



POLITISCHER JAHRESBERICHT

Regionalbüro Pakistan / Afghanistan Anfang 2004 – Mitte 2005

Inhalt

1. Zusammenfassung

2. Zentrale Entwicklungen in der Region

2.1. Pakistan

2.1.1 Innenpolitik

- Regierung und Militär
- Parteipolitik und religiöse Parteien
- Begrenzte Macht der Zentralregierung
- Wirtschafts- und Sozialpolitik und Bildungswesen
- Frauenpolitik und Lage der Menschenrechte

2.1.2 Außen- und Sicherheitspolitik

- Kampf gegen den Terrorismus
- Verhältnis zu Afghanistan
- Pakistanische Nuklearpolitik
- Verhältnis zu Israel und Westeuropa

2.1.3 Regionalbeziehungen und das Verhältnis Pakistan - Indien

2.2 Afghanistan

2.2.1 Innenpolitik

- Präsidentschaftswahlen und politischer Prozess
- Wirtschaftspolitik
- Sicherheitslage und Menschenrechte

2.2.2 Außenpolitik

- Strategische Partnerschaft mit den USA
- Verhältnis zu Pakistan, Indien und Iran

3. Ausblick

1. Zusammenfassung

Die politische Lage in Süd- und Südwestasien, in der Pakistan und Afghanistan liegen, bleibt angespannt. In der Region konzentrieren sich militärische Nuklearkapazitäten – bei Indien und Pakistan, die nicht in internationale Kontrollmaßnahmen eingebunden sind. Zudem bestehen zwischen beiden Ländern langjährige und tiefgreifende Konflikte, darunter um das ehemalige Fürstentum Dschammu und Kaschmir, die bisher zu 3 Kriegen geführt haben. Darüber hinaus wird ein erheblicher Teil der Bedrohung durch den internationalen, islamistisch argumentierten Terrorismus auf die Region zurückgeführt. Trotz zahlreicher Gegenmaßnahmen seitens der internationalen Gemeinschaft und der Regierungen der betreffenden Länder existieren noch immer funktionierende militante Netzwerke, vor allem auf pakistanischem Gebiet, die nach Afghanistan bzw. Indien hineinwirken und die zudem auch global aktiv sind. Ein anhaltend hohes Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche wie auch soziale Krisenerscheinungen machen die Region zu einem Schwerpunkt internationaler Entwicklungspolitik. Sowohl Pakistan als auch Afghanistan sind durch politische Instabilität gekennzeichnet. Nach dem Ende des Afghanistan-Krieges 2001 zur Beendigung der Taliban-Herrschaft, hat der Wiederaufbau zwar Fortschritte gemacht, aber seine Ergebnisse sind noch keineswegs gesichert. Pakistan befindet sich in einem tiefgreifenden Umgestaltungsprozess, der von der Armee dominiert wird. In beiden Ländern wird um die Ausweitung von Partizipation für breitere Bevölkerungsschichten gerungen, während die Einrichtungen der Zivilgesellschaft auf unverändert große Schwierigkeiten stoßen. Daher kommt beiden Ländern und der Region als ganzes für Frieden, Sicherheit und Entwicklung im globalen Maßstab weiterhin erhebliche Bedeutung zu.

Pakistans Lage gilt in vielen Bereichen nach wie vor als problematisch und widersprüchlich. Einerseits hat die Musharraf-Administration eine Reihe neuer Reformen eingeleitet, um die wirtschaftliche und politische Lage im Land zu verbessern. Darüber hinaus hat Musharraf seine persönliche Position in der Politik stärken können. Er gibt im Wesentlichen unangefochten den Ton an. Andererseits stagniert die politische Situation in wichtigen Fragen. Das Militär hat nach wie vor nicht die Kontrolle über die Politik aufgegeben. Politische Ansichten, die den Interessen des Militärs zuwiderlaufen, können sich zwar über die Medien artikulieren, werden aber systematisch daran gehindert, sich zu organisieren. Übergriffe der Sicherheitskräfte und Menschenrechtsverletzungen in so verschiedenen Bereichen wie gegenüber Inhaftierten, gegenüber Frauen und bestimmten religiösen Minderheiten, scheinen sich kaum verringert zu haben, auch wenn der Staat versucht, in Einzelfällen symbolisch dagegen vorzugehen.

Regierungsbemühungen, die politische und religiöse Gewalt, vor allem auch seitens islamischer Extremisten einzudämmen, gehen über inkonsequente Einzelmaßnahmen kaum hinaus. Pakistans Militärführung versucht weiterhin, einen Teil der militanten

Gruppen von Restriktionen auszunehmen. Sie hofft, aus deren Aktivitäten in Kaschmir und z.T. auch in Afghanistan Nutzen ziehen zu können.

Außenpolitisch profitiert Musharraf von dem engen Zusammengehen mit den USA. Diese haben ihn zu einem wichtigen Verbündeten außerhalb der Nato (*major non-NATO ally*)¹ erklärt. Er beteiligt sich weiterhin aktiv an der internationalen Koalition zur Bekämpfung des Terrorismus, wobei er sich jedoch vorbehält, selektiv vorzugehen gegen militante Kämpfer ausländischer Herkunft, v.a. des *al-Qaida*-Netzwerkes. Dazu gehören jetzt auch größere militärische Operationen an der Grenze zu Afghanistan. Unter massivem Druck der USA hat sich die Regierung bereit erklärt, ihre Nuklearpolitik zu modifizieren und bestimmte Restriktionen zu akzeptieren. Diese betreffen besonders die Prinzipien der Nichtweiterverbreitung und effektivere Sicherungsmaßnahmen für die militärischen Nuklearkapazitäten. Nach den massiven Spannungen der vorangegangenen Jahre haben Pakistan und Indien den Verhandlungsprozess wieder aufgenommen. Dieser hat zu ersten Regelungen und Fortschritten geführt, auch in der Kaschmirfrage.

Afghanistan hat im Berichtszeitraum 2004-05 einen deutlichen Schritt in Richtung Konsolidierung und Wiederaufbau gemacht. Wichtigste äußere Merkmale sind dafür die verabschiedete Verfassung und die ersten freien Präsidentenwahlen, aus denen der Übergangspräsident Hamid Karzai wie erwartet siegreich hervorging. Die politische Neuordnung des Landes steht gleichwohl erst am Anfang. Die politischen Kräfte sind weiterhin stark zersplittert, Karzai verfügt über keine eigene Partei. Die Paschtunen als große Bevölkerungsgruppe des Südens und Hauptstütze der Taliban sind politisch deutlich unterrepräsentiert. Das wirkt sich negativ auf die politische Stabilität aus. Das Problem einer politischen und gesellschaftlichen Integration der ehemaligen Taliban-Anhänger ist bisher nicht gelöst.

Gleichzeitig behindern ernste innere Probleme größere Fortschritte. Dazu gehören in erster Linie die nach wie vor prekäre Sicherheitslage, die Ausweitung des Drogenanbaus, Schwierigkeiten beim Einsatz der Hilfsgelder und der Durchführung der Hilfsprojekte sowie beim Wiederaufbau der Verwaltung und der Infrastruktur. Dabei geht es nicht nur um die Überwindung der Hinterlassenschaft der Taliban-Herrschaft sondern auch um die erstmalige Inangriffnahme grundlegender Entwicklungsprobleme in einem Land, das unverändert zu den ärmsten der Welt gehört. Die demokratischen Veränderungen haben jedoch auch erhebliche gesellschaftliche Energien freigesetzt, die sich in verschiedenen Gebieten widerspiegeln: bei der Beteiligung an den verschiedenen politischen Entscheidungen, bei der schrittweisen Eroberung des öffentlichen Raumes durch Frauen, bei der veränderten Rolle der Massenmedien, der wachsenden Aufmerksamkeit für Bildungsfragen und dem Interesse an wirtschaftlicher Unternehmertätigkeit.

¹ *BBC News* 17. Juni 2004

Außenpolitisch stützt sich das Land auf enge Beziehungen zu den USA und die Pflege normaler Kooperationsverhältnisse mit den Nachbarstaaten. Gerade von letzteren waren in der Vergangenheit Versuche ausgegangen, die Ereignisse in Afghanistan für sich zu manipulieren. Hier bestehen auch weiterhin Probleme und Quellen von Unruheherden. Zwiespältig ist das Verhältnis zu Pakistan. Neben teilweise enger Kooperation im Kampf gegen Terroristen von *al-Qaida* und ausgedehnter wirtschaftlicher Zusammenarbeit betrachtet Afghanistan den Rückzug vieler Ex-Taliban-Kämpfer auf pakistanisches Gebiet mit Misstrauen und Sorge. Deutsche Organisationen und Institutionen haben sich stark beim Wiederaufbau engagiert. Das betrifft sowohl die politischen Rahmenbedingungen, symbolisiert in den beiden Afghanistan Konferenzen von Bonn (2001) und zuletzt Berlin (2004), aber auch den Einsatz von ca. 2000 Soldaten in den internationalen Streitkräften ISAF und den zwei Wiederaufbauteams in Nordafghanistan in Kunduz und seit Oktober 2004 in Feyzabad sowie eine Reihe weiterer Projekte u.a. bei der Polizeiausbildung und im Bildungswesen.

Insgesamt liegen die bisherigen Ergebnisse des Wiederaufbauprozesses zwar über den Erwartungen vieler Experten, die auch ein Scheitern nicht ausgeschlossen hatten, aber deutlich unter den Erwartungen der betroffenen Bevölkerung. Daher wird es verstärkter Anstrengungen bedürfen, den Wiederaufbau fortzusetzen. Die für September 2005 geplanten Parlamentswahlen werden dabei eine wichtige Zäsur darstellen.

2. Zentrale Entwicklungen in der Region

2.1. Pakistan

2.1.1. Innenpolitik

Regierung und Militär

Zu Beginn des Jahres 2004 hat sich Präsident Musharraf durch das 17. Verfassungsänderungsgesetz als Präsident bestätigen lassen. Damit hat er seine persönliche Machtposition nach der Machtübernahme durch einen Militärputsch 1999 und der formalen Rückkehr zur Demokratie mit der Durchführung von Parlamentswahlen im Oktober 2002 weiter gestärkt. Er unterstreicht den Anspruch, in der Politik die Kontrolle durch die Armee nicht aus der Hand zu geben. Im Parlament stützt er sich auf den regimetreuen Flügel der Pakistanischen Muslimliga (PML - QA), der sich auf das Erbe des gemäßigt nationalistischen Staatsgründers und Muslimpolitikers Muhammad Ali Jinnah beruft. Die pakistanische Politik wird weiterhin stark durch Familien-, Clan- und Großgrundbesitzerinteressen beeinflusst. So gibt in der Regierungspartei die Familie von Chaudhry Shujaat Husain aus Punjab den Ton an. Er ist Parteivorsitzender und sein Cousin und Schwager, Chaudhry Pervez Elahi, ist Chefminister der Provinzregierung des Punjab, der größten Provinz.

Die PML-Q scheint in ihrem politischen Einfluss völlig von der zivilen und militärischen Bürokratie abzuhängen, auf die sich

Musharraf in seiner Amtsführung hauptsächlich stützt. Auch der Ministerpräsident Mir Zafarullah Khan Jamali erwies sich als wenig effektiv, die Interessen des Regimes zu vertreten. Im Verlaufe des Berichtsjahres wurde er daher relativ unzeremoniell abgelöst und durch Shaukat Aziz ersetzt, einen Banker und erfahrenen Administrator, der lange Zeit in Institutionen der Weltbank gearbeitet hat. Auch Bemühungen, die in kleine Gruppen gespaltene PML-Q weiter zu einen, brachten keine wirkliche Änderung der Situation. Die politische Schwäche der PML-Q und die ungebrochene Dominanz des militärisch-bürokratischen Apparates bilden zugleich eine der Hauptgefahren für die Lage in Pakistan: gerade in den Fragen, wo sich Musharraf, teils unter dem Druck des Westens und teils aus eigenem Einsehen, bereit findet, die bisherige pakistanische Politik zu reformieren, sei es in der Kaschmirfrage, im Kampf gegen den Terrorismus oder im Innern in sozialen und Bildungsfragen, stößt er auf politischen Widerstand selbst in den Reihen der Regierungspartei. Damit bleibt weiterhin unklar, wie stabil sein Reformkurs sein kann.

Wichtige Entscheidungen der pakistanischen Politik werden offenbar weiter im engen Kreis der führenden pakistanischen Militärs getroffen. Eine besondere Rolle spielen dabei die Landstreitkräfte, deren Oberbefehlshaber Musharraf weiterhin ist, sowie deren Korpskommandeure. Die wiederholten Perioden ausgedehnter Militärherrschaft, wenngleich auch zumeist in eher zivilen Formen, haben zu einer tiefen Verquickung der militärischen und zivilen Interessen geführt. Hohe Militärs gelten als die letzte Zuflucht für integre und kompetente Führungspolitik; sie besetzen viele zivile Positionen. Die wirtschaftlichen Verflechtungen der Armee haben ständig zugenommen. Musharraf steht vor dem Problem, den Anteil der Militärausgaben am Haushalt deutlich zu reduzieren, ohne dabei den Rückhalt dort zu verlieren. Analysten nennen die Armee in Pakistan immer gerne die einzige organisierte und schlagkräftige politische Institution. Westliche Kritiker vermerken jedoch, dass die enge Zusammenarbeit der USA und des Westens mit den Militärregimes in Pakistan ein entscheidendes Hindernis für die Entwicklung der demokratischen Institutionen im Lande war und ist.

Parteipolitik und religiöse Parteien

Die Rückkehr der pakistanischen Politik zur Demokratie wird weiterhin dadurch erschwert, dass Musharraf unverändert daran festhält, die beiden großen ehemaligen bürgerlichen Parteien, die jeweils zweimal in den neunziger Jahren die Regierung stellten, von der Regierungsverantwortung fernhalten zu wollen. Dabei handelt es sich um die eher linksorientierte sozial-liberale Pakistanische Volkspartei unter Benazir Bhutto (*Pakistan People's Party* - PPP), und den Flügel der Muslimliga, der den ehemaligen Ministerpräsidenten Nawaz Sharif unterstützt - PML-N (Nawaz=N). Das ist ihm nur begrenzt gelungen, da beide Parteien vor allem außerhalb des Parlaments ihre eigene politische Basis zum Teil aufrechterhalten konnten. Die PPP hat bei den letzten Wahlen 2002 mehr Stimmen als die Regierungspartei gewinnen können, auch wenn sich das nicht in Mandate umsetzte. Allerdings zerreiben sich die

Führungen in eher persönlichen Differenzen. Diese hängen auch mit dem Charakter der Parteiführungen zusammen, die jeweils auf dem Monopol einer „politischen Familie“ beruhen. Dadurch werden die programmatische Arbeit und die Festigung politischer Institutionen und demokratischer Strukturen in beiden Parteien maßgeblich behindert. Sie bilden zusammen die Oppositionsallianz ARD (*Alliance for the Restoration of Democracy*), die allerdings für das Regime keine ernsthafte Herausforderung darstellt.

Die in dem religiösen Wahlbündnis MMA (*Muttahida Majlis-e Amal* = Vereinigte Aktionsfront) zusammengeschlossenen 6 islamischen Parteien haben im Berichtszeitraum ihren Einfluss weiter behaupten können. Trotz zunehmender Differenzen mit dem Präsidenten, vor allem in der Zusammenarbeit mit den USA hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus und in seiner angedeuteten vorsichtigen Kompromissbereitschaft zur Kaschmirfrage, stützt sich die Musharraf-Administration immer wieder auf die Unterstützung der MMA, um die PPP und die PML-N weiter umgehen zu können. Anfang 2004 war dies vor allem bei der Verabschiedung der vom Militär initiierten Verfassungsänderungen der Fall, wodurch die religiösen Parteien *de facto* zum Juniorpartner des Militärregimes wurden. Die MMA kann sich auf ein geschätztes islamistisches Protestpotential von 10-15 Prozent stützen, das sie auch durch Demonstrationen effektiv auf der „Straße“ einsetzen kann. Die Musharraf-Administration hat jedoch gezeigt, dass sie in der Lage ist, eine mögliche Bedrohung dieser Art zu kontrollieren.

Ambitionierte Politiker der MMA wie der Vorsitzende der Islamischen Partei (Jamaat-i Islami = JI), Qazi Husain, glauben jedoch, dass die MMA zu einer politischen Kraft des *Mainstream* werden kann, und – ähnlich der rechten hindunationalistischen BJP in Indien – eines Tages auch die Regierung stellen könnte. Dazu verfolgen sie ideologisch und politische motivierte Projekte des Islamismus, wozu ihnen vor allem die von ihr gestellte Provinzregierung in der sensiblen Nordwestgrenzprovinz die Gelegenheit gibt. Sie versuchen, im öffentlichen Raum die islamistisch interpretierte Geschlechtertrennung durchzusetzen. Zwei Gesetze wurden eingebracht, um sämtliche Gesetzgebung unter das Islamische Recht (*Sharia*) zu stellen und eine Art religiöse Sittenpolizei einzuführen, die die Einhaltung religiöser Vorschriften hinsichtlich der Bekleidung, des Betens usw. nach dem Vorbild Saudi-Arabiens und des Iran kontrollieren würde (*Hisbah Act*).² Die Gesetze sind bisher jedoch nicht wirksam, da die Zentralregierung Einspruch erhoben hat. Zugleich erweist sich die MMA in der Grenzprovinz, wie auch bei ihrer Beteiligung an der Provinzregierung in Balutschistan und im Oberhaus des pakistanischen Parlaments, dem Senat, als äußerst pragmatische politische Kraft, so dass viele Analysten ihre Einbindung in den politischen Prozess als wichtige Integration der Islamisten in gesamtgesellschaftliche Verantwortung sehen.

Die in der MMA vertretenen religiösen Parteien gehen von sehr unterschiedlichen theologischen Interpretationen des Islams aus. Im eigentlichen Sinne repräsentieren sie religiöse

² Hasba Bill passed amid uproar, *The News*, 15. Juli 2005

Bildungsbewegungen, die ihren Rückhalt in den etwa 10.000 religiösen Schulen (Madrassen) haben, die schätzungsweise 1 Million Studenten besuchen. Etwa 100-300 von ihnen werden Verbindungen zum militanten Milieu nachgesagt. Diese Kontakte sind wahrscheinlich schon während des Afghanistan-Krieges in den 80er Jahren, auch auf Betreiben und mit Förderung der USA entstanden. Präsident Musharraf und auch Premierminister Aziz riefen die Geistlichen wiederholt zu mehr Toleranz auf,³ Musharraf prägte in diesem Zusammenhang sein Konzept eines „aufgeklärten gemäßigten islamischen Staates“.⁴

Die MMA-Parteien haben massiv gegen die Zusammenarbeit mit den USA Front gemacht, die sie als Ausverkauf ansehen. Auch zur Globalisierung vertreten sie antikapitalistische Positionen. Nach wie vor bestehen Verbindungen zu radikalen Gruppen. Auch die pakistanische Regierung geht nicht mit gleicher Konsequenz gegen alle extremistischen und militanten Gruppen vor. Sie versucht vor allem jene Gruppen und Aktivisten auszuschalten, die in die so genannten Sektenauseinandersetzungen verwickelt sind. Hier bekämpfen sich seit den 80er Jahren schiitische und sunnitische Extremisten mit anhaltender und z.T. sogar zunehmender Intensität. Dem Regime wird nachgesagt, dass es auch versucht, den Einfluss dieser religiösen Parteien gegen die USA auszuspielen, um sich so fortgesetzte Hilfe zu sichern. Zugleich hat sich ein Teil des radikalen islamischen Milieus offenbar das Ziel gesetzt, Musharraf zu eliminieren. Nach zwei schweren Anschlägen auf Musharraf im Dezember 2003 wurden weitere Anschläge auf Regierungsvertreter verübt, so auf den designierten Ministerpräsidenten Shaukat Aziz und Generalleutnant Ahsan Saleem Hyat, Kommandeur des Armeekorps Karatschi, im Juni 2004, die die Anschläge überlebten.

Begrenzte Macht der Zentralregierung

Seit langem konfliktbehaftet sind die Beziehungen zwischen den pakistanischen Provinzen und der Zentralregierung. Hier geht es vor allem um die Verteilung von Ressourcen und politischer Zuständigkeit. Während Pandschab aufgrund seiner Größe weiterhin die politische Szene dominiert, kämpfen Politiker gerade der drei kleineren Provinzen um mehr Mitsprache. Nach einer längeren Zeit relativer Ruhe hat sich die Lage in Balutschistan 2004-05 erneut zugespitzt. Mit Anschlägen auf die strategisch wichtigen Erdgaseinrichtungen wollen extremistische Provinznationalisten ihre Ansprüche unterstreichen. Musharraf und Aziz versuchten hier, im Gegensatz zu früheren Administrationen die Lage zu entschärfen. Sie gründeten einen Parlamentsausschuss für Balutschistan, der ein gesondertes Hilfs- und Entwicklungspaket für die Provinz schnüren soll, um die dringendsten Rückstände in der sozialen und ökonomischen Infrastruktur dieser zwar dünn besiedelten, aber größten und rohstoffreichsten Provinz des Landes zu beseitigen.⁵

³ Dawn 28. Juni 2005; 4. Juli 2005; 16. Oktober 2004; 8. September 2004; 21. Februar 2004

⁴ Vgl. Musharrafs Beitrag in der *Washington Post*, A Plea for Enlightened Moderation: Muslims must raise themselves up through individual achievement and socioeconomic emancipation, 1. Juni 2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A5081-2004May31.html>

⁵ Vgl. Recommendations of Parliamentary Committee, *The News*, 31. Juli 2005; Deletion of 30 items from concurrent list proposed, *ibid*, 4. Mai 2005

Zu einem wichtigen politischen Faktor sind die Kommunalwahlen geworden, die die Musharraf-Administration wieder eingeführt hat. Die neueste Runde steht von Juli bis September 2005 bevor. Formal ohne Parteizugehörigkeit abgehalten, machen die Kandidaten doch ihre politischen Präferenzen deutlich, in dem sie sich z.B. als „Volksfreund“ (*awam-dost*) deklarieren und damit ihre Nähe zur PPP erkennen lassen. Bei der letzten Runde hatte sowohl die Islamische Partei (*Jl*) als auch die PPP mehr Stimmengewinne erzielt als vom Regime erwartet. Diesmal liegen zahlreiche Klagen über Behinderungen von pro-PPP-Kandidaten vor, die angeblich mit ihren Bürgern zusammen entführt werden, um sie daran zu hindern, ihre Papiere einzureichen.⁶ Auch radikale Islamisten versuchen vereinzelt, trotz Restriktionen sich zur Wahl zu stellen.⁷ Musharraf wird vorgeworfen, dass er sich in den Vorsitzenden der Distrikträte (*Nazims*) eine loyale politische Stütze schaffen wolle. Bei allen Mängeln hat die Wiederbelebung der Kommunalräte dennoch die politische Partizipation und örtliche Selbstverwaltung deutlich gestärkt.

Wirtschafts- und Sozialpolitik und Bildungswesen

Das Wachstum der pakistanischen Wirtschaft hat sich seit dem Amtsantritt von Musharraf 1999 deutlich beschleunigt. Dieser Kurs wird von Ministerpräsident Shaukat Aziz offensichtlich mehr oder weniger erfolgreich fortgesetzt. Teilweise geht die Belebung zwar auf den erhöhten Mittelzufluss aus den internationalen Finanzgremien und den USA im Zusammenhang mit Pakistans Mitwirkung an der Anti-Terrorcoalition zurück. Zum anderen wurden jedoch auch bestimmte strukturelle Reformen erfolgreich in Angriff genommen, so etwa durch Verbesserungen beim Erfassen und Erheben der Steuern, bei öffentlichen Investitionen u.ä. Während das Pro-Kopf-Einkommen auf über 700 Dollar stieg, zeigt die ebenfalls stark angezogene Inflationsrate von 9,3 %, dass die Ergebnisse des Wachstums am wenigsten den untersten Bevölkerungsschichten zugute kommen. Unter den wichtigsten sozialen Indikatoren wird darauf verwiesen, dass die Einschulungsrate auf 86 % und die Alphabetisierungsrate auf 53 % gestiegen sei.⁸ Dahinter verbirgt sich jedoch eine große regionale und soziale Ungleichmäßigkeit der erreichten Ergebnisse.

Pakistan	2000- 01	2001- 02	2002- 03	2003- 04	2004- 05
Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Festpreisen (Prozent)	1,9	3,2	5,2	6,1	6,7

⁶ Vgl. den Nachrichtenüberblick zu den Kommunalwahlen 2005 von der Zeitung *The News* auf http://www.jang.com.pk/important_events/localbodies-polls2005/

⁷ Over 120 extremists held in countrywide crackdown, *The News*, 20. Juli 2005

⁸ Vgl. den Economic Survey 2004-05, in *The News*, 6. Juni 2005, bes. die Zusammenfassung unter <http://www.jang.com.pk/thenews/jun2005-daily/06-06-2005/business/b14.htm>

Quelle: Weltbank, www.imf.org

Das Regime nimmt mittelfristig Kurs auf die Entwicklung zu einem „moderaten“ islamischen Wohlfahrtsstaat. Dafür soll nun auch zunehmend in die sozialen Faktoren des Wachstums investiert werden – eine Kardinalforderung des Westens und vor allem der USA, die hoffen, über eine beschleunigte soziale und wirtschaftliche Entwicklung militanten Ideologien und Gruppen den Boden zu entziehen. Zwar werden die Ausgaben für Bildung und Gesundheitswesen deutlich erhöht und die Anstrengungen zur Realisierung von Projekten verstärkt. Eine Breitenwirkung ist jedoch so schnell nicht zu erwarten, vor allem auch wegen falscher Prioritäten und ideologischer Vorurteile. Eine Aufsehen erregende Studie einer pakistanischen NGO prangerte 2004 die politisch motivierte Einseitigkeit und Verzerrung des vermittelten Wissens an.⁹ Sie löste eine intensive öffentliche Diskussion aus. Eliteinteressen begünstigen den Sekundar- und Hochschulbereich, während die wichtige Grundschulbildung weiter im Argen liegt. Die Alphabetisierung, v.a. der Landbevölkerung macht nur langsam Fortschritte.

Die Religionsschulen als „Privatschulen“ der Unterschichten, vor allem aus dem ländlichen, aber auch randstädtischen Raum, haben hier unverändert großen Einfluss. Ein ausgedehnter Privatschulbereich für unterschiedliche soziale Schichten wächst auf Kosten der weit unterentwickelten öffentlichen Bildung. Vor allem vom Westen geforderte Anstrengungen zur Reformierung der religiösen Schulen hatten bisher wenig Erfolg.¹⁰ Der Unterricht dort orientiert sich überwiegend an religiösen Lehrplänen aus dem 17. Jahrhundert (*dars-e nizami*), während weltliche Fächer kaum berücksichtigt werden. Das soll sich mit staatlicher und ausländischer Hilfe künftig ändern. Die beabsichtigte Registrierung der religiösen Schulen, die bisher kaum einem Genehmigungsverfahren unterliegen, sowie der ausländischen Studenten und Lehrer dort, um Verbindungen zum militanten Milieu zu kontrollieren, scheitert bisher am Widerstand der religiösen Parteien. Nachdem sich herausstellte, dass einige der Attentäter der Anschläge von London vom 7. und 21. Juli 2005 britische Bürger pakistanischer Abstammung sind und im Vorfeld der Attentate Kontakte zu religiösen Schulen in Pakistan hatten, sah sich Musharraf gezwungen, neue Sofortmaßnahmen gegen radikale Islamisten zu verkünden. So soll die Registrierung der Schulen nun bis Jahresende abgeschlossen werden, die etwa 1400 ausländischen Studenten dort werden ausgewiesen und die Führer verbotener

⁹ Nayar, A. H./ Salim, Ahmad (Hg.), 2004: *The Subtle Subversion: The State of Curricula and Textbooks in Pakistan. Urdu, English, Social Studies and Civics*. Islamabad: Sustainable Development Policy Institute, http://www.sdpi.org/what%27s_new/reporton/State%20of%20Curr&TextBooks.pdf.

¹⁰ Vgl. Samina Ahmed and Andrew Stroehlein, Pakistan: Still Schooling Extremists, *Washington Post*, 15. Juli 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/15/AR2005071501617.html>

Gruppen würden verhaftet.¹¹ Es muss jedoch bezweifelt werden, dass Musharraf diese Anordnungen konsequent umsetzen will und kann. Doch sollte das religiöse Milieu nicht nur in Verbindung mit den islamistischen Parteien gesehen werden. In einer Art islamischer Zivilgesellschaft wirken viele Einrichtungen, die sich angesichts des Versagens der öffentlichen Hand aus religiöser Perspektive um Belange der Gemeinschaft kümmern, indem sie elementare und religiöse Bildung vermitteln, Nachbarschaftshilfe, Jugend- und Frauen-Arbeit leisten.

Frauenpolitik und Lage der Menschenrechte

Vor allem in den ländlichen Gebieten, aber auch in den Städten existiert weiterhin viel sozialer Konfliktstoff, der sich in struktureller Gewalt, besonders auch in den Geschlechterbeziehungen entlädt. Menschenrechtsverletzungen sind immer noch an der Tagesordnung, ob nun im Justiz- und Polizeiapparat, gegenüber Frauen und Mädchen oder auch gegenüber politisch Andersdenkenden, unbequemen Gewerkschaftern usw. Die Lage der Frauen ist weiterhin kompliziert. Zwar sind sie auch in den traditionellen Familienstrukturen nicht einflusslos, aber ihre Möglichkeiten, im öffentlichen Raum zu agieren, sind sehr begrenzt. Große Empörung haben Beschlüsse örtlicher Notabeln in einzelnen rückständigen Stammesdistrikten ausgelöst, Frauen gänzlich die Teilnahme an den Kommunalwahlen zu verbieten. Frauen verzeichnen eine deutlich geringere Alphabetisierungsrate, besonders auf dem Lande, müssen dort oft die körperlich schwere Arbeit verrichten, die zudem schlecht - oder im Familienverband - gar nicht bezahlt wird. Frauen und Mädchen werden immer noch vielfach Opfer häuslicher und familiärer Gewalt, ohne dass sie dagegen öffentlich vorgehen können. Gleichzeitig gibt es unter der jüngeren, gebildeteren Generation einen deutlichen Aufwärtstrend, besonders beim höheren Schulbesuch und Studium. Die Absolventinnen treten zunehmend selbstbewusst auf. Die unter der Musharraf-Administration fixierten Frauenquoten für das Parlament (17 %) und die Kommunalvertretungen (33 %) tragen zur verstärkten Repräsentanz der Frauen bei.¹² Auch das neue Strafrechtsänderungsgesetz vom Dezember 2004 (s. Chronik) könnte helfen, Gewalt gegen Frauen konsequenter zu ahnden.

Anti-Terrormaßnahmen gehen oft mit willkürlichen Verhaftungen und undurchschaubaren Prozessen einher, bei denen Recht und Gesetz weitläufig gebeugt werden. Dies wiederum führt zu massiven öffentlichen Protesten, die sich die islamistischen Parteien geschickt zunutze machen. Prominentestes Beispiel solcher Rechtsbeugungen war die Verhaftung des PML (N)-Funktionärs, Javed Hashmi, gleichzeitig Präsident des Oppositionsbündnisses ARD im November 2003.¹³ Er hatte öffentlich einen Brief von Armeeinghörigen an Parlamentarier verlesen, in dem die Militärherrschaft Musharraf, aber besonders auch das Bündnis mit

¹¹ *The News*, 30. Juli 2005

¹² *Women's struggle: one step forward, one step back*, *The News*, 12. Februar 2005

¹³ *Dawn*, 4. Januar 2005

den USA kritisiert wurden. Dafür wird ihm seit Februar 2004 wegen Verleumdung der Armee der Prozess gemacht.¹⁴

2.1.2 Außen- und Sicherheitspolitik

Kampf gegen den Terrorismus

Pakistans Außenpolitik war im Berichtszeitraum durch zunehmenden Realismus und wachsende Kooperationsbereitschaft gegenüber der internationalen Gemeinschaft geprägt. Dies war vor allem ein Ausdruck des enormen Drucks, dem sich das Land nach den Anschlägen vom September 2001 ausgesetzt sah. Gleichzeitig wird dieser Prozess der Neuausrichtung seiner internationalen Orientierung durch den anhaltenden Gegensatz zu Indien erschwert, der als existentiell angesehen wird und an dem es weiterhin alle Bündnisbeziehungen und alle außenpolitischen Aktivitäten misst.

Pakistan wird von den USA als wichtiger Verbündeter im Kampf gegen den Terrorismus angesehen. Besonders im Hinblick auf die Absicherung der für den Herbst 2005 vorgesehenen Wahlen in Afghanistan kommt den pakistanischen Anstrengungen auf diesem Gebiet besondere Bedeutung zu. Musharraf nimmt für sich in Anspruch, die horizontalen und vertikalen Kommunikationslinien von *al-Qaida* nachhaltig zerstört zu haben. Dazu sollen mehrere Verhaftungen hochrangiger militanter Islamisten beigetragen haben, die aus verschiedenen arabischen Ländern und Tschetschenien stammen.

Kritiker halten jedoch dagegen, dass noch immer militante Islamisten in verschiedenen Regionen des Landes viele Operationsmöglichkeiten haben, so besonders in Karatschi, in der Provinz Balutschistan und in den so genannten Stammesgebieten (FATA), die seit der Kolonialzeit autonom sind und weder der Bundesregierung noch der Provinzregierung unterstehen. Pakistan hat sich jedoch im Berichtszeitraum entschlossen, besonders auch auf Drängen der Amerikaner, die Armee in das an Afghanistan grenzende Stammesgebiet von Wana zu schicken. Dort sollen vor allem die Kämpfer ausländischer Herkunft vertrieben werden, die wohl noch immer Hunderte zählen. Historisch ist es das erste Mal, dass die Zentralgewalt soweit in die Stammesgebiete vorgedrungen ist. Entsprechend massiv fielen auch die Proteste von Stammesführern aus, gegen die sich die Regierung jedoch durchsetzen konnte. Hier kam es zum Teil zu regulären Kampfhandlungen, bei denen militante Islamisten auch die Armee mit Raketen und schweren Waffen angriffen. Militärisches Gerät ist nach wie vor in großen Mengen aus dem Afghanistan-Krieg im Umlauf.

Die pakistanische Armee differenziert jedoch offenbar auch weiterhin zwischen verschiedenen militanten Gruppen, die sie zum Teil für ihre Ziele einspannen möchte. So lässt sie offenbar den Gruppen, die im indisch kontrollierten Kaschmir agieren, wie der

¹⁴ Vgl. zuletzt in *Dawn*, 3. April 2005

Lashkar-e Taiba (LT = Heilige Armee) und der *Jaish-e Mohammadi* (JM = Armee Muhammads) weiterhin freie Hand. Die LT tritt inzwischen unter anderem Namen als *Jama'at-e Dawat* (JD = Missionsbewegung) auf, deren Führer Hafiz Saeed weiter Interviews gibt.¹⁵ Auch die JM-Führer stehen der Presse immer wieder zur Verfügung. Dies ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, als diese Gruppen möglicherweise auch an der Umgruppierung der Taliban beteiligt sind. Letztere bereiten sich darauf vor, den Wahlprozess nachhaltig zu stören. Ihre logistischen Rückzugsgebiete werden vor allem in Balutschistan vermutet, wo die Regierung bisher kaum gegen militante Gruppen vorgegangen ist.

Verhältnis zu Afghanistan

In der pakistanischen Presse werden für diese Zurückhaltung widersprüchliche Erklärungen abgegeben. Einerseits bemüht sich Pakistan offenbar, darauf hinzuwirken, die ehemaligen Taliban in die neue politische Ordnung in Afghanistan zu integrieren. So soll eine so genannte neue, kooperationsbereite und politisch orientierte Taliban-Kraft geschaffen werden. Daran sind möglicherweise auch die USA interessiert und beteiligt. Andererseits werden Pakistan verstärkt strategische Überlegungen zugeschrieben, sich gegen ein Scheitern der USA in der Region abzusichern. Pakistan ist nicht überzeugt, dass die Karzai-Administration sich langfristig durchsetzen kann. Sie erwartet, dass sich die USA, um sich aus der Region zurückziehen zu können, dann doch auf die gemäßigten Taliban stützen würden. So könnte Pakistan, glaubt man, seinen Einfluss in Afghanistan teilweise wiedergewinnen. Hintergrund dieser Absicht sind die Sorgen, ja sogar Panik, die die zunehmend engere Kooperation der USA mit Indien in der pakistanischen Führung auslöst. Da viele führende Vertreter der Karzai-Administration eng mit Indien verbunden sind, wo sie zeitweilig im Exil waren, fürchtet Pakistan eine „Zweifronten-Situation“, in der es sich an seiner Ost- und Westgrenze potentiell „Pakistan-feindlichen“ Staaten gegenüber sieht. Die pakistanische Regierung scheint sich daher Kanäle für eine militante Intervention auf niedrigem Niveau in Afghanistan und Kaschmir offen zu halten. Darin sieht sie offenbar die einzige Möglichkeit, die USA und Indien auch künftig zu veranlassen, pakistanische Interessen zu berücksichtigen. Um dem zunehmenden internationalen Druck zu begegnen, hat Pakistan jedoch vor kurzem erstmals auch Taliban-Führer verhaftet, die an militärischen Aktivitäten beteiligt gewesen sein sollen.

Pakistanische Nuklearpolitik

Die genannten strategischen Überlegungen gewinnen besondere Brisanz für die pakistanische Nuklearpolitik. Das Land hat die Entwicklung seiner Nuklearkapazität immer als Antwort auf das indische Vorgehen betrachtet. Die Zusicherung der USA, bei dem jüngsten Besuch des indischen Premierminister Singh, mit Indien auch im Bereich der Nukleartechnologie zu kooperieren, wird in

¹⁵ Shakeel Anjum, Countrywide protests against Madaris raids, *The News*, 23. Juli 2005; vgl. auch Dossier zur LT in der indischen Zeitung *The Week*, 17. Juli 2005, http://www.the-week.com/25jul17/currentevents_article10.htm

Pakistan als Absicht gewertet, Indiens Vormachtstatus festzuschreiben. Pakistan zeigt sich international verbal äußerst kooperativ, verweigert aber mit Hinweis auf Indien jegliche Fortschritte bei der Kontrolle seiner Nuklearkapazitäten. Dank des amerikanischen Drucks und in Kooperation mit den USA sind offenbar inzwischen Maßnahmen ergriffen worden, die durch die Installation spezieller Sicherheitstechnik, die Veränderung der Befehlsstrukturen u.ä. die zufällige und unautorisierte Auslösung eines Nuklearschlages verhindern sollen.

Ein wichtiges Ziel der internationalen Gemeinschaft bleibt es, Pakistan - wie auch Indien - in ein ähnliches Nichtweiterverbreitungsregime einzubinden, wie es der NPT (Nuklearer Nichtweiterverbreitungsvertrag) vorsieht, den beide bisher nicht unterzeichnet haben. Hier ist im Berichtszeitraum die Zerschlagung des Abdul-Qadir-Khan-Netzwerkes im Januar-Februar 2004 als wichtigster Schritt anzusehen. Abdul Qadir Khan, der das militärische Nuklearprogramm Pakistans leitete, soll auf private Initiative zwecks „persönlicher Bereicherung“ mit Nukleartechnologie gehandelt, und so zu deren Verbreitung nach Libyen, Nordkorea und Iran beigetragen haben. Wahrscheinlich waren jedoch diese Aktivitäten nicht ohne Wissen, wenn nicht sogar Förderung durch die pakistanische Regierung möglich.

Verhältnis zu Israel und Westeuropa

Sowohl im Land als auch international erregten Pakistans vorsichtige Versuche besondere Aufmerksamkeit, eine Normalisierung im Umgang mit Israel einzuleiten. So sprach Musharraf kurz mit dem ehemaligen israelischen Premier Peres in Davos im Januar 2004.¹⁶ Auch in einer seiner Reden deutete Musharraf eine solche hypothetische Möglichkeit an - offensichtlich in dem Versuch, eine strategische Zusammenarbeit Israels mit Indien zu stören, die sich letztlich gegen Pakistan richten würde. Diese Versuche lösten jedoch im Land weit über die religiöse Rechte hinaus empörte Proteste aus.

In Westeuropa hat Pakistan sich bisher hauptsächlich auf Großbritannien und Frankreich orientiert. In letzter Zeit wird den Beziehungen zu Deutschland wieder erhöhte Bedeutung beigemessen. Die deutsche Entwicklungshilfe hat einen beträchtlichen Umfang angenommen, viele NGOs engagieren sich im Land. Außenminister Fischer besuchte Pakistan im Juli 2004, Kanzler Schröder im Oktober des Jahres. Shaukat Aziz war im Juli 2005 in Berlin.

2.1.3 Regionalbeziehungen, Verhältnis Pakistan-Indien

Pakistan war im Berichtszeitraum weiter bemüht, seine Außenbeziehungen in der Region neu zu ordnen. Dazu gehörten die Verbesserung des Verhältnisses zu Indien, die schrittweise Neugestaltung seiner Beziehungen zu Afghanistan und die Regulierung des Verhältnisses zu Iran.

¹⁶ Vgl. *Washington Times*, 1. Februar 2005, <http://www.washtimes.com/upi-breaking/20050131-043554-6432r.htm>

Ausgehend von der Initiative des indischen Ministerpräsidenten Vajpayee im Januar 2004 kam es zur Wiederaufnahme formaler Gespräche über ausstehende Probleme. Dabei sollten Gespräche zur Kaschmirfrage, die Pakistan als zentral für die Regulierung des Verhältnisses ansieht, mit der Regelung anderer Differenzen verknüpft werden. Dieser kombinierte Dialog (*composite dialogue*) berät seit Februar 2004 wieder in mehreren Arbeitsgruppen über Probleme.¹⁷

Nach dem Scheitern des letzten Anlaufs zur Verbesserung der Beziehungen bei dem Gipfeltreffen Musharraf-Vajpayee im indischen Agra 2001 gingen beide Seiten diesmal erheblich vorsichtiger ans Werk. Ein offizielles Gipfeltreffen, auf dem der Druck sofortigen Erfolgs liegen würde, sollte zunächst vermieden werden. Musharraf und der indische Ministerpräsident Singh trafen sich bisher zweimal inoffiziell am Rande der UN-Vollversammlung im September 2004 und am Rande eines Cricket-Spiels in Indien im April 2005.

Symbol eines neuen „Taufwitters“ zwischen beiden Ländern wurde die Einrichtung einer Buslinie von Srinagar im indischen Teil Kaschmirs nach Muzaffarabad im pakistanischen Teil. Dabei wurde mit Hilfe einer Art „Passierscheinabkommen“, in das u.a. auch deutsche Erfahrungen während des Kalten Krieges mit der Westberlin-Problematik einfließen, auch die Frage der Reisedokumente durch einen Kompromiss gelöst. Mindestens ebenso wichtig für eine Klimaverbesserung war die Vereinbarung zur Feuereinstellung an der gemeinsamen Kontrolllinie in Kaschmir. Dies führte v.a. zu einer Rückkehr gewisser Normalität für die Anwohner der angrenzenden Regionen. Der Beschuss der Grenze von pakistanischer Seite diente in der Vergangenheit v.a. dazu, die Infiltration von Freischärlern in das indische Kaschmir zu verdecken. Nachdem Indien den Bau eines umfangreichen Grenzzaunes abgeschlossen hatte, scheint die Infiltration besser kontrollierbar zu sein.

Hier wird vor allem die erstmalige öffentliche Erklärung von Musharraf vom Januar 2005 hervorgehoben, Pakistans Territorium künftig nicht mehr für militante Aktivitäten in Kaschmir nutzen zu lassen. Dies bedeutet jedoch eher eine politisch-taktische Wende, die sich nicht unbedingt in einer veränderten Sachlage widerspiegelt. Eine gewisse Überraschung hat jedoch Musharrafs persönliche Initiative ausgelöst, verschiedene Modelle einer Kaschmir-Regelung ins Gespräch zu bringen, die über die bisherige orthodoxe Haltung der pakistanischen Elite deutlich hinausgehen. Erstmals wird für möglich gehalten, auf ein Plebiszit in ganz Kaschmir zu verzichten und dafür das Problem durch Teillösungen anzugehen. Doch scheitern bisher alle Versuche der Regelung, da Musharraf – vor allem zur Wahrung des Gesichts der pakistanischen Armee – weiter verlangt, es müsse auf jeden Fall zu einer Revision des territorialen Status quo in Kaschmir zu Pakistans Gunsten

¹⁷ Naveed Ahmad, Indo-Pak accord on roadmap for talks, *The News*, 19. Februar 2004

kommen. Das wird jedoch von der indischen Seite konsequent ausgeschlossen.

Weitere Themen von Gesprächen sind u.a.

- vertrauensbildende Maßnahmen hinsichtlich des Nuklearstatus beider Länder;
- eine schon mehrfach angegangene Regelung des Grenzkonfliktes in der Hochgebirgsregion von Siachen;
- der Staudammbau im indischen Baglihar, der nach pakistanischen Angaben den so genannten Indus-Wasservertrag verletzt, da er die Wasserzufuhr nach Pakistan verringert;
- die Bekämpfung von Terrorismus und Drogenhandel;
- die Gewährung der Meistbegünstigung im gegenseitigen Handel, der bisher hauptsächlich über Drittländer und „schwarze“ Marktkanäle abgewickelt wird;

Auffallend war im abgelaufenen Jahr, dass die Bevölkerung in Indien und Pakistan unabhängig von den Äußerungen des sicherheitspolitischen Establishments eine weitere Annäherung und Aussöhnung sehr positiv gegenüber steht. Das wurde nicht zuletzt bei der Tour der indischen Cricket-Mannschaft in Pakistan im März 2004 deutlich, die von Tausenden indischer Touristen und einem großen Medienaufgebot begleitet wurde.

Auch der Bau einer Erdgasleitung Iran-Pakistan-Indien ist zu einem zentralen Diskussionspunkt in den regionalen Beziehungen geworden. Während lange Zeit die Realisierung eines solchen Projektes wegen der grundlegenden Differenzen zwischen Pakistan und Indien unrealistisch erschien, haben die Gespräche inzwischen konkrete Formen angenommen. Dabei hat der Widerstand gegen dieses Projekt seitens der USA, die davon eine Stabilisierung und Aufwertung des jetzigen Regimes in Iran befürchten, eher zu einer Beschleunigung praktischer Maßnahmen geführt. Doch auch in Indien sind noch nicht alle Vorbehalte ausgeräumt. Dabei wird nicht nur das Risiko gesehen, dass Pakistan auf Regierungsebene die Gasversorgung unterbrechen könnte. Auch die Fähigkeit der pakistanischen Regierung, die Sicherheit der Gasleitung im Durchleitungsgebiet der Provinz Balutschistan zu gewährleisten scheint fraglich. Diese Zweifel verstärkten sich angesichts der jüngsten Übergriffe radikaler Balutschengruppen auf Gasanlagen.¹⁸

Politisch haben sich die Beziehungen Pakistans zu Iran insgesamt normalisiert. Dennoch belasten auch weiterhin die Sektenauseinandersetzungen in Pakistan das Verhältnis, in denen die schiitische Minderheit Übergriffen ausgesetzt ist. Gegenwärtig scheinen zumindest keine iranischen Einrichtungen und Vertreter mehr in diesen Gewaltkreislauf hinein gezogen zu werden. Dafür haben Differenzen zur Nuklearpolitik beider Länder für neue Verstimmungen gesorgt. Trotz Beziehungen auf der Basis

¹⁸ Vgl. die jüngsten Anschläge auf Erdgasleitungen und -verarbeitungsbetriebe in Balutschistan im Januar 2005 (s. Chronik), *The News*, 12. Januar 2005

„islamischer Solidarität“ betrachtet Iran offenbar mit gewissem Misstrauen, wie Pakistan als Verbündeter der USA in der Anti-Terrorkoalition agiert. Andererseits hat die Kooperation zwischen beiden hinsichtlich des iranischen Nuklearprogramms, auch über die Kanäle des Khan-Netzwerkes, für internationale Irritationen gesorgt. Inzwischen ist diese nicht nur beendet, sondern Pakistan hat auch relativ deutlich zuerkennen gegeben, dass es einen militärischen Nuklearstatus für Iran ablehnt.

Pakistan hat in der Vergangenheit auch unter pan-islamischen Vorzeichen eine offensive Regionalpolitik betrieben. Diese sollte in erster Linie potentielle Verbündete gegen Indien gewinnen helfen. So gab es – weitgehend unrealistische – Vorstellungen, die zentralasiatischen Staaten sogar als (militärisches) Hinterland für den Konfliktfall gewinnen zu können. Doch auch der erweiterte Einfluss in Afghanistan gehörte dazu. Gelegentlich wurde auch eine moralisch-politische Verantwortung für die Lage der Muslime in Indien artikuliert. Islamische Organisationen und Parteien, die eine offensive Re-Islamisierung der Region von Pakistan aus betrieben, hatten weitgehend freie Hand. Gegenüber den Golfstaaten und Saudi-Arabien bot man sich für bezahlte militärische Hilfsleistungen an. Diese Aktivitäten wurzeln in dem ideologischen Verständnis von Pakistan als Muslimstaat, als Heimstatt aller Muslime in Südasien. Eine solche „Überdehnung“ der strategischen Grenzen Pakistans hat jedoch maßgeblich zu seiner Destabilisierung beigetragen. Sie wird gegenwärtig vorsichtig korrigiert.

Gegenüber Zentralasien und China kommen zunehmend wirtschaftliche Erwägungen ins Spiel. Insbesondere hofft Pakistan weiter darauf, bei Energieprojekten mit diesen Staaten kooperieren zu können, durch den Verkauf von Strom nach Tadschikistan, durch die Vermarktung der Gasvorkommen in Turkmenien mit Hilfe einer Pipeline durch Afghanistan bis nach Indien. Auch dem chinesischen Transithandel zum neuen pakistanischen Hochseehafen Gwadar werden künftig große Perspektiven eingeräumt. Bisher favorisierte Pakistan den Regionalverbund der ECO (*Economic Cooperation Organisation*), dem neben den ehemaligen CENTO-Verbündeten Türkei, Iran und Pakistan auch die zentralasiatischen Staaten, einschließlich Afghanistans angehörten. Die ECO erwies sich jedoch wirtschaftlich nicht als sonderlich erfolgreich. Inzwischen bemüht sich Pakistan verstärkt, der *Shanghai Cooperation Organisation* (SHO) beizutreten, der neben zentralasiatischen Staaten auch China und Russland angehören. Die SHO ist für Pakistan sowohl wegen wirtschaftlicher als auch regionalpolitischer Kooperation von Interesse.

Diese Entwicklung verläuft gerade gegenüber Afghanistan besonders widersprüchlich. Da die Volksgruppe der Paschtunen zur Hälfte in Pakistan und in Afghanistan lebt, wo sie, vor allem zuletzt unter den Taliban, einen herausgehobenen Einfluss auf die Politik hatte, ist eine enge Verflechtung innen- und außenpolitischer Prozesse seit langem gegeben. Dazu tragen auch die teilweise nomadisierenden Stämme der Paschtunen bei, die faktisch zu beiden

Seiten der Grenze leben. Während Pakistan offiziell den Normalisierungsprozess in Afghanistan unter der Führung von Karzai unterstützt, und auch mit afghanischen Gremien, vor allem bei der Anti-Terrorbekämpfung zusammenarbeitet, gestaltet sich inoffiziell diese Zusammenarbeit offenbar schwierig. Die afghanische Seite wirft Pakistan vor, gegen die Stabilisierung zu arbeiten und weiterhin Gegner der Karzai-Administration zu unterstützen.

2.2 Afghanistan

2.2.1 Innenpolitik

Präsidentschaftswahlen und politischer Prozess

Das vergangene Jahr 2004-05 war durch eine gewisse Konsolidierung der Lage gekennzeichnet. Seit dem 4. Januar 2004 hat das Land eine neue demokratische Verfassung. Auch die ersten freien Präsidentenwahlen nach dem Ende der Taliban-Herrschaft am 9. Oktober 2004 trugen zur Stabilisierung bei. Aus den Wahlen ging Übergangspräsident Hamid Karzai siegreich hervor. Obwohl dieses Ergebnis unter den Bedingungen der ausländischen Militärpräsenz auch erwartet wurde, handelte es sich hierbei keineswegs um einen formalen Akt. Die Wahlvorbereitung, wie schon zuvor der Verfassungsprozess, setzten eine erhebliche und in Afghanistan bisher eher ungewöhnliche Mobilisierung der Öffentlichkeit in Gang. Zwar dominierten Vertreter der traditionellen Eliten diesen Prozess. Er bot aber auch gleichzeitig politisch ungebundenen Einzelpersonen und einer Reihe von Frauen erstmals die Möglichkeit, sich in der Öffentlichkeit politisch zu artikulieren.

Hamid Karzai wurde am 7. Dezember 2004 ins Amt eingeführt und berief eine neue Übergangsregierung. Die Parlamentswahlen sollten ursprünglich zusammen mit den Präsidentenwahlen stattfinden, was die Sicherheitslage jedoch nicht zuließ. So wurden sie erst auf das Frühjahr 2005 und nun auf den 18. September verlegt. Im Vorfeld gibt es jedoch weiter erhebliche Schwierigkeiten. So ist selbst die Finanzierung der technischen Durchführung noch nicht völlig gesichert; es fehlen 19 Mill. Dollar.¹⁹ Z.T. versuchen auch Drogenhändler und ehemalige Milizführer, die bevorstehenden Parlamentswahlen für sich zu nutzen. Sie hoffen im Falle eines Sieges die parlamentarische Immunität für ihre Zwecke missbrauchen zu können. Trotz einer deutlichen Zunahme von Gewaltakten gegen Wahlbüros und Wahlhelfer, vor allem im Süden und Südosten des Landes, scheinen sich dennoch viele Afghanen nicht davon abhalten zu lassen, sich in die Wahllisten einzutragen – ein in Südasien übliche Formalität für die Wahlteilnahme. Auch wenn sich deutlich weniger Frauen als Männer zur Wahl stellen, sind es doch immerhin 347 Frauen, die sich als Kandidaten haben registrieren lassen, da das Wahlgesetz 68 reservierte Frauensitze im Parlament vorsieht. Nach Angaben der Wahlkommission (*Joint Electoral Management Body* – JEMB) hätten sich mehr als 6 000 Afghanen als Kandidaten für die Parlaments- und Provinzwahlen registrieren lassen. 2,915

¹⁹ *Guardian online*, 8.8.05

Kandidaten haben sich für die 249 Sitze der Wolesi Jirga, des Parlaments gemeldet.²⁰

Die bisherigen Ergebnisse dieses politischen Prozesses werden weiterhin unterschiedlich interpretiert. Kritiker werfen Karzai vor, dass er es bis heute nicht verstanden hat, sich eine eigene politische Basis zu schaffen. Politische und Verwaltungsentscheidungen treffe er zunehmend nach Stammeszugehörigkeit und Loyalitätskriterien, nicht aber nach Effektivität. Der Einfluss seiner Administration wird nach wie vor als begrenzt angesehen: Er reiche kaum über Kabul hinaus, die Provinzen werden weiterhin von Gouverneuren und Milizführern, den so genannten *Warlords*, beherrscht. Auch wird die Vorherrschaft der Anhänger der ehemaligen Nordallianz aus den überwiegend nicht-paschtunischen Provinzen als problematisch angesehen. Es sei nicht gelungen, die Paschtunen als größte Volksgruppe am politischen Prozess ausreichend zu beteiligen, auch wenn Karzai selbst zu den Paschtunen gehört. Ein enger Kreis von Führern aus dem nördlichen Panschir-Tal, vertreten in der Regierung durch Außenminister Abdullah, hat sich in der Administration seine eigene Machtbasis geschaffen und konkurriert mit Karzai und der Verwaltung um Einfluss. Doch dem wäre entgegenzuhalten, dass trotz aller Beschränkungen allein die erfolgreiche Durchführung der Verfassungsgebung und der Präsidentenwahlen nicht hoch genug eingeschätzt werden können. Die Möglichkeit oder Absicht der ehemaligen Taliban, diesen Prozess zu stören, haben sich als wesentlich geringer herausgestellt als erwartet. Das Interesse der breiten Bevölkerung, am politischen Prozess teilzunehmen deutet das demokratische politische Potential an, das in Afghanistan vorhanden ist. Die stammesgesellschaftlichen Strukturen stehen trotz autoritärer Einflussmuster dem nicht unbedingt entgegen, da sie z. T. durch einen egalitären Ehrenkodex gekennzeichnet sind.

Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaft hat sich gegenüber der Taliban-Zeit nachhaltig belebt. Nachdem das BIP 2002-03 nach Schätzungen der Weltbank um 29 Prozent gewachsen war, sollen es 2003-04 etwa 16 und 2004-05 noch 8 Prozent sein. Das weist angesichts des Zurückbleibens der öffentlichen Hilfsmittel hinter den Zusagen auf einen nicht geringen Zustrom von privaten Mitteln hin. Zugleich steht dahinter auch die so genannte Opium-Wirtschaft als größte Parallel- und Schattenwirtschaft des Landes.

	2001/02	2002/03	2003/0	2004/05
Afghanistan			4	
	Schätzung		Vorhersagen	
Reales Wachstum des BIP (in Prozent -	...	29	16	8

²⁰ IRIN, 6. Juli 2005

einschließlich Opium)				
BIP pro Kopf (US-Dollar)	123	182	199	228
Verbraucherpreisindex (in Prozent, Kabul, Veränderung im Jahr)	-43,4	52,3	10,3	10,2
Laufende Haushaltsbilanz ... (in Prozent d. BIP, einschl. Schenkungen)		-2,1	-1,8	-3,4

Quelle: *IMF Survey*, 7. März 2005
(Mitarbeiterberichte)

Der wirtschaftliche Aufschwung ist vorrangig auf den Zustrom internationaler Hilfe zurückzuführen, ca. 4 Mrd. Dollar seit Ende der Taliban-Herrschaft. Dieser fremdfinanzierte Boom hat jedoch zu zahlreichen unerwünschten Nebeneffekten geführt. Die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Infrastruktur macht nur langsame Fortschritte. Von dem Boom profitieren viele ausländische Experten, auch Konjunkturritter und Geschäftemacher.²¹ Noch immer sind die sozialen Entwicklungsindikatoren äußerst negativ: ca. 53 % der Bevölkerung leben unter der UN-definierten Armutsgrenze, die Alphabetisierungsrate unter Erwachsenen beträgt 36 %, die Einschulungsrate 14 %, die Lebenserwartung 43 Jahre.²² Reguläre Wohnungen, sauberes Wasser, Elektrizität und medizinische Versorgung sind vor allem auf dem Lande kaum vorhanden. Zahlreiche wirtschaftliche Institutionen, darunter auch die Steuer- und Finanzverwaltung müssen erst wieder aufgebaut werden. Die *Warlords* sind nur zögerlich bereit, ihre lokale Abgabenherrschaft aufzugeben und der Zentralregierung Mittel zuzuführen. Entsprechend groß ist die Schattenwirtschaft, von der die öffentliche Hand keine Mittel erhält.

Viele der zugesagten Mittel sind nicht eingetroffen. Der afghanische Finanzminister glaubt, das Land benötigt über die nächsten 15 Jahre 30 Mrd. Dollar.

Die so genannte Drogenwirtschaft gefährdet in erheblichem Maße den Wiederaufbau. Während die Taliban mit z.T. drakonischen Strafandrohungen den Opium-Anbau massiv reduzieren konnten,

²¹ Vgl. Susanne Koelbl, *The Aid Swindle*, *Spiegel Online*, 26. März 2005, <http://service.spiegel.de/cache/international/spiegel/0.1518.348597.00.html>

²² UNDP Human Development Report 2004, Afghanistan, http://hdr.undp.org/statistics/data/cty/cty_f_AFG.html

breitete sich unter den noch jungen demokratischen Verhältnissen, wo die Durchsetzung von Recht und Gesetz nur schwer möglich ist, der Opium-Anbau erneut massiv aus. Afghanistan ist im abgelaufenen Jahr der größte Opium-Produzent der Welt geworden, mit einem Anteil von 87 Prozent. Auch das meiste Heroin, das in Europa verbraucht wird, kommt von hier. Große Differenzen bestehen über die Art der Bekämpfung des Problems.²³ Während die USA und ihre Geldgeber Zwangsmaßnahmen gegen die Bauern den Vorzug geben, die den Mohn anbauen, in dem Ernten aus der Luft mit chemischen Mitteln vernichtet werden, verlangen NGOs, konsequenter gegen die Zwischenhändler, Lager und Heroin-Labore vorzugehen. Der afghanische Landwirtschaftsminister sieht kaum Möglichkeiten, den Mohnanbau direkt zu verbieten. Sein Ausweg liegt in der Entwicklung der Landwirtschaft insgesamt und damit der Schaffung von Alternativen. Auch die Stärkung von Gesetzlichkeit gehört dazu, denn Analysen hätten ergeben, dass den Mohnanbau bei weitem nicht nur sozial benachteiligte Schichten betreiben, die keine Verdienstalternativen haben. Nicht wenige sehen es gezielt als Einnahmequelle an.

Sicherheitslage und Menschenrechte

Ein entscheidendes Problem bleibt die Sicherheitslage. Diese hängt immer noch in hohem Maße vom Einsatz der internationalen Streitkräfte ab. Dazu gehören rund 18.000 Soldaten aus den USA sowie 8.300 von der NATO koordinierte Kräfte im Rahmen der *International Security Assistance Force* (ISAF), deren Koordinierung nun an die NATO übergegangen ist.²⁴ Die beteiligten Länder sind jedoch offenbar nicht bereit oder in der Lage, wesentlich mehr Truppen zur Gewährleistung der Sicherheit, gerade auch im Vorfeld der Wahlen zu schicken, so dass deren Stärke als inadäquat angesehen wird. Die wesentlich ernsteren Sicherheitsprobleme in Irak wie auch die Forderung in der internationalen Öffentlichkeit an die Afghanen, ihre Sicherheit stärker selbst zu gewährleisten, machen es unwahrscheinlich, dass sich daran kurzfristig etwas ändern wird. Das holländische und rumänische ISAF-Kontingent stellt jedoch zu den Wahlen 2.000 Reservekräfte zusätzlich zur Verfügung. Die Bundesrepublik ist mit 2000 Mann neben Frankreich einer der Hauptbeteiligten an den ISAF-Kräften. Das überwiegend zivile Wiederaufbau-Team der Bundesrepublik in Kunduz wurde im Oktober 2004 durch ein zweites in Feyzabad in der Provinz Badachschan ergänzt. Auch an der Bundesrepublik sind die Gefahren des Einsatzes nicht vorüber gegangen, wie die bisher 16 gefallenen Bundeswehrsoldaten belegen.

Die Wiederaufbau-Teams (*Provincial Reconstruction Team* – PRT) wurden Ende 2002 noch unter militärischer Führung von den USA konzipiert. Inzwischen sind etwa 15 US-geführte und 6 Nato-geleitete PRT im Einsatz.²⁵ Das unabhängig von den ISAF-Kräften in Afghanistan stationierte amerikanische Militär konzentriert sich

²³ B. Rubin and O. Zakiwal, A War on Drugs, Or a War On Farmers? - *Wall Street Journal*, 11. Januar 2005, S. A.20

²⁴ <http://www.afnorth.nato.int/ISAF/index.htm>

²⁵ Julia Hett, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Das amerikanische, britische und deutsche Modell. *Analyse* 04/05, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, http://www.zif-berlin.org/Downloads/Julia_PRTs_20.04.05.pdf

jedoch weiterhin auf die Verfolgung von Guerilla-Gruppen, die zu den Ex-Taliban und al-Qaida gehören sollen. Dabei kommt es immer wieder zu Opfern unter der Zivilbevölkerung. Dafür werden auch mangelnde Abstimmung und Aufklärung verantwortlich gemacht. Auch die sehr opportunistische Zusammenarbeit der US-Streitkräfte bei ihren Operationen mit *Warlords* in den Provinzen ruft oft Kritik hervor. Sie stärkten damit jene Kräfte, die gleichzeitig die Festigung der Zentralmacht untergraben. Bis heute erfährt die afghanische Regierung wenig über diese Operationen und kann kaum Einfluss nehmen.

Nach einer Phase relativer Ruhe nehmen seit Mai 2005 die Anschläge und Gewaltakte wieder zu. Der Abschuss eines Hubschraubers mit 16 amerikanischen Militärs an Bord am 28. Juni 2005 war ein Zeichen der wachsenden militärischen Koordinierung der Guerillas. Die erneute Eskalation der Gewalt wird vor allem auf die Absicht der Ex-Taliban und al-Qaida-Kämpfer zurückgeführt, die Wahlen zu erschweren. Aber auch strukturelle Probleme verbergen sich dahinter. Vor dem Land steht die Aufgabe, irreguläre Milizen mit etwa 100.000 Mitgliedern zu entwaffnen und zu demobilisieren. Seit das Programm (*Disarmament, Demobilization and Reintegration - DDR - scheme*) zum Einsammeln von Waffen im Oktober 2003 begonnen hat, sollen etwa 45.000 Waffen unterschiedlicher Größe von mehr als 60.000 Milizionären eingesammelt worden sein.²⁶ Aber mindestens genauso viele wären noch im Einsatz. Darauf richtet sich die 2. Phase des Programms, die am 11. Juni 2005 begann. Die afghanische Armee umfasst gegenwärtig 23.000 Mann, ihre Stärke soll einmal 70.000 betragen.

Die Ex-Taliban konnten sich offenbar auf pakistanischem Gebiet, vor allem in der Provinz Balutschistan umgruppieren, neue Strukturen und Kommunikationslinien schaffen. Das wird auch im ungehinderten Agieren des Sprechers der Ex-Taliban Latifullah Hakimi in Quetta, Balutschistan, deutlich. Ein vor kurzem von einem privaten Fernsehkanal in Pakistan ausgestrahltes Interview mit einem Taliban-Führer warf die Frage auf, warum die pakistanischen Sicherheitskräfte den Politiker nicht finden, wenn das Fernsehen dies schafft, um ihn zu interviewen?

Die Differenzierung und Reintegration der ehemaligen Taliban-Anhänger macht nur langsame Fortschritte. Bisher soll erst eine kleine Gruppe von Ex-Taliban-Loyalisten zustande gekommen sein, zu der u.a. der ehemalige Taliban-Gouverneur der Provinz Zabul, Mullah Mohammed Nazim, gehört.

Ein großer Streitpunkt, der eine Integration der Ex-Taliban behindert, ist das Schicksal der Afghanen, die sich auf dem US-Stützpunkt in Guantanamo sowie in Afghanistan in US-Haft befinden. Islamisten hatten geschickt im Mai 2005 die Meldung über die angebliche Entweihung des Korans bei Verhören auf Guantanamo zu Massenprotesten in Afghanistan und Pakistan genutzt.

²⁶ Vgl. Afghanistan says first disarmament phase completed, *AFP*, Kabul, 7. Juli 2005

Schwierig bleibt weiterhin die Lage der Menschenrechte im Land. Recht und Gesetz sind mit Verwaltungsmitteln bisher schwer durchsetzbar. Die Sicherheitsorgane und die Justiz befinden sich im Neuaufbau. Während sehr viel Aufmerksamkeit der Reform der Sicherheitsorgane zuteil wird, liegen die Verhältnisse im Justizwesen weiter im Argen. Die Mitglieder des Obersten Gerichts gelten als ausgesprochen konservativ und überwiegend religiöser Rechtsprechung verpflichtet. Zwar soll das Rechtswesen laut Verfassung eine Verbindung aus islamischem und bürgerlichem Recht eingehen. Aber die Richter haben wenig Ausbildung in modernen Zivilrechtsfragen. Die im Januar 2005 erfolgte Ernennung bzw. Bestätigung von Mitgliedern des Obersten Gerichtes war offenbar das Ergebnis eines politischen Handels mit islamistischen Milizfraktionen im Vorfeld der Präsidentenwahlen. So blieben die meisten Positionen unter Kontrolle der konservativen *Ittehad-e Islami*-Gruppe von Sayyaf. Die Kommission zur Rechtsreform scheint mit ihren Vorschlägen nicht zur Regierung durchzudringen.

Menschenrechtsorganisationen im Lande und von außerhalb verlangen zunehmend, diejenigen zu bestrafen, die als Kommandeure der islamistischen Freischärler (*Mujahidin*) tätig waren und heute zum Teil einflussreiche Posten bekleiden oder für die Parlamentswahlen kandidieren.²⁷ Das trifft u.a. auf Vertreter der Islamischen Partei (*Jamiat-e Islami*) und der *Shura-e Nazar*-Gruppe, wie den ehemaligen Verteidigungsminister der Übergangsregierung, Fahim, auf die *Ittehad-e Islami*-Gruppe und deren Führer Sayyaf, oder auf Dostum, den Führer der *Junbish-e Milli*-Fraktion zu. Bisher war das Vorgehen hauptsächlich darauf gerichtet, diese Kommandeure zu neutralisieren, in dem sie teilweise eingebunden werden. Beachtlich ist, dass sich auch in der afghanischen Öffentlichkeit die Stimmen zu mehren scheinen, die eine Bestrafung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen dieser Kommandeure fordern.²⁸

Die sich für afghanische Verhältnisse dramatisch umgestaltende Medienlandschaft ist zu einem dynamischen Faktor beim Wiederaufbau des Landes geworden.²⁹ Neben dem staatlichen Fernsehen gibt es inzwischen auch private Stationen. Nach langer Abwesenheit können auch wieder Unterhaltungsprogramme ausgestrahlt werden. Indische Filme erfreuen sich großer Popularität. Schrittweise werden so auch politische, soziale und wirtschaftliche Probleme in die Öffentlichkeit gerückt. Gleichzeitig kann nicht übersehen werden, dass noch immer nur ein geringer Teil der Bevölkerung Zugang zu elektronischen oder Printmedien hat. In einem Land mit vielen Bergen und Schluchten ist das auch nicht unerheblich den geografischen Gegebenheiten geschuldet.

²⁷ Vgl. Human Rights Watch Afghanistan, *Blood-Stained Hands*, <http://hrw.org/reports/2005/afghanistan0605/>

²⁸ Vgl. Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC), <http://www.aihrc.org.af>.

²⁹ Vgl. Golnaz Esfandiari, *Afghan Media Expands Rapidly but Still Faces Intimidation, Violence*, *RFE/RL Report*, Vol. 4, No. 2, 13. Januar 2005

2.2.2. Außenpolitik

Strategische Partnerschaft mit den USA

Das Hauptanliegen von Afghanistans Außenpolitik liegt vor allem darin, ein weitgehend friedliches Umfeld für seinen inneren Wiederaufbau zu sichern. Davon abgeleitet stehen die Beziehungen zu den USA einerseits und zu den erweiterten Nachbarländern andererseits im Mittelpunkt.

Das enge Verhältnis der jetzigen Administration zu den USA bringt weiterhin erhebliche Legitimationsprobleme für die afghanische Regierung mit sich. Anhänger des ehemaligen Taliban-Regimes brandmarken Karzai immer wieder als Marionette der USA. Zwar wird die Anwesenheit der amerikanischen Truppen als unverzichtbar angesehen, um den politischen und ökonomischen Wiederaufbau abzusichern, aber das einseitige und oft unabgestimmte Vorgehen der USA in militärischen und politischen Fragen, vor allem seitens der im Lande stationierten Streitkräfte, aber auch gegenüber gefangen genommenen Afghanen, löst oft Irritationen aus. Vor diesem Hintergrund war es eher überraschend, dass Karzai im Mai 2005 bei seinem Amerika-Besuch ein Abkommen über strategische Partnerschaft mit den USA unterzeichnete. Gleichzeitig fanden seine wenigen kritischen Anmerkungen kaum Gehör. Er forderte u.a. größere Kontrolle über amerikanische Militäroperationen im Land und ein differenzierteres Vorgehen beim Kampf gegen den Drogenanbau. Hier sollte die Zerstörung der Ernte aus der Luft stärker durch die Schaffung von wirtschaftlichen Alternativen für die betroffenen Regionen ersetzt werden. Die strategische Partnerschaft sichert den USA vor allem die Möglichkeit, ihre militärische Präsenz im Land auf längere Frist abzusichern. Dies gewinnt besondere Bedeutung angesichts der gespannten Beziehungen der USA zu Iran und der anhaltenden Forderung der zentralasiatischen Staaten, konkrete Termine für den Abzug der US-Streitkräfte von dort zu nennen.

Verhältnis zu Pakistan, Indien und Iran

Das Verhältnis mit Pakistan bleibt weiterhin gespannt. Gleichzeitig zwingt die Logik der engen ethnischen und kulturellen Verbindungen und der langen gemeinsamen Grenze dazu, die Nachbarschaft friedlich und produktiv zu gestalten. So ergeben sich aus dem Wiederaufbau Afghanistans und den dafür bereit gestellten Mitteln potentiell große Möglichkeiten für eine engere regionale Wirtschaftskooperation. Doch bleibt das Verhältnis der afghanischen politischen Eliten zu Pakistan gespalten. Während viele für die Unterstützung während des Krieges gegen die Sowjetunion dankbar sind und z.T. auch von langjährigem Exil in Pakistan profitiert haben, sehen andere, meist jüngere Vertreter, die der ehemaligen Nordallianz nahe stehen, in Pakistan auch die Quelle von Unruhe und Destabilisierung, v.a. aufgrund seiner Verbindung zu den Taliban. Das spiegelte sich auch in gelegentlich gezielt geschürten antipakistanischen Demonstrationen und Übergriffen auf diplomatische Vertretungen des Landes. Einige afghanische Führer spielten auch mit der Absicht, die alte Paschtunistan-Frage wieder aufzuwärmen. Dahinter verbergen sich

Ansprüche auf ein Groß-Paschtunistan, das alle von Paschtunen besiedelten Gebiete umfassen würde, also auch Teile Pakistans. Dem zugrunde liegt die Nichtanerkennung der von den Briten gezogenen so genannten Durand-Linie, die die Paschtunengebiete teilt und die Ostgrenze Afghanistans zu Pakistan bildet. Die Karzai-Administration hat sich bisher jedoch offiziell nicht hinter solche Forderungen gestellt. Das offizielle Pakistan stellt sich hinter die Zusammenarbeit mit der Karzai-Administration. So hat Pakistan gegenwärtig 70.000 Mann an Truppen in der Grenzregion stationiert und wird 4000 weitere vor den Wahlen dahin verlegen, um die Grenzen zu schließen und damit Guerilla-Operationen zu erschweren.

Strategisches Kalkül steckt offenbar aber auch hinter dem Aufbau engerer Beziehungen zu Indien. Die unter der Taliban-Herrschaft starken Repressalien ausgesetzte nichtmuslimische Minderheiten indischer Abstammung, v.a. Sikhs und Hindus, sind inzwischen rehabilitiert worden. Indien leistet umfangreiche Hilfe beim Wiederaufbau der Verwaltung und der Wirtschaft. Die zahlreichen indischen Konsulate in der Grenzregion sind jedoch vor allem Pakistan ein Dorn im Auge, das glaubt, von dort würde der indische Geheimdienst RAW gegen Pakistan agieren.

Afghanistan bemüht sich des Weiteren um geregelte freundschaftliche Beziehungen zu Iran, von wo es auch umfangreiche Hilfe erhält. Das ist nicht zuletzt auf die kulturellen Affinitäten mit den persischsprachigen Mitgliedern der so genannten Nordallianz zurückzuführen, die Iran auch in der Vergangenheit stark unterstützt hat. Dabei ist die neue afghanische Administration jedoch bedacht nicht zuzulassen, dass in den an Iran angrenzenden Provinzen wie Herat rivalisierende Machtzentren entstehen. Iran versucht offenbar gezielt, seine Sonderinteressen in Afghanistan durch die Förderung pro-iranischer Kräfte zu wahren. Das betrifft nicht nur den Schutz der schiitischen Minderheit, die unter den Taliban ebenfalls stark unter Druck geriet, oder die der persischen Kultur verwandten Eliten. Iran geht es auch darum, dass Afghanistan nicht zu einem ständigen Stützpunkt der USA in der Region wird, von deren Politik es sich nach wie vor bedroht fühlt.

China wird wegen seines wirtschaftlichen Potentials geschätzt. Russland hat aus der Zeit der prosovjjetischen Linksregierungen der siebziger und achtziger Jahre weiterhin zahlreiche Verbindungen nach Afghanistan. Die Einflüsse beider Staaten tragen eher zur Stabilisierung der Lage bei, obwohl auch sie versuchen, bestimmte Sonderinteressen zu wahren. Daher bleibt die Forderung der Afghanistan-Konferenzen von Bonn und Berlin, die Nachbarstaaten zu dauerhafter Nichteinmischung zu verpflichten, weiterhin aktuell. Darüber hinaus befindet sich der außenpolitische Apparat des Landes zur Zeit noch im Wiederaufbau, so dass zu spezielleren Themen oft keine eigene Position eingenommen wird.

Ein sehr enges Verhältnis besteht auch zu den am Wiederaufbau in Afghanistan beteiligten UN-Organisationen. Deren Aktivitäten werden in verdienstvoller Weise von der UN-Hilfsmission in Afghanistan (UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan) koordiniert.³⁰

3. Ausblick

Gegenwärtig scheinen sich verschiedene Möglichkeiten der Stabilisierung der Lage abzuzeichnen. Das betrifft zum einen die Fortführung des Verhandlungsprozesses mit Indien. Hier sind weitere vertrauensbildende Maßnahmen in Kaschmir und in Bezug auf die Nuklear-Ressourcen möglich. Zum anderen könnte sich auch bei einer erfolgreichen Durchführung der Wahlen in Afghanistan die Lage dort sowie an der Grenze zu Pakistan weiter stabilisieren.

Zugleich gehen von der Entwicklung in Pakistan und Afghanistan unverändert erhebliche Risiken aus. Nachdem Musharraf mit dem konsequenteren Vorgehen gegen radikale Religionsschulen, gegen militante islamistische Führer und Gruppen den Druck erhöht hat, wächst auch die Gefahr neuer Anschläge auf seine Person. Zwar könnte im Falle eines Anschlages die politische Nachfolge relativ schnell und möglicherweise auch ohne Gewalt geregelt werden. In diesem Fall würden die im Parlament vertretenen Kräfte wohl wieder stärker ins Spiel kommen. Aber es bliebe unklar, inwieweit die neuen Akzente in der pakistanischen Politik hinsichtlich der Bekämpfung des islamischen Terrorismus, der Regelung der Kaschmir-Frage und des Verhältnisses mit Indien, sowie der Beschleunigung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beibehalten würden, da sich Musharraf in diesen Fragen schon jetzt auf wenig politische Unterstützung berufen kann.

Risikant bleiben auch die Versuche des pakistanischen Militärs, sich Kanäle für die Einmischung in Afghanistan und Kaschmir offen zu halten. Solange Musharraf weiter bestimmte militante Gruppen von der Verfolgung ausnimmt, wird das Problem des Extremismus und der Militanz als Ganzes nicht gelöst. Daher besteht auf pakistanischem Boden weiter ein nicht unerhebliches Potential, den erfolgreichen Wiederaufbau in Afghanistan und eine Konsolidierung der Lage im indisch kontrollierten Kaschmir zu stören. Auch im Lande selbst wird die Kette extremistischer Anschläge vermutlich nicht abreißen. Ein zusätzliches Gewaltpotential geht von der Lage in Balutschistan aus, wo auch in Zukunft Anschläge auf Gas- und Ölinstallationen nicht ausgeschlossen werden können. Auch die Lage in Karatschi zwischen der MQM sowie rivalisierenden Gruppen von Sindhi-Nationalisten und Islamisten kann erneut eskalieren.

Andererseits wäre es eine große Fehleinschätzung, Pakistan in die Reihe der so genannten „gescheiterten Staaten“ (*failed states*) einzuordnen. Der deutliche Wachstums- und Entwicklungsschub, aber auch eine erhebliche Belebung des politischen Prozesses sind nicht

³⁰ <http://www.unama-afg.org/>

zu übersehen. In der pakistanischen Armee und den zivilen Eliten wächst das Bewusstsein dafür, dass der Normalisierungsprozess mit Indien sowie der Wiederaufbau in Afghanistan erhebliche wirtschaftliche und strategische Dividenden für Pakistan bringen können.

Das Verhalten der Führungen in Pakistan und Afghanistan wird weiter in starkem Maße von der Politik der USA in der Region bestimmt werden. Das trifft sowohl auf die Einhaltung der wirtschaftlichen und militärischen Zusagen der USA und anderer westlicher Staaten gegenüber diesen Ländern, als auch auf deren Politik gegenüber Indien zu. Sollte sich eine deutliche Bevorzugung Indiens durch die USA in militärischer und wirtschaftlich-politischer Hinsicht abzeichnen, kann das zu einer gefährlichen Erhöhung der Risikobereitschaft der pakistanischen Eliten in den Konflikten um Afghanistan und Kaschmir führen. Bisher scheint es noch zu wenig Koordinierung zwischen den westlichen Staaten zu geben, um gemeinsam in die gleiche Richtung zu wirken. Doch das Beispiel Afghanistan bietet neben aller Kritik auch viele positive Erfahrungen. Länder wie Deutschland spielen gerade im Hinblick auf die Wiederaufbauaktivitäten eine wichtige Rolle, um Veränderungen zum Positiven wenn möglich unumkehrbar zu machen.

Hier liegt auch das wichtigste Aufgabengebiet für die Heinrich-Böll-Stiftung in der Region. Der Jahresbericht hat deutlich gemacht, dass in Pakistan wie auch in Afghanistan Fortschritte bei der Friedenssicherung und Konfliktvermeidung erheblich von der Rekonstruktion des gesellschaftlichen Umfeldes abhängen. Gerade um die eingeleiteten Prozesse der Demokratisierung und Partizipation, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Verantwortung zu vertiefen, können die Projekte der Böll-Stiftung mit ihren spezifischen Partnern wirksame Anstöße geben, Vorbildwirkung erzielen und Lerneffekte vermitteln. Mit den von der Heinrich-Böll-Stiftung identifizierten Hauptpartnern gilt es 2005/2006 daher die Arbeitsschwerpunkte „Traditionelle Gesellschaften und Demokratie, Friedens- und Sicherheitspolitik sowie Politische Partizipation von Frauen“ weiter auszuarbeiten.

Dabei geht es zugleich um die Stärkung und Emanzipation lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure, einschließlich der Frauen, die in beiden Ländern heute noch Gefahr laufen, von der Politik ausgeschaltet zu werden, ohne deren Beteiligung aber mit einer weiteren Konsolidierung der Lage nicht zu rechnen ist.

Regionalteam Lahore,
unter Verantwortung von Gregor Enste