

### Das politische System Pakistans zwei Jahre nach dem Wechsel: die Zementierung eines kritischen Zustandes?

Stachoske, Bianca

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stachoske, B. (2009). *Das politische System Pakistans zwei Jahre nach dem Wechsel: die Zementierung eines kritischen Zustandes?* (GIGA Focus Asien, 12). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276840>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Das politische System Pakistans zwei Jahre nach dem Wechsel: Die Zementierung eines kritischen Zustandes?

Bianca Stachoske

Im Oktober 2009 startete die Regierung eine militärische Offensive gegen die *Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP). Diese Gruppe pakistanischer Taliban ist für eine Reihe schwerster Terroranschläge gegen zivile und militärische Einrichtungen verantwortlich, die den Staat seit 2009 erschüttern.

### Analyse

Seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und dem Rücktritt von General Pervez Musharraf 2008 untersteht Pakistan wieder einem zivilen Regime. Ob dieser Wechsel jedoch eine weitere Demokratisierung nach sich zieht, ist zu bezweifeln. Das Militär bleibt Pakistans wichtigste und stabilste Institution. Ein „Staatszerfall“ ist auch in Zukunft kaum wahrscheinlich, es ist jedoch von einem militärgestützten „kritischen Dauerzustand“ fragiler Staatlichkeit auszugehen.

- Die unvollständige Föderalisierung, schwache staatliche Institutionen und zahlreiche Entwicklungsdefizite bilden neben dem hohen Maß struktureller und systembedingter Ungleichheit schlechte Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung einer vom Militär unabhängigen Regierung.
- Die zivile politische Elite hält am kleptokratischen System fest und verweigert sich den notwendigen Reformen in der Erwartung, damit die eigene Machtposition zu sichern.
- Die militärische Operation in Süd-Waziristan ist innerhalb der Bevölkerung nicht unumstritten. Viele erkennen darin ein Vorgehen, das maßgeblich von der Anti-Terror-Strategie der Vereinigten Staaten beeinflusst ist.
- Die Hoffnungen auf eine politische Stabilisierung haben sich gut zwei Jahre nach den Parlamentswahlen nicht erfüllt. Die Zivilregierung zeigt sich außer Stande, die anhaltenden multidimensionalen Konflikte im Inneren zu entschärfen und setzt verstärkt auf eine militärische Lösung des Fundamentalismusproblems.
- Ein Hoffnungsschimmer am Horizont: Obgleich nach den Anschlägen von Mumbai der indisch-pakistanische Verbunddialog ausgesetzt wurde, sind die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarstaaten erfreulich stabil.

Schlagwörter: Pakistan, Innenpolitik, Sicherheit, Militär, Terrorismus

## 1. Innenpolitische Entwicklungen seit Dezember 2007<sup>1</sup>

Nach der Ermordung der Oppositionsführerin Benazir Bhutto im Dezember 2007 und den 2008 abgehaltenen Parlamentswahlen konnten sich die Oppositionsparteien *Pakistan People's Party* (PPP) und *Pakistan Muslim League-Nawaz* (PML-N) gegen die dem seinerzeit amtierenden Präsidenten General Pervez Musharraf nahestehende *Pakistan Muslim League-Quaid-e-Azam* (PML-Q) durchsetzen. Zum Regierungschef wurde im März 2008 der PPP-Vertreter Yousaf Raza Gilani gewählt. Politisch enorm unter Druck geraten, erklärte General Musharraf im August 2008 seinen Rücktritt, um dem drohenden Amtsenthebungsverfahren zu entgehen. Erneut vollzog sich ein Wechsel von einem Militärregime zu einer zivilen Regierung, wie ihn Pakistan bereits mehrmals erlebt hat. Die politische Führung setzt derzeit verstärkt auf militärische Gewalt, um auf den Terror zu reagieren, mit dem fundamentalistische Gruppen Pakistan seit Monaten überziehen. Der im Zusammenhang mit dem *Global War Against Terror* auf der Regierung lastende Handlungsdruck intensiviert dies zusätzlich. Innerstaatliche Konflikte in Verbindung mit international operierenden fundamentalistischen Gruppen erschweren die trennscharfe Unterscheidung zwischen internationaler und nationaler Ebene.

Nach dem Bruch der Regierungskoalition im August 2008 konnte Benazir Bhuttos Witwer, Asif Ali Zardari, die Mehrheit bei den Präsidentschaftswahlen erringen. Dieser Erfolg ist jedoch weniger seinem politischen Talent geschuldet als dem Ansehen, das Benazir als Erbin der Bhutto-Dynastie und engagierte Oppositionspolitikerin bei der von der Militärrherrschaft enttäuschten Bevölkerung genoss. Dagegen ist sein Ruf nicht zuletzt durch die zahlreichen Anklagen, die gegen ihn seit 1990 erhoben wurden, stark beschädigt. Die Vorwürfe reichten von Erpressung und Geldwäsche bis hin zu Mord. Nach seiner Inhaftierung von 1997 bis 2004 gelangte er gegen Kaution vorübergehend wieder auf freien Fuß, um kurz darauf wieder inhaftiert zu werden. Nie müde zu behaupten, alle Anklagen gegen ihn seien politisch motiviert, wird Zardari in Pakistan auch unter dem Namen „Mr. 10 %“ gehandelt. Als Minister im Kabinett seiner Ehefrau soll er regelmäßig größere Geldbeträge unterschlagen

haben, die zur Vermehrung des auf Schweizer Konten lagernden Bhutto-Vermögens beitrugen. Nach dem Tod Benazirs trat er den Posten des stellvertretenden Parteivorsitzenden der PPP an und gelangte so in kurzer Zeit in das höchste Staatsamt. Darüber, ob der 2008 in Gang gesetzte Prozess einer vom Militär geduldeten – wenn nicht sogar gelenkten – Transformation mittelfristig zu stabilen demokratischen Verhältnissen führen wird, darf also nicht nur unter diesen Aspekten weiter spekuliert werden.

Ein beständiger Wechsel zwischen Militär- und Zivilregierung ist für die Krise des politischen Systems Pakistans symptomatisch und kausal zugleich. Die Sicherheitslage ist anhaltend kritisch; daran haben die zaghaften Schritte auf dem Pfad der Demokratisierung nichts geändert: Kaum eine Veröffentlichung der letzten Jahre stellt eine positive Entwicklung in Aussicht. Die Mehrheit der Autoren wähnt Pakistan in einer Talfahrt, an deren Ende zu einem nicht näher bestimmbareren Zeitpunkt der mögliche Staatszerfall droht.

Interessanterweise beherrscht diese weltweite Sichtweise das Bild Pakistans unverändert bereits seit den 1960er Jahren. Jedoch ist der ununterbrochen prognostizierte Staatszerfall bislang nicht eingetreten. Ob sich allein aus dieser Tatsache begründete Hoffnungen für eine Verbesserung der Lage ableiten lassen, ist allerdings fraglich. Gegenwärtig zeichnet sich kein Weg aus der politischen Instabilität ab, die aus ungelösten sozialen, politischen und ökonomischen Konflikten resultiert. Vielmehr zementieren die asymmetrische Beziehung zwischen Zentrale und Provinzen, schwache Institutionen, zahlreiche Entwicklungsdefizite sowie ein hohes Maß struktureller und systembedingter Ungleichheit den politischen und sozialen *Status quo*. Der Zivilregierung verlangt dieser Umstand ein entschlosseneres Handeln ab, wenn sie nicht über kurz oder lang einem neuen Militärregime weichen will.

Militär und Verwaltung bilden die funktionsfähigsten Institutionen, während die politischen Institutionen und Vertretungsorgane schwach entwickelt sind. Spannungen entlang der ethnischen, religiösen und sozioökonomischen Konfliktlinien entladen sich gewaltsam. Obgleich der Zugang zur politischen Macht per allgemeiner und eingeschränkt freier Wahlen geregelt ist, wurde dieser Modus regelmäßig durch Militärputsche unterbro-

<sup>1</sup> Mein Dank geht an Dr. Christian Wagner für seine kenntnis- und hilfreiche Kommentierung.

chen – ein Damoklesschwert, unter dem sich auch die gegenwärtige Regierung weiß.

Bei näherer Betrachtung ist der von Pakistans Parteien als demokratischer Neuanfang etikettierte Wechsel nicht viel mehr als die Rückkehr einer korrupten zivilen Elite. Die Bereitschaft, die eigenen Machtambitionen notwendigen politischen Kompromissen unterzuordnen, ist wenig ausgeprägt. So währte auch die Koalition zwischen der *People's Party Pakistan* (PPP) und der nach ihrem Führer Nawaz Sharif benannten *Pakistan Muslim League Nawaz* (PML-N) nur kurz. Übereinstimmung zwischen Zardari und Sharif bestand allein darin, ein Amtsenthebungsverfahren gegen General Musharraf anzustrengen. Die unglückliche Koalition zerbrach nach dem Rücktritt Musharrafs vom Präsidentenamt an der Frage der Wiedereinsetzung der vom Militärregime entlassenen Richter (Effner 2008). Des weiteren opponierte die PML-N gegen die Kandidatur Zardaris, da man zuvor übereingekommen war, das Amt mit einem parteilosen Kandidaten zu besetzen. Die Situation verschärfte sich, nachdem gegen Nawaz Sharif und dessen Bruder Shahbaz per Beschluss des Obersten Gerichtshofs im Februar 2009 ein politisches Betätigungsverbot ausgesprochen worden war und Präsident Zardari zeitgleich die *direct rule* in ihrer Hochburg, der Provinz Punjab, verhängte.

Aus institutioneller Sicht ist eine Kompetenzverschiebung in Richtung des Präsidentenamtes eine problematische Hinterlassenschaft des Militärregimes. Sie ging zudem mit einer gleichzeitigen Stärkung der ohnehin ausgeprägten Zentralgewalt einher. Der Präsident ist zur Ernennung der Leiter der Wahlkommission und des Ausschusses für den öffentlichen Dienst ebenso wie zur direkten Besetzung von Leitungsfunktionen im öffentlichen Dienst befugt. Umstritten ist insbesondere sein Prärogativ, Parlamente der Zentral- und der Provinzebene aufzulösen. Von diesem innenpolitisch folgenreichsten Schachzug Musharrafs profitiert nun Präsident Zardari, und nichts deutet darauf hin, dass er bereit wäre, diese demokratischen Defekte zu korrigieren und damit seine Machtfülle zu beschneiden. Noch bei Amtsantritt hatte die Regierungskoalition zugesichert, diese Kompetenzen zurückzuschneiden: Es blieben Lippenbekenntnisse; die hierzu erforderliche Zweidrittelmehrheit des Parlaments kam nicht zustande.

Die Regierung scheint vor den sozialen und politischen Fragen, die Pakistan spalten, zu kapitulieren. Regelmäßige Anschläge gegen die eigene

Bevölkerung und Einrichtungen der verbündeten USA setzen die Regierung unter enormen Handlungsdruck. Dabei verfügt der Gegner keineswegs über eine straff organisierte gemeinsame Organisationsbasis. Pakistans innerer Feind ist eine vielköpfige Hydra, und dieser Umstand erschwert es, einen erfolgreichen Kampf gegen sie zu führen.

Eine Sonderrolle nehmen die afghanischen Taliban um Mullah Omar ein. Sie verüben bislang keine Anschläge und gelten als strategische Partner zur Sicherung pakistanischer Interessen im Nachbarland Afghanistan, der zudem dazu beitragen soll, Indiens Einfluss einzudämmen. Diese riskante Strategie ist der Tatsache geschuldet, dass sich Pakistans Sicherheitspolitik unverändert an einem Gegner ausrichtet: dem starken Nachbarn Indien. Dabei haben die wechselnden Regierungen in Islamabad die Feinde, die sich über Jahrzehnte im Inneren sammeln und etablieren konnten, offenbar unterschätzt. Wiederholt wurden Friedensabkommen mit extremistischen Gruppierungen geschlossen, die vor allem die autonomen Stammesgebiete sowie den Nordwesten des Landes kontrollieren. Der Preis, den der Staat für diese kurzfristig erkaufte Ruhepausen zahlt, ist hoch: In den betroffenen Regionen weitet sich der Einfluss fundamentalistischer Gruppen unaufhaltsam aus und ein integriertes Pakistan rückt damit in immer weitere Ferne.

Zu den inneren Feinden gehören neben ausländischen Al-Qaida-Kämpfern die ehemaligen Mudjaheddin, die in den 1970er und 1980er Jahren durch den Geheimdienst und das Militär für den Kampf in Kaschmir ausgebildet worden waren. Aus den ehemals nützlichen Instrumenten gegen den Rivalen Indien ist ein ernstzunehmender Gegner erwachsen, der sich nun vor allem in der *Tehrik-e Taliban Pakistan* (TTP) unter der Führung von Hakimullah Mesud konzentriert. Die TTP, die 2006 von Baitullah Mehsud ins Leben gerufen worden war, ist ein Sammelbecken für fundamentalistische Anti-Regimebewegungen und operiert in Orakzai, Bajaur sowie in der Swat-Region. Zu ihr zählen zwischen 10.000 und 15.000 Kämpfer, die größtenteils aus dem Punjab, dem mit 40 Millionen Einwohnern größten Bezirk des Landes, stammen.

## 2. Internationale Konfliktebene

Auf der internationalen Ebene bildet der seit der Staatsgründung schwelende Streit um Kaschmir einen konstanten Konfliktstrang. Ab 2001 geriet das

Land durch die Verbindungen des Netzwerks Al-Qaida nach Pakistan zudem als eine mutmaßliche Basis des internationalen Terrorismus in den Fokus der Weltöffentlichkeit. Im Zuge der Nuklearisierung des indischen Subkontinents und des durch UN-Truppen unterstützten US-Einmarsches in Afghanistan wurde Pakistan zu einem regionalen und internationalen Stabilitätsfaktor, dessen eigene politische Instabilität in jeder Hinsicht ein enormes Risikopotential darstellt. Der US-Diplomat Christopher Dell bescheinigte Pakistan im März 2009, für die Vereinigten Staaten ein größeres Sicherheitsrisiko als selbst Afghanistan darzustellen. Nicht zuletzt auf dieser Wahrnehmung gründet sich die von US-Präsident Obama im gleichen Monat verkündete integrierte Strategie bezüglich Afghanistan und Pakistan, die eine langfristig stabile Lösung innerhalb der Region herbeiführen soll. Als Teil dieser Maßnahme wurde im Oktober 2009 ein ziviles Hilfspaket im Umfang von 7,5 Mrd. US-Dollar verabschiedet. Diese Investitionen im Rahmen einer erweiterten Partnerschaft über fünf Jahre werden von pakistanischen Kritikern als Unterminierung staatlicher Souveränität gewertet, während man sich auf amerikanischer Seite erhofft, einen der wichtigsten Alliierten im Kampf gegen den Terror auch unter einer zivilen Regierung dauerhaft an sich binden zu können.

Die Regierung in Islamabad steckt in einer Zwangslage: Einerseits wurde sie durch die von Musharraf betriebene Bündnispolitik zum Akteur innerhalb des vom amerikanischen *Global War on Terror* geprägten internationalen Regimes und sieht sich dadurch in ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit innerhalb des eigenen Territoriums beschnitten. Andererseits ist sie mit einer problematischen innenpolitischen Situation konfrontiert, aus der es ohne erhebliche soziale, politische und staatsrechtliche Reformen keinen Ausweg geben wird. Das in konventioneller Hinsicht mit staatlicher Souveränität verknüpfte Gewaltmonopol im Innern ist im Falle Pakistans ein Gut, über das die gegenwärtige Regierung trotz aller Bemühungen nur in beschränktem Maß verfügt.

### 3. Stabilisierung der Führungsrolle des Militärs

Die von den USA unterstützte Regierung von General Musharraf erreichte eine deutliche Verbesserung der Beziehungen zu Indien und signalisierte ein hartes Vorgehen gegen islamische Fundamenta-

listen. Damit einher gingen Bemühungen, die wirtschaftlich schwach entwickelten Konfliktregionen stärker administrativ zu integrieren und ihre ökonomische Entwicklung zu fördern (Wilke 2009). Gleichzeitig zeichnet sich Musharraf's Regierung durch die maximale militärische Durchdringung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aus: Das weitverzweigte Patronagenetzwerk des Militärs ist gleichermaßen Ursache und Auswuchs des über weite Strecken von ihm beherrschten autoritären Systems (Siddiqi 2007).

Die stabile Dominanz des Militärs und des Geheimdienstes sind Ergebnisse der autoritären Regierungsphasen. Dank seiner Funktionsfähigkeit konnte das Militär seine Vormachtstellung beständig erweitern, während das Bildungs-, Justiz-, Gesundheits-, Verwaltungs- und Polizeiwesen jeweils mit gravierenden Mängeln behaftet sind. Die politische Überlegenheit der Streitkräfte ist vor allem in ihrer weitgehenden finanziellen Autonomie begründet. Das Militär betreibt ein ausgedehntes kommerzielles Netzwerk, zu dem nicht nur die vier Wohlfahrtsorganisationen *Fauji Foundation*, *Army Welfare Trust*, *Shaheen Foundation* und *Bahria Foundation*, die als Tochtergesellschaften des Verteidigungses-tablishments ziviles und militärisches Personal beschäftigen, zählen. Neben Kleinunternehmen (Bäckereien, Schulen, private Sicherheitsfirmen) gehören auch Banken, Versicherungen, Radio- und Fernsehsender sowie Dünger- und Zementfabriken zu den Geschäftsbereichen. Es ist direkt in kleine und mittelständische Unternehmen eingebunden. Dieser Bereich gehört zu den am wenigsten transparenten wirtschaftlichen Aktivitäten, bei denen sich der erzielte Nettogewinn kaum beziffern lässt. Militärs im Ruhestand werden mit zivilen Posten und Landbesitz versorgt oder erhalten Unterstützung bei Geschäftsgründungen. Sie sind die Stützpfeiler eines kleptokratischen, verschwenderischen Verteilungssystems, das ohne die politische und organisatorische Macht des Militärs nicht funktionieren würde. Dieses System erzeugt enorme finanzielle Kosten, die zu Lasten der Entwicklungschancen eines Großteils der pakistanischen Bevölkerung gehen (Siddiqi 2007).

Bestand nach der Staatsgründung Pakistans die *raison d'être* seines ausgedehnten Militärapparates in der Verteidigung gegen den Erbfeind Indien, kam es unter dem Einfluss der US-Regierung zu einer Umdeutung dieser Zielbestimmung. Nach 2001 rückte der Kampf gegen die Taliban in den Mittelpunkt, während ab 2003 parallel intensive

Bemühungen der indischen Regierung unter Atal Bihari Vajpayee zu einer Neuauflage des indisch-pakistanischen Dialogs führten. Der 2004 aus dieser Initiative entstandene sogenannte Verbunddialog (*composite dialogue*) ließ sogar die ungelöste Kaschmir-Frage zeitweilig in den Hintergrund treten und sorgte für eine Verbesserung der Sicherheitslage (Wagner 2008: 8).

Eine Reihe von Beobachtern vermutete in Musharraf's Regime einen Garanten für Stabilität, doch seine Doppelstrategie beschwor neues Konfliktpotential herauf. Als Verbündeter der Vereinigten Staaten distanzierte er sich seit seinem Eintritt in die „Allianz gegen den Terror“ öffentlich von der Unterstützung des Talibanregimes in Afghanistan und pflegte das Image des säkularen Reformers. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sicherte er ein hartes Vorgehen gegen die Dschihad-Gruppen zu und kündigte im Rahmen seiner Anti-Terror-Strategie die Modernisierung und Integration der etwa 15.000 islamischen Religionsschulen (*madrasas*) in das pakistanische Bildungssystem an. Inzwischen gilt das Projekt mit einem Investitionsvolumen von ca. 100 Mio. US\$ als gescheitert (Mushtaq 2007). Parallel unterstützte Musharraf religiöse Parteien, um mit ihnen ein effektives Gegengewicht zu seinen politischen Gegnern im bürgerlichen Lager zu schaffen. Er steht damit in der Tradition seiner Amtsvorgänger, die zur Sicherung politischer Macht die Instrumentalisierung von Religion betrieben (Rashid 2009).

Während die politische Klasse sich einer demokratischen Erneuerung gegenüber verschlossen zeigt, hat das Militär auch nach dem Rückzug aus der unmittelbaren politischen Verantwortung seinen Führungsanspruch keineswegs aufgegeben. Angesichts der verschärften innerstaatlichen Konflikte bleibt die Zivilregierung auf diese Institution angewiesen.

Das aktuelle Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Konfliktforschung weist die militärischen Auseinandersetzungen zwischen den Taliban und Stämmen in der FATA-Region um die regionale Vorherrschaft sowie diejenigen zwischen der Regierung und militanten Gruppen wie der *Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP) und der *Tehrik-e-Nafaz-e-Sh'ariat-e-Mohammadi* (TNSM) in der Swat-Region und Malakand als Konflikte aus, die die Kriegsschwelle überschritten haben. Hinzu traten die nach den Wahlen im August 2009 aufflammenden innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen der Regierungspartei PPP und der opposi-

tionellen PML-N, die nach der Zerreißprobe um die Wiedereinsetzung des Richters Chaudhry zur Inhaftierung Sharifs führten.

#### 4. NWFP und FATA: die Lage bleibt unverändert kritisch

Pakistans föderales Staatsgebilde wird *de facto* zentral regiert. Es besteht eine asymmetrische Machtverteilung zwischen dem Hauptstadtdistrikt Islamabad und den Provinzen Punjab, Sindh, Belutschistan, der Nordwestgrenzprovinz (*North-West Frontier Province/NWPF*), welche die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (*Federally Administered Tribal Areas/FATA*) einschließt, sowie den kaschmirischen Distrikten Asad Kaschmir und Gilgit-Baltistan mit jeweils unterschiedlichem Autonomiestatus. Innerhalb der NWPF wird bis heute nach denselben Statuten regiert, die von den britischen Besatzern 1901 in den *Frontier Crimes Regulations* festgelegt wurden. Die Zentralregierung übt in der Provinz mit dem niedrigsten Entwicklungsstand lediglich eine nominelle Kontrolle aus. Erst seit 1996 haben die Bewohner der FATA-Gebiete das Recht, gewählte Vertreter in das nationale Parlament *majlis-e-shoora* zu entsenden. Die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes erstreckt sich gemäß der Verfassung von 1973 (Art. 247 und Art. 248) nicht auf die FATA, und das dortige Parteienverbot hatte zur Folge, dass die Gebiete nach den Wahlen 1997 und 2002 in der Mehrzahl durch *mullahs* in Islamabad repräsentiert wurden. Als Vertreter des islamischen Klerus nutzten sie Moscheen und *madrasas* für ihren politischen Wahlkampf und sicherten sich so die erforderliche Stimmenmehrheit.

Eine weitere Sonderstellung nehmen die Stammesgebiete unter Provinzverwaltung ein (*Provincially Administered Tribal Area/PATA*). Hier liegt die Regierungsgewalt bei der Provinzregierung in Peshawar. Die Abwesenheit von Regierungsorganen wie Polizei und Justiz sowie das Fehlen lokaler Regierungen und zivilgesellschaftlicher Beteiligungschancen erzeugten ein politisches Vakuum, in dem terroristische Gruppen einen idealen Nährboden fanden.

Die unklare Kompetenzverteilung zwischen dem Zentralstaat und den Provinzen ist neben der stark zentralistischen Prägung der aktuellen Verfassung kaum geeignet, in einem von enormen Entwicklungsunterschieden sowie von kulturel-

ler, ethnischer und sprachlicher Vielfalt geprägten Land für den notwendigen Ausgleich zu sorgen. Die Bereitstellung funktionsfähiger politischer Institutionen, innerhalb derer Verteilungskonflikte und das Streben nach kultureller Selbstbestimmung unter der Voraussetzung extremer gesellschaftlicher Heterogenität ausgetragen werden können, steht weiterhin aus. Die nötige Reform der Staats- und Verwaltungsstrukturen zur Beseitigung der herrschaftsfreien Räume im Grenzgebiet zu Afghanistan steht noch immer aus. Stattdessen billigte Islamabad Anfang 2009 die Einführung der *Schari'a* als islamischer Rechtsgrundlage im Swat-Tal und in Malakand, um damit zumindest einen Burgfrieden mit den dort herrschenden Stammesoberen zu erreichen. Das Scheitern dieser Bemühung mündete in die Großoffensive der pakistanischen Armee in Swat und den angrenzenden Bezirken. Mit dieser Politik setzt die Zivilregierung die Strategie Musharrafs fort, sich durch mit hohen Konzessionen erkaufte Friedensabkommen mit den Stämmen der Nordwestgrenzprovinz kurze Atempausen zu verschaffen. Damit wurde die weitere Herauslösung dieser Regionen aus dem pakistanischen Staatsgebilde und eine zunehmende Radikalisierung in Kauf genommen. So fiel auch die Verabschiedung der *Hasba Bill*, die eine Einführung der *Schari'a* als Grundlage des Zivilrechts vorsah, durch die Provinzversammlung der NWFP in Musharrafs Amtszeit. Erst das Urteil des Obersten Gerichtshofes stoppte die Einführung und erreichte damit doch nur einen Aufschub: 2009 willigte die Zivilregierung in Malakand ein (Saigol 2009).

Weder Militäroperationen zur Bekämpfung militanter Gruppen noch Friedensabkommen mit den aufständischen Stämmen der FATA-Provinzen Nord- und Süd-Waziristan sowie der Swat-Region führten zu einer Entspannung der Lage, sondern sie erweiterten ganz im Gegenteil den Handlungsspielraum sowohl für religiöse Extremisten der Al-Qaida als auch für afghanische und pakistanische Taliban.

Hinsichtlich der Terrorbekämpfung fällt die Zwischenbilanz der Zivilregierung ebenfalls nüchtern aus. Regelmäßig vermutet man in Indien pakistanische Kräfte hinter Terrorangriffen, die das Land in den vergangenen Jahren zunehmend erschüttert haben. Dies bestätigte sich im Fall der Anschläge von Mumbai (12/2008) und führte zur Aussetzung des 2004 mit Indien begonnenen Verbunddialogs. Nach Überzeugung von Indiens Premierminister Manmohan Singh soll dieser erst dann fortgeführt

werden, wenn Pakistan konsequente Maßnahmen zur Eindämmung des Terrorismus einleitet. Doch damit, so scheint es, ist die pakistanische Regierung heillos überfordert. Immerhin brachten Bemühungen, die Hintergründe der Attentate aufzuklären, sieben Verdächtige auf die Anklagebank. Unter ihnen befindet sich Zaki Ur Rehman Lakhvi, der Führer der verbotenen *Lashkar-e-Toiba*, die als Drahtzieher der Anschläge gelten. Der einzige überlebende Angreifer, Muhammed Ajmal Quasab, steht derzeit in Indien vor Gericht. Das Urteil wird im Frühjahr 2010 erwartet.

## 5. Der Krieg im Inneren

2009 verloren mehr als 500 Menschen bei 52 Selbstmordattentaten ihr Leben, darunter zahlreiche Zivilisten. Der Angriff auf das Armeehauptquartier in Rawalpindi im Oktober 2009 und ein Anschlag, bei dem fünf Mitarbeiter des UN-Welternährungsprogramms getötet wurden, trafen die Nervenzentren der Regierung, die ihre Vormachtstellung im eigenen Land derzeit nur mühsam behaupten kann. Gefangen in einem Kreislauf aus schwacher Staatlichkeit, Unterentwicklung und fortschreitender Talibanisierung, und zerrüttet von immer neuen Stammeskonflikten, ist die islamische Republik sechs Dekaden nach ihrer Gründung in einem Dilemma gefangen. Im Kampf gegen den inneren Feind setzt man neben wirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen dennoch vorrangig auf eine militärische Strategie. Seit Oktober 2009 erstreckt sich der Kampf nun auch auf Waziristan. Die Armee bezeichnet die Operation gegen Gruppen aus den Lagern der Taliban und Al-Qaidas als *Rah-e-Nijat* („Pfad der Erlösung“).

Ein Jahrzehnt nach den pakistanischen Atomversuchen, dem indisch-pakistanischen Krieg in Kargil und der militärischen Machtübernahme durch General Musharraf stellt neben den unge lösten Konflikten eine steigende Zahl von Binnenflüchtlingen den Staat vor weitere Probleme. Vor den Kämpfen in Swat und Malakand flohen im Mai 2009 zwei Millionen Pakistaner, seit Oktober 2009 befinden sich weitere Hunderttausend auf der Flucht.

## 6. Fazit

Trotz Aussetzung des Verbunddialogs zwischen Pakistan und Indien erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt die indisch-pakistanischen Beziehungen als der ermutigendste Silberstreif am Horizont. Doch auf Islamabad lastet ein starker Handlungsdruck: Innenpolitische Konflikte, die Verwicklung pakistanischer Gruppen in immer neue internationale Terroranschläge und der dadurch verstärkte Druck seitens der USA verdeutlichen die Fragilität dieses für die Region so bedeutsamen Annäherungsprozesses.

Pakistans staatliche Institutionen weisen eine negative Bilanz aus: Neben der ungleichen Machtverteilung zwischen Islamabad und den Provinzen schwächen das ineffektive Rechtswesen und die mangelnde Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen die staatliche Legitimität. Dennoch erwies sich Pakistans Herrschaftsordnung trotz zahlreicher Krisen in ihrem Kern über mehr als drei Jahrzehnte als stabil. Sie wurzelt in traditionellen sozialen Strukturen und verfügt im ländlichen Pakistan, wo die Mehrheit der Bevölkerung lebt, über eine breite Basis (Wilke 2009). Die Regelung politischer Partizipation und staatlicher Verwaltung vollzieht sich innerhalb eines unausgewogenen Systems, das einzelne Gruppen und Regionen begünstigt und andere marginalisiert. Die zunehmende Zentralisierung des Regierungssystems seit 1999 führte zur Eskalation bestehender Konfliktszenarien. Statt grundlegende Reformen anzustrengen, bemühen sich die Eliten um die Sicherung ihrer Privilegien – weitgehend unwidersprochen von der Mehrheit der Bevölkerung, die einem traditionellen Herrschaftsverständnis verhaftet ist. Die Korruption nahm unter der Zivilregierung weiter zu, Pakistan fiel im von *Transparency International* ermittelten Korruptionsindex 2009 vom 134. auf den 139. Rang. Das dynastische Herrschaftsverständnis seiner politischen Elite bildet gemeinsam mit der Dominanz seines Militärapparates ein brüchiges Fundament für eine nachhaltige demokratische Stabilisierung Pakistans. Wenngleich die Vorstellung von der nachhaltigen Etablierung demokratischer Strukturen in Pakistan das Denken vieler westlicher Geldgeber und Alliierten beherrschen mag, ist dies kaum mehr als eine Utopie, die von den herrschenden Eliten allenfalls oberflächlich geteilt wird.

## Literatur

- Abbas, Hassan (2008), A Profile of Tehrik-i-Taliban Pakistan, in: *CTC Sentinel*, 1, 2, 1-4.
- Dikshit, Sandeep (2009), Composite dialogue only after Pakistan's action, in: *The Hindu*, 25.07.2009, online: <[www.thehindu.com/2009/07/25/stories/2009072558430100.htm](http://www.thehindu.com/2009/07/25/stories/2009072558430100.htm)>.
- Effner, Henning (2008), *Pakistan nach den Präsidentschaftswahlen: Hat die Demokratie eine Chance? Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Asien und Pazifik*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, online: <[www.fes.de/asien](http://www.fes.de/asien)>.
- Election Commission of Pakistan, online: <[www.ecp.gov.pk/content/ERSYS.html](http://www.ecp.gov.pk/content/ERSYS.html)>.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2009), *Conflict Barometer 2009*, online: <[www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2009.pdf](http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2009.pdf)>.
- International Crisis Group (2009), Pakistan: Countering Militancy in FATA, in: *Crisis Group Asia Report*, 178, online: <[www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/178\\_pakistan\\_countering\\_militancy\\_in\\_fata.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/178_pakistan_countering_militancy_in_fata.pdf)>.
- Mushtaq, Najum (2007), Musharraf's Madrasa Muddle, in: *Foreign Policy in Focus*, 13.07.2007, online: <[www.fpif.org/articles/musharrafs\\_madrasa\\_muddle](http://www.fpif.org/articles/musharrafs_madrasa_muddle)>.
- Rashid, Abbas (2009), The Past is not Another Country: Democracy, Development and Power in Pakistan, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): *Pakistan. Reality, Denial and the Complexity of its State*, Publication Series on Democracy 16, Berlin, 11-37.
- Saigol, Rubina (2009), Class and Politics in the Radicalization of Pakistani State and Society, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): *Pakistan. Reality, Denial and the Complexity of its State*, Publication Series on Democracy 16, Berlin, 37-66.
- Siddiq, Aysha (2007), *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, London: Pluto Press.
- Transparency International (2009), *Country table 2009*, online: <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)>.
- Wagner, Christian (2008), *Der Einfluss Indiens auf Regierungsstrukturen in Pakistan und Bangladesch*, Discussion Paper 12, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Wilke, Boris (2009), *Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan*, SFP-Governance Working Paper Series, 22, Berlin: DFG Sonderforschungsbereich 700.



## ■ Die Autorin

Bianca Stachoske ist Politikwissenschaftlerin und erstellt am GIGA eine Analyse zur Implementierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Indien als Strategie der Armutsminderung und nachhaltigen, Entwicklung; sie ist Mitglied im Forschungsschwerpunkt 3 „Sozioökonomische Herausforderungen in der Globalisierung“.

E-Mail: <stachoske@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/stachoske>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Autorin untersucht im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes die politischen Ursachen der unterschiedlichen Entwicklung sozialer Sicherungssysteme in indischen Unionsstaaten.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Stachoske, Bianca (2008), *Der König packt die Koffer – Wohin steuert Nepal?*, *GIGA Focus Asien*, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien)>.

Stachoske, Bianca (2007), Ein neuer Friedenskurs für Sri Lanka?, in: *Asien*, 103, 88-97.

Stachoske, Bianca (2006), Der König in Schach: Eine Fortsetzung des demokratischen Transformationsprozesses in Nepal scheint möglich, in: *Asien*, 101, 74-85.

Stachoske, Bianca (2005), Die bilateralen Beziehungen zwischen Indien und Nepal nach dem Staatsstreich, in: Günter Schucher u.a. (Hrsg.): *Indien 2005. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 115-136.

Stachoske, Bianca (2004), „Jana Yuddha“ – der nepalesische Volkskrieg. Ursachen, Entwicklung und grenzüberschreitende sicherheitspolitische Implikationen, in: *Nord-Süd aktuell*, 18, 2, 323-335.

Gaier, Malte und Hanspeter Mattes (2008), *Pakistans innenpolitische Krise: Militärherrschaft und ihre Gegenkräfte*, *GIGA Focus Nahost*, 1, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.



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



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Asien* wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Andreas Ufen; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Silvia Bücke  
Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

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

IMPRESSUM