

Politischer Jahresbericht

Pakistan/ Afghanistan 2007/2008



Lahore

Regionalbüro Pakistan/Afghanistan, Juli 2007 – Juni 2008

Gregor Enste

Juni 2008

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	.2
1. Zentrale Entwicklungen in beiden Ländern...	3
2. Pakistan4
Innenpolitische Konstellationen.....	.4
Militante Talibanisierung.....	..6
Desolate wirtschaftliche Situation8
Außenpolitik.....	..9
3. Afghanistan.....	.10
Sicherheitslage.....	. 10
Innenpolitik.....	...12
Wirtschaft und Drogenökonomie.....15
Außenpolitik.....16
4. Ausblick.....	17

Zusammenfassung

Sowohl in Afghanistan, aber vor allem in Pakistan erweisen sich die grenznahen paschtunischen Siedlungsgebiete als Territorien, die sich jeglicher Kontrolle und Einflussnahme der Zentralregierungen entziehen. Sie sind Ausgangspunkt einer militanten und mit terroristischen Zellen verbundenen Aufstandsbewegung gegen beide Regierungen und die internationale Gemeinschaft in Afghanistan.

Das mittelfristige politische Überleben des Staatsverbandes Pakistan ist daher abhängig von einer Stabilisierung dieser Gebiete. Umgekehrt trifft dies auch für das Gelingen des international gestützten Aufbaus eines funktionierenden Staatswesens in Afghanistan zu. Die seit kurzem verschlechterten diplomatischen Beziehungen zwischen Pakistan und Afghanistan gefährden die Stabilisierungsaufgabe zusätzlich.

Im siebten Jahr nach dem Fall der Talibanherrschaft wächst in Afghanistan die Ungeduld der internationalen Geber gegenüber den Leistungen der Regierung Karzai. Umgekehrt artikulieren afghanische Regierungsstellen zusehends deutlicher ihr Unverständnis über Fehlentwicklungen des zivilen und militärischen Engagements der internationalen Gemeinschaft. Das Vertrauen der Bevölkerung in beide Akteursebenen nimmt weiterhin rapide ab. In dieses Spannungsverhältnis hinein wirken aufständische Taliban und innenpolitische Gegenspieler durch gesteigerte Propaganda und mit höherem Organisationsgrad.

Die sichtbaren Erfolge des Wiederaufbaus Afghanistans beschränken sich insgesamt weiterhin auf Einzelprojekte ohne messbare gesamtgesellschaftliche Wirkung und Kohärenz. Trotz massiver Unterstützung während der vergangenen Jahre zählt Afghanistan daher weiterhin zu einem der ärmsten Länder der Welt.

Langfristiges entwicklungspolitisches Ziel in Afghanistan muss nach wie vor das Erreichen einer „besseren Regierungsführung“ sein. Diese muss dann weiterhin ihren Fokus auf Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Eindämmung der ausufernden Drogenökonomie legen.

Das Ergebnis der Wahlen vom 18. Februar 2008 in Pakistan hat den politischen Eliten des Landes eine reale Chance zu einem politischen Neubeginn und zu Wegen aus der Dauerkrise geboten. Eine in der 60 Jahre jungen Geschichte Pakistans selten erlebte gesellschaftsübergreifende Aufbruchstimmung wird zur Jahresmitte 2008 jedoch von den Akteuren in Islamabad fahrlässig wieder aufs Spiel gesetzt. Allerdings sieht sich die neue und teilweise unerfahrene Regierung mit Problemkonstellationen bisher ungekannten Ausmaßes gegenüber.

Die in Pakistan durch das innenpolitische Gezerre des ersten Halbjahres 2008 vernachlässigten Bemühungen um eine wirtschafts- und haushaltspolitische Konsolidierung, um eine Eindämmung religiös-extremistischer Gewalt und ein Aufhalten des staatlichen Kontrollverlusts in der Nordwestgrenzprovinz bergen die Gefahr, das Militär als den bisher wichtigsten stabilisierenden Faktor im pakistanischen Machtgefüge wieder ins Spiel zu bringen.

Und wenn zusätzliche Konflikte wie separatistische Bestrebungen in Baluchistan ungelöst bleiben und sich die chaotische Lage in den Stammesgebieten nicht beruhigt, wird der föderale Zusammenhalt der vier Provinzen Pakistans gefährdet. Ein schleichender Staatszerfall ist mittelfristig nicht auszuschließen.

Die gegenwärtige Krise erhält zusätzliche Brisanz durch die nuklearpolitische Schlüsselstellung Pakistans in der Region. Sicherheitspolitisch droht mittelfristig das Szenario extremistischer Gewalt, das sich vom Irak über den Iran in die Nachbarländer Afghanistan und Pakistan ausweitet. Die Mächte der arabischen Halbinsel im Süden und die zukünftigen Weltmächte Indien und China im Osten betrachten diese Entwicklung abwartend.

1. Zentrale Entwicklungen in beiden Ländern

Die Regierungen beider Länder haben es auch im vergangenen Jahr nicht vermocht, sich von jeweiligen außenpolitischen Abhängigkeiten zu emanzipieren und normale Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten aufzubauen. Besonders gravierend ist die Verschlechterung im Verhältnis zwischen Pakistan und Afghanistan. Dabei wurden in den vergangenen zwölf Monaten die gegenseitigen Abhängigkeiten beider Staaten immer wieder deutlich. Auf pakistanischer Seite leben noch über 2 Millionen afghanische Bürgerkriegsflüchtlinge. Teilweise wurden diese gezwungen, in ihre Heimat zurückzukehren. Erst durch den Druck der USA sowie der UN Anfang 2008 wurde dieser Zwangsrückführung Einhalt geboten.

Umgekehrt flüchten mittlerweile Tausende vor Stammesauseinandersetzungen in pakistanischen Gebieten und erhalten erste Nothilfe in den afghanischen Grenzregionen. In einigen Distrikten, die vollständig von pakistanischer Infrastruktur abgeschnitten sind, wird von afghanischer Seite aus versucht, medizinische Hilfe in den Stammesgebiete zu leisten. Scharmützel der Armeen beider Staaten an der umstrittenen Grenzlinie konnten erst unter Anleitung der erwähnten internationalen Akteure befriedet werden. Vor allem zeigte sich, dass der Kampf gegen Aufstände und Terrorismus in Afghanistan mittlerweile den östlichen Nachbarn Pakistan so massiv destabilisiert, dass die Regierung in Islamabad endgültig von ihrer zögerlichen Haltung in dieser Frage abwich.

Sowohl in Afghanistan als auch in Pakistan erweisen sich die paschtunischen Siedlungsgebiete auf beiden Seiten der umstrittenen *Durand-Line* weiterhin als Gebiete, die jeglicher Einflussnahme der Zentralregierungen entgleiten. Unter Einfluss militanter Neo-Taliban und im Verbund mit dem Terrornetzwerk al-

Qaida drohen diese Gebiete zu einer Art „Sonderzone Paschtunistan“ außerhalb der Kontrolle von legitimen lokalen und internationalen Akteuren zu werden. Im vergangenen Jahr wurde zum ersten Mal deutlich, wie stark die ISAF-Truppen im östlichen Afghanistan von Nachschublinien abhängig sind, die vom pakistanischen Hafen Karachi vorbei an der Provinzhauptstadt Peshawar, durch die Khyber-Agency sowie über den gleichnamigen Pass nach Jalalabad und Kabul führen. Über diesen 1500 km Landweg werden in Großkonvois schwere Waffen, Treibstoff und Helikopter transportiert, die zunehmend Angriffsziel von kriminellen Banden werden. Die wiederum verkaufen ihre Beute an die Taliban. Über die nicht kontrollierten Grenzen in den Stammesgebieten der Nordwestgrenzprovinz und in der an Helmand und Kandahar grenzenden Provinz Baluchistan finden die Beutewaffen dann ihren Weg an die Aufständischen in Afghanistan. Diese materielle und durch Rekrutierungen und Ausbildungslager auf pakistanischer Seite auch personelle Logistik für den Kampf gegen die als Besatzer Afghanistans empfundenen internationalen Truppen hat gerade im ersten Halbjahr 2008 zu einem bisher unbekanntem Organisationsgrad der Taliban geführt. Der Angriff am Nationalfeiertag auf Präsident Karzai sowie das versammelte diplomatische Korps und vor allem die Erstürmung des Zentralgefängnisses in Kandahar mit über 400 befreiten Taliban-Kämpfern bewiesen diese neue Stufe in der bisherigen Guerillataktik.

Am 7. Juli 2008 war Kabul dann Schauplatz der bisher politisch folgenreichsten Gewalteskalation. Eine riesige Detonation vor der indischen Botschaft tötete 41 Menschen und verletzte 140 weitere. Außenminister Rangin Dadfar Spanta sprach vom „Niedergang der Menschlichkeit“, unter den Toten war mit einem indischen Diplomaten auch ein guter Bekannter des Ministers. Der schwerste Anschlag in der Hauptstadt seit dem Sturz der Taliban zielte nicht

nur auf die Regierung Karzai, sondern auf die fragile Machtstruktur der gesamten Region, in der Indien und Pakistan alte Rivalitäten auch auf Kosten Afghanistans austragen. Auffallend häufig decken sich Interessen der Attentäter mit denen des pakistanischen Sicherheitsapparats *Inter Services Intelligence* (ISI). Jener wiederum will verhindern, dass ein erstarkendes Afghanistan eine politisch-ethnische Einheit Paschtunistan fördert, bei der auch Pakistans Nordwestgrenzprovinz einbezogen werden könnte. Außerdem will er Indiens Einfluss in Afghanistan schwächen und eine Allianz beider Staaten unterbinden.

Die Regierung Karzai lastete das Attentat direkt dem pakistanischen Geheimdienst an und froh Mitte Juli offiziell die Beziehungen zu Islamabad ein. Spätestens, seitdem der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) am 26. Juli 2008 bei einem Besuch in Kabul öffentlich seine Sorge um die Lage in Pakistan und die Stabilität in der Region äußerte, ist das Ausmaß der Herausforderung auch für die Regierung in Islamabad klar. Dabei hatte ausgerechnet der pakistanische Präsident Pervez Musharraf im vergangenen Jahr durch seine Teilnahme an der ersten grenzübergreifenden Ratsversammlung (*Peace Jirga*) der Stammesältesten in Kabul die gemeinsame Verantwortung in der Auseinandersetzung mit militanten Aufstandsbewegungen betont. Als Begründung für die Verhängung des Ausnahmezustands am 3. November 2007 nannte Musharraf in seiner Rede an die Nation die für den Staat zunehmend unkontrollierbarere Situation in den Gebieten, die an Afghanistan grenzen. Manche Beobachter machen das politische Überleben des Staatsverbandes Pakistan von einer Stabilisierung dort abhängig. Umgekehrt trifft dies auch für das Gelingen des international gestützten Aufbaus eines funktionierenden Staatswesens in Afghanistan zu.

2. Pakistan

Es gibt einen übergreifenden Konsens zwischen der Regierung, der Opposition, den religiösen Gruppierungen, dem Militär sowie der Zivilgesellschaft darüber, dass sich Pakistan in seiner tiefsten Krise befindet.¹ Angesichts der Aufbruchstimmung nach dem Wahlausgang vom 18. Februar 2008 mag das verwundern. Allerdings gab es schon damals warnende Stimmen, dass die desolate wirtschafts- und haushaltspolitische Lage und die Probleme von Terrorismus und Talibanisierung in der Nordwestgrenzprovinz das Staatswesen in Zukunft bis zum Zerreißen strapazieren würden.

Die Bevölkerung Pakistans sah sich in den vergangenen zwölf Monaten einem existentiellen Auf und Ab ausgesetzt. Die Bandbreite reichte von Schmerz und Fassungslosigkeit im Sommer 2007, als fast 200 junge militante Pakistani bei der Erstürmung der Roten Moschee in Islamabad durch eigene Truppen getötet wurden, bis hin zu ohnmächtiger Wut und Orientierungslosigkeit nach der Verhängung des Ausnahmezustands. Dazwischen und danach gab es Phasen von Freude und Erleichterung bis hin zur Euphorie im ganzen Land. Beispielsweise, als am 20. Juli 2007 der Oberste Richter wieder eingesetzt wurde, der Monate zuvor von General Präsident Musharraf in Unehren entlassen und verhaftet worden war. Ebenso euphorisch wurden die Rückkehr von Exilpolitikern um Benazir Bhutto und Nawaz Sharif und der Ausgang der Parlamentswahlen vom 18. Februar 2008 gefeiert.

Dann wiederum gab es eine tiefe kollektive Depression nach der Ermordung Bhuttos am 27. Dezember 2007, begleitet von tagelangen gewalttätigen Unruhen.

In den vergangenen beiden Monaten herrschen eine überall greifbare Niedergeschlagenheit und Ohn-

¹ Between hope and chaos, Rasul Baksh Rais, Daily Times, 15.07.08

macht vor. Grund dafür ist die die Lage in den Stammesgebieten der Nordwestgrenzprovinz, das drohende erneute Versagens der zivilen Regierung und eine exorbitante Inflation, Ernährungs- und Energiekrise, die die Bevölkerung immer härter trifft.

Die groben Linien der turbulenten politischen Entwicklungen des vergangenen Jahres lassen sich wie folgt strukturieren skizzieren:

- Die neue Regierungskonstellation, alte Gesichter und die Kohabitation mit Präsident und Militär
- Die Krise um die Oberste Justiz, das eigennützige Suchen nach Lösungen und das parallele Erlahmen der Bewegung der Richter
- Die militante Talibanisierung in der Nordwestgrenzprovinz, das dortige Staatsversagen und ihr drohender Zerfall
- Das Abgleiten in wirtschafts- und haushaltspolitische Blockaden und verschlechterte außenpolitische Rahmenbedingungen

Innenpolitische Konstellation

Am 29. März 2008 legte Yousuf Raza Gilani den Amtseid als neuer Ministerpräsident Pakistans ab. Gewählt worden war der Politiker der *Pakistan People's Party*, PPP, zuvor einstimmig vom Unterhaus des Parlaments in Islamabad, was in der 60-jährigen Geschichte des Landes noch nie da gewesen war. Dies verdeutlicht das Ausmaß an Aufbruchstimmung und Willen, neuen Konstellationen eine Chance zu geben. Diese bestanden erstmals in der jungen Geschichte des Landes in einer Art Großen Koalition der beiden größten Volksparteien, der im klassischen Spektrum mitte-links angesiedelten PPP und der konservativ-islamischen *Pakistan Muslim League Nawaz*, PML-N. Beide waren aus den unten beschriebenen Wahlen als Sieger hervorgegangen und lösten nach über acht Jahren die militärunterstützte Regierung um Präsident

Musharraf ab, der sich im Oktober unter Ankündigung seiner Abdankung als General zum zivilen Präsidenten hatte wählen lassen. Auch die anschließend von Gilani als eine Art Regierungserklärung verkündete Prioritätensetzung für die ersten 100 Tage wurde übereinstimmend als richtig und richtungsweisend gelobt.

Mittel Juli 2008 ist von der Aufbruchstimmung nichts mehr übrig. Und der Regierung Gilani wird genauso übereinstimmend ein katastrophaler Fehlstart und eine komplette Negativbilanz der ersten 100 Tage vorgeworfen.² In der Tat ist objektiv keines der drängenden und jeden Tag wachsenden Probleme angegangen worden. Statt dessen war eine Art Fluchtverhalten der führenden Koalitionspolitiker zu beobachten. Zumindest hielten sich diese fast häufiger in London und Dubai zu Absprachen mit den dort jeweils privat weilenden dominanten Führungsfiguren Asif Ali Zardari und Nawaz Sharif auf als zu Hause in Islamabad.

Die Wahlen kurz nach dem Ausnahmezustand und der Ermordung der Oppositionsführerin Benazir Bhutto

Ein Rückblick auf das Klima vor den Wahlen, die am 18. Februar 2008 kurz nach Aufhebung des Ausnahmezustands und der Ermordung von Benazir Bhutto stattfanden, ist notwendig angesichts der jeweils historischen Dimensionen der Umstände, der Erfolge und der unerfüllten Erwartungen. Denn die Schockwellen und das lähmende Entsetzen über den Tod der Präsidentin der größten Oppositionspartei hielten bis über den Wahltag hinaus an.³ Erst Mitte

² Talat Masood: The next hundred days, Daily Times 10.07.08

³ Benazir Bhutto wurde am 27.12.2007 nach einer Wahlkampfkundgebung in Rawalpindi auf offener Strasse von einem Selbstmordattentäter zusammen mit 20 Unbeteiligten getötet. In den Monaten nach ihrer Rückkehr aus dem Exil hatte sie sich und ihre Pakistan People's Party PPP als hohe Favoritin auf den Wahlsieg und als zukünftige Premierministerin qualifiziert. In Gesprächen mit der Zivilgesellschaft und verschiedenen Frauenorganisationen hatte sie sich zuvor als im Exil gereifte Politikerin dargestellt, die Kardinalfehler ihrer ersten beiden Regierungsperioden eingestand und den Kampf gegen den Terrorismus in Pakistan als übergreifendes Ziel bezeichnete. Mit einer nationalen Kraftanstrengung zur Aussöhnung der liberalen mit

Dezember war der vorher verhängte Ausnahmezustand formell aufgehoben worden, Tausende Pakistani waren dabei inhaftiert und die Grundrechte außer Kraft gesetzt worden. Das Vertrauen der Bevölkerung in freie und faire Wahlen war demnach gering. Der Wahlkommission wurde auch angelastet, dass Millionen Wähler in den Wählerlisten nicht registriert waren. Es gab zahlreiche Fälle von direkter Wahlkampfhilfe der Verwaltungsbehörden unter Einsatz staatlicher Mittel zugunsten der Regierungspartei PML-Q von Präsident Musharraf.

Die relativ freie englischsprachige Medienlandschaft Pakistans war vor den Wahlen staatlichen Restriktionen ausgesetzt, die ein gewisses Maß an Selbstzensur nach sich zog. Im Regierungslager ging man noch am Wahltag davon aus, dass die bisherigen Regierungsparteien *Pakistan Muslim League* (PML-Q), *Muttahida Qaumi Movement* (MQM) und *Muttahida Majlis-e-Amal* (MMA) den Wahlsieg erringen würden. Furore machte kurz vor dem Wahltag in einer Pressekonferenz noch die Ankündigung von Präsident Musharraf, dass jedermann auf der Stelle erschossen würde, der die Wahlvorbereitungen stören würde.⁴ Die kritische Öffentlichkeit zweifelte an seinem Verantwortungsgefühl als ziviler Präsident, denn er traf diese martialische Aussage nur knapp 2 Wochen nach dem gewaltsamen Tod der Oppositionsführerin. Dass Musharraf schlecht beraten wird und keinesfalls seine verfassungsmäßige Rolle als überparteiliches Staatsoberhaupt ausfüllt, zeigte sich auch bei einem am Wahltag veröffentlichten langen privaten Interview,

den islamisch-traditionellen Kräften in Pakistan begründete sie auch ein Zusammengehen mit Musharraf und der ihn tragenden Militärallianz. Allerdings stand bis zu ihrem Tode dieser „Bhutto-Musharraf-Deal“ zu Recht auch unter dem Verdacht, vor allem ihre straffreie Rückkehr nach Pakistan zu ermöglichen und damit wieder Zugriff auf Macht, Einfluss und die Bhutto-Latifundien in der Provinz Sindh zu erhalten. Zur Nachfolge der auf Lebenszeit gewählten Präsidentin der PPP wurde zwei Tage nach ihrem Tod in einem ominösen Verfahren ihr in England lebender 21 Jahre alter Sohn Bilawal ernannt. Als Vize-Präsident ihr gleichfalls politisch kaum erfahrener Ehemann Asif Ali Zardari, über dem noch immer internationale Gerichtsverfahren wegen Korruption und Geldwäsche schweben.

⁴ Daily Times, National news, 16.01.2008

das er der Klatschreporterin Jamina Khan für die englische Zeitung *The Independent* gab und das voll eitler und selbstgerechter Aussagen war.⁵ Dass es sich bei der Reporterin um die Ex-Frau des pakistanischen Cricketstars Imran Khan und derzeitige Gefährtin des Filmstars Hugh Grant handelte, hinterließ beim politischen Militärestablishment Ratlosigkeit und trug innerhalb der Armee zum wachsenden Verdruss über Musharraf bei.

Aber schon vorher hatte Musharraf die letzte Phase des Wahlkampfes nicht so gestalten können, wie ursprünglich geplant. Denn sein am 28. November 2007 mit deutlicher US-amerikanischer Empfehlung ernannter Nachfolger als Oberbefehlshaber der Streitkräfte, General Kiyani, hatte den militärischen Geheimdienst aus dem Wahlgesehen herausgezogen und den Offizieren der Streitkräfte den Kontakt zu Politikern bei Androhung von Disziplinarstrafen untersagt. Die Opposition, bestehend aus der Partei Benazir Bhuttos, der *Pakistan People's Party* (PPP), der vom ehemaligen Premierminister Nawaz Sharif geführten *Pakistan Muslim League-Nawaz* (PML-N) und der paschtunisch-nationalistischen *Awami National Party* (ANP) setzte auf Wahl- und Kandidatenabsprachen, wobei die PPP als stärkste Herausforderin der PML-Q galt. Die Wahlen wurden von der *Jamiat-e-Islami* (JI) boykottiert, der zweitstärksten Partei im vormaligen MMA-Bündnis religiöser Parteien und von nationalistischen Parteien in Baluchistan. Am 18. Februar 2008 waren rund 81 Millionen Menschen zur Stimmabgabe aufgerufen. Angesichts von Selbstmordattentaten und Bombenanschlägen im Vorfeld wurde allgemein eine geringe Wahlbeteiligung erwartet. Nach zögerlichem Beginn nahm diese am Nachmittag aber zu, als über Rundfunk und Fernsehen wiederholt ein geordneter Ablauf berichtet wurde. Mit 46 Prozent wurde dann eine für pakistanische Verhältnisse gute Beteiligung

⁵ www.independent.co.uk/news/world/asia/an-extraordinary-encounter-with-musharraf-783388.html

erreicht. Das Unterhaus des Parlaments (National Assembly) hat 342 Sitze. 272 Abgeordnete werden direkt gewählt, 60 Sitze sind für Frauen reserviert und 10 für Angehörige religiöser Minderheiten. Zeitgleich mit den Wahlen zur Nationalversammlung wurden auch die Abgeordneten der vier Provinzparlamente gewählt.

Die Wahlgewinner, die Große Koalition und die persönlichen Agenden der Führungsfiguren

Der Wahlsieg der Pakistan People's Party (PPP) kam nach der Ermordung Benazir Bhuttos nicht überraschend. Die Partei erhielt mit 30,6 Prozent aller Stimmen 120 Sitze in der National Assembly. Bei einem Stimmenanteil von 19,6 Prozent folgte die Pakistan Muslim League – Nawaz (PML-N) mit 90 gewonnenen Mandaten. Verlierer dieser Wahl war die bisherige Regierungspartei PML-Q mit nur 51 Sitzen in der National Assembly, obwohl sie mit 23 Prozent der abgegebenen Stimmen mehr erhielt als die PML-N, deren Kandidaten jedoch mehr Wahlkreise gewannen. Bei den Wahlen zu den vier Provinzparlamenten errang die PML-Q sogar nur 121 von zur vergebenden 704 Sitzen.

Die geschilderte politische Aufbruchstimmung nach den Wahlen wurde noch stärker greifbar, als die bisherigen Erzrivalen PPP und PML-N sofort begannen, eine Koalition für eine stabile Regierung zu schmieden. Mehr noch als das Wahlergebnis war dieser Schritt die eigentliche politische Überraschung. Beide Parteien hatten sich als zivile Regierungsparteien bisher immer feindselig gegenüber gestanden; dies trifft auch auf die Exilanten Benazir Bhutto und Nawaz Sharif als Parteiführer zu. Nun aber wollten die mitte-links Partei PPP und die konservative PML-N gemeinsam die neue Ära demokratischer Kultur beginnen. Die neuen starken Männer sind und waren dabei Benazir Bhuttos Witwer Asif Ali Zardari (PPP) und Nawaz Sharif (PML-N), denen aufgrund gegen sie bestehender formaler

Vorbehalte die Teilnahme an den Wahlen verwehrt worden war. Diese beiden damit aus unterschiedlichen Gründen nicht legitimierten Parteiführer handelten die Bildung von National- und Provinzregierungen quasi unter sich aus. Als stärkste Partei stellte dabei wie erwähnt die PPP mit Syed Yousuf Raza Gilani, einem ehemaligen Präsidenten (Speaker) der National Assembly, den neuen Regierungschef. Erstmals schien auch die Armee nicht mehr der alles dominierende Faktor in der pakistanischen Politik zu sein. Angesichts der offensichtlich großen Herausforderungen an das pakistanische Gemeinwesen schien diese Koalition vorerst auch zu einer Art Kohabitation mit dem Präsidenten zu finden, um alte Kader nicht gleich am Anfang unnötig zu reizen.

Allerdings hatten die Bevölkerung und das politische Islamabad die Rechnung ohne die beiden Wirte Zardari und Sharif gemacht: Beide zeigten schnell, dass sie jeweils ureigene persönliche Interessen mit der Großen Koalition verfolgten und sie auch gegenüber der eigenen Fraktion und Partei durchsetzen konnten. Nawaz Sharifs einzige Agenda scheint die persönliche Rache an Musharraf zu sein, der ihn 1999 aus dem Amt als Premierminister geputscht und ins Exil gezwungen hatte. Der Witwer von Benazir Bhutto wiederum, der als der sogenannte Mr. 10 Prozent in die Geschichte Pakistans eingegangen und einschlägig vorbestraft ist, orientiert jegliches Handeln der Regierung am bisher geglückten Versuch, über ihm noch schwebende Verfahren wegen Korruption, Geldwäsche und Anstiftung zum Totschlag niederzuschlagen.

Jedenfalls waren fünf Monate nach den Wahlen die PPP-Führung und die Regierung immer noch damit beschäftigt, die Kernforderung der „Murree Deklaration“ vom 9. März 2008 umzusetzen. Darin hatten sich Nawaz Sharif und Asif Zardari geeinigt,

die von Präsident Musharraf abgesetzten Richter⁶ innerhalb eines Monats – also bis Anfang April – wieder in ihre Ämter einzusetzen und das Schicksal ihrer zwischenzeitlich eingesetzten, als Richter rechtswirksam vereidigten Nachfolger zu bestimmen. Nachdem wegen der unbestimmten Haltung Zardaris weitere ultimative Daten verstrichen waren, ohne dass die Murree-Vereinbarung umgesetzt wurde, traten am 13. Mai 2008 alle PML-N Minister der Großen Koalitionsregierung wieder zurück. Offiziell wurde mitgeteilt, die PML-N werde nicht ganz in die Opposition wechseln, sondern die Regierung grundsätzlich weiter unterstützen. Nawaz Sharif aber appellierte bereits einen Tag später an seine Anhänger, über die Straße Druck auf die Regierung auszuüben. Die Haltung Zardaris erklärt sich aus seiner Befürchtung, ein wieder eingesetzter Oberster Richter Iftikhar Muhammad Chaudhry könnte die als Folge des Bhutto-Musharraf-Deals ausgehandelte Amnestie und Straffreiheit wieder aussetzen und Zardari damit erneut vor Gericht bringen.

Die eigentlichen Probleme Pakistans blieben derweil unbehandelt. Und sowohl die in der Regierung untätig verharrende Politikerklasse in Islamabad als auch

Präsident Musharraf profitieren mittlerweile gemeinsam davon, dass sich die bis Ende 2007 wortmächtige und zu einer sozialen Bewegung profilierende Bewegung der Anwälte und Richter⁷ selbst paralyisiert und es nicht vermocht hat, zusammen mit Eliten der Zivilgesellschaft eine Art permanente außerparlamentarische Kontrolle der Regierenden zu etablieren.

a. Militante Talibanisierung

Die für die föderale Islamische Republik Pakistan bedrohlichsten Entwicklungen sind die Militanz und die Anarchie in den Stammesgebieten der FATA (*Federally Administered Tribal Areas*)⁸, die während der vergangenen zwölf Monate zugenommen haben, sowie der offensichtlich wachsende Zusammenhang zwischen pakistanischen Taliban und al-Qaida-Zellen. Am 5. Juli 2008 zeigte der TV-Sender *AryOne World TV* ein Videoband⁹, auf dem die Führungsriege von al-Qaida um Al Zawahiri und Osama bin Laden anlässlich des ein paar Tage später bevorstehenden Jahrestags der gewaltsamen Erstürmung der Roten Moschee in Islamabad zur weiteren Rache für die dabei ums Leben gekommenen „Märtyrer“ aufrief. Legitime Ziele von Anschlägen seien Polizeikräfte, Militär und Regierung in Pakistan und generell die Ungläubigen in Pakistan und Afghanistan. Der Aufruf muss auf erschreckend fruchtbaren Boden gefallen sein, denn zwei Tage später tötete ein Selbstmordattentäter 19 Polizisten bei einem Anschlag in der Nähe der Roten Moschee. Am Jahrestag selbst schworen 3000 Frauen mitten in Islamabad, ihre Kinder dem militanten Jihad zu weihen.¹⁰

Der erwähnte Aufruf war die erste ernstzunehmende Selbstbezeichnung des Terrornetzwerks seit einem Jahr und damit ein originärer Hinweis darauf, dass

⁶ Wie erwähnt hatte General Präsident Musharraf am 9. März 2008 in seinem Armeehauptquartier den Obersten Richter Iftikhar Chaudry in voller Uniform und live im Fernsehen übertragen aus dem Amt gejagt und festgesetzt. Daraufhin kam es zu einer landesweiten Protestbewegung der Anwälte gegen die Knebelung der Justiz, der sich auch Organisationen der Zivilgesellschaft anschlossen. Mehrere Richter des Obersten Gerichts traten zurück, und die Anwälte gingen zum Boykott der Gerichte über, deren Tätigkeit kam zum Erliegen. Dem Fernsehen wurde bei Androhung der Abschaltung untersagt, über diese Ereignisse zu berichten. Schließlich musste der Oberste Richter am 20. Juli 2007 wieder in sein Amt eingesetzt werden. Er verfolgte seine bisherige Linie aber ungebrochen weiter. Ehe der Oberste Gerichtshof unter seiner Leitung eine Entscheidung über die erneute Kandidatur von Präsident Musharraf treffen konnte, die wahrscheinlich gegen ihn ausgefallen wäre, kam Musharraf den Richtern am 3. November 2007 mit einer Notstandsverordnung zuvor und setzte die Verfassung außer Kraft. Chaudhry berief sofort eine Kammer von sieben Richtern ein, die eine Einstweilige Verfügung gegen die Aktion des Präsidenten erließen. Inzwischen drangen Armeeeinheiten in das Oberste Gericht ein, trieben die Richter aus dem Dienstgebäude und stellte 13 von ihnen unter Hausarrest. An ihrer Stelle ließ Musharraf neue Richter auf die Notstandsverfassung einschwören. Landesweit wurden über 60 missliebige Richter suspendiert. Beobachter vermuten, dass vom Musharraf-Establishment den gleichzeitigen Ereignissen um die Rote Moschee bewusst hohe Publizität eingeräumt wurde, um von der das Regime gefährdenden Tätigkeit des Obersten Gerichts und der verfassungswidrigen Kandidatur des Präsidenten Musharraf abzulenken.

⁷ Vgl. Politischer Jahresbericht 2006/2007

⁸ Siehe zur FATA das Forschungsinstitut www.crss.pk

⁹ Daily Times, Druckausgabe, 05.07.08

¹⁰ www.reuters.com/080710/reuters/jamila_achakzai

sich die bis dahin nur sekundär berichtete Kollaboration von al-Qaida-Zellen mit den radikal-islamischen pakistanischen Taliban tatsächlich weiter materialisiert hat. Davor war al-Qaida nur spekulativ mit der Talibanisierung in der Nordwestgrenzprovinz in Verbindung gebracht worden. Mittlerweile wagen sich weitere al-Qaida-Führer ins pakistanische TV-Rampenlicht¹¹, preisen Selbstmordattentate als mit dem Koran vereinbar, rechtfertigen einen tödlichen Anschlag auf die Dänische Botschaft Anfang Juli 2008 und räumen nebenbei mit dem in Pakistan weitverbreiteten Mythos auf, eine jüdische Verschwörung habe hinter den Anschlägen des 11. September 2001 gestanden. Mit der Verwicklung al-Qaidas rücken die an Afghanistan grenzenden Stammesgebiete der FATA und der Nordwestgrenzprovinz in das Epizentrum des Kampfes gegen den Terrorismus, das sich von Irak und Afghanistan nach Pakistan zu verlagern scheint. Jedenfalls haben die ISAF Truppen am 17. Juli 2008 erstmals Anti-Terrorismus-Operationen auf pakistanischem Gebiet eingestanden.

Die Bilanz der Bombenanschläge und der Selbstmordattentate ist erschreckend. Noch 2003 kamen dabei in Pakistan 189 Menschen ums Leben, 2006 wurde die Zahl der Opfer mit 1471 errechnet, 2007 waren es 3599. Darunter waren die Anschläge vom 18. Oktober in Karachi bei der Rückkehr Benazir Bhuttos aus dem Exil und auf eine Moschee in Peshawar die schlimmsten. Allein von Januar 2008 bis zum 17. Juni 2008 gab es 1440 Tote. Da weder die führende Presse noch die Staatsorgane diese Statistik des Schreckens führen, sind Beobachter auf Zahlen unabhängiger Institute mit Zugang zu relevanten Kreisen angewiesen.¹² Ihr erstes Ziel einer Einschüchterung von Öffentlichkeit und Regierungs-

stellen haben die Militanten jedenfalls erreicht. Ein Indiz dafür ist ein jüngster Erlass des Armeehauptquartiers in Rawalpindi, wonach es aus Angst vor gezielten Attentaten keinem hochrangigen Offizier mehr erlaubt ist, außerhalb des Dienstes in Uniform aufzutreten. Dass der Verband der pakistanischen Taliban es wagt, der neuen Regierung der Nordwestgrenzprovinz in Peshawar öffentlich eine mit der Androhung blutiger Konsequenzen verbundene 5-tägige Frist zur Abdankung zu setzen, ist da kaum verwunderlich.

Pakistanische Besonderheiten

Warum ist gerade Pakistan so anfällig für den militanten islamischen Jihad? Eine Rekapitulation der exemplarischen Gewalteskalation 2007 nach der Erstürmung der Roten Moschee und ein Einblick in das Netzwerk gewaltbereiter religiöser Gruppierungen mögen darauf Antworten geben.

Eine aggressive Form des islamistischen Fundamentalismus begann in den vergangenen drei Jahren mit einer Talibanisierung in den Grenzgebieten zu Afghanistan. Diverse militante Jihadi-Gruppen wandten sich offenkundig von den Schauplätzen in Afghanistan und Kaschmir hin zu innenpolitischen Zielsetzungen in Pakistan. Das extremistische Konzept bestand in einer ultrakonservativen Auslegung der Scharia und zeigte sich in brutalen Strafaktionen wegen angeblicher Verstöße gegen den Islam. Ab Anfang 2007 wurden Musik- und Videoläden sowie Friseurgeschäfte angegriffen und Mädchenschulen in den Stammesgebieten in Brand gesetzt. Im Herzen Islamabad wurde die sogenannte Lal Masjid (Rote Moschee) und die ihr angeschlossene Madrassa Jamia Hafsa zu einem Zentrum wahabistisch-extremistischer Lehre und Praxis¹³, das die Staatsmacht herausforderte. Geiselnahmen, die

¹¹ www.bbc.co.uk/2/hi/south_southasia 23.07.08 und Al-Qaeda and suicide bombing, Editorial, Daily Times 23.07.08

¹² Vgl. www.boell.de/internationalepolitik/internationale-politik-3986.html

¹³ Vgl. im folgenden das Buch „Descent into Chaos“, Ahmed Rashid, Penguin Books, 2008 und den Politischen Jahresbericht 2006/2007

Besetzung einer staatlichen Kinderbibliothek, Erpressungen sowie Propaganda gegen den Staat Pakistan waren an der Tagesordnung. Erst nach Entführungen und Tötungen chinesischer Staatsbürger sowie dem offiziellen Protest Pekings sah sich die Regierung zum Eingreifen gezwungen. Militärische Einheiten stürmten den Komplex am 11. Juli 2007. In dieser dreitägigen Operation gab es hunderte Tote, die pakistanischen Fernsehstationen sendeten live und rund um die Uhr. Die Bilder von Rauchsäulen über einer Moschee der Hauptstadt wirkten verstörend und teilweise wie ein Fanal. Denn sofort nach dem Fall der Roten Moschee wurde öffentlich zur Rache für die Märtyrer aufgerufen, al-Qaida erklärte die pakistanische Regierung als legitimes Ziel im *Jihad*. Dies setzte eine Welle von Selbstmordattentaten vor allem auf staatliche Einrichtungen wie Armee und Polizei in Gang, die bis Mitte 2008 unvermindert anhält. Der Bevölkerung wurde durch die Propaganda der Extremisten andererseits der Eindruck vermittelt, dass es sich bei diesen Auseinandersetzungen um einen Konflikt zwischen Staat und Religion handele. Die ambivalente Haltung der muslimischen Öffentlichkeit zum Einsatz des eigenen Militärs gegen militante Taliban in Pakistan, wo der Islam den Gründungsmythos und den täglichen Ordnungsrahmen bietet, ist von daher nachvollziehbar.¹⁴

Die Formierung der pakistanischen Taliban und die Reaktion der politischen Klasse

Eine besorgniserregende Entwicklung ist die seit dem Sommer 2007 zu beobachtende Ausweitung der militanten Gruppierungen außerhalb der Stammesgebiete auf reguläre Distrikte der Nordwestgrenzprovinz. Vor allem Gebiete nördlich und südlich der Provinzhauptstadt Peshawar sind im Visier von militanten Gruppierungen. Das pakistanische Militär versuchte Teile der Provinz zurückzuerobern: Allein

zwischen Juni und November 2007 gibt es Schätzungen zufolge etwa tausend Opfer, sowohl unter den Sicherheitskräften und der Zivilbevölkerung als auch unter den aufständischen Taliban. Einige Waffenstillstandsabkommen zwischen dem Militär und einigen Vertretern der Stämme deuten darauf hin, dass eine effektive Bekämpfung von Aufständen und die Eindämmung islamistischer Operationen die Sicherheitskräfte überfordert. Die für diese asymmetrischen Kriege nicht ausgebildete Armee sieht sich zudem gezwungen, auf die hohen Verluste und Fälle von Fahnenflucht zu reagieren und deshalb die Kooperation mit lokalen Stammesführern zu suchen.

Seit November 2007 haben sich die politische Lage und das Bedrohungspotential noch dadurch verschärft, dass sich 40 bisher lose in den Stammesgebieten der FATA agierende Taliban-Zellen zu einem landesweiten Dachverband TTP *Tehreek-e-Taliban Pakistan* zusammengeschlossen haben. Der ist mittlerweile gut organisiert und mischt sich auch in die politische Debatte ein.¹⁵ Die TTP unterhält ein Verbindungsbüro samt Pressesprecher in Islamabad und hat mit dem Mullah Obaidullah Mehsud einen Präsidenten gewählt, der in der FATA-Agency Südwestwaziristan ein Taliban-Regime aufgebaut hat, das mit öffentlichen Enthauptungen angeblicher Spione sowie Feinden des Islam und mit Selbstmordanschlägen auf Trauergemeinden das erreichte Ausmaß barbarischer Anarchie verdeutlicht. Die Regierung Gilani erklärte nach ihrem Amtsantritt am 29. März 2008 die Antiterrorismuspolitik des Landes überprüfen zu wollen. Als erstes greifbares Resultat steht ausgerechnet das Einverständnis Islamabads, ab Mitte Juni im Distrikt Malakand der Nordwestgrenzprovinz der von den Taliban geforderten Wiedereinführung des islamischen Scharia-Rechts zuzustimmen. Ein entsprechendes Übereinkommen wurde am 13. Mai 2008 zwischen

¹⁴ Vgl. Our wars in our Tribal Areas, Editorial DT, 24.08.08

¹⁵ Daily Times, 29.02.08, Editorial: The rise of Tehreek-e-Taliban

der NWFP Regierung und den pakistanischen Taliban ausgehandelt. Einen Tag später kam es dann in Waziristan zwischen der Armee und den Taliban zu einem Austausch von Gefangenen. Das Armeehauptquartier in Rawalpindi, dem Präsident und Regierung die Federführung in der Bekämpfung überlassen haben, signalisiert seine Bereitschaft, den Aufständischen in FATA und in vielen Distrikten der Provinz weitgehende Zugeständnisse zu machen. Die Ablehnung eines von der US-Regierung für die Terrorismusbekämpfung vorgeschlagenen Trainingsprogramms für Armee und Frontier Corps muss als ein solches Zugeständnis gewertet werden – man will kein weiteres Öl ins Feuer gießen und auf eine Beruhigung der aufständischen Regionen durch Verhandlungen hinwirken. Erst langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass direkte Verhandlungen mit den militanten Kräften wenig sinnvoll sind. Erfolg versprechen sie nur, wenn sie mit den Stammesführern selbst geführt werden. Militärische Operationen der NATO auf pakistanischem Territorium, zuletzt am 10. Juni im Stammesgebiet der Mohmand und am 14. Juli in Bajaur, die zahlreiche Todessopfer hinterließen, machen es der Regierung andererseits schwer, als verlässlicher Verhandlungspartner akzeptiert zu werden.

So wird die Forderung lauter, ein übergreifendes Herangehen an die *Tribal Areas* zu entwickeln, die Präsenz amerikanischen Personals in Pakistan „auszudünnen“ und eine Distanz zu den Amerikanern zu schaffen, um durch eine „glaubhafte, nationale Anstrengung“ die Unterstützung der Stämme im Kampf gegen die Terroristen zu erlangen.¹⁶ Die neue Regierung muss sich zunehmend des Vorwurfs erwehren, in grundlegenden Fragen nur dem „Diktat der Amerikaner“ zu folgen. Während Musharraf für viele Millionen Dollar über 600 terrorverdächtige Pakistaner an die USA „verkauft“ hätte, erhalte die neue Regierung für ihr Entgegenkommen hinsichtlich

der USA-Interessen eine „Spende“ von 750 Millionen US\$ für Entwicklungsprojekte in den FATA, denen traditionelle Werte und Traditionen zum Opfer fallen würden.¹⁷

Im Klima der gegenseitigen Schuldzuweisungen und Verdächtigungen, das in Pakistan mit seiner anti-amerikanischen Grundstimmung besonders gut gedeiht, droht die politische Klasse aber bei der Hauptaufgabe im Kampf gegen den Terrorismus zu versagen: Es gilt die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die militanten Taliban und al-Qaida die größte Bedrohung Pakistans bedeuten, dass sie der „Feind im eigenen Haus“ sind. Und dass der Krieg gegen den Terrorismus ihr ureigener Krieg sein muss.¹⁸ Ein Anzeichen für das Versagen in dieser Frage ist allein die Tatsache, dass es bis heute keine einzige parlamentarische Debatte dazu in der *National Assembly* Islamabad gegeben hat.

Desolate wirtschaftliche Situation

Zu der enormen Komplexität von Problemen, der sich die neue Regierung gegenüber sieht, gehören auch die finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Pakistans Wirtschaftswachstum hat an Schwung verloren, die Verschuldung ist dramatisch gewachsen, die Inflationsrate hat im Juni 2008 fast 25 Prozent erreicht, die ausländischen Investitionen stocken und das Börsenbarometer fällt seit Anfang April auf eine Weise, die Anleger zu spezifisch pakistanischen Panikreaktionen treibt. So wurde Mitte Juli 2008 die renommierte Börse *KSE Karachi Stock Exchange* nach tagelangen zweistelligen Verlusten von wütenden Kleinanlegern gestürmt, besetzt und teilweise verwüstet. Diese gewaltsame Entladung angestauter Frustrationen über die wirtschaftliche Entwicklung zeigte sich im Frühsommer 2008 auch in blutigen Aufständen in der Heimatregion des Premierministers Gilani. Hier waren

¹⁶ Shireen M. Mazari, *The US threat*, *The News*, 05.03.2008

¹⁷ Vgl. „Problem No. 1 finally gets attention“, *DT-Editorial*, 27.06.08

¹⁸ Mehr dazu Ahmed Rashid, s. Fn. 1

die täglichen Stromabschaltungen, unter denen ganz Pakistan seit Anfang Januar als Folge einer hausgemachten Energiekrise leidet, der Auslöser. Während in den Metropolen Karachi, Lahore und Islamabad sich das Intervall dieser euphemistisch *load shedding* (Stromausgleich) genannten Stromabschaltungen auf acht bis zehn Stunden täglich eingependelt hat, sind ländliche Gebiete teilweise bis zu 16 Stunden ohne Strom. Die negativen Auswirkungen auf Kleinhandwerk und Gewerbe sind enorm. Die Regierung hat der Bevölkerung einen Energieengpass bis Ende 2009 vorausgesagt und als kurzfristige Maßnahmen übereilt die Einführung der Sommerzeit, frühere Ladenschlusszeiten und die Schließung von Behörden und öffentlichen Einrichtungen am Samstag angeordnet.

Diese Elektrizitätskrise ist ein Musterbeispiel schlechter Regierungsführung über die vergangenen zehn Jahre, denn sie war anhand einer vorliegenden Projektion bis zum Jahre 2025 statistisch voraus zu berechnen. Bis 2004 lag der Strombedarf in Pakistan konstant unter 14.000 Megawatt, inzwischen ist er bei 18.000 Megawatt angekommen, mit ansteigender Tendenz. Demgegenüber bleibt die Stromerzeugung bis 2015 konstant bei nur 15.000 Megawatt. Auch das propagierte Iran-Pakistan-India-Gaspipeline-Projekt, das im günstigsten Fall 2016 bei bisher ungesicherter Finanzierung fertig werden könnte, wird an der Knappheit nichts ändern.¹⁹ Ebenso wenig wie das Großstaudammprojekt Basha-Dhiamer, das sich in der ersten Phase befindet. .

Neben einer hausgemachten Krise in der Versorgung mit Weizen ist Pakistan auch vom weltweiten Preisanstieg bei Grundnahrungsmitteln massiv betroffen. Während das Kilogramm Reis mittlerweile über 100 Rupien kostet, und damit mehr als in Europa und mehr als der durchschnittliche statistische Tagesverdienst der armen Bevölkerung

ausmacht, ist die Knappheit bei Weizenmehl für die traditionell auf täglich frisches Brot ausgerichtete Ernährung der ländlichen Bevölkerung noch gravierender. Nachdem es Anfang des Jahres 2008 im Punjab und Sindh zu Plünderungen von Weizenlagern kam, sicherte die Armee diese Lager und richtete Abgabestellen ein, vor denen sich tagtäglich lange Schlangen bildeten. Daneben wurde ein System von Bezugsscheinen für Lebensmittel eingeführt.

Eine zusätzliche, für die Konsumenten tagtäglich schmerzhaft Erfahrung sind die Auswirkungen des sich rasant erhöhenden Weltmarktpreises für Rohöl. Während die Regierung Musharraf im Jahr 2007 massiv die Tankstellenpreise subventionierte, um bei Preiserhöhungen befürchtete Unruhen abzuwenden, fehlen der neuen Regierung angesichts der Verschuldungslage die dafür notwendigen Ressourcen mit der Folge, dass sich die Preise für Benzin und Diesel binnen Jahresfrist um 61 Prozent und 73 Prozent verteuert haben. Die letzte massive Erhöhung wurde von der staatlichen Regulierungsbehörde am Sonntag, 20. Juli Verkündet – zwei Tage, nachdem Premierminister Gilani in seiner ersten live im Fernsehen übertragenen Rede zur Lage der Nation kein Wort über die von ihm gerade unterzeichnete Preiserhöhungsverordnung verloren hatte. Dementsprechend fassungslos reagierte die Bevölkerung am darauf folgenden Tag. Insgesamt zeigen sich auf dem Öl- und Energiemarkt auch die negativen Folgen eines rein staatlich gelenkten Wirtschaftssegments. An- und Verkauf von Rohöl und Gas liegen in Pakistan weitgehend in den Händen der staatlichen Behörde OGRA, *Oil & Gas Regulation Authority*, die der Entwicklung der Weltmarktpreise konzeptionslos gegenüberstand. Am 13. Juli 2008 half die Regierung in Saudi-Arabien dem angereisten Premierminister Gilani mit der Zusage einer Bürgschaft in Höhe von 6 Milliarden US-Dollar, um

¹⁹ www.crss.pk/0208-round-up

aus- und anstehende Rechnungen für Ölimporte begleichen zu können.²⁰

Ein weiterer Indikator für die tiefe Wirtschaftskrise ist der Kursverfall der pakistanischen Währung. Die Rupie hat gegenüber dem Dollar allein im ersten Halbjahr 2008 um 16,9 Prozent an Wert verloren, während der Kursverfall gegenüber dem Euro mit 23,8 Prozent noch signifikanter ist. Vor diesem Hintergrund scheinen die Pläne der Regierung, die Exporte um 25 Prozent zu steigern, von wenig Realitätssinn geprägt. Zudem dürften die offiziellen Statistiken über die Wirtschaftsentwicklung der vergangenen Jahre nicht ganz korrekt gewesen sein. Seit dem Jahr 2002 wurden offiziell Exportrekorde erzielt, ausländische Direktinvestitionen stiegen und die Devisenreserven wuchsen. Dies ermöglichte jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes von über 6 bis 7 Prozent. Nun aber zu Beginn des Haushaltsjahrs 2008 / 2009 sieht sich die Regierung laut Aussage des Finanzministers Syed Naveed Qamar einer "beispiellos komplexen makroökonomischen Situation gegenüber".²¹ Die Verantwortung wird bei weltwirtschaftlich negativen Faktoren gesucht. Die hausgemachten Probleme einer über Jahre nur konsumptiven Finanz- und Geldmengenpolitik sind aber die entscheidende innere Ursache für den Einbruch des Wirtschaftswachstums und für den gefährlichen Anstieg der Staatsverschuldung. Zur negativen finanzpolitischen Entwicklung trug die Handelsbilanz bei, denn die Importe stiegen um 28,3 Prozent auf 32,1 Milliarden Dollar, während die Exporte nur 15,3 Milliarden Dollar erzielten. Das Handelsbilanzdefizit wuchs 2008 in der Folge von 11 Milliarden auf 17 Milliarden Dollar. Im gleichen Zeitraum nahm die äußere Verschuldung von 40,5 Milliarden Dollar auf 45,9 Milliarden Dollar zu, die Gesamtverschuldung Pakistan entspricht

volkswirtschaftlich gefährlichen 55 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Der am 12. Juni 2008 vorgelegte Staatshaushalt für das Finanzjahr 2008 / 2009 lässt somit wenig Raum für populäre Maßnahmen und Einlösung von Wahlversprechen. Eine Schwäche des Budgets liegt auch darin, dass es keine wirtschaftliche Entwicklungsstrategie vorhält, den mittelfristigen makroökonomischen Rahmen nicht definiert und vor allem von einer unrealistischen Steigerung der Steuereinnahmen um 25 Prozent innerhalb eines Jahres ausgeht. Etwa die Hälfte der Steuereinnahmen müssen schon jetzt für den Schuldendienst aufgewendet werden. Der hochspekulative Börsenmarkt und der Immobiliensektor werden weiterhin viel zu gering besteuert. Trotz der vorgenannten Schwierigkeiten wird eine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes um 5,5 Prozent angestrebt, um wieder wirtschaftliche Stabilität zu erlangen.

Außenpolitik

Als Folge der turbulenten Ereignisse des Jahres 2007, der wachsenden Militanz in den Stammes-gebieten der Nordwestgrenzprovinz, dem Bündnis der pakistanischen Taliban-Bewegung *Tehrik-e-Taliban Pakistan* mit al-Qaida und der dramatisch zunehmenden Zahl von Bombenanschlägen sieht sich Pakistan in der Außenwahrnehmung des öfteren als „gefährlichster Staat der Welt“ porträtiert. Dies wird vor dem Hintergrund des keinem internationalen Kontrollregime unterliegenden Atomwaffenpotentials Pakistans und der kriminellen Proliferation der Jahre 2002 bis 2004 verständlich.²²

Mitte 2008 sieht sich Pakistan zudem mit verschlechterten Regionalbeziehungen zu Iran, Indien und Afghanistan konfrontiert. Das Verhältnis zum südwestlichen Nachbarn Iran hat sich aufgrund der

²⁰ DT, Editorial: Saudi „bailout“ and our energy map

²¹ Pakistan Economic Survey 2007-2008

²² Vgl. Jochen Hippler, Pakistan: Das gefährlichste Land der Welt? Kiepenheuer & Witsch, 2008

militanten Infiltration von al-Qaida-Zellen verschlechtert mit der Folge der vorbeugenden Errichtung eines iranischen Grenzzauns und des Vorwurfs Pakistans, Iran unterstütze die Separatistenbewegung in Baluchistan. Mit dem östlichen Nachbarn Indien waren die vergangenen 12 Monate fast durchgängig von einer Politik der kleineren Erfolge in vertrauensbildende Maßnahmen geprägt, die auch von der neuen Regierung in Islamabad fortgesetzt werden sollte. Die von Asif Ali Zardari nach den Wahlen gemachte Äußerung, die Lösung der Kaschmirfrage besser späteren Generationen zu überlassen und sich vornehmlich auf die Förderung des Handels mit Indien zu konzentrieren, ließ dies erkennen. Er wurde hierfür von nationalistischen Kreisen und von extremistischen Gruppen in Kaschmir heftig kritisiert. Allerdings wurde auch vom neuen Außenminister Qureshi der Vorwurf erhoben, von den indischen Generalkonsulaten in Afghanistan würden anti-pakistanische Elemente in der Provinz Baluchistan gesteuert. Um den Einfluss Neu Delhis in Afghanistan zu blockieren, erneuerte die Regierung in Islamabad daher ihre Weigerung, Indien eine Transitroute nach Afghanistan über pakistanisches Territorium einzuräumen. Nachdem der indische Außenminister am 20. Juli 2008 öffentlich eine Verwicklung des pakistanischen Geheimdienstes ISI in den mit 40 Toten schwersten Einzelanschlag auf die indische Botschaft in Kabul als erwiesen ansah, ist ein Rückfall in erneute Spannungen nicht auszuschließen. Vor allem auch deshalb nicht, weil sich im Sommer 2008 die Bombenanschläge im indischen Teil Kaschmirs wieder häufen.

Angesichts der eingangs geschilderten Verschlechterung der diplomatischen Beziehungen zu Afghanistan muss abschließend konstatiert werden, dass sich die pakistanischen Außenbeziehungen Mitte 2008 zu keiner asiatischen Regionalmacht positiv darstellen. Denn auch das Verhältnis zu China hat sich als Folge der Entführung und Tötung chinesischer Staatsbürger merklich abgekühlt, wenngleich der wirtschaftliche

Einfluss der Volksrepublik China seit der Eröffnung des von ihnen finanzierten Tiefseehafens Gwardar Mitte August 2007 eher gewachsen ist.

Andererseits sind die Beziehungen zu Saudi-Arabien, das seine Rolle als eher hinter den Kulissen dominierende Regionalmacht weiter ausgebaut hat, so gut wie nie zuvor. Da sich der Führer der PML-N, Nawaz Sharif, seit 1999 während des Exils ein in Saudi-Arabien angesiedeltes Finanz- und Immobilienimperium aufgebaut hat, und sich Saudi-Arabien im Dezember 2007 massiv bei Musharraf für seine Rückkehr nach Pakistan eingesetzt hat und ihm sogar eine Regierungsmaschine dafür zur Verfügung stellte, sind die Beziehungen nach der Machtübernahme durch die neue Regierung noch besser geworden. Dies drückt sich auch in der erwähnten Bürgschaft der Saudis zugunsten Pakistans auf dem Kapitalmarkt für Ölimporte aus. Die sich damit zwangsläufig verschärfende Abhängigkeit Pakistans von Saudi-Arabien und deren außenpolitische Implikationen wurden in politischen Kreisen Islamabads kaum thematisiert. Für Beobachter ist allerdings klar, dass sich hinter der permanenten Unterstützung des pakistanisch-sunnitischen „Brudervolks“ durch Saudi-Arabien das große Spiel um die Nuklearwaffen im Mittleren Osten verbirgt. Den einzigen realistischen Zugang der Saudis zu Nuklearwaffen böte gegebenenfalls das von ihnen abhängige Pakistan.

Pakistan und die USA

Das Verhältnis Pakistans zur USA muss man derzeit als das schwierigste außenpolitische Geflecht bezeichnen. Vor dem Hintergrund der zu den Vereinigten Staaten bestehenden finanziellen Abhängigkeiten stellt es aber zumindest kurzfristig auch die entscheidende Außenbeziehung dar.²³ Die vergangenen 12 Monate waren von politisch-diplomatischen Interventionen Washingtons in die pakistanische Innenpolitik geprägt. Nachdem im Herbst 2007 schon

²³ Vgl. auch SWP, Die USA und Pakistan, Juni 2008

der sogenannte *Musharraf-Bhutto-Deal* zur Rückkehr Bhuttos aus dem Exil und zu einer Machtteilung nach den Wahlen unter Anleitung der USA zustande gekommen war, setzten sich die Interventionen seit dem von den USA nicht zu verhindernden Ausnahmezustand und nach den Parlamentswahlen fort. Sowohl der US-Vizeaußenminister Negroponte als auch der Südasienchef des State Departments, Richard Boucher, waren mindestens ein Mal pro Monat in Islamabad, um vor allem Präsident Musharraf in Amt und Würden zu halten. Im ersten Halbjahr 2008 häuften sich zudem die militärischen Interventionen, auch auf militärdiplomatischer Ebene. Admiral Mike Mullen, der Oberbefehlshaber der US Streitkräfte, war in diesem Zeitraum allein vier Mal in Islamabad, um Pakistans militärischen Kampf gegen militante Taliban einzufordern und vor dem drohenden staatlich-militärischen Kontrollverlust in den an Afghanistan grenzenden Gebieten zu warnen.²⁴ Diese amerikanische Pendeldiplomatie stößt regelmäßig auf Proteste und tiefen Argwohn. Der Beitritt Musharrafs zur Koalition gegen den Terrorismus Ende 2001 und die damit zwangsläufige Bindung an die USA war Ursache für den Verlust seines Ansehens. Denn in Pakistan ist der Antiamerikanismus mittlerweile tief verankert. Die der pakistanischen Regierung seit 2002 gewährten US-Hilfen von über 10 Milliarden US-Dollar werden entweder ignoriert oder aber als noch nicht ausreichend betrachtet. Denn es herrscht allgemein die Tendenz vor, Versäumnisse in der Bildungspolitik, im Gesundheitswesen und in der Bevölkerungspolitik mit unzureichenden Hilfen von außen zu erklären. Pakistan steht über US-Aid heute schon weltweit an dritter Stelle der offiziellen amerikanischen Entwicklungshilfe, für die nächsten Jahre sind weitere Hilfen in Milliardenhöhe in Aussicht gestellt.

²⁴ Ejaz Haider, DT Insight, 25.07.08 Dealing a good hand in FATA
Politischer Jahresbericht 2007/2008, Pakistan/Afghanistan

3. Afghanistan

In Afghanistan wächst im siebten Jahr nach der richtungsweisenden Petersberg-Konferenz vom November 2001 die Ungeduld der internationalen Geber mit der Leistung der Regierung Karzai. Umgekehrt artikulieren afghanische Regierungsstellen zusehends deutlicher ihr Unverständnis über Fehlentwicklungen der internationalen Unterstützung. Das Vertrauen der Bevölkerung in beide Akteurebenen nimmt weiterhin rapide ab. Auf dieses Spannungsverhältnis wirken aufständische Neo-Taliban in ihrem Sinne erfolgreich ein, sei es mit einer immer geschickteren Desinformations- und Propagandaarbeit²⁵ oder mit einer Kriegsführung, die bei spektakulären Kommandounternehmen des ersten Halbjahres 2008 auf erheblich gewachsene Organisations- und Logistikkapazitäten schließen lässt (siehe weiter unten). Der sichtbare Erfolg des Wiederaufbaus Afghanistans beschränkt sich insgesamt weiterhin auf Einzelprojekte, ohne damit gesamtgesellschaftliche Kohärenz zu erreichen.

Sicherheitslage

Der Trend einer zunehmend instabilen Sicherheitslage in Afghanistan, der bereits im vergangenen Berichtszeitraum zu beobachten war, hält unvermindert an und hat sich zur Jahresmitte 2008 nochmals verschärft. Während Süd- und Südostafghanistan seit dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes zu keinem Zeitpunkt zur Ruhe kamen, kann seit Mitte 2007 eine Ausdehnung der Konfliktregion beobachtet werden: Immer wieder ist auch Kabul Ziel von Anschlägen geworden. Provinzen wie Paktia, Logar, Ghazni und Farah, die noch bis vor kurzem als relativ stabil galten, gerieten zum Schauplatz gewaltsamer Auseinandersetzungen. Auch in Nordafghanistan hat die Zahl der Zwischenfälle zugenommen. Seit dem

²⁵ International Crisis Group, Asia Report 158, 24.07.08

Frühjahr 2008 droht der Konflikt der Taliban und Neo-Taliban, wie die reorganisierten, dezentral operierenden Taliban-Gruppen auch bezeichnet werden, mit den Koalitionstruppen zu eskalieren. Verlustreiche Kämpfe, Anschläge und Selbstmordattentate sind an der Tagesordnung. Weil die Taliban mit ihrer Konzentration auf Taktiken vor allem die afghanische Bevölkerung treffen, wertet diese den Antiterrorkrieg zunehmend negativ, da immer wieder auch zivile Ziele unter Beschuss der internationalen Streitkräfte geraten und gerade in den letzten Wochen bei Luftangriffen Dutzende unbeteiligter Zivilisten getötet wurden.

Aufstandsbewegung und Rolle der Taliban

Die Intensität der Aufstände ist je nach Region in Afghanistan unterschiedlich stark, und neben den radikal-islamischen Taliban existieren noch andere aufständische Gruppen. Beispielsweise der bewaffnete Flügel der der Islamischen Partei Afghanistan (Hezb-e Islami), geführt von Gulbuddin Hekmatyar (bekannt als HIG) und von Nordpakistan aus agierend, lokale salafistische, von Saudi-Arabien beeinflusste Gruppen und frühere Mudjaheddin-Führer, vor allem im Osten und Südosten Afghanistans. Generell setzten diese Gruppen ihre Waffen in erster Linie nicht für den Sturz der Zentralregierung ein, sondern um auf lokaler (Ex-Mudjaheddin und Salafisten) oder Kabuler Ebene (Hekmatyar) eine politische Machtbeteiligung zu erreichen²⁶ und um ihre kriminellen Tätigkeiten zu schützen. Obwohl sich die Aufstandsbewegung durchaus heterogen gestaltet, ist die Taliban doch eindeutig als Kern zu identifizieren. Sie scheinen immer besser koordiniert, benutzen modernere Waffen und Kommunikationsmittel und können auf diese Weise immer „erfolgreichere“ Operationen durchführen. Seit Beginn des Jahres 2008 mussten

afghanische Sicherheitskräfte und internationale Schutztruppen empfindliche Rückschläge hinnehmen. Zunehmend wurden auch internationale Vertreter zu sogenannten „high valued targets“. Bei einem Anschlag auf das als sicherster Aufenthalt für die Internationalen geltende Luxushotel Serena in der Hauptstadt Kabul kamen am 14. Januar 2008 sechs Menschen ums Leben, unter ihnen ein norwegischer Journalist und ein US-Bürger. Die Angreifer attackierten das weiträumig abgesperrte und gesicherte Hotel zunächst mit Handgranaten und Maschinenpistolen, danach sprengte sich einer der Angreifer in der Hotellobby in die Luft. Die psychologische Wirkung auf die in Kabul ansässigen Internationalen war verheerend. Ebenfalls in Kabul und ebenfalls trotz intensiver Sicherheitsvorkehrungen gelang es einer Gruppe von Taliban-Kämpfern während einer Militärparade am 27. April 2008 mit Maschinengewehrfeuer, Granaten und Raketen auf die Ehrentribünen mit Präsident Karzai, Regierungsvertretern und internationalen Gästen zu feuern. Der Beschuss dauerte minutenlang ohne Gegenwehr an, die Symbolwirkung der dabei kopfliehenden afghanischen Sicherheitskräfte war ebenfalls verheerend, denn schließlich war es nicht nur ein Angriff auf Präsident Karzai sondern auf die internationale Gemeinschaft insgesamt. In einer 24-stündigen Belagerung gelang es der afghanischen Armee am nächsten Tag, die Attentäter zu töten. Am Tatort sicherte man Beweise für eine Verbindung der Attentäter mit den afghanischen Sicherheitskreisen. Am 14. Juni 2008 wurden dann die nächste Eskalationsstufe erreicht. Mit einem Kommandotrupp von 80 Kämpfern befreiten die Taliban bei einem Angriff auf das Gefängnis der Provinzhauptstadt Kandahar etwa 1000 Häftlinge, darunter 400 Kämpfer und Kommandeure der Taliban. Die Aufständischen feierten ihre Aktion als Triumph über die afghanische Regierung – und kündigten weitere Aktionen an. Westliche Geheimdienste vermuteten

²⁶ Vgl. Thomas Ruttig, „Die Taleban nach Mulla Dadullah“, SWP-Aktuell Juni 2007

hier, dass die Operation nur mit Hilfe von Informanten oder gar Kollaborateuren innerhalb der afghanischen Sicherheitskräfte möglich war sowie mit logistischer Unterstützung aus Quetta, der auf anderen Seite der Grenze angesiedelten pakistanischen Provinzhauptstadt.

Während bei diesen Kommandounternehmungen die Neo-Taliban offen und am helllichten Tag ihre Kampfstärke zeigten, ist nach wie vor unklar, wer einen Monat später hinter den bisher schwersten Anschlägen seit dem Sturz der Taliban steckt. Vor der indischen Botschaft in Kabul brachte am 7. Juli 2008 ein Selbstmordattentäter einen mit Sprengstoff beladenen Wagen zur Explosion, 44 Menschen wurden getötet und über 140 verletzt. Da die indische Regierung sehr gute Beziehungen zur Regierung pflegt, wurden Spekulationen über eine Verwicklung des pakistanischen Geheimdienstes laut, denn auch die Einrichtung von mehreren indischen Konsulaten in Orten nahe der pakistanischen Grenze wird in Islamabad seit Jahren mit Argwohn betrachtet (vgl. auch Punkt 1 dieses Berichts). Wenn man in die Gesamtbewertung der Aufstandslage noch die in der westlichen Öffentlichkeit kaum beachteten Stellungskämpfe der ISAF in den Provinzen Helmand, Uruzgan und Kandahar einbezieht, steht als Fazit die aus Sicht der Taliban erfolgreichste ihrer jährlichen Frühjahrsoffensiven. Viel weist darauf hin, dass in einem Bündnis von afghanischen und pakistanischen Neo-Taliban und al-Qaida-Zellen in nächster Zeit eine neue Qualität des Terrors und des Kampfes gegen die als Besatzer empfundenen internationalen Truppen erreicht werden könnte.

Mit den Taliban reden – aber wie?

Vor diesem Hintergrund wird zunehmend kontroverser über neue Wege der Eindämmung der militanten Aufstandsbewegung nachgedacht.²⁷ Parallel zur Stärkung der afghanischen Zentralregierung sollte

gegebenenfalls mit den Gegnern der internationalen Intervention geredet werden – selbst mit jenen afghanischen Taliban, die zu einem Kompromiss bereit sind. Präsident Karzai spricht seit geraumer Zeit regelmäßig mit Vertretern der Taliban, spätestens seit der Einführung des Programms „zur Festigung des Friedens“ der Kabuler Regierung im September 2007 auch offiziell. Grundlegende Idee ist, all jenen Taliban-Kämpfern eine „sichere Rückkehr“ (sprich ohne Verhaftung durch das US-Militär) in ihre Heimatgebiete zu ermöglichen, die kein Teil von al-Qaida waren oder sind. Die größten Hindernisse für entsprechende Friedensverhandlungen liegen vor allem in der inakzeptablen Vorbedingung der radikal-islamischen Extremisten eines vollständigen Abzugs der ausländischen Truppen aus Afghanistan und der Ungewissheit, inwiefern die Taliban-Führung überhaupt in der Lage wäre, etwaige Gesprächsergebnisse auch in der Gesamtbewegung durchzusetzen. Allerdings artikulieren sich auch in der Gesellschaft erhebliche Widerstände gegen Gespräche mit den Taliban, da befürchtet wird, dass solche Verhandlungen auf deren Machtbeteiligung in Afghanistan hinauslaufen.²⁸

Ein greifbarer Erfolg von Gesprächsbemühungen blieb bisher aus. Offensichtlich ziehen die internationale Gemeinschaft und die afghanische Regierung auch in dieser Sache nicht an einem Strang. Am 27. Dezember 2007 wurden zwei hochrangige Vertreter der EU und der UN aus Afghanistan ausgewiesen mit dem Vorwurf, sie würden die nationale Sicherheit und die Souveränität des Landes bedrohen, da sie Verhandlungen mit den Taliban geführt hätten. Die UN bestätigte, dass die beiden Diplomaten zu Gesprächen mit lokalen Stammesführern in die südliche Provinz Helmand gefahren waren. Und da Präsident Karzai selbst mehrfach Gesprächsangebote an die Taliban gerichtet hatte, liegt die Vermutung nahe, die beiden

²⁷ Samina Ahmed, Financial Times 24.07.08

²⁸ Vgl. Ruttig, ebda.

Diplomaten wurden ausgewiesen, weil Präsident Hamid Karsai durch ihre Initiative seine eigene Regierung in Misskredit kommen sah. Vor allem aber lehnt das US-Militär Gespräche mit den als Terroristen qualifizierten Taliban ab. Dabei müsste auch bei den Amerikanern mittlerweile die Erkenntnis eingetreten sein, dass die paschtunischen Taliban nicht von Natur aus und zwangsweise mit der arabischen al-Qaida verbündet sind und eine einheitliche, westliche Strategie alles daran setzen sollte, diese beide Gruppierungen auseinander zu halten und möglichst einen Keil in ihre Allianzen zu treiben. Denn auch wenn die Taliban die westlichen Truppen nicht besiegen können, so können sie doch das ursprüngliche Kriegsziel („Kampf gegen den Terrorismus“) zerschlagen, indem sie ihre Zwecke mit al-Qaida weiterführen und jene mit einem verheerenden Arsenal an Selbstmordattentätern versorgen. Es ist jedenfalls zu überdenken, ob al-Qaida als primäre „Bedrohung des Westens“ gänzlich ohne die Hilfe der Taliban beseitigt werden kann.²⁹

Fehlgeleitete Politik der Aufstandsbekämpfung?

Zunehmend werden die in den letzten sieben Jahren in Afghanistan begangenen strategischen Fehler der westlichen Regierungen diskutiert. „Die Ursünde war, dass die Amerikaner sich im Frühjahr 2002 von Afghanistan abwandten, um den Krieg im Irak vorzubereiten. Es gab bis dahin keinerlei Wiederaufbau im Land, und so wurde der Zeitpunkt verpasst, das afghanische Volk zu gewinnen und den Einfluss der Taliban wirklich zu untergraben. Jetzt ist es kein einzelner Konflikt mehr, das ist ein regionaler Krieg, der sich ausweitete auf Pakistan, Zentralasien und Iran. Es ist ein viel größeres Problem geworden, als es 2001 war“ fasst Ahmed Rashid, Autor und Taliban-Experte, das Dilemma zusammen.³⁰ Zu einem umfassenden Strategiewechsel konnte man sich

bisher noch nicht durchbringen. Der ISAF-Kommandeur McNeill erklärt, dass nach der gültigen Anti-Terror-Doktrin 260 000 Soldaten fehlen würden.³¹

Im Juli 2008 wurde deutlich, dass für die US- und NATO-Truppen in Afghanistan ein Wendepunkt erreicht sein könnte. Einer Zählung von Associated Press zufolge wurden im Juni schon den zweiten Monat in Folge mehr US- und internationale NATO-Soldaten in Afghanistan getötet als im Irak. Die meisten Soldaten kommen noch immer bei Sprengstoffanschlägen ums Leben, doch mittlerweile sind die Gegner auch zu offenen Gefechten in der Lage. Am 13. Juli 2008 hatten radikal-islamische Aufständische im afghanischen-pakistanischen Grenzgebiet eine Stellung der internationalen Schutztruppe angegriffen. Die Gefechte dauerten den ganzen Tag über – am Ende hatten die Angreifer neun US-Soldaten getötet. Der Posten wurde geräumt, und am nächsten Tag von den Aufständischen dauerhaft besetzt.

Besonders dramatisch ist jedoch, wie häufig mittlerweile der Tod von Zivilisten mit militärischen Aktionen der ISAF einhergeht.³² Einen Tag nach dem o.g. Taliban-Überfall bombardierte die US-Armee ein Gebäude im Distrikt Whanat Waigle und tötete dabei 30 Zivilisten. Wenige Tage zuvor waren ebenfalls in Nuristan 47 Menschen bei einem Bombenangriff auf eine Hochzeitsgesellschaft getötet worden. Am 20. Juli 2008 ereignete sich im Südwesten Afghanistans erneut ein verheerender militärischer Fehlschlag, offensichtlich aufgrund von Verwechslungen. Soldaten der ISAF töteten in einem wechselseitigen Gefecht neun afghanische Polizisten, weil man sich gegenseitig für Taliban hielt.³³ Solche „Unachtsamkeiten“ und „Kollateralschäden“ erzeugen neue Probleme: Immer wieder kommt es nach solchen

²⁹ Vgl. Simon Jenkins, „Stop killing the Taliban – they offer the best hope of beating Al-Qaeda“, Sunday Times, 23. 06.2008

³⁰ Ahmed Rashid, „Descend into Chaos“, Penguin Books, 2008

³¹ Der Spiegel, 22 / 2008

³² Im Berichtsjahr 2007 ca. 6500 Todesopfer, zwei Drittel davon Zivilisten: Amnesty International Report 2008

³³ Daily Times Pakistan, 21.07.2008

Vorfällen zu Demonstrationen und Gewaltausbrüchen und verstärkt den Eindruck der Afghanen, dass die internationalen Streitkräfte bei ihren Kampfeinsätzen nicht genügend Rücksicht auf Unschuldige nehmen. Selbst Präsident Hamid Karzai tadelte die USA erst kürzlich für ihr fahrlässiges Verhalten und bestätigte damit wütende Fragen der Bevölkerung, wo denn die bei der Bombardierung von Taliban-Stellungen im Oktober 2001 gezeigte Präzision amerikanischer Kriegsführung geblieben sei. Wenn allerdings Berichte über eine zunehmende „Depersonalisierung“ der Kriegsführung zutreffen³⁴, werden im unwegsamen Grenzgebiet Pakistan/Afghanistan immer mehr ferngelenkte Kampfdrohnen (Predators) eingesetzt. In der Bevölkerung wird zunehmend und vehement eine Revision der laut diverser Stationierungsabkommen garantierten Straflosigkeit der von internationalen Truppen vorsätzlichen oder fahrlässigen, zu verantwortenden Tötungen eingefordert.

Fazit

Eine bessere Koordination militärischer und ziviler Anstrengungen ist dringlicher denn je. Der am 6. März 2008 bestätigte neue UN-Sonderbeauftragte für Afghanistan, Kai Eide, soll zukünftig primär die humanitäre Hilfe der UN mit dem NATO-Einsatz und den EU-Aktivitäten koordinieren. Weiterhin ist eine vorrangig politisch bestimmte Strategie zur Aufstandsbekämpfung und zum Umgang mit der Aufstandsbewegung und der von ihr beeinflussten Bevölkerung nötig, die nach intensiver Vorbereitung auf internationaler Ebene auch formal festgeschrieben werden sollte.³⁵ In einem solchen

Neuansatz müsste sich auch die USA gleichrangig einordnen, denn nationale Alleingänge und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten (etwa durch das lead-nation-Konzept) wirken kontraproduktiv, da sie nicht nur den Aufständischen die Möglichkeit geben, die internationalen Akteure gegeneinander auszuspielen.³⁶

Innenpolitik

Die innenpolitische Lage ist durch den weiteren Legitimationsverlust der Regierung Karzai gekennzeichnet. 2001 war Hamid Karzai sowohl für die internationale Gemeinschaft als auch für die Nordallianz der Wunsch kandidat für das Präsidentenamt. Die staatlichen Strukturen wurden auf seine Person zugeschnitten, während man politische Alternativen systematisch untergrub. Als Paschtune sollte er dem Mehrheitsvolk die Identifikation mit der neuen Führung erleichtern, aber de facto war seine Machtbasis in Afghanistan immer stark begrenzt. Mittlerweile ist die Position des Präsidentenamtes

verschleiert, die Bundeswehr als zivile Entwicklungshelferin dargestellt. Die Tatsache, dass es sich von Anfang an um eine militärische Mission handelte, bei der es zwangsläufig zu Kampfhandlungen, Verwundeten und Toten kommen würde, wird gern verschwiegen. Es wurde versäumt, dem skeptischen Bürger offen das legitime Interesse Deutschlands an einem Erfolg des Einsatzes in Afghanistan darzulegen, die Zusammenhänge zwischen der moralischen Verantwortung Deutschlands – nicht nur seinen NATO-Bündnispartnern, sondern auch der afghanischen Bevölkerung gegenüber – und den sich daraus ergebenden Notwendigkeiten zu erläutern. Die Entscheidung der Bundesregierung, Anfang 2008 der amerikanischen Bitte um Entsendung von Bundeswehreinheiten in den Süden Afghanistans nicht nachzukommen, war ein außenpolitischer Fehler. Der Hinweis von Bundesverteidigungsminister Franz Josef Jung, dadurch gefährde man den Erfolg im Norden, ist wenig überzeugend, denn die politische und militärische Verantwortung für das Gelingen des „Projekts Afghanistan“ ist auch geographisch unteilbar. Jüngst hat die Bundeswehr die Führung einer schnellen Eingreiftruppe im Norden Afghanistans übernommen und spätestens nach den Präsidentschaftswahlen in den Vereinigten Staaten im November 2008 wird man mit weiteren Anfragen militärischer Art konfrontiert werden. Will die Bundesregierung ihrer Forderung nach einer umfassenden Strategie und nach einer besseren Koordinierung innerhalb der NATO Nachdruck verleihen und im Bündnis nicht gänzlich ihre Glaubwürdigkeit verlieren, muss sie selbst eine Korrektur ihrer Position vornehmen und sollte zunächst einmal die Teilnahme Deutschlands an der aktiven Aufstandsbekämpfung – sprich den Kampfeinsatz von Bundeswehrsoldaten – als erforderliche Realität akzeptieren. Vor allem aber muss sich die Politik den deutschen Bürgern gegenüber endlich klar und offen über die tatsächliche Natur des Afghanistaneinsatzes äußern.

³⁶ Vgl. Thomas Ruttig, SWP-Studie „Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie“, Juni 2008

³⁴ Vgl. Focus, 14.07.08, USA: Krieg mit Heimvorteil

³⁵ Exkurs: Folgende persönliche Anmerkung zum diesbezüglichen öffentlichen Diskurs in Deutschland seien erlaubt, denn von einer sich an der Wirklichkeit orientierenden Debatte über den militärischen Einsatz in Afghanistan kann m.E. nach wie vor nicht die Rede sein. Im Juni 2008 hat Verteidigungsminister Jung nur zögernd bekannt gegeben, dass statt der bisher 3500 Mann starken Truppe künftig 1000 mehr Bundeswehrsoldaten in Afghanistan stationiert werden. Das klingt viel, ist angesichts der Erfordernisse vor Ort dennoch viel zu wenig. Man tut sich mit einer klaren außenpolitischen Linie schwer, insbesondere mit einem Afghanistaneinsatz der Bundeswehr. Jener wird von der deutschen Politik noch immer als „Friedenseinsatz“ Politischer Jahresbericht 2007/2008, Pakistan/Afghanistan

durch eine Überzentralisierung geprägt, die eine Demokratisierung staatlicher Strukturen hemmt. Der Präsident ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte, ernennt die Mitglieder des Kabinetts sowie des Obersten Gerichts, seit Mitte 2007 außerdem Funktionsträger auf subnationaler Ebene, wie Gouverneure und Polizeichefs. Und er bildet „unabhängige“ Kommissionen etwa für Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung. Einer derart weitreichenden Exekutivgewalt müsste eine entsprechend starke Legislative gegenüberstehen, um Amtsmissbrauch und Korruption einzudämmen. Davon kann jedoch keine Rede sein (siehe auch Parlament und politische Opposition).

Personalentscheidungen werden noch immer nach ethnischem Patronagedenken getroffen und inkompetente Amtsträger selbst dann nicht entlassen, wenn sie den politischen Prozess behindern. Sämtliche Haushaltsentscheidungen werden zudem in Kabul gefällt; die Provinzverwaltungen haben kaum legale, eigene finanzielle und personelle Ressourcen. Dies verschlechtert das ohnehin schon gespannte Verhältnis zwischen Zentral- und Provinzregierungen und begünstigt gleichzeitig Korruption und örtliche Klientelwirtschaft.³⁷ Über die Grenzen Kabuls und einiger Provinzhauptstädte hinaus besitzen Karzai und seine Regierungen nur in beschränktem Maße Autorität. Karzai hat das versucht, was Kabuls Machthaber schon immer getan haben: Abmachungen und Bündnisse mit all jenen Provinzkommandeuren und Regionalfürsten einzugehen, die in der Lage zu sein scheinen, ihre Gebiete unter Kontrolle zu halten und die Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen. Um so wichtiger war es für Karzai, mit zwei neuen Strategiepapieren zur weiteren Entwicklung Afghanistans Selbstbewusstsein zu demonstrieren. Rechtzeitig vor der Pariser Geberkonferenz im Juni 2008 (siehe auch weiter unten) wurden die beiden Fünfjahrespläne – Independent Directorate of Local

Governance (IDLG) und Afghanistan National Development Strategy (ANDS) – verabschiedet. Karzai forderte damit in Paris mehr Eigenverantwortung für die afghanische Regierung („government ownership“). Während er einerseits weiterhin um Subventionen wirbt, will er sich andererseits aus seiner politischen Abhängigkeit von den internationalen Gebern lösen, die bislang die Prioritäten der Strategie zur Entwicklung Afghanistans setzten. Ob es ihm tatsächlich gelingen wird, sich mit ANDS und IDLG seines Rufs als „Marionette der Geber“ zu entledigen, bleibt abzuwarten. In Paris musste er auch deutliche Kritik wegen seiner bisherigen Regierungsführung hinnehmen, die ihm innenpolitisch geschadet hat. Dennoch: Sein Beharren sich in seiner Personalpolitik nicht von außen beeinflussen zu lassen und an seiner bisherigen Praxis – „doing it the Afghan way“ – festzuhalten³⁸, lassen auf ein neues Selbstbewusstsein der Regierung Karzai und der afghanischen Elite schließen und darauf, dass Karzai weiterhin einen „afghanischen Typ“ von Herrschaft anstrebt, bei dem politische Parteien keine formale Rolle spielen. Wenn auch von der internationalen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, befindet sich Karzai darüber hinaus bereits seit Ende 2007 im Vorwahlkampf.³⁹

Ausblick auf Wahlen

Ein Kurswechsel der Regierung zu mehr demokratisch legitimierter Partizipation ist auch hinsichtlich der 2009 anstehenden Präsidentschaftswahlen und der nächsten Parlamentswahlen noch nicht zu erwarten. Selbst wenn es bei der derzeitigen Sicherheitslage fraglich ist, ob in vielen Provinzen überhaupt irgendeine „ordentliche“ Wahl abgehalten werden kann, hat Karzai bereits seine erneute Kandidatur für das Amt des Präsidenten

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd.

³⁹ Vgl. Citha Maass, SWP-Studie „Paradigmenwechsel in Afghanistan“, Mai 2008

angekündigt. Er behauptet zwar nicht, dass er der beste Präsident sei, doch er wolle eine Geschichte hinterlassen: die Geschichte einer demokratischen Führung.⁴⁰ Für eine Wiederwahl Karzais spricht zwar sein Amtsbonus, doch viele damalige Karzai-Wähler sind unzufrieden mit seinen Leistungen. In Kabuler Diplomatenkreisen ist kaum noch offene Unterstützung für Karzai zu hören. Als personelle Alternative wird der derzeitige Gouverneur der Provinz Nangahar, Gul Aga Sherzai, gehandelt. Er steht im Ruf, in seiner Provinz eine positive Entwicklung mit unkonventionellen Methoden voran gebracht zu haben und, im Gegensatz zu vielen anderen, sein Vermögen nicht durch Drogen- und Bestechungsgelder erworben zu haben. Sollte Zalmay Khalilzad antreten, sind seine Chancen ebenfalls nicht zu unterschätzen. Er genießt in Afghanistan eine breite politische Unterstützung. Auch Abgeordnete „aus der dritten Reihe“ haben bereits Erklärungen zu Gunsten Khalilzads vorbereitet.

Umstritten ist der Termin für die Parlamentswahlen. Während Karzai darauf drängt, die Parlamentswahlen mit Präsidentschaftswahlen 2009 gleichzeitig abzuhalten, ist derzeit eher mit einem Termin im Frühsommer 2010 zu rechnen. Beschlossen wurde dagegen bereits, dass die Parlamentswahlen wieder auf der Basis eines selten praktizierten Wahlsystems durchgeführt werden, des Single Non-Transferable Vote. Dies stellt eine reine Persönlichkeitswahl dar; Wähler können nicht offen mobilisiert werden, sondern bleiben in den von lokalen Gewaltherrschern geschaffenen Abhängigkeitsstrukturen. Das neue Parlament würde dadurch insofern geschwächt, als sich keine funktionsfähigen Fraktionen auf Parteibasis bilden können.⁴¹

⁴⁰ Interview mit Hamed Karzai, Der Spiegel, 23 / 2008

⁴¹ Citha Maass, ebd.

Parlament und politische Opposition

Ein besonderes Phänomen besteht darin, dass nach wie vor auch die Opposition in der Exekutive vertreten ist. Sie stellt beide Vizepräsidenten und mehrere Minister. Im Frühjahr 2007 formierten sich die Gegenspieler Karzais noch medienwirksam als „National United Front“⁴², doch ihr erklärtes politisches Ziel, den Sturz der Regierung Karzai, konnten sie nicht erreichen. Mit einer Art Doppelstrategie steht die einstige Nordallianz und jetzige Nationale Front (NF) dem Präsidentenlager dennoch als ernstzunehmender politischer Gegner gegenüber. Ansonsten verfügt der Präsident mit dem Präsidialbüro, dem Office for Administrative Affairs (OAA) und mehr als 40 Beratern über ein „unschlagbares“ Instrumentarium politischen Einflusses. Der Leiter des OAA ist in Personalunion auch Minister für Parlamentarische Angelegenheiten und seine Behörde dafür zuständig, bei wichtigen Abstimmungen im Parlament eine Pro-Karzai-Mehrheit zu organisieren. Insgesamt behandelt die Exekutive das Parlament als untergeordnetes Glied des Staates, was immer wieder zu Blockaden und Spannungen im beiderseitigen Verhältnis führt. Bereits seit mehr als einem Jahr zieht sich der Disput um Außenminister Rangin Dadfar Spanta hin, der formal noch immer nicht beigelegt ist.⁴³

Im April 2008 kam ein neuer Streit im Parlament bezüglich eines Gesetzesentwurfs für die nächsten Wahlen auf. Demnach sollte den Kuchis (afghanischen Nomaden) die Möglichkeit garantiert werden, im ganzen Land wählen zu dürfen, während jeder andere Bürger an seinen entsprechenden Wahlkreis gebunden ist. Ein solche Bestimmung verstößt jedoch gegen Artikel 22 der afghanischen Verfassung. Der Artikel besagt, dass keine ethnischen Gruppen einer anderen gegenüber bevorteilt werden darf. Nun sind die Nomaden

⁴² siehe auch Politischer Jahresbericht 2006/2007

⁴³ Ebd.

vorrangig Paschtunen, so dass alle nicht-paschtunischen Parlamentsmitglieder beschlossen haben, die parlamentarischen Sitzungen bis zur Sommerpause zu boykottieren.

Beide Beispiele verdeutlichen die Tatsache, dass nach wie vor, ob im Parlament oder in den stadtfernen Provinzen, Machtkämpfe auch entlang ethnischer Grenzen ausgefochten werden. Eine misslungene Demilitarisierung der im Bürgerkrieg entstandenen Milizen und ihre weitere illegale Aufrüstung tragen zur Entstehung alternativer Machtzentren zum staatlichen Gewaltmonopol bei. Diese einflussreichen Warlords sitzen heute in Regierung und im Parlament. Der Beschluss des Amnestiegesetzes für Kriegsverbrecher im vergangenen Jahr, die Beanspruchung höherer Entgelte und verschiedene Privilegien für Parlamentsmitglieder sowie viele ähnliche Sachverhalte untermauern das Misstrauen des Volkes in die eigene politische Führung nur noch mehr.

Reformierung des Polizei- und Justizsektors

Der Wiederaufbau und die Reformierung des Polizeisektors spielen eine Schlüsselrolle für das Funktionieren des afghanischen Staates. Die zivilen Polizeistrukturen waren 2001 vollständig zerstört. 2002 hatte Deutschland die Federführung beim Aufbau von Polizeistrukturen übernommen, wurde am 15. Juni 2007 jedoch von der EU-Polizeimission EUPOL AFGHANISTAN abgelöst. Polizei- und Rechtsexperten sollen die afghanische Regierung dabei unterstützen, die Polizeireform weiter zu entwickeln. Die bisherigen Ergebnisse hierbei sind keineswegs zufriedenstellend. Am 3. November 2007 sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel in Kabul weitere Hilfe für die Ausbildung der afghanischen Polizei zu, Deutschland verdreifachte daraufhin 2008 seinen Mitteleinsatz. Die EU-Mitgliedstaaten

beschlossen zudem, die Personalstärke der europäischen Polizeimission EUPOL zu verdoppeln.⁴⁴ Dennoch: Größere Fortschritte in diesem Bereich stehen wesentliche Hindernisse im Weg. Vor allem mangelt es an Zeit. Aufgrund des Ausfalls ganzer Generationen von Leistungsträgern durch Krieg und Auswanderung ist für die Polizei kaum qualifiziertes Personal vorhanden. Viele Auszubildende sind Analphabeten und die Bezahlung eines Polizisten nach der Ausbildung ist gering. Letzteres führt unweigerlich zu Korruption und hoher Fluktuation unter den Beschäftigten. Gerade Polizisten sind häufig die Zielscheibe von Sprengstoffattentaten. Am 6. Juli 2008 wurden bei einem Anschlag nördlich von Kundus zwei deutsche Polizeiausbilder und mehrere einheimische Personen. Im August 2007 starben drei deutsche Polizisten des Personen- und Objektschutzes der deutschen Botschaft, als sie auf dem Weg zu einem Training nahe Kabul auf einen Sprengsatz fielen. Ein weiterer, hemmender Faktor ist die Tatsache, dass die Ansätze in der Entwicklungspolitik der USA und der Europäer stark divergieren. Da die Polizeikräfte im sogenannten Aufstandsbekämpfungskonzept der Amerikaner eine wichtige Rolle einnehmen, setzen die USA mehr auf Quantität als auf Qualität bei der Ausbildung. Durch die schnellere, „unaufwendigere“ Ausbildung stehen in einigen Regionen zwar mehr Polizisten zur Verfügung, gleichwohl wird die afghanische Polizei auf diese Weise zu einer neuen Streitkraft für die Bekämpfung Aufständischer ausgebildet. Auf längere Sicht sollte sie jedoch ihre Rolle in einer demokratischen Gesellschaft wahrnehmen können, die Bürgernähe, rechtsstaatliche Prinzipien und ermittelnde Tätigkeiten einschließt.

Unmittelbar mit dieser Problemlage verknüpft ist auch die nur schleichend voranschreitende Reform des Justizsektors. Denn wie kann Polizeiarbeit effizient und glaubwürdig erfolgen, wenn es keine

⁴⁴ Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes, 11. 06. 2008

entsprechenden Gesetze, keine staatsanwaltlichen Ermittlungen, keine richterlichen Urteile gibt, durch welche Straftaten geahndet werden? Der Wiederaufbau und die Reform des Justizsektors fanden bislang nur mit schwacher Steuerung durch die zuständigen afghanischen Institutionen statt; die Koordination war unzureichend. Aber es gibt auch Fortschritte: Das Justizministerium erarbeitete zusammen mit der Generalstaatsanwaltschaft den Entwurf einer Gesamtstrategie für den Justizbereich (Justice for All). Die soll die Grundlage aller zukünftigen Reform- und Unterstützungsmaßnahmen im Justizbereich bilden. Im August 2007 wurde zudem ein neues Oberstes Gericht vom Parlament bestätigt. Wie diese umfassende Justizreform konkret im Rahmen der Afghanischen Nationalen Entwicklungsstrategie (ANDS) der Regierung umzusetzen ist, bleibt offen.

Situation der Frauen, Menschenrechte und Pressefreiheit

Erfreulich ist die anhaltende Entwicklung, dass viele Frauen den Mut haben, sich in der Öffentlichkeit zu engagieren. 2007 waren Frauen beispielsweise zu jeweils einem Viertel in beiden Kammern des Parlaments vertreten.⁴⁵ Leider hat sich die Verbesserung auf der politischen und teilweise auf der administrativen Ebene nicht in eine generelle Verbesserung der Lebenssituation von Frauen übersetzt. Auf dem Papier stehe Afghanistan sehr gut da, sagt Najia Zewari von der UNO-Frauenorganisation UNIFEM, „aber die alltägliche Realität sieht leider anders aus“. Es würden wieder mehr 9- und 10-jährige Mädchen verheiratet, und außerhalb Kabuls müssten praktisch alle Frauen über 13 die Burka tragen, Mädchen gingen dort nicht zur Schule. Niemand zähle die Entführungen, die Vergewaltigungen.⁴⁶ Die Benachteiligung von Frauen

war während der Taliban-Zeit extrem, aber das traditionelle Purdah-System hat Frauen sowohl zu früheren Zeiten aus dem öffentlichen Leben ferngehalten und grenzt sie auch heute noch aus. Trotz formal-rechtlicher Gleichstellung haben die meisten Frauen noch immer keinen Zugang zur Rechtsberatung und kaum zum Arbeitsmarkt. Schließlich hat auch die sich verschlechternde Sicherheitslage besonders für Frauen drastische Auswirkungen. Sie haben es immer schwerer, sich in der Öffentlichkeit zu bewegen. Die Begrenzung auf die eigene Wohnung und das familiäre Umfeld nimmt wieder zu.

Die Entwicklung der Pressefreiheit ist rückläufig., Der Präsident lehnte es im Dezember 2007 ab, ein entsprechendes Mediengesetz zu unterzeichnen, das die Pressefreiheit zumindest formal garantieren würde. Widersacher eines solchen Gesetzes sind vor allem ehemalige Warlords, die die Kontrollfunktion der Medien im Namen des „Respekts vor Islamischen Werten“ anfechten. Auch amerikanische Truppen behindern die Medien regelmäßig bei ihrer Berichterstattung – dies weniger aus Sicherheitsgründen, sondern vielmehr aus Besorgnis über den Ansehensverlust, der mit jeder publik gewordenen Tötung unschuldiger Zivilbevölkerung wächst.⁴⁷ Die Beschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit sowie die Menschenrechtsverletzungen gehen Hand in Hand. Ein prominenteste Beispiel verdeutlicht dies: Im Oktober 2007 wurde Sayed Parwez Kambaksh (23) inhaftiert, ein afghanischer Journalist und Student. Am 22. Januar 2008 wurde er von einem Provinzgericht in Nordafghanistan zum Tode verurteilt, eine Revisionsverhandlung bestätigte im Juli das Todesurteil. Ihm war vorgeworfen worden, den Islam beleidigt zu haben. Kambaksh hatte einen Internettext, der sich kritisch mit den Rechten der Frauen im Islam befasst, unter Kommilitonen verteilt.

⁴⁵ HDI-Statistics:
http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_AFG.html

⁴⁶ Der Spiegel, 22 / 2008

⁴⁷ Reporters without Borders, 2008 Annual Report

Das Verfahren fand ohne einen Anwalt und unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Zum Hintergrund erklärt Sayed Yaqub Ibrahim, Bruder des Verurteilten und ebenfalls Journalist: „Nach seiner Verhaftung durchsuchte der Inlandgeheimdienst NDS mein Büro ohne richterlichen Beschluss. Ich hatte vorher kritisch über die Gewalttaten eines mit dem Geheimdienstchef befreundeten Warlords berichtet.“⁴⁸ Nationale und internationale Medienorganisationen, Diplomaten sowie die UN protestierten vergebens gegen das Urteil. Die Todesstrafe ist in Afghanistan nicht nur nicht abgeschafft, sondern wird auch zunehmend wieder vollstreckt. Erst am 8. Oktober 2007 wurden in einem Kabuler Gefängnis 15 Afghanen hingerichtet.

Wirtschaft und Drogenökonomie

Die Regierung ist nach wie vor nicht in der Lage, ihren Bürgern landesweit eine Mindestversorgung mit infrastrukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Basisdienstleistungen zu garantieren. Strukturelle Defizite in den Regierungsinstitutionen, Korruption und die sich verschlechternde Sicherheitslage erschweren weiterhin die Implementierung von Hilfsprogrammen und Maßnahmen für eine substantielle, wirtschaftliche Entwicklung.

Wirtschaftswachstum und Inflation

Im Finanzjahr 2007 (bis März 2008) wurde trotzdem ein wirtschaftliches Wachstum von 13,9 Prozent errechnet. Dies ist im Wesentlichen auf eine Regenerierung der landwirtschaftlichen Produktion nach der Dürre im Vorjahr zurückzuführen. Andererseits ist die Inflationsrate ebenfalls in den zweistelligen Bereich gestiegen. Hierfür sind vor allem die steigenden Preise für Kraftstoff- und Nahrungsmittelimporte verantwortlich zu machen. Dabei reflektiert der errechnete Jahresdurchschnitt (2007) von 9,8 Prozent nicht die Entwicklung des

rapiden Verfalls, denn im Dezember 2007 lag die Inflationsrate bei 17 Prozent.⁴⁹ Der öffentliche Haushalt wird etwa zur Hälfte aus externen Finanzhilfen bestritten. Leider wurden nur 4 Prozent der Mittel für infrastrukturelle Entwicklungen der Landwirtschaft verwendet, von der jedoch 75 Prozent der Bevölkerung leben. Während man sich auf den Anbau von Exportkulturen orientiert (siehe auch Florierende Drogenwirtschaft), können fast zwei Drittel der Provinzen die Ernährung ihrer Bewohner nicht sicherstellen. Und so werden Nahrungsmittel zu steigenden Preisen aus Pakistan, China und dem Iran importiert.

Die weltweite Ernährungskrise hat auch vor Afghanistan nicht halt gemacht. Der Preis für Weizen und Weizenmehl, dem Grundnahrungsmittel für Afghanen, hat sich im Laufe des letzten Jahres um 200 Prozent verteuert.⁵⁰ Auch wenn das Pro-Kopf-Einkommen im letzten Jahr nominal weiter gestiegen ist⁵¹, leben noch immer etwa 60 Prozent unterhalb der Armutsgrenze und die Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere außerhalb Kabuls, ist aus eigener Kraft und ohne externe Unterstützung nicht in der Lage, ihre schwierige wirtschaftliche Situation zu verbessern. Die Arbeitslosenrate beträgt offiziell etwa 40 Prozent.

Hoffnung verspricht dagegen der im November 2007 abgeschlossene Aynak-Deal. Der staatliche Rohstoff- und Bergbaukonzern China Metallurgical Group erhielt dabei den Zuschlag, die Kupfervorkommen der größten Mine Afghanistans abzubauen. China setzte sich mit seinem Gebot in Höhe von 2,87 Milliarden Dollar gegen die Konkurrenz aus Kanada, USA, Russland und Großbritannien durch. Dies stellt die

⁴⁸ Interview mit Sayed Yaqub Ibrahim, Neues Deutschland, 12.06.2008
Politischer Jahresbericht 2007/2008, Pakistan/Afghanistan

⁴⁹ Asian Development Bank:
<http://www.adb.org/Afghanistan/default.asp>

⁵⁰ IRIN, the humanitarian news and analysis service of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<http://www.irinnews.org/Asia-Country.aspx?Country=AFG>

⁵¹ Konkrete Angaben schwanken stark je nach Informationsquelle: Die Afghanische Regierung schätzte eine Steigerung von 290 USD (2006) auf 310 USD (2007); Projektionen des IMF gaben dagegen 335 USD (2006) und 383 USD (2007) an.

bislang größte Direktinvestition in Afghanistan dar. Die Kupfervorkommen der Aynak-Mine, die südöstlich von Kabul liegt, werden auf rund 13 Millionen Tonnen geschätzt. Die afghanische Regierung rechnet mit bis zu 10 000 neuen Arbeitsplätzen.

Internationale Geberkonferenz in Paris

Am 12. Juni 2008 fand in Paris eine weitere internationale Geberkonferenz statt, die sich in den langen Prozess der Unterstützung für den Wiederaufbau Afghanistans seit 2001 einreichte. Dabei hat die internationale Gemeinschaft deutlich höhere finanzielle Zusagen versprochen als erwartet und sicherte Afghanistan insgesamt 21,4 Milliarden Dollar zu. Allein die USA machten für die nächsten zwei Jahre Hilfszusagen von 10,2 Milliarden Dollar. Seit Beginn des Wiederaufbaus sind bereits 15 Milliarden Dollar Hilfszahlungen nach Afghanistan geflossen – die in Paris gezogene Zwischenbilanz fiel trotzdem eher enttäuschend aus. Spitzenvertreter der Gebergemeinschaft machten deutlich, dass die afghanische Zentralregierung mehr Verantwortung übernehmen und Engagement zeigen müsse. Die Regierung hätte innerhalb der nächsten zwei Jahre vieles zu verbessern – sonst verliere sie das Vertrauen des Westens endgültig. Von Präsident Hamid Karzai forderte man „deutliche Zeichen“, ein „entschiedenes Vorgehen gegen Korruption und Rechtlosigkeit“ und regelmäßige Überprüfungen der Mittelverwendung.⁵² Fairerweise ist die bisher enttäuschende Bilanz nicht allein der afghanischen Regierung anzulasten. Dass die Hilfe kaum an den richtigen Stellen ankommt, liegt auch an strukturellen Defiziten der Geber. Nach 2001 gab es unter den internationalen Akteuren keine einheitliche Strategie für den Wiederaufbau und wurden entsprechende Ziele nur ungenau formuliert. Infolge dessen sind einzelne Akteure je nach eigenen Prioritäten und Interessen tätig geworden. Bis heute ist daraus keine

konsistente Politik erwachsen, häufig mangelt es an Kommunikation und Koordination unter den internationalen Akteuren selbst.

Darüber hinaus kritisiert ACBAR – eine Agentur von rund 100 afghanischen und ausländischen NGOs, die mit eben jener Koordination von Hilfe für das Land beschäftigt ist –, dass von den 15 Milliarden Dollar, die bisher an Hilfgeldern zur Verfügung gestellt wurden, mindestens 40 Prozent in Form von Aufträgen oder Löhnen für Berater und Helfer in die Geberländer zurückgeflossen seien. Dies verstärkte die im Lande verbreitete Meinung, dass von den Geldern aus dem Ausland vor allem die Ausländer selbst sowie eine kleine Schicht korrupter Afghanen profitieren, während die Masse der Bevölkerung sich selbst überlassen bleibt. Auf diesem Boden gedeihe der Einfluss der Taliban, die mit ihren Terroranschlägen das Land destabilisieren und den demokratischen Erneuerungsprozess torpedieren.⁵³ In jedem Fall ist langfristig nur dann eine positive und der Bevölkerung zu gute kommende wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen, wenn die Regierung wesentliche strukturelle Reformen durchsetzen kann. Die beiden größten Hindernisse für den Aufbau einer tragfähigen Wirtschaft dürften jedoch in der instabilen Sicherheitslage und der florierenden Drogenökonomie liegen – und beide sind nicht unabhängig von einander zu betrachten.

Entwicklungshemmnis: Florierende Drogenwirtschaft
Der Anbau von Schlafmohn, die Herstellung von Rohopium und der illegale Handel damit stellt in Afghanistan ein zentrales Hemmnis für den Aufbau einer legalen Wirtschaft sowie der Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen dar. Der Drogenanbau und –handel ist eine wichtige Finanzquelle für lokale Machthaber, Warlords und Taliban, die in Interessenallianzen mit Drogenbaronen ihre informelle Kontrolle über ganze Provinzdistrikte

⁵² BBC, South Asia, 12.06.2008

⁵³ www.acbar.org/display.php

ausbauen und sichern. Im „Kampf gegen den Terror“ wurde dem direkten Zusammenhang zwischen florierender Drogenökonomie und sich verschlechternder Sicherheitslage lange Zeit nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Seit dem Sturz der Taliban 2001 ist die Opiumernte fast jedes Jahr reicher ausgefallen. 2007 wurden in Afghanistan 8200 Tonnen Rohopium produziert, dies waren noch einmal 34 Prozent mehr als im Vorjahr. Damit deckt Afghanistan weiterhin 92 Prozent der weltweiten Opiumproduktion ab. Bedenklich ist auch, dass die Weiterverarbeitung zu Morphin und Heroin innerhalb Afghanistans immer stärker zunimmt. 2007 lag die Produktion bei schätzungsweise 666 Tonnen. Etwa 3,3 Millionen Menschen leben vom Mohnanbau, dies entspricht fast 10 Prozent der Gesamtbevölkerung. Angesichts mangelnder Alternativen der ansonsten eher desolaten Wirtschaftslage ist es fast verständlich, wenn sich Menschen dafür entscheiden, mit dem Anbau von Opium etwa zehn Mal so viel zu verdienen als mit dem Anbau von Weizen. !⁵⁴

Die Ratlosigkeit im Kampf gegen die Drogenwirtschaft ist groß. Die ISAF muss tatenlos zuschauen, denn sie besitzt nicht das Mandat aktiv gegen den Drogenanbau vorzugehen. Aus Bedenken, die Zivilbevölkerung gegen die ausländischen Einsatzkräfte aufzubringen, hatte man recht früh vereinbart, dass Afghanistan selbst, ohne Beteiligung der NATO, für den Antidrogenkampf zuständig ist. Trotz mehrfacher Ankündigung durch die USA wurden bislang keine Sprühaktionen zur großflächigen Vernichtung der Opiumernte durchgeführt. Eine solche Vorgehensweise wäre auch sehr kurz gedacht. Denn abgesehen von den ökologischen Schäden durch den massiven Einsatz von Chemikalien, dürfte die Vernichtung der Ernte im besten Fall den Mohnbauern und ihren dann arbeitslos gewordenen Lohnarbeitern jegliche Existenzgrundlage nehmen und sie nur weiter in die

Arme der Neo-Taliban und die Abhängigkeit von lokalen Warlords treiben. Der Drogenanbau und -handel ist in Afghanistan eng mit Fragen politischer und militärischer Macht sowie mit der Korruption verknüpft. Die Haupthändler verfügen häufig über sehr gute Kontakte in die Politik und können so ihre kriminellen Aktivitäten absichern.

Afghanische Armee und Polizei sind mit der Aufgabe, die florierende Drogenökonomie zu bekämpfen, weitgehend überfordert. Zwar wurden 2007 bei sogenannten „Ausrottungs“-Aktionen (Eradication) über 19 000 Hektar Mohnbepflanzung vernichtet, allerdings gleicht dies nicht einmal die Ausweitung der Anbauflächen von 165 000 Hektar (2006) auf 193 000 Hektar (2007) aus.⁵⁵ Immerhin konnte erreicht werden, dass 2007 in 13 der 34 Provinzen kein Mohn angebaut wurde, 2006 waren es nur 6 Provinzen. Doch bei gleichzeitiger Steigerung der Gesamtanbaufläche (siehe oben) stellt dies lediglich eine regionale Verschiebung des Problems dar. Der Großteil des Opiums – 2007 waren es 70 Prozent – wird in den Südlichen Provinzen produziert.⁵⁶ Regionale Erfolge bei der Eindämmung des Drogenanbaus hängen eben im Wesentlichen von der Kooperationsbereitschaft lokaler Autoritäten, der Sicherheitslage vor Ort und der Gewinnspanne anderer landwirtschaftlicher Produkte ab. So oder so ist im Kampf gegen den Drogenanbau und -handel eine Strategie notwendig, die die Belange der ländlichen Bevölkerung berücksichtigt und so der wachsenden Aufstandsbewegung die Unterstützung entzieht. Vorschläge, den Anbau von Opium staatlich zu kontrollieren und für medizinische Zwecke zu lizenzieren, klingen attraktiv, bieten jedoch für Afghanistan keine Patentlösung. Unter den momentanen Umständen würde eine Legalisierung des Schlafmohnanbaus die Umwandlung Afghanistans in eine reine Drogenwirtschaft noch

⁵⁴ Alle statistischen Angaben aus: UNDCO: World Drug Report 2008
Politischer Jahresbericht 2007/2008, Pakistan/Afghanistan

⁵⁵ UNODC, 2008

⁵⁶ Ebd.

beschleunigen, denn gegenwärtig existieren keine wirksamen Kontrollmechanismen für eine lizenzierte Opiumwirtschaft.⁵⁷ Langfristig ist diese Idee sicherlich im Auge zu behalten. Doch zunächst müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, beispielsweise funktionierende Regierungsstrukturen nach rechtsstaatlichen Prinzipien.

Außenpolitik

Mit einer schwachen innenpolitischen Führung, die kaum in der Lage ist, über die Grenzen Kabuls hinaus zu regieren, und der Anwesenheit militärischer Truppen der Vereinigten Staaten und der NATO, ist es für Afghanistan geradezu unmöglich, eine unabhängige und souveräne Außenpolitik zu betreiben. Von daher muss sich im Folgenden auf eine kurze, eher deskriptive Darstellung der momentanen Beziehungen Afghanistans vor allem zu seinen direkten Nachbarstaaten sowie des Einflusses, den die Präsenz internationaler Truppen darauf hat, beschränkt werden.

Von großer Bedeutung ist die massive Verschlechterung des diplomatischen Verhältnisses zu Pakistan. Während Anfang August 2007 noch circa 650 Vertreter verschiedener Paschtunen-Stämme aus Afghanistan und Pakistan zu einer viertägigen Loya Jirga (Große Ratsversammlung) in der Hauptstadt Kabul zusammengekommen waren und ein gemeinsames Vorgehen gegen die Angriffe von Aufständischen forderten, war Pakistan nicht in der Lage, die dort verabredeten Schritte hinsichtlich des fortschreitenden Kontrollverlusts in den Stammesgebieten der an Afghanistan grenzenden Nordwestgrenzprovinz umzusetzen. Indien hat auch im letzten Jahr erfolgreich seine guten Beziehungen und Kooperationen mit Afghanistan ausgebaut. Indien leistet auch nach Einschätzung unabhängiger Institute die effektivste Wirtschaftshilfe⁵⁸ und

kanalisiert sie im Gegensatz zu anderen Geberländern ausschließlich über die afghanische Regierung. Dabei kann es an historische Verbindungen und ein traditionell gutes Verhältnis anknüpfen. Präsident Karzai studierte in Indien, führende Persönlichkeiten der früheren Nordallianz belassen heute noch ihre Familien in Indien in Sicherheit. Im Gegenzug zu Pakistans Engagement in Kaschmir hält sich Indien somit sicherheitspolitische Optionen an Pakistans Westgrenze offen und demonstriert dies auch mit der unverhältnismäßig hohen Zahl indischer Konsulate in den Ostprovinzen Afghanistans.

Wie bereits im Vorjahr analysiert, ist der afghanischen Außenpolitik an einer Normalität der Beziehungen zu Iran gelegen. Allerdings scheitert das in der Praxis an der von den USA dazu dominierten geopolitischen Einschätzung im Atomstreit und an neuen Verwicklungen mit der militanten Aufstandsbewegung.⁵⁹ In Abkehr von seiner Politik der neunziger Jahre, als der Iran die Nordallianz gegen die Taliban unterstützte, scheint Teheran heute Waffen an die Neo-Taliban zu liefern und al-Qaida-Kämpfern die Durchreise zu erlauben.⁶⁰ Der Iran bietet sich mit seinen Straßen- und Eisenbahnverbindungen, Pipelines und Tiefwasserhäfen als wirtschaftliches Transitland für Afghanistan an und steht damit in direkter Konkurrenz zu Pakistan. China hat ebenfalls Interessen in Afghanistan und sucht neue Wege für seine Importe und Exporte. In Kooperation mit Burma soll eine östliche und in Absprache mit Pakistan eine westliche Route geschaffen werden. Letztere aber führt in der Planung bisher über Afghanistan.

⁵⁷ Weltsichten 06 / 2008

⁵⁸ www.areu.org

⁵⁹ Vgl. Daily Times, 15.07.2008

⁶⁰ Vgl. dazu Ahmed Rashid, Fn. 9

4. Ausblick

Für beide Länder gestaltet sich die unmittelbare Zukunft schwierig. Sowohl Pakistan als auch Afghanistan sehen sich mit existentiellen Krisen konfrontiert, die angesichts ihrer gegenseitigen Abhängigkeiten einer schnellen Lösung unzugänglich erscheinen, andererseits aber keinen Aufschub mehr dulden. Dies trifft insbesondere für die Sicherheitslage im paschtunischen Gürtel des beiderseitigen Grenzgebiets zu. Dort muss schon in den nächsten Monaten ein Strategiewechsel in der Aufstandsbekämpfung geschafft werden, sonst drohen weitere irreversible Gebietsverluste der jeweiligen Zentralregierungen.

In Afghanistan wäre man für die nahe Zukunft wieder einmal geneigt, die kommenden 12 Monate als die entscheidenden für das Gelingen oder Nichtgelingen des extern unterstützten demokratischen Wiederaufbauprozesses zu bezeichnen, wenn dies nicht auch schon der analysierende Ausblick der Vorjahre gewesen wäre. „Die Stabilisierung Afghanistans gelingt nur mit seinen Nachbarn, nicht im Krieg gegen sie. Afghanistan darf nicht erneut zum Spielball fremder Mächte werden“, so endete der Bericht des Vorjahres. Genau dies scheint sich aber abzuzeichnen. Nachdem die prekäre Sicherheitslage bei allen Verantwortlichen der internationalen Gemeinschaft als vordringlich zu lösendes Problem angekommen ist, drohen militärische Fragen noch stärker als bisher die Agenda in und um Afghanistan zu dominieren. Dabei kann eine langfristige Strategie nur mit einer ebenfalls neuen entwicklungspolitischen Kursbestimmung von Erfolg gekrönt sein. Allerdings erfordert dies mehr Realitätsinn auf allen Seiten. Und die afghanische Eigenverantwortung muss durch gemeinsame Ausarbeitung der entwicklungspolitischen Programme gefördert werden. Die weiter verschärfte Sicherheitslage im Süden und Südosten Afghanistans verlangt mehr noch als in den Vorjahren

neue kreative Stabilisierungsansätze. Wie bereits angemahnt gilt es, umgehend ein politisches Gremium soweit zu ermächtigen, dass es als gleichwertiger ziviler Partner des NATO-Militärbündnisses politische Maßnahmen zur Vertrauensbildung und wirtschaftlichen Hilfe in Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung koordiniert.

In Pakistan bergen die über das im innenpolitischen Gezerre des ersten Halbjahres 2008 vernachlässigten Bemühungen um eine demokratische Konsolidierung, die stockende bis rückläufige Eindämmung religiös-extremistischer Gewalt und der reale Kontrollverlust in der Nordwestgrenzprovinz die Gefahr, mit dem Militär den bisher wichtigsten stabilisierenden Faktor im pakistanischen Machtgefüge wieder ins Spiel zu bringen. Dies auch vor dem Hintergrund eines sich durch eine desolante Wirtschaftslage verschärfenden gewaltbereiten Frustrationspotentials in der Bevölkerung. Allerdings haben die Ereignisse um die Ermordung von Benazir Bhutto und die darauf folgenden Gewaltausbrüche gezeigt, dass Militär und Sicherheitsapparat keine dauerhafte Stabilität im Land gewährleisten können und die Kontrolle über eine ausufernde Gewaltökonomie bereits verloren haben. Wenn zusätzliche Konfliktkonstellationen wie die separatistische Bestrebung in Baluchistan ungelöst bleiben, wird der föderale Zusammenhalt der vier Provinzen Pakistans gefährdet. Ein schleichender Staatszerfall ist mittelfristig sowieso nicht ausgeschlossen. Zusätzliche Brisanz erhält die gegenwärtige Krise im Inneren durch die Schlüsselstellung, die Pakistan in der Region außenpolitisch einnimmt. Wegen seiner Ambivalenz im Kampf gegen die Aufständischen in Afghanistan ist mit einer noch engeren Einmischung der USA in die pakistanische Antiterrorpolitik zu rechnen, die auch bei einem Präsidentenwechsel Ende 2008 in Washington die pakistanische Gesellschaftspolitik in höchste Anspannung versetzen wird.