diskriminierung einzelner Gebiete durch die Schaffung von Regional-Quoten für die Besetzung der Stellen im öffentlichen Dienst und die Zulassung zu den Hochschulen entgegenzuwirken, hat zu neuen Problemen geführt, da von dieser Regelung womöglich weniger die Alteingesessenen (*sons of the soil*), sondern die Zugereisten profitieren. Die Forderung nach neuen Quoten, etwa auf der Basis besonderer Sprachprüfungen, dürfte kaum zu mehr Gerechtigkeit, als zu einem erbitterten Wettkampf um Privilegien führen.

### 3.3 Umwelt- und ressourcenpolitische Konfliktpotentiale

Umwelt- und Ressourcenprobleme sind unter den geographischen und klimatischen Bedingungen Pakistans in erster Linie Probleme des Bodens und des Wassers. Nur rund ein

<sup>55</sup> D.h. die *settled districts*, in denen die britisch-indische Regierung Steuern erhob

Viertel des Territoriums ist landwirtschaftlich nutzbar, davon wird der überwiegende Teil künstlich bewässert. Pakistan rühmt sich, das größte geschlossene Bewässerungsgebiet der Welt zu haben. Unter den gegebenen vorherrschenden ariden und semi-ariden klimatischen Gegebenheiten übersteigt die potentielle Evapotranspiration, d.h. das Verdunstungspotential, in großen Teilen des Landes um ein Vielfaches. Der Indus, und mehr noch seine Nebenflüsse, durchfließen das Land auf dem größten Teil ihres Laufes als Fremdlingsströme, d.h. sie transportieren den größten Teil ihres Wasser aus dem Himalaja, dem Karakorum und dem Hindukusch zum Arabischen Meer, ohne weitere bedeutende Zuflüsse. Die Niederschläge beschränken sich in weiten Teilen des Landes weitgehend auf den Monsun-Regen, außerhalb der Regenzeit (Juli bis September) fallen nur wenige Niederschläge. Da der Monsun in zeitlicher Nähe des Abschmelzen von Eis und Schnee im Hochgebirge beginnt, führen die großen Ströme zur Trockenzeit im Winter und Frühjahr nur einen Bruchteil des Wassers wie im (europäischen) Sommer. Die Unterschiede liegen im Indus bei etwa eins zu zwanzig. Zusätzlich zur Ableitung des Wassers aus den großen Flüssen durch Dämme und Kanäle auf die Felder wird Grundwasser im größten Stil auf die Felder gepumpt. Da das Wasser der Flüsse und mehr noch das Grundwasser gelöste Salze enthält und die sich diese an der Oberfläche ablagernden Salze -- weil zuwenig Wasser-- nicht regelmäßig ausgespült werden, und weil mit Salz angereichertes ablaufendes Wasser stromabwärts wieder für die Bewässerung genutzt wird, leidet Pakistan seit Jahrzehnten unter dem Problem der Bodenversalzung (*salinity*) und Bodenvernässung (*water-logging*), das zur Verringerung der Bodenfruchtbarkeit und letztlich zum Verlust von Flächen für den Anbau führt. Damit verschärft sich die Konkurrenz um die ohnehin knappen landwirtschaftlichen Flächen. Daß es Pakistan gelang seine sich seit 1947 mehr als vervierfachte Bevölkerung immer noch per Saldo selbst zu ernähren, war nur durch eine Ausweitung der Bewässerung einer -- fast konstanten -- Nettoanbaufläche und einer Erhöhung der Anbauintensität durch Mehrfachtanbau möglich, da die Hohertragsorten ohne eine geregelte Bewässerung nicht hätten erfolgreich sein können.<sup>56</sup>

Trotz der enormen Wassermengen, die zum Ende des Monsuns häufig zum nationalen Problem werden, herrscht sonst eher Wassermangel; die Verteilung des Wassers ist eine der schwierigsten Probleme auf allen Ebenen. Daß es über die Frage der Verteilung des Wassers in den fünfziger Jahren fast zum Krieg mit Indien gekommen wäre, wurde bereits eingegangen. Der Abschluß des Indus-Wasser-Vertrages bedeutete eine wirtschaftlich sicher weniger sinnvolle, politisch aber segensreiche Entscheidung. Indien, als Oberlieger des Indus und der fünf großen Ströme des Punjab (= fünf Wasser) im Vorteil, bekam die alleinigen Nutzungsrechte der drei östlichen Flüsse Sutlej, Beas und Ravi zugesprochen, Pakistan die drei östlichen (Indus, Jhelum, Chenab), wobei die drei westlichen Flüsse etwa drei Viertel des gesamten Wassers führen. Im Zuge der jüngsten Auseinandersetzungen hat Indien angedroht, den Indus-Wasser-Vertrag zu kündigen. Eine solche Drohung ist ernst zu nehmen, da Indien heute technisch in der Lage wäre, Indus, Jhelum und Chenab wenn nicht umzuleiten, dann doch anzuzapfen und das Wasser durch das Hochgebirge in Tunneln in seine Ebenen zu lenken.

Bis jetzt ist es zu keinen umweltbedingten ernsthaften Konflikten gekommen. Dies liegt aber in erster Linie daran, daß der Streit um Wasser als ein internationaler Streit gesehen wurde. Es streiten sich aber immer heftiger die Provinzen um das Wasser, wobei der Punjab als Oberlieger

<sup>56</sup> Die Ernährungslage ist in Pakistan traditionell etwas besser als in Indien; Indien hat aber aufgeholt: pro Kopf und Tag standen im Jahr 2000 2.452 Kcal und 2.428 Kcal zur Verfügung. In Pakistan ist zu berücksichtigen, daß das Land hochwertigen Reis exportiert und weniger teuren Weizen importiert. Per Saldo ist das Land nach wie vor Selbstversorger. Alle Angaben: FAOSTAT.

in der besten Position ist und Sind am Unterlauf des Indus und ohne weitere Ströme in der schlechtesten. Der Streit hat an Intensität zugenommen, seitdem ein weiterer Damm über den Indus bei Chasma droht, der es dem Punjab erlauben würde, dem Indus -- zu Lasten der anderen Nutzer -- noch mehr Wasser zu entnehmen. Unter den Sindhis wächst das Gefühl der bewußten Vernachlässigung und Ausbeutung, weil "ihr" Anteil bedroht sei. Das Problem könnte -- aus wirtschaftlicher Sicht -- gelöst werden, wenn die regionale Anbaustruktur den hydrologischen Gegebenheiten folgen würde. Es erscheint nämlich wenig sinnvoll, Pflanzen, die einen besonders hohen Wasserbedarf haben, ausgerechnet dort anzubauen, wo durch Verdunstung und Versickerung am meisten Wasser verloren geht. Vorschläge einer Änderung der Produktionsstruktur stoßen aber auf Unverständnis und erbitterten Widerstand bei den großen Grundbesitzern und Feudalherren im Sind, die ihrerseits "ihre" Kleinbauern, Pächter und Landarbeiter mobilisieren, um gegen die "Unterdrückung" durch die Punjabis zu protestieren. Andere Umwelt- und Ressourcenproblemen haben ähnliche Gründe: So die Entwaldung im Hochgebirge mit den bekannten Folgen und das Verschwinden der Mangrovenwälder im Indus-Delta als Folge der immer weiter zurückgehenden Wasserführung des Indus während der wasserarmen Jahreszeit.

### 3.4 Maßnahmen der Staatsführung

Weniger von den Maßnahmen der Regierung auf dem Gebiet der Sozialpolitik als von ihren Unterlassungen dürften beträchtliche destabilisierende Wirkungen ausgehen. Dadurch daß so viele Pakistani im Ausland tätig waren und über das Satellitenfernsehen die Möglichkeit eines Vergleiches haben, sind ihnen die Defizite Pakistans auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet geläufig. Das Bewußtsein der Bedeutung einer guten (formalen) Erziehung dürfte allgemein vorhanden sein. Schon beim Versuch, für die Kinder eine geeignete Schule zu finden, stoßen die Eltern auf die Unzulänglichkeiten des Systems, wenn etwa Zuzahlungen erwartet werden, die Klassen zu groß sind, Schulgebäude und Lehrer fehlen oder ihre Aufgaben nicht wahrnehmen, oder Mädchen nicht auf weiterführende Schulen gehen können, weil es die im Ort nicht gibt und es bei den herrschenden Moralvorstellungen nicht möglich ist, daß sie wie die Knaben im Nachbarort zur Schule gehen. Für die Absolventen der Bildungsinstitutionen tritt dann das Problem auf, eine der Ausbildung adäquate Stellung zu finden. In dem Maße, wie sich der Staat seine Produktions- und Dienstleistungsunternehmen privatisiert, hört der Überbesatz an Personal auf: für die Absolventen verschlechtern sich die Anstellungsmöglichkeiten, für die Entlassenen findet sich keine neue Anstellung. Der Weg großzügiger Abfindungen (*golden handshake*) bewahrt die Entlassenen vor dem sozialen Absturz, vergrößert aber die Staatsschuld, die ohnehin kaum zu bewältigen ist.

Es mag wie Ironie erscheinen, daß die Wirtschaft Pakistans trotz aller Defizite staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik immer noch funktioniert und sich private Initiative entwickelt, die Pakistan schon lange ein internationales Güterangebot erlaubt, das man zum Beispiel in Indien lange vermissen mußte. Dies hat zumindest verhindert, daß sich eine Industrieproduktion großen Stils von Haushalts- und Ausrüstungsgütern entwickelt hätte, die international nicht konkurrenzfähig sind. Was fehlt, ist eine soziale Absicherung all derjenigen, die sich auch die einfachsten Güter des täglichen Lebens nicht leisten können.

Der hier bestehende Widerspruch zu den hohen Ansprüchen der Regierenden und ihren

Versprechungen, womöglich einen Gottesstaat zu errichten, dürfte einer der Gründe für den Zulauf extremer, fundamentalistischer und gewaltbereiter Gruppen sein. Eine besondere Gefahr dürfte die bereits schon wenigstens einmal (1998) drohende Situation des finanziellen Kollapses des Staates sein, bei der es dem Staat nicht mehr möglich ist, wenigstens sein Militär zu bezahlen. Da das Militär ohnehin die Macht im Staate hat, würde auch keine Möglichkeit bestehen, sich etwa durch einen Putsch in den Besitz der notwendigen Mittel zu bringen. Es wäre zu befürchten, daß unter diesen Bedingungen die zentrale Befehlsgewalt nicht mehr ausreichen würde, um einzelne Truppenteile daran zu hindern, wenigstens für sich selbst zu sorgen.

### **3.5 Kurze Bewertung und Trendaussage**

Bis zu Beginn der neunziger Jahre gelang es Pakistan immer, Indien in seinem wirtschaftlichen Entwicklung und seiner sozialen Entwicklung zu schlagen. Seit einigen Jahren zeigen die Übersichten der großen internationalen Organisationen (Weltbank, FAO, UNDP), daß Indien vor Pakistan liegt. Das ist für Pakistan von Bedeutung, wo man sich immer in einer Konkurrenzsituation zu Indien sieht. Besonders stolz ist man in Pakistan auf die im Islam angelegte Egalität und soziale Verantwortung. Die Frage stellt sich also -- auch für Pakistani -- wie es Indien geschafft hat, sich aus den Beschränkungen seiner "Hindu-Wachstumsrate" des Sozialprodukts von 3,5 v.H. zu befreien und heute als dynamische Wirtschaft zu überzeugen.

Bei der Suche nach den Ursachen des Wirtschaftswunders in den asiatischen Schwellenländern hat sich herausgestellt, daß eine allgemeine Schulbildung eine Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum ist. In Japan und seinen Besitzungen in Korea und Formosa (heute Taiwan) hat man damit bereits gegen Ende des 19ten Jahrhunderts begonnen, in den britischen Besitzungen in Hongkong, Singapur und Malaya hat man früh die Grundlagen gelegt; ebenso auf den Philippinen und in Thailand. Indien, und hier vor allem in Südindien, hat man nach der Unabhängigkeit große Anstrengungen im Bildungsbereich unternommen: heute ist in den indischen Unionsstaaten die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens eng mit dem Bildungsstand der Bevölkerung korreliert.

Indien hat früher und konsequenter seine Föderalisierung betrieben, so daß wir einen Wettbewerb der Regionen haben. Das -- und auch die Größe des Landes -- hat dazu geführt, daß Indien über eine Anzahl von Eliten verfügt, so daß -- weit weniger als in Pakistan -- nicht immer wieder dieselben Personen und die selben Familien über die Geschicke des Landes entschieden.

Immerhin ist mit Nawaz Sharif erstmals ein Vertreter der neuen Unternehmer-Klasse an die Regierung gekommen, in vielen Positionen sitzen heute Spezialisten, die ihre Universitätsausbildung im Ausland erfahren haben. Dadurch, daß sich Pakistan aber auf eine militärische Konkurrenz mit der achtmal so großen indischen Volkswirtschaft eingelassen hat, ist nicht zu sehen, wie die für die Entwicklung des Landes notwendigen Mittel mobilisiert werden können.

## **4. Gesamtbewertung**

Die in der Überschrift angelegte Frage nach der Stabilität des Landes läßt sich konditional beantworten:



Angeichts der immer wieder vorgetragenen Befürchtungen, der Staat Pakistan könne keinen Bestand haben, könnte man fragen, unter welchen Bedingungen mit einem Zerfall des Staates zu rechnen ist, und ob und warum mit seiner weiteren Existenz zu rechnen ist. Die Frage ist so alt, wie die Forderung nach einem eigenen Staat der Muslimen in Indien. Ohne auf die frühe Diskussion einzugehen, war anfangs das häufigste Argument, daß ein Staat, der aus zwei weit voneinander getrennten Landesteilen bestand, die nichts außer der Religion verband, eine Anomalie darstellen würde, und deshalb keinen Bestand haben könnte. Die Geschichte scheint diesen Bedenken Recht zu geben, obwohl man sich leicht vorstellen kann, daß ein anderes Verhalten der Zentralregierung gegenüber Ostpakistan die Einheit des Landes -- zumindest für einige Zeit -- hätte erhalten können.

Sozusagen als logische Fortsetzung wurde vor allem in Indien erwartet, auch Restpakistan müsse sich auflösen.<sup>57</sup> Dagegen sprach und spricht, daß der Staat ein großes arrondiertes Territorium umfaßt, das sich in etwa mit dem Indus-Deckt und sich der Staat durchaus als Nachfolger der Indus-Kultur fühlen kann. Betrachtet man die auch anderswo aus allerlei historischen Zufälligkeiten entstandenen internationalen Grenzen, so gibt es keinen überzeugenden Grund der gegen einen Fortbestand des Staates sprechen würde. Regionale Unterschiede, differierende Ansprüche und Erwartungen gibt es auch überall, die Erfahrungen nach dem Zerfall der Sowjetunion und mehr noch Jugoslawiens dürften die eine oder andere Hoffnung auf ein "Groß-Baluchistan" oder ein "Sindhu-Desh" getrübt haben. Im Punjab hat es erste Begegnungen zwischen Punjabis aus Indien und Pakistan gegeben, ein grenzüberschreitender Punjab-Nationalismus ist aber noch nicht auszumachen. Mehr Gründe, einen ethnisch und linguistisch determinierten neuen Staat zu fordern gäbe es für die Pashtunen, deren Siedlungsgebiet durch die von den Briten 1893 erzwungene Grenze geteilt wird. Aber trotz der Unterstützung der USA und ihres Krieges gegen die Taliban durch die pakistanische Regierung, ist nichts von Forderungen nach Paschtunistan bekannt, die über die bisherigen Ansprüche hinausgingen (wobei die afghanische Regierung sich keineswegs auf die Pushtu-Gebiete Pakistans beschränken wollte). Die Urdu-sprechenden Flüchtlinge aus Indien sahen Pakistan als "ihren" Staat an und forderten deshalb auch keine eigene Provinz;

heute würde ihnen eine Provinz, die nur Karachi umfassen würde, wohl auch nicht nützen, da die anderen *muhajirin* im Sind, und hier vor allem in Hyderabad, außen vor wären.

Noch nicht angesprochen wurde Kaschmir, das nach pakistanischer Rechtsauffassung ein umstrittenes Gebiet darstellt, über dessen Zukunft (d.h. ganz Jammu und Kaschmir) erst noch in einer Volksabstimmung zu entscheiden ist. Allerdings ist nicht ganz klar, ob die pakistanische Regierung heute nicht Vorbehalte hätte, denn schließlich stellt Azad (=Frei) Jammu und Kaschmir einen selbständigen Staat dar, auch wenn er nur von Pakistan anerkannt wird und de facto vom Innenministerium verwaltet wird. Anders die "Nördlichen Gebiete", der Rest des von Pakistan kontrollierten Kaschmir: die dort liegenden Fürstentümer Hunza und Nagar traten 1974 Pakistan bei, die Bevölkerung befreite sich selbst vom Maharaja von Jammu und Kaschmir, zuweilen wird auch bestritten, daß die Gilgit Agentur 1947 Teil von Jammu und Kaschmir war. In der offiziellen Statistik Pakistans sind die Gebiete in Kaschmir -- soweit dies statistisch möglich ist -- nicht enthalten, ernstzunehmende Autonomieforderungen gibt es dort (noch?) nicht. Zur Zeit wird ein provinz-ähnlicher Status für die Nordgebiete diskutiert.

Diskutiert wird auch die Konstellation, daß Indien die Teilung von 1947 letztlich wieder

<sup>57</sup> Citha D. MAAß: Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise. SWP-Studie 34. Berlin: SWP. 2001.

rückgängig machen möchte. Auch wenn dies für manchen indischen Politiker das Ziel sein sollte, so würde die Erweiterung Indiens um 140 Millionen Muslimen, die nicht den Wunsch erkennen lassen, daß sie ihren Staat aufgeben möchten, die Entwicklung des Landes mehr erschweren als erleichtern. Deshalb ist damit zu rechnen, daß Pakistan als Staat, und wohl auch in diesen Grenzen erhalten bleiben wird.

Die Frage nach der Stabilität, könnte deshalb nur lauten, ob der Staat seine wie immer definierte Stabilität erhalten kann, an Stabilität verliert oder gewinnt.

Der *status quo* ist gekennzeichnet von einer Kontinuität, die sich im Wechsel von Militär- und ziviler Herrschaft darstellt. Außenpolitisch im Dauerkonflikt mit Indien und angelehnt an China, die muslimischen Staaten (Saudi-Arabien) und die USA. Wirtschaftspolitisch eine Mischung von *laissez faire* und punktuellen staatliche Eingriffen, abhängig von der Auslandshilfe der Industriestaaten und finanziell immer wieder kurz vor dem Staatsbankrott. Vor dem Hintergrund der Erfahrung von nun 55 Jahren Unabhängigkeit kann man sich vorstellen, daß dieser Zustand andauert, bei beträchtlichen zyklischen Schwankungen was die Beziehungen zu Indien, den Zufluß von Auslandshilfe oder den Zustand des Staatshaushalts angeht.

Szenarien, die sich unter Stabilitätsverlust einordnen lassen, ergeben sich, sowie eine oder mehrere der eben genannten Bedingungen nicht mehr erfüllt sind. Gravierende Störungen können sowohl von außen als auch von innen kommen. Ein Schreckensszenarium wäre der Staatsbankrott, der Zerfall der inneren Ordnung und die Entstehung der Herrschaft lokaler *war lords*. Ein anderes wäre eine Revolution aus der Armee heraus und ein andauernder Machtkampf. Für beide Szenarien gibt es aber keine Anzeichen oder Vorbilder. Eine islamistische Machtübernahme, gar eine "Talibanisierung" Pakistans zeichnet sich nicht ab. Das Militär hat sich seine Mitwirkung an der Macht durch den Nationalen Sicherheitsrat festgeschrieben; es wird versuchen die Islamisten mit einzubeziehen, sich ihnen aber weder ausliefern noch unterordnen.

Stabilitätsgewinn kann ebenfalls von äußeren und von inneren Faktoren ausgehen. Eine Entspannung des Verhältnissen mit Indien und eine Einigung über Kaschmir müßte theoretisch eine Friedensdividende hervorbringen: sinkende Verteidigungslasten und mehr Mittel für die erforderlichen Zukunftsinvestitionen in die Bildung, die Gesundheit und in die Infrastruktur. Bedingung wäre allerdings, daß es gelingt die Armee und ihren Einfluß ohne innenpolitischen Verwerfungen abzubauen. Stabilitätsgewinne würden sich auch -- fast *per definitionem* -- einstellen, wenn es gelänge die politische Willensbildung den Regeln einer parlamentarischen Demokratie unterzuordnen und die Regierungen darauf verzichten würde, ihr Mandat nicht für eine Verfolgung ihrer Opponenten und Vorgänger (und meist auch Nachfolger) zu mißbrauchen. Stabilitätsgewinne wären auch durch eine verbesserte Volksbildung zu erwarten, aber nur wenn es gelingt, den Absolventen eine produktive (berufliche) Perspektive zu bieten.