

# Jahresbericht

## Pakistan /Afghanistan 2009



## Pakistan / Afghanistan

Regionalbüro Lahore, 2009  
und Landesbüro Kabul

**Gregor Enste (Büroleiter)**

Heinrich Böll Stiftung  
76 B Nisar Road  
Lahore  
54800 Pakistan  
T + 92-42- 6666 322

### Inhalt

<b>1. Pakistan.....</b>	<b>2</b>
Politische Entwicklungen	
Wirtschaft und Energie	
Bilaterale Beziehungen zu Afghanistan und Indien	
<b>2. Afghanistan.....</b>	<b>4</b>
Politische Entwicklungen	
Umwelt und Nachhaltige Entwicklung	
Bilaterale Beziehungen zu Pakistan	

# 1 Pakistan

## Politische Entwicklungen

Im Gegensatz zum Vorjahr war im Jahr 2009 nur noch wenig demokratische Aufbruchstimmung in Pakistan zu spüren. Zu groß waren die Auswirkungen der allgemeinen Sicherheitslage, der innenpolitischen Krisen und der außenpolitischen Verwerfungen. Insgesamt hat sich somit die seit langem abzeichnende existentielle Krise in Pakistan verschärft. Diese fragile Lage war insbesondere geprägt durch innenpolitische Machtkämpfe, wachsende militante Fundamentalismen, eine schleichende „Talibanisierung“ und staatlichen Kontrollverlust in Teilgebieten des Landes. Mehrere hundert Anschläge und eine desolate Wirtschafts- und Energiekrise erhöhten zudem das innerstaatliche Konfliktpotential.

Nachdem Asif Ali Zardari im Vorjahr das Präsidentenamt übernommen hatte, verstärkten sich Dissonanzen innerhalb der Koalitionsregierung und blockierten jegliche Strategien und Lösungsansätze für die vielen Probleme und Herausforderungen Pakistans. Dies eskalierte im Februar 2009, als die Provinzregierung im Punjab verfassungswidrig von der Zentralregierung in Islamabad suspendiert wurde, was wiederum der Bewegung der Richter und Anwälte zu einem weiteren Aufschwung verhalf. Diese *Lawyers' Movement* entwickelte sich zu einer nationalen Massenbewegung aus politischen und zivilgesellschaftlichen Kräften, deren zentrale Forderung ursprünglich nur die Wiedereinsetzung der von der Musharraf Regierung abgesetzten Obersten Richter war. Präsident Zardari lenkte ein und am 16.03.2009 wurde die Wiedereinsetzung der abgesetzten Richter und der Provinzregierung im Punjab verkündet. Diese Abwendung einer Staatskrise, die Ankündigung einer Verfassungsreform im Sommer und der Konsens von Armeeführung, Regierung, Opposition, Zivilgesellschaft und Medien Ende des Jahres, gegen religiös motivierte Aufständische der Taliban in den Stammesgebieten Waziristans militärisch vorzugehen, milderte den innenpolitischen Druck auf die Regierung der Pakistan Peoples Party (PPP) aber nur vorübergehend. Vielmehr ging der die Innenpolitik lähmende Kompetenzstreit zwischen Legislative, Exekutive und Judikative zum Jahresende mit einem Urteil des *Supreme Court* zur Illegitimität der National Reconciliation Ordinance (NRO) in eine weitere Runde.

Diese Rechtsverordnung hatte alle gegen Politiker der PPP, der Pakistan Muslim League (PML), des Muttahida Quami Movement (MQM) sowie kleinerer Parteien anhängigen Verfahren wegen Korruptions- und Amtsmissbrauchs aus den Jahren 1986 bis 1999 ausgesetzt, um die Teilnahme ihrer Führungspersonlichkeiten an den Parlamentswahlen 2008 zu ermöglichen. Die Verordnung kam mehr als 8000 Politikern und Persönlichkeiten aller politischen Parteien Pakistans zugute, wurde jedoch allgemein als „Lex Bhutto“ angesehen, da sie vor allem die Rückkehr Benazir Bhuttos aus dem Exil ermöglichen sollte und provozierte das ganze Jahre über Debatten auf allen Ebenen. Eine höchstrichterliche Entscheidung der Verfassungswidrigkeit der NRO wurde Mitte Dezember 2009 gefällt und stürzte das Land sofort in eine weitere Regierungskrise, denn alle seit Oktober 2007 ruhenden Verfahren sollen wieder aufgerollt werden; die Mehrheit betrifft Mitgliedern der PPP, darunter auch Präsident Zardari und Minister der Regierung Gilani. Kritische Stimmen warnen seither vor einer weiteren Verschiebung der ohnehin unausgewogenen Gewaltenteilung in dem von Militärherrschaft geprägten Staats- und Regierungssystem des Landes und der Gefahr einer neuerlichen Machtübernahme durch das Militär. Eine unparteiische Aufarbeitung von zehntausenden, inzwischen seit Jahrzehnten anhängigen und von Anbeginn politisch motivierten Gerichtsverfahren ist in absehbarer Zeit allein verfahrenstechnisch unmöglich. Die systemimmanente Dauerregierungskrise in Pakistan hat sich damit in neue Dimensionen gegeben.

Das andauernde innenpolitische Debakel führte zu einer politischen Vernachlässigung der sich stetig verschlechternden Sicherheitslage im ganzen Land. Dies wurde 2009 vor allem in Zusammenhang mit den Brennpunkten „Swat-Tal“ und „Waziristan“ deutlich. Radikale Extremisten der „Pakistanischen Taliban“ (TTP) waren in weite Teile der Nordwestgrenzprovinz (Malakand Division) vorgedrungen und terrorisierten die dort lebende Bevölkerung. Aufgrund nur reaktiven Regierungshandelns und polizeilicher Defizite war der Staat zunächst nicht mehr in der Lage sein Gewaltmonopol in diesen Gebieten durchzusetzen. Eine verspätete militärische Offensive ab Mai 2009, die hunderttausende Binnenflüchtlinge zur Folge hatte, konnte bis Jahresende allerdings partielle Erfolge erzielen. Zu einer zweiten größeren militärischen Offensive sahen sich Regierung und Militär im Oktober 2009 gezwungen, als man die in den Stammesgebieten herrschenden Gruppen um Al-Qaida und TTP samt ihren florierenden Gewaltmarktstrukturen unter Einsatz von 20.000 regulären Soldaten zu bekämpfen begann.

Ein Angriff der TTP-Taliban auf das Hauptquartier der pakistanischen Streitkräfte in Rawalpindi Anfang Oktober, das in einer für die Armee beschämenden 18-stündigen Geiselnahme und 19 Toten kulminierte, resultierte am 17. Oktober in der Bodenoffensive in Südwasiristan, dem seit 2001 weithin bekannten Rückzugsgebiet von afghanischen Al-Qaida Kämpfern und Talibankräften. Dort war auch der Hauptstützpunkt der pakistanischen Taliban unter Leitung Hakimullah Mehsuds, dem es nach der Tötung seines Vorgängers Baitullah Mehsud durch einen US-amerikanischen Drohnenschlag am 5. August 2009 gelang, diverse Talibanfraktionen unter seiner Führung im traditionellen Stammesgebiet der Mehsud Paschtunen im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet zu konsolidieren. Wie bereits im Fall der Militäroperation in Malakand (Swat-Tal) gelangten unabhängige Meldungen über den Verlauf der Operation aufgrund staatlicher Zensur kaum an die Öffentlichkeit. Es scheint jedoch, als treffe die Armee in Südwasiristan auf weniger Widerstand als in Swat. So vermeldete sie bereits Ende

November sämtliche vormals von Talibankräften besetzte Gebiete unter Kontrolle gebracht zu haben. Allerdings wird der Militäreinsatz die Taliban nicht wirklich nachhaltig schwächen können sondern sie lediglich in andere Stammesgebiete in Pakistan und Afghanistan treiben. Zum Jahresende wurde daher begonnen, die militärischen Operationen fast auf das gesamte Grenzgebiet auszuweiten.

Mit Beginn dieser Bodenoffensiven verschlechterte sich die Sicherheitslage in Pakistan noch einmal dramatisch. Die TTP beantwortete das militärische Vorgehen der Streitkräfte mit einer Welle von Selbstmordanschlägen, die sich im Berichtszeitraum über die Grenzen der Nordwestgrenzprovinz (NWFP) hinaus auf fast alle Teile des Landes ausweitete. Anschlägen auf zivile Ziele in urbanen Zentren wie Lahore und Islamabad sowie in Basaren und Moscheen Peshawars forderten mehrere hundert Tote. Anschläge auf Polizeiwachen, Justizgebäude und den Presseclub in Peschawar, auf regionale Büros des pakistanischen Geheimdienstes Inter-Services Intelligence (ISI), auf eine vorwiegend von Militärangehörigen frequentierte Moschee in Rawalpindi, ein Doppelschlag auf den Moon Markt in Lahore sowie auf eine religiöse Prozession schiitischer Muslime zum Jahresende in Karatschi stehen für diesen wahllosen Terror. Allein im 4. Quartal 2009 sterben dabei mehr als 400 Personen, insgesamt soll 2009 mehr als 2.000 Attentatsopfer zählen.

Der im Laufe des Jahres 2009 erzielte breite nationale Konsens bzgl. des militärischen Vorgehens gegen religiös motivierte Aufständische droht bei ausbleibendem Erfolg am subjektiven Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu zerbrechen. Ein militärischer Sieg der pakistanischen Armee über die Talibanbewegung ist weder möglich noch ausreichend. Da die Militäroperationen gegen Aufständische in den Stammesgebieten entlang der pakistanisch-afghanischen Grenze von keinerlei Struktur- und Verwaltungsreformen oder zivilen Aufbau- und Rehabilitationsmaßnahmen begleitet werden, steht der langfristige Erfolg dieser Intervention in Frage. Die bereits vor Monaten von Staatspräsident Ali Asif Zardari angekündigte Initiative 'Streamlining the Federally Administered Tribal Areas (FATA)' zur Integration der seit Staatsgründung Pakistans 1947 zentralstaatlich verwalteten Stammesgebiete bleibt bis dato eine Absichtserklärung.

## **Wirtschaft und Energie**

Neben einer Wirtschafts- und Finanzkrise ist das Land auch mit einer wachsenden Energiekrise konfrontiert, die sich bereits vor Jahren abzeichnete. Die chronische Unterversorgung mit Elektrizität zwingt die Behörden landesweit zur kontrollierten Abschaltung des Stroms (load shedding). Das hat nicht nur Folgen für das alltägliche Leben, sondern schränkt die Wirtschaftlichkeit kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie der Industrie erheblich ein. Dies wiederum birgt enormes Konflikt- und Frustrationspotential bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen, das sich zunehmend in gewalttätigen Demonstrationen und Streiks ausdrückt.

## **Bilaterale Beziehungen zu Afghanistan und Indien**

Die außenpolitischen Beziehungen zu den beiden Nachbarländern Afghanistan und Indien blieben 2009 angespannt und kompliziert. Die Anschläge in Mumbai im November 2008 und der nachfolgende Truppenaufmarsch auf beiden Seiten der Grenze haben gezeigt, dass die diplomatischen Beziehungen Indiens und Pakistans jederzeit angreifbar und instabil sind. Jegliche Irritationen haben negative Auswirkungen auf den Friedensprozess und eine Annäherung hinsichtlich der Kaschmir Frage. Die diplomatischen Beziehungen zu Afghanistan sind trotz Annäherung der Staatspräsidenten auf entscheidenden Ebenen ebenfalls fragil und behinderten eine Lösung der unklaren Grenzfrage und die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus.

## 2 Afghanistan

### Politische Entwicklungen

Die Präsidentschaftswahlen stellten das prägendste politische Ereignis 2009 dar. Nach anfänglicher Unklarheit über den Zeitpunkt ihrer Durchführung wurden die Wahlen am 20. August 2009 durchgeführt. Im Vorfeld der Wahlen verschlechterte sich die Sicherheitslage in Kabul und einigen Landesteilen erheblich. Die Wahlen waren gefolgt von einer zermürenden Phase der Unklarheit über ihren Ausgang. Nachdem die Wahlbeschwerdekommission aufgrund massiver Wahlfälschung eine signifikante Zahl der Stimmen für ungültig erklärte, wurden Stichwahlen anberaumt. Diese fanden nicht statt, da der Herausforderer von Präsident Hamid Karzai, Dr. Abdullah Abdullah, seine Teilnahme an Stichwahlen ablehnte. Infolgedessen wurde Präsident Karzai für eine weitere Amtsperiode vereidigt. Bis zum Jahresende gelang es nicht, ein neues Kabinett zu berufen, da das Parlament nur ein Drittel der nominierten Kandidaten bestätigte. Die Winterpause des Parlaments wurde bis Mitte Januar 2010 verschoben. Dennoch konnten bis zu diesem Zeitpunkt nur 14 der 25 Ministerposten neu besetzt werden. Anders als befürchtet wurden wahlrelevante Einrichtungen nicht zum primären Anschlagziel. Drohungen militanter Gruppen hielten jedoch viele Afghanen davon ab, ihre Stimme abzugeben. Im Süden wurden viele Wahllokale gar nicht geöffnet. Die massive Wahlfälschung wirkte sich negativ auf die Zustimmung der Bevölkerung zu Demokratie aus und beschädigte das Image der afghanischen Regierung ebenso wie das Ansehen der internationalen Gemeinschaft.

Die immer sichtbarere Herausforderung der Regierung durch militante Gruppen führte zu einer Diskussion über den Umgang mit ehemaligen Warlords und über die Notwendigkeit, mit Taliban zu verhandeln. Menschenrechtsorganisationen und Akteure der Zivilgesellschaft äußerten starke Bedenken hinsichtlich der Einbindung militanter Kräfte.

Außenpolitisch von großer Bedeutung war der Amtsantritt von US-Präsident Barak Obama. Die neue US-Regierung lancierte eine regionale Strategie („Af-Pak“), und kündigte eine Erhöhung der Präsenz amerikanischer Truppen für 2009 und 2010 an. Nach der Verstärkung des US-Kontingents um 10 000 Soldaten führten amerikanische und britische Truppen in Kandahar eine Großoffensive durch.

In der Region um Kunduz nahmen die Auseinandersetzungen 2009 zu, und im September 2009 wurden auf Anforderung der Bundeswehr zwei Tanklastzüge in der Nähe von Kunduz bombardiert, wobei es zu zahlreichen zivilen Opfern kam.

Gesetzgebung: Zwei wichtige Gesetze wurden 2009 verabschiedet: Das umstrittene Personenstandsrecht für die schiitische Minderheit und das Gesetz zur Abschaffung der Gewalt gegen Frauen (Elimination of Violence against Women – EVAW). Das schiitische Personenstandsrecht beinhaltete zahlreiche massive Verstöße gegen Frauenrechte. Nach nationalen und internationalen Protesten zog Präsident Karzai das Gesetz zurück, gab es zur Überarbeitung zurück ans Parlament und lässt es durch den obersten Gerichtshof prüfen.

Das Gesetz zur Abschaffung der Gewalt gegen Frauen wurde im Sommer 2009 verabschiedet. Die beiden sehr gegensätzlichen Gesetze zeigen, dass einerseits das Bewusstsein für Frauenrechte gestiegen ist – nicht zuletzt wurde das auch in den Protesten gegen das Personenstandsrecht deutlich – dass andererseits konservative politische Kreise erhebliche Macht ausüben und hinter erreichtes zurückgehen wollen.

Frauen- und Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass die internationale Gemeinschaft ihren Anliegen immer weniger Gehör zu schenken scheint und die Unterstützung im Bereich Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demokratisierung stark rückläufig ist.

In 2008/2009 verzeichnete die Wirtschaft in Afghanistan mit 2,3% das niedrigste Wachstum seit dem Fall der Taliban (Vorjahr: 16,2%). Auch die Summe der Investitionen in Afghanistan war rückläufig. Da 2009 ein niederschlagsreiches Jahr war, verzeichnete die Landwirtschaft einen Aufschwung.<sup>1</sup>

Die Drogenökonomie schrumpfte Weltbankstatistiken zufolge im Jahr 2008/2009 um 10%, die Anbaufläche dezimierte sich um 22%. Hiermit setzte sich der Trend aus dem Vorjahr fort. Weiterhin bleibt Opium jedoch der Hauptsektor, in dem schätzungsweise 6,4% der afghanischen Bevölkerung involviert sind.

### Umwelt und Nachhaltige Entwicklung

Nach wie vor ist das Umweltbewusstsein in Afghanistan schwach ausgeprägt. Sicherheitsprobleme, die nach wie vor schlechte Versorgung im Gesundheitsbereich und Arbeitslosigkeit sind Probleme, die weitaus drängender erscheinen. Insofern ist es eine Herausforderung, hier ein Bewusstsein zu schaffen, und die Anbahnung

---

<sup>1</sup> Weltbank: Afghanistan Economic Update, September 2009

und Durchführung von Projekten wird durch den Mangel an Organisationen, die bereits in diesem Feld arbeiten, erschwert.

Die Verbesserung im Energiebereich, die seit Januar 2009 zumindest in Kabul eine fast lückenlose Stromversorgung gewährleistet, hat wesentlich dazu beigetragen, Umweltangelegenheiten ins Bewusstsein zu rufen. Die Qualität der Luft in den Wintermonaten hat sich spürbar massiv verbessert, da weniger Abgase von Generatoren oder das Verbrennen von Abfall zum Heizen in Privathaushalten anfallen.

### **Bilaterale Beziehungen zu Pakistan**

Die bilateralen Beziehungen zu Pakistan waren wechselhaft. Anfang 2009 schien sich eine Besserung abzuzeichnen. Die sich verschlechternde Lage im Grenzgebiet zwischen beiden Staaten schlug sich jedoch nicht in stärkerer Kooperation nieder. Gerade was Sicherheitsfragen betrifft aber auch im politischen Bereich ist das Misstrauen weiterhin hoch. Gleichzeitig verstärkte Pakistan jedoch seine Unterstützung für den Wiederaufbau in Afghanistan. Insbesondere im Gesundheitsbereich, bei der Einrichtung von Krankenhäusern und der Ausbildung von Ärzten und Krankenschwestern ist Pakistan sehr engagiert. Die Hilfen im Bereich von Nahrungsmittellieferungen trugen dazu bei, die Weizenpreise in Afghanistan leicht zu senken.