

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

39/2007 · 24. September 2007



Afghanistan und Pakistan

Conrad Schetter

Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan

Matin Baraki

Nation-building in Afghanistan

Babak Khalatbari

Afghanistan unter dem Terror der Taliban

Andreas Rieck

Pakistan zwischen Demokratisierung und „Talibanisierung“

Christian Wagner

Außenpolitik Pakistans zwischen Kaschmir und Afghanistan

Joachim Betz

Hintergründe des anhaltenden indisch-pakistanischen Dialogs

Editorial

Der nach den Anschlägen vom 11. September 2001 begonnene „war on terror“ in Afghanistan und im Irak hat nicht zu den Ergebnissen geführt, die sich „der Westen“ unter Führung der USA erhofft hatte. Die Vertreibung der Taliban aus Afghanistan und der rasche Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein haben die Region nicht stabilisiert, sondern zu Chaos und Instabilität beigetragen.

Pakistan kommt im „Krieg gegen den Terror“ eine Schlüsselstellung zu. Das Land dient nicht nur der Terrororganisation Al Qaida, sondern auch den Taliban als Rückzugsgebiet. Seit der Erstürmung der „Roten Moschee“ in der Hauptstadt Islamabad wird Pakistan von Terroranschlägen radikaler Islamisten erschüttert. Hinzu kommt eine schwelende Verfassungskrise: Der Präsident und Militärmachthaber Pervez Musharraf will sich im Oktober vom Parlament zum Präsidenten wählen lassen. Doch seine Macht wird zusätzlich durch die angekündigte Rückkehr von Benazir Bhutto und Navaz Sharif, seiner Amtsvorgängerin und deren Amtsvorgänger, sowie durch das Oberste Gericht in Frage gestellt.

Nach einem internen Bericht der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan wird die Sicherheitslage im Land als „prekär“ eingestuft. Obgleich den Bericht ein positiver Grundtenor durchzieht, werden die grassierende Korruption und der blühende Drogenhandel als Haupthindernisse für den Aufbau einer effizienten Verwaltung genannt. Die Rückkehr der Taliban sowie deren Terroranschläge und Entführungen westlicher Experten haben zu Militäraktionen der Koalitionstruppen geführt, bei denen zahlreiche Zivilisten den Tod fanden. Diese zivilen Opfer haben nicht nur Unruhe in die Bevölkerung getragen, sondern auch die Regierung von Präsident Hamid Karsai weiter destabilisiert.

Ludwig Watzal

Conrad Schetter

Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan

Die militärische Intervention der von den USA geführten Coalition against Terrorism im Herbst 2001 sollte nicht nur das Taliban-Regime hinwegfegen und die Horte des Terrorismus beseitigen, sondern gleichzeitig

Conrad Schetter

Dr. phil, geb. 1966; Senior Research Fellow am Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn, Walter Flex-Str. 3, 53113 Bonn. c.schetter@uni-bonn.de

die Befriedung und den Wiederaufbau Afghanistans einleiten. Sechs Jahre später scheint Afghanistan von dieser Zielsetzung weit entfernt. Nicht nur erleben die Taliban ein Revival und kontrollieren bereits ganze Distrikte in Südafghanistan, sondern auch andernorts stellen die lokalen Gegebenheiten eine enorme Herausforderung für den Wiederaufbau und eine Modernisierung Afghanistans dar. So dominieren gegenwärtig lokale Macht- und Gewaltstrukturen das Land, die Analytiker gern als „Kriegsfürstentum“ umschreiben.¹ Diese lokalen Herrschaftsstrukturen sind hochdynamisch, folgen ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten und stehen modernen, auf Staatlichkeit basierenden Herrschaftsvorstellungen entgegen. Die wesentliche Ursache für die starke lokale Verortung von Macht und Gewalt in Afghanistan liegt darin begründet, dass eine staatliche Durchdringung Afghanistans niemals stattfand, ein staatliches Gewaltmonopol fehlt und der Staat im besten Falle eine Ressource für lokale Eliten darstellt.

Erosion der Staatlichkeit

Die afghanische Gesellschaft ist durch eine Reihe sich überlappender Solidaritätsbezüge geprägt: Dorfgemeinschaften, Clans, Stämme sowie religiös oder ethnisch definierte Ge-

meinschaften bilden die wichtigsten Identitäts- und Handlungsreferenzen. Diese vielgestaltigen, partikularistischen Gemeinschaftsorganisationen standen Staatsbildungsprozessen auf überlokaler Ebene stets entgegen. Erst das *Great Game* zwischen den imperialen Mächten hatte Ende des 19. Jahrhunderts zur Folge, dass Afghanistan als Pufferstaat zwischen Britisch Indien und Russland entstand.

Die Entwicklung des afghanischen Staats ist von Beginn an durch seine extreme Schwäche geprägt – vor allem, da ihm die wirtschaftlichen Ressourcen für einen selbst tragenden, etwa durch Steueraufkommen finanzierten Staatsbildungsprozess fehlten. Im Zuge des 20. Jahrhunderts entwickelte sich Afghanistan zu einem Rentierstaat, der finanziell von anderen Staaten (v. a. USA, Sowjetunion) abhängig war. Seit den 1950er Jahren stammten über 40 Prozent der Staatseinnahmen von auswärts, namentlich aus der Entwicklungshilfe.² Die staatliche Politik bestand darin, die Beziehungen zwischen den verschiedenen lokalen Führern und der bürokratischen Elite Kabuls in ein Gleichgewicht zu bringen; Zuwendungen wurden klientelistisch verteilt und die Lokalpotentaten in ein System von Pfründen und Posten eingebunden.³ Gleichzeitig stellte die Kluft zwischen Kabul und dem übrigen Land ein konstantes Spannungsfeld dar, das sich bis heute auf das politische Geschehen auswirkt. Dem Staat, der im urbanen Raum verankert war und der für eine politische Modernisierung eintrat, stand der ländliche Raum gegenüber, dessen traditionell segmentär organisierte Gesellschaft den von der Regierung aus-

¹ Mark Sedra, *Challenging the Warlord Culture, Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan*, Bonn International Center for Conversion (BICC Paper 25), 2002, in: <http://www.bicc.de/publications/papers/paper25/paper25.pdf> (17. 8. 2007); Conrad Schetter, *Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan*. Köln (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 4), 2004, in: http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/aipa030_4.pdf (17. 8. 2007).

² Vgl. Barnett Rubin, *Political Elites in Afghanistan: Rentier State Building, Rentier State Wrecking*, in: *International Journal of Middle Eastern Studies*, 27 (1992), S. 77–99; Andreas Wimmer/Conrad Schetter, *Putting State-formation First: Some Recommendations for Reconstruction and Peace-Making in Afghanistan*, in: *Journal for International Development*, 15 (2003), S. 525–539.

³ Vgl. Jan-Heeren Grevemeyer, *Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert*, Berlin 1990.

gehenden Impulsen misstraute. Während die städtischen Zentren, allen voran Kabul, zu Oasen der Staatlichkeit avancierten, konnte die Provinz- und Distriktverwaltung nur oberflächlich die ländlichen Strukturen verändern und wurde von der Mehrheit der im ländlichen Raum lebenden Bewohner als eine fremde, ja als eine feindliche Größe verstanden. Eine Identität oder gar Loyalität mit dem afghanischen Staat prägte sich daher kaum aus. Die Machtergreifung der kommunistischen Demokratischen Volkspartei Afghanistan im April 1978 führte zu einem offenen Bruch zwischen Staat und ländlicher Bevölkerung. Der Versuch der zahlenmäßig schwachen, überwiegend städtischen Parteimitglieder, dem System tribal und lokaler Autonomien ein Ende zu bereiten und durch radikal umgesetzte Reformen im Eilverfahren einen modernen Staat zu kreieren, rief im ganzen Land Aufstände der lokalen Eliten hervor. Mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen im Dezember 1979 verschärfte sich dieser Konflikt weiter und beschränkte den Handlungsradius der Regierung auf Kabul und einige Provinzstädte.

Eines der wesentlichen Ergebnisse der seit 1979 tobenden Kriege in Afghanistan ist, dass die embryonalen staatlichen Strukturen, die während des 20. Jahrhunderts zumindest in den Städten aufgebaut worden waren, auf allen Ebenen zerfielen. Neben der nahezu kompletten physischen Zerstörung der Infrastruktur ist vor allem die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols zu nennen. Ausschlaggebend hierfür war, dass die afghanische Regierung sich im Verlauf der 1980er Jahre immer weniger auf die reguläre Armee verlassen konnte, da diese sich im Kampf gegen den Widerstand als ineffektiv erwies und durch eine hohe Deserteursrate geschwächt war. Daher trat der afghanische Staat das Gewaltmonopol an lokal, tribal oder ethnisch organisierte Selbstverteidigungsfronten oder Milizen ab, die sich als weitaus effektiver erwiesen. Im Laufe des Krieges wurden einige Milizen sogar zu regulären Armeeeinheiten aufgewertet; so wurde etwa die berüchtigte Jauzjan-Miliz von Rashid Dostum zur 53. Infanterie-Division erhoben. Zudem kontrollierten diese Milizen auch verstärkt lokale Sicherheitseinheiten wie Polizei und Geheimdienst und übernahmen zivile Verwaltungsaufgaben.¹⁴

¹⁴ Vgl. Antonio Giustozzi, *War, Politics, and Society in Afghanistan 1978–1992*, London 2000.

Doch auch die Mujahidin, welche 1992 in Kabul einmarschierten und der kommunistischen Herrschaft ein Ende bereiteten, waren nicht in der Lage, das staatliche Gewaltmonopol wiederherzustellen. Denn auch die Mujahidin-Parteien verfügten nur über geringen Einfluss auf ihre Kampfverbände, die in gleicher Weise wie die regierungsnahen Milizen eigenständig operierten, über eine hohe Autonomie verfügten und ihre Kampfkraft meistbietend verkauften. Ohnehin waren bereits in den 1980er Jahren pragmatische, kurzfristige Vorteile für die Allianzpolitik wichtiger als ideologische Nähe und Distanz. Kampfverbände und Milizen wechselten häufig je nach politischer Großwetterlage und finanziellen Anreizen die Seiten. Ihr wesentliches Ziel war es, den eigenen Solidarverband am besten gegenüber äußeren Eingriffen zu schützen.

Angesichts willkürlicher Gewalt und Entzignung gewannen lokale Solidarverbände als Schutzbündnisse für das alltägliche Überleben an Bedeutung. Gerade der Schutz der Frauen, dem in den patriarchalisch ausgerichteten afghanischen Gemeinschaften als Ausdruck der männlichen Ehre eine herausragende Bedeutung zukommt, diente häufig als wichtiges Argument für die Existenzberechtigung der Milizen.¹⁵

In den 1990er Jahren lösten diese lokal gebundenen Macht- und Gewaltstrukturen die staatliche Gewaltkontrolle vollkommen ab. Während es in einigen Regionen wie Nord- und Westafghanistan Rashid Dostum oder Ismail Khan noch vermochten, über eine Divide-et-impera-Politik verschiedene Kommandeure in eine persönliche Abhängigkeit zu bringen, konzentrierten sich in Regionen, in der eine segmentäre, tribale Gesellschaftsorganisation vorherrschte, wie in Süd- und Ostafghanistan, Gewaltstrukturen auf Dorf- oder Talschaftsebene. Das Fehlen von Staatlichkeit bedingte zudem, dass seit den späten 1980er Jahren Wirtschaftsweisen – z. B. Abholzung von Wäldern, Schmuggel, Menschenhandel –, die von dem Fehlen staatlicher Kontrolle profitierten, an Bedeutung gewannen. Vor allem stieg Afghanistan zum wichtigsten Opiumerzeuger auf. So werden seit Mitte der 1990er Jahre jährlich 75 bis 95 Pro-

¹⁵ Vgl. Barnett Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, New Haven 1995.

zent des globalen Rohopiiums in Afghanistan produziert. Gerade in den Drogenhauptanbaugebieten wie in den Provinzen Hilmand, Nangarhar oder Badakhshan sind daher die Macht- und Gewaltstrukturen der äußerst lukrativen Drogenökonomie untergeordnet.¹⁶

Die Taliban, die 1996 die Macht über Kabul übernahmen, vermochten es – zumindest in der äußeren Darstellung der Bewegung – kurzzeitig, der lokalen Zersplitterung des Landes entgegenzuwirken. Jedoch wurde mit dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes im Herbst 2001 die Fragmentierung Afghanistans erneut offensichtlich. Das Land zerfiel in eine Vielzahl räumlich kaum fixierbare Herrschaftsgebiete, die von unzähligen Kommandeuren, Drogenbaronen, Stämmen und religiösen Würdenträgern regiert wurden. Bis heute vermag es die afghanische Regierung kaum, ihre Kontrolle über Kabul und die Provinzstädte hinaus auszudehnen, weshalb Präsident Hamid Karzai von Spöttern als „Bürgermeister von Kabul“ bezeichnet wird. Kaum gibt es eine staatliche Präsenz in Form von Polizisten oder Beamten in den ländlichen Distrikten, in denen das Gros der afghanischen Bevölkerung lebt.

So entziehen sich bis heute die ländlichen Regionen der staatlichen Kontrolle. Jedoch sind die lokalen Macht- und Gewaltstrukturen recht facettenreich und reichen von gelegentlichen Selbstverteidigungsfronten und Ordnungstrupps auf Dorf- oder Stammesebene bis hin zu hoch professionellen Milizen, Privatarmeen, Gangs, kriminellen Banden und militanten Oppositionsgruppen; Letztere werden in der Regel unter dem Begriff „Taliban“ zusammengefasst. Im Folgenden soll anhand von drei Beispielen gezeigt werden, dass sich in verschiedenen Regionen Afghanistans ganz unterschiedliche Macht- und Gewaltstrukturen ausprägen.¹⁷

¹⁶ Vgl. ders., *The Political Economy of War and Peace in Afghanistan*, in: *World Development*, 28 (2000) 10, S. 1789–1803; Conrad Schetter, *The „Bazaar Economy“ of Afghanistan*, in: Christine Noelle-Karimi/Conrad Schetter/Reinhard Schlagintweit (Hrsg.), *Afghanistan – A Country Without a State?*, Frankfurt/M. 2002, S. 109–127.

¹⁷ Eine ausführliche Darstellung der Beispiele findet sich in: Conrad Schetter/Rainer Glassner/Masood Karokhail, *Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2007) 2, S. 136–152.

In Paktia, einer Provinz im Südosten Afghanistans, leben vornehmlich paschtunische Stämme. Diese umfassen meist nur wenige Tausend Mitglieder und siedeln jeweils in einem eigenen Stammesterritorium. Die Identität mit dem Stamm stellt das zentrale Merkmal für die Bevölkerung dar. Das Paschtunwali, der Ehren- und Rechtskodex der Paschtunen, ist für alle Stammesmitglieder bindend, wenngleich seine Inhalte von Stamm zu Stamm graduell abweichen.¹⁸ Grundlegender Gedanke des Paschtunwali ist, dass sämtliche männlichen Stammesmitglieder den gleichen Status einnehmen und die Autonomie des Stammes oberste Priorität genießt. Entsprechend dieser Vorstellungen werden Entscheidungen im Konsens getroffen, indem eine Stammesversammlung (Jirga) in Konfliktfällen vermittelt und über den Einsatz von Gewalt entscheidet. Auch bedingt das Paschtunwali, dass politische Führerschaft stark umstritten ist, da die herausragende Stellung eines Stammesmitglieds vom Stamm nur temporär geduldet wird. Dies erklärt etwa, weshalb sich in Paktia kein von den Stämmen unabhängiges Kommandeurswesen längerfristig herausbilden konnte. Führerschaft benötigt stets eine Legitimierung durch den Stamm. Die Stämme verfügen auch über eigene Polizeieinheiten, die so genannten Arbaki. Diese werden von den Stämmen je nach Bedarf ausgehoben, um die Entscheidungen der Stammesräte umzusetzen. Die Aufgaben der Arbaki reichen von der Kontrolle des Stammesterritoriums, dem Schutz von Stammesressourcen (Wälder, Weiden) bis hin zu Kampfhandlungen und dem Niederbrennen von Häusern verstoßener Stammesmitglieder. Die Abgrenzung zwischen Stamm und Staat verläuft zudem in Paktia eindeutig: So dulden die Stämme keine staatliche Intervention in Stammesangelegenheiten, sprechen aber dem Staat durchaus eine Existenzberechtigung außerhalb der Stammesgebiete zu. Im Unterschied zu anderen Regionen Afghanistans betrachten die Stämme zudem staatliche Ämter nicht als begehrenswerte Ressourcen. Wenngleich der Einfluss des Staats auf die Stämme recht schwach ist, stellen ausgerech-

¹⁸ Vgl. Willi Steul, *Paschtunwali. Ein Ehrenkodex und seine rechtliche Relevanz*, Wiesbaden 1981.

net die Arbaki ein Feld der Kooperation zwischen Stamm und Staat dar. So finanzieren die Gouverneure von Paktia seit den vergangenen Jahren bei allen Stämmen den Kern der Arbaki, wenngleich deren Kontrolle bei den Stammesräten liegt. Insgesamt ist Paktia also durch recht intakte, tribal legitimierte Macht- und Gewaltstrukturen gekennzeichnet.

Die Situation in der nordöstlichen Provinz Kunduz unterscheidet sich in nahezu allen Belangen von der in Paktia. Verschiedene Migrationswellen und eine gesteuerte staatliche Siedlungspolitik bedingten die Ansiedlung unterschiedlicher ethnischer Gruppen im 19. und 20. Jahrhundert, so dass sich heutzutage die kulturellen Identitäten häufig von Dorf zu Dorf unterscheiden. Auch fehlen in Kunduz gruppenübergreifende Ordnungsvorstellungen wie das Paschtunwali in Paktia. Dementsprechend konzentrieren sich die Machtstrukturen vornehmlich auf Mikrokosmen wie Dörfer, Talschaften oder Kanalläufe. Allein in Regionen, in denen sich Großgrundbesitz ausprägen konnte (z. B. Imam Sahib), vermögen es lokale Eliten, ganze Landstriche zu kontrollieren. Im Unterschied zu Paktia bildete sich in Kunduz ein starkes Kommandeurswesen aus, das sich im Laufe des Afghanistankrieges entwickelt hatte. So liegt auch noch heute vielerorts die Macht in den Händen kampferprobter Kommandeure, wenngleich Waffen selten offen zur Schau gestellt werden. Auch sind diesen Kommandeuren durch die lokalen Gemeinschaften nur bedingt Grenzen gesetzt, so dass sie recht eigenständig Entscheidungen fällen können. Ihre Macht basiert daher häufig auf ihrer Waffengewalt und auf ihren politischen Netzwerken. So sind viele Kommandeure, wie für ganz Nordafghanistan typisch, meist aufgrund ihrer ethnischen Ausrichtung mit regionalen Kriegsfürsten wie Rashid Dostum, Mohammad Daud oder Gulbuddin Hekmatyar verbunden. Im Unterschied zu Paktia stellt in Kunduz der Staatsapparat eine wichtige Ressource für die Legitimation lokaler Eliten dar. So erhoffen sich diese von der Ausübung eines staatlichen Amtes eine allgemeine Anerkennung ihrer Sonderstellung. Diese Vermischung von Staatsapparat und Milizenwesen führt dazu, dass die lokale Bevölkerung in Kunduz die Polizei nicht von ungefähr als „Privatmilizen in Uniform“ wahrnimmt.

Die Macht- und Gewaltstrukturen in der südafghanischen Provinz Kandahar zeigen ein anderes Bild. Zwar leben in Kandahar wie in Paktia fast ausschließlich paschtunische Stämme. Diese sind jedoch im Unterschied zu Paktia in großen Stammesverbänden organisiert, und ihre Siedlungsgebiete sind über ganz Südafghanistan verstreut. Auch sind die Stämme aufgrund vorherrschender Großgrundbesitzstrukturen weitaus stärker hierarchisch organisiert und werden von wenigen Elitefamilien beherrscht. So kristallisierten sich in Kandahar wenige, äußerst einflussreiche Machthaber (z. B. Wali Karzai, Gul Agha Shirzai) heraus, die jeweils über Großgrundbesitz verfügen, einen Stamm repräsentieren, eigene Milizen befehligen und ein staatliches Amt ausüben. Diese hierarchischen Machtstrukturen werden von dem Anti-Terrorkampf und von der Drogenökonomie stark beeinflusst. Die Taliban stellen in Kandahar weitaus weniger eine geeinte militante islamistische Bewegung dar als lose miteinander verbundene Kampfverbände.

Der Begriff Taliban ist zudem geradezu Ausdruck eines Lifestyles gewaltsamen Protests, der gerade bei der verarmten Stammesunter-schicht auf Zustimmung stößt. Wenngleich je nach lokalem Kontext die Beweggründe für den Anschluss an die Taliban variieren, so geht es meist um die Aufrechterhaltung der lokalen Autonomien sowie um die Herstellung von Sicherheit und Gerechtigkeit, die die Bevölkerung durch den afghanischen Staat und die Operation Enduring Freedom gefährdet sehen. Während die Taliban eher die hierarchischen Machtstrukturen herausfordern, verstärkt die Drogenökonomie, die in Kandahar eines ihrer wesentlichen Zentren hat, eher die herrschenden Macht-konstellationen. Denn die Drogenökonomie ist von solch wirtschaftlicher Bedeutung, dass nahezu alle Machthaber, ob auf Seiten der Regierung oder auf Seiten der Taliban, in diese involviert sein müssen, wenn sie ihren Einfluss auf die lokale Politik wahren wollen. Die gewaltsame Anti-Drogenkampagne, die die internationale Gemeinschaft gemeinsam mit der afghanischen Regierung in Kandahar durchführte, bedingte zudem, dass Bauern und Händler sich verstärkt den Taliban zuwendeten, da diese bislang nicht gegen die Drogenökonomie vorgingen.

Lokale Ordnung

Die drei dargelegten Beispiele zeichnen ein recht uneinheitliches Bild lokaler Macht- und Gewaltkonstellationen, das dem immer wieder einheitlich skizzierten Bild von Kriegsfürsten widerspricht. So existieren in einigen lokalen Gemeinschaften Verfahren, über die die Machtstrukturen immer wieder eine Legitimierung erfahren, während in anderen Gemeinschaften Machthaber über einen großen Entscheidungsspielraum verfügen. Auch die Abgrenzung hin zum Staat verläuft sehr unterschiedlich; mal ist eine klare Abgrenzung auszumachen, mal übernehmen lokale Eliten staatliche Ämter zur eigenen Legitimation, politischen Absicherung oder Selbstbereicherung. Schließlich zeigen die Beispiele, dass gesellschaftliche (z. B. Stammesgesellschaft) und ökonomische (z. B. Drogenökonomie, Großgrundbesitz) Faktoren wie auch externe Interventionen (z. B. Kampf gegen den Terror) für die Ausgestaltung der lokalen Ordnung eine wichtige Rolle spielen. So kann für Afghanistan „ein horizontales Gefüge konkurrierender, regionaler, und lokaler Sicherheitsherrschaften“ konstatiert werden.¹⁹

Frapperend ist die starke Lokalität der Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan. Aufgrund der faktischen Abwesenheit des Staatswesens und der Stärke partikularer Interessen konnten sich bis heute längerfristig kaum distrikt- oder provinzübergreifende Herrschaftsformen durchsetzen. Selbst die Macht regionaler Größen wie Rashid Dostum, Gul Agha Shirzai, Ismail Khan oder Mohammad Mohaqeq baut auf sehr instabilen Patronageverbindungen auf. Wenngleich diese Führer über Heiratsverbindungen und über die Kanalisierung von Ressourcen bemüht sind, ihre Klientel an sich zu binden, wechseln lokale Kommandeure und Milizen nicht selten die Seiten, spielen mit ihren Loyalitäten und verhindern damit die Konzentration physischer Gewalt auf überlokaler Ebene. Selbst die Taliban-Bewegung, die in der westliche Berichterstattung immer wieder als homogener Block erscheint, steht gegenwärtig vor dem Problem, dass die lokalen Kampfverbände ihre eigenen Ziele verfolgen, die eher in der Aufrechterhaltung der lokalen

¹⁹ Trutz von Trotha, Der Aufstieg des Lokalen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2005) 28–29, S. 32–38.

Autonomie als in der Durchsetzung eines radikalen islamistischen Programms liegen. Jedoch bedeutet diese Lokalität von Herrschaft nicht, dass Afghanistan in voneinander völlig abgeschottete Mikrokosmen zerfällt. Ganz im Gegenteil sind viele afghanische Clans – gerade durch die Umwälzungen des Krieges – im ganzen Land und selbst über die Grenzen Afghanistans hinaus nach Pakistan und Iran hin gut vernetzt. So schließen familiäre Überlebensstrategien Arbeitsmigration an den Golf und in die Nachbarländer genauso ein wie Heiratsverbindungen in umliegende Dörfer, nach Kabul oder Peschawar. Die Lokalität von Herrschaft bedeutet daher nicht eine völlige Abschottung von Gemeinschaften, sondern beinhaltet stets ein supralokales Beziehungsgeflecht.

Obleich sicherlich einzelnen Anführern eine enorme Machtfülle zuwächst, ist für das Verständnis der lokalen Macht- und Gewaltstrukturen entscheidend, diese nicht als Ausdruck von Anarchie und Chaos zu werten. So bedeutet das Fehlen von Staatlichkeit nicht, dass ein institutionelles Vakuum auf lokaler Ebene vorherrscht. So lässt sich ein dichtes Netz aus Spielregeln und Arrangements erkennen, das eine soziale Ordnung auf lokaler Ebene entstehen lässt. Nicht nur in den Stammesgebieten, sondern auch in allen anderen Regionen findet sich etwa eine hohe Dichte und Komplexität an lokalen Institutionen, die trotz des anhaltenden Krieges weiterexistieren und das Zusammenleben regeln; die gemeinschaftliche Nutzung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Land oder Weiden wird allorts durch stark ausdifferenzierte Mechanismen geregelt; genauso spielen Ältestenräte, spirituelle Würdenträger (*malang*, *pir* etc.) und spezifische lokale Traditionen für das gemeinschaftliche Zusammenleben eine wichtige Rolle.

Auch Macht- und Gewaltstrukturen sind häufig an die Gemeinschaft rückgekoppelt. Die Gefolgschaft eines Kommandanten rekrutiert sich in der Regel aus dem gleichen Dorf oder Stamm und fußt auf engen verwandtschaftlichen, tribalen oder Klientelbeziehungen. Diese Bindungen bilden den sozialen Leim zwischen Anführer, Gefolgschaft und lokaler Gemeinschaft. Materieller Ausdruck dieser Solidaritätsbeziehungen ist, dass ein Teil der eingenommenen Zölle und Beute an die Solidaritätsverbände weitergeleitet

wird; Überfälle und Raubzüge erfolgen gegen Menschen, zu denen man keine Beziehungen unterhält (etwa an Überlandstraßen) oder mit denen man verfeindet ist.¹⁰

Hier schließt sich an, dass ein längerfristiger Machterhalt an einen Legitimationsnachweis gebunden ist. Diese Legitimation kann neben der bloßen Waffengewalt über eine spirituelle Führerschaft oder aber über religiöse, ethnische oder tribale Repräsentation hergestellt werden, aber auch über die Einnahme staatlicher Ämter oder über die Erfüllung gesellschaftlicher Idealbilder. Rashid Dostum etwa gilt als der Prototyp eines *warlord*, den man bei Kämpfen in der ersten Reihe findet; er erfüllt das Ideal des „unerschrockenen Kriegers“; dagegen hält Ismail Khan das Bild des „guten Emirs“, der für seine Klientel sorgt, aufrecht. Daher passt auf Afghanistan auch nicht das Bild des Kriegsfürsten, der die Bevölkerung ausbeutet und Gewinne auf einem Schweizer Bankkonto anhäuft. So streben die Kommandeure in erster Linie nach gesellschaftlichem Prestige, das sich aus ihren Netzwerkbeziehungen ergibt. Daher investieren sie ihre Einkünfte in umfangreiche Patronagebeziehungen. Zudem sind die lokalen Gemeinschaften kaum durch eine funktionale Gliederung oder Arbeitsteilung gekennzeichnet. Ganz im Gegenteil sind Machthaber daran interessiert, möglichst viele Funktionen auf sich zu vereinigen. So ist ein Kommandeur niemals nur militärischer Anführer, sondern gleichzeitig auch Stammesoberhaupt, Mullah, Geschäftsmann oder Patron. Die Kontrolle über physische Gewalt ergibt sich daher nicht allein aus militärischen Fähigkeiten, sondern auch aus dem gesellschaftlichen Kontext.¹¹

¹⁰ Zu den lokalen Ordnungen in Afghanistan vgl. C. Schetter (Anm. 1); Katja Mielke/Rainer Glassner/Conrad Schetter/Nasratullah Yarash, 2007 (ZEF Amu Darya Series 7), in: http://131.220.109.9/fileadmin/webfiles/downloads/projects/amudarya/publications/ZEF_Amu_Darya_Series_7.pdf (17. 8. 2007); Christine Noelle-Karimi, Village Institutions in the Perception of National and International Actors in Afghanistan, 2006 (ZEF Amu Darya Series 1), in: http://131.220.109.9/fileadmin/webfiles/downloads/projects/amudarya/publications/ZEF_Amu_Darya_Series_1.pdf (17. 8. 2007); Ana Pejcinova, Afghanistan: Creation of a Warlord Democracy, Budapest 2006, in <http://www.volny.cz/apejcinova/Theses/Afghanistan/1frontpage.htm> (17. 8. 2007).

¹¹ Vgl. Antonio Giustozzi, *Respectable Warlords? The Transition from War to All Against All to Peaceful*

Gleich von Beginn der militärischen Intervention an erkannte die internationale Gemeinschaft in dem undurchsichtigen Geflecht lokaler Macht- und Gewaltkonstellationen – was unter dem Begriff des Kriegsfürstentums zusammengefasst wurde – die größte Herausforderung für die Stabilisierung und den Wiederaufbau des Landes. Jedoch fehlte eine Strategie oder gar Zielsetzung, wie mit diesen lokalen Herrschaftsstrukturen umzugehen ist. Daher legten die internationalen Akteure wie die afghanische Regierung eine hohe Inkonsistenz im Umgang mit diesen an den Tag. Das Repertoire reichte von einer militärischen Bekämpfung über eine bloße Negierung bis hin zu Kooperation, Einbindung und gar Förderung. Dies bedingt, dass lokale Ordnungen bis heute entweder das politische Geschehen dominieren oder sich in einem offenen Gegensatz zum Wiederaufbau befinden. Diese inkonsistente und bisweilen kontraproduktive Politik lässt sich zum einen an dem Umgang mit den Gewaltakteuren, zum anderen an den Versuchen, die lokalen Machtstrukturen zu verändern, verdeutlichen.

Um die lokalen Gewaltstrukturen zu verändern, konzentrierte sich die internationale Gemeinschaft auf eine umfassende Sicherheitssektorreform, die nicht nur den Aufbau der Armee und des Polizeiwesens vorsah, sondern auch die Entwaffnung, Demobilisierung und gesellschaftliche Integration ehemaliger Kombattanten. Diese Programme zeigten auch einige Erfolge: So schritt der Aufbau der Armee zügig voran, und Kommandeure und Milizen stellten nur noch selten Waffen offen zur Schau. Jedoch verwischten sich auch die Grenzen zwischen privaten Milizen und staatlichen Sicherheitsorganen. So gingen Milizen immer wieder in staatlichen Militär- und Polizeieinheiten auf und übernahmen Kommandanten staatliche Ämter als Polizeichefs, Divisionskommandeure oder Gouverneure. Auch die Provincial Reconstruction Teams (PRTs), die über ganz Afghanistan verstreut sind und sich jeweils aus bis zu 300 NATO-Soldaten wie ausländischen Entwicklungshelfern zusammensetzen, müssen ambivalent gesehen

Competition in Afghanistan, 2003 (Crisis State Programm. London School of Economics, Working Paper 33), in: <http://www.crisisstates.com/download/others/SeminarAG29012003.pdf> (17. 8. 2007).

werden. Einerseits bedingen die PRTs, dass rivalisierende Kommandeure es aus Sorge vor einer externen Einmischung vermeiden, Konflikte in kriegerische Auseinandersetzungen eskalieren zu lassen. Andererseits sind die PRTs, die den Milizen zahlenmäßig weit unterlegen sind, allein zum Eigenschutz auf die Zusammenarbeit mit lokalen Kommandeuren angewiesen. Auch im „Kampf gegen den Terrorismus“ binden die US- und die NATO-Streitkräfte lokale Gewaltakteure ein. So hatten die US-Streitkräfte bereits 2001/2 mehrere Tausend afghanische Milizionäre in Süd- und Südostafghanistan unter Waffen. Seit dem Wiedererstarken der Taliban greift auch die afghanische Regierung für den Aufbau einer lokalen Hilfspolizei auf bestehende Milizen zurück, wie der bereits geschilderte Fall der Arbaki verdeutlicht. So fand in Afghanistan in den vergangenen Jahren gleichzeitig eine Entwaffnung wie eine Aufrüstung und Einbindung lokaler Milizen statt.¹²

Auch im Wiederaufbau vermochten es die lokalen Eliten, sich schnell an die neuen Spielregeln anzupassen. So waren sie bemüht, die Gelder für Entwicklungsprojekte in ihre Klientensysteme zu kanalisieren, indem sie Nichtregierungsorganisationen (NROs), politische Parteien oder Baufirmen gründeten; Fälle, in denen ein Kommandeur zum Polizeichef ernannt wird und ein Verwandter in der Menschenrechtskommission sitzt, stellen keine Ausnahmen dar. Ein gutes Beispiel dafür, wie Entwicklungsmaßnahmen, die die Veränderung der lokalen Machtverhältnisse zum Ziel haben, selbst zum Spielball lokaler Strukturen werden, stellt das National Solidarity Programm (NSP) dar. Das NSP wird von der Weltbank und anderen Gebern gefördert und hat zum Ziel, recht zügig Entwicklungsprojekte – meist Infrastrukturmaßnahmen – auf lokaler Ebene umzusetzen. Zudem sollen demokratisch gewählte, mit beiden Geschlechtern besetzte Räte (Schuras) etabliert werden, die als lokale Ansprechpartner für die Entwicklungszusammenarbeit dienen sollen. Wenngleich das erste Ziel erfolgreich erreicht wurde,¹³ war das zweite in den meisten

Fällen zum Scheitern verurteilt. So ging das NSP von der Fehleinschätzung aus, dass die lokalen Machtstrukturen grundsätzlich illegitim seien und gemeinschaftliche Institutionen auf lokaler Ebene fehlten. Im Ergebnis vermochten es daher die herrschenden Eliten, die Wahlen zu den Schuras so zu beeinflussen, dass demokratische Prinzipien unterlaufen wurden und sie ihre Macht festigen konnten; auch die gewählten weiblichen Repräsentanten standen häufig nur auf dem Blatt Papier und traten in den Schuras nicht in Erscheinung. Jedoch sind auch Fälle zu nennen, in denen Kommandeure nicht gewählt wurden, was dann die Konfliktintensität verstärkte. Auch gibt es Beispiele, in denen diesen Projekten so wenig Bedeutung beigemessen wurde, dass die lokalen Eliten ihre Vertreter – oft schreibkundige Lehrer – in diese Räte schickten.

So kann resümiert werden, dass das NSP eher bestehende Machtverhältnisse verstärkte. Problematisch ist zudem, dass das Programm nicht vom Staat selbst, sondern von afghanischen und internationalen NROs durchgeführt wird. So befinden sich diese NROs in der delikaten Situation, Aushandlungsprozesse zu gestalten, in denen es um die Verteilung von Macht und Ressourcen sowie um die Durchsetzung von außen herangetragenem Werte und Normen geht. Den NROs fehlen jedoch die Instrumente, über die ein Staat verfügt, um gewisse Ansprüche durchzusetzen: Weder verfügen sie über Mittel der Gewalt noch über Kooptierungsstrategien. NROs avancieren damit letztlich zu Vermittlern eines Wiederaufbauprozesses, die ein zeitlich begrenztes Projekt durchführen und eben keine langfristigen Beziehungen mit der lokalen Bevölkerung aufbauen wie dies beim Staat der Fall ist.¹⁴

Ausblick

Die internationale Intervention und der Wiederaufbau vermochten bislang nicht, die lokalen Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan zu verändern. Während im Süden

¹² Vgl. Mark Sedra, *Confronting Afghanistan's Security Dilemma. Reforming the Security Sector*, 2003 (BICC brief 28), in: <http://www.bicc.de/publications/briefs/brief28/brief28.pdf> (17. 8. 2007).

¹³ Vgl. Sultan Barakat/Arne Strand, *Mid-Term Evaluation Report of the National Solidarity Program (NSP)*, Afghanistan, New York 2006, in: <http://www.cmi.no/publications/file/?2446=mid-term-evaluation-report-of-the-national> (17. 8. 2007).

¹⁴ Vgl. Katja Mielke/Conrad Schetter, *Where is the Village? Local Perceptions and Development Approaches in Kunduz Province*, in: *Asien*, 104 (Juli 2006), S. 71–87.

des Landes der „Krieg gegen den Terrorismus“ und der „Krieg gegen die Drogen“ immer stärker zu einem Krieg zwischen externer Einflussnahme und lokalen Autonomieansprüchen mutiert, verstärkten die Wiederaufbaumaßnahmen im Norden des Landes eher die lokalen Herrschaftsstrukturen. Für die Zukunft Afghanistans können zwei unterschiedliche Szenarien entwickelt werden.

So kann zum einen die gegenwärtige Dominanz lokaler Macht- und Gewaltstrukturen als der Beginn des Endes von Staatlichkeit verstanden werden. Es lässt sich provokativ fragen, ob die einhundertjährige Geschichte des afghanischen Nationalstaats nur ein kurzes, künstlich herbeigeführte Intermezzo institutionalisierter und territorialisierter Herrschaft darstellte, das sich nun dem Ende zuneigt. Weshalb sollte der knapp einhundert Jahre lang zaghaft und nur oberflächlich angegangene Staatsbildungsprozess nun Erfolge zeigen, wenn die gegenwärtigen Strukturen verdeutlichen, dass das Staatsbildungsprojekt seit dem 19. Jahrhunderts kaum einen Schritt weiter gekommen ist?

Die gegenwärtige Situation in Afghanistan weist viele Parallelen zu den Herrschaftsstrukturen vor der Etablierung des Nationalstaats durch die Kolonialmächte Ende des 19. Jahrhunderts auf: Vier bis fünf miteinander konkurrierende Machtzentren, die mit den größten Städten des Landes identisch waren, teilten sich das damalige Afghanistan über eine *Divide-et-impera*-Politik auf. Der permanente Frontenwechsel lokaler Clanchefs, Stammesführer und Notabeln bedingte eine labile Gesamtsituation, in der unentwegt verschiedene Landesteile von Wellen der Gewalt heimgesucht wurden. Ahmad Schah Durrani, der 1747 das Durrani-Reich gründete und als Vater des modernen Afghanistan gilt, kann vielleicht als der Prototyp eines Kriegsfürsten bezeichnet werden, der mit seinen Truppen unentwegt kämpfend und plündernd durch die Lande zog und für den Aufbau von Staatlichkeit wenig übrig hatte.¹⁵

Zum anderen kann jedoch auch gegenteilig argumentiert werden, dass gerade die gegenwärtigen Macht- und Gewaltstrukturen not-

¹⁵ Vgl. Christine Noelle, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan: The Reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826–1863)*, Richmond 1997.

wendige Voraussetzung für einen Staatsbildungsprozess darstellen. Gerade die Tatsache, dass in vielen Regionen Afghanistans lokale Eliten ihre Legitimation nicht mehr aus traditionellen Quellen beziehen, sondern zu ihrer Existenzberechtigung auf staatliche Ämter oder durch den Wiederaufbau bereitgestellte Mittel angewiesen sind, verdeutlicht, dass Staatlichkeit zumindest als materielle wie immaterielle Ressource an Bedeutung gewinnt. Auch den großen Staatsbildungsprozessen in Europa ging das Kriegsfürstentum der *Condottieri* und *Landsknechte* im Umbruch vom Mittelalter zur Frühen Neuzeit voraus.¹⁶

Zudem muss bedacht werden, dass die Millionen afghanischer Flüchtlinge und Arbeitsmigranten, die zeitweise im Iran, in Pakistan oder am Golf lebten, dort positive Seiten von Staatlichkeit erlebten, die sie nun im eigenen Land einfordern. So steht Afghanistan vielleicht am Anfang eines langwierigen Prozesses, der über die Durchsetzung und formelle Institutionalisierung lokaler Eliten zur Entstehung von Staatlichkeit führt. Falls die internationale Gemeinschaft dieses Szenario für ihr Vorgehen in Afghanistan im Sinn hat, muss sie zweifelsohne mit einem weitaus größeren personellen wie finanziellen Engagement für die nächsten Dekaden in Afghanistan tätig bleiben.

¹⁶ Vgl. Charles Tilly, *War-Making and State-Making as Organized Crime*, in: Peter Evans/Dietrich Rueschmeyer/Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 169–191; Herfried Münkler, *Neue Kriege*, Reinbek 2002.

Nation-building in Afghanistan

Es ist eine historische Tatsache, dass keine afghanische Regierung jemals in der Lage war, das ganze Staatsgebiet zu kontrollieren. Selbst der als „eiserner Amir“ berühmte Abdul Rahman (1880 bis 1901) mit seinem landesweit operierenden Geheimdienstapparat hatte dies nicht vermocht. Dennoch gab es über einen längeren Zeitraum relativ funktionsfähige staatliche Strukturen und Institutionen am Hindukusch. Erst als 1978 nationalorientierte Offiziere der afghanischen

Matin Baraki

Dr. phil., geb. 1947; Lehraufträge für internationale Politik an den Universitäten Marburg, Gießen und Kassel; Mitglied des Zentrums für Konfliktforschung an der Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaften, Wilhelm-Röpke-Str. 6, 35032 Marburg.
baraki@staff.uni-marburg.de

Armee einen Militäraufstand inszenierten, die Führung der Demokratischen Volkspartei (DVPA) aus den Gefängnissen befreiten und ihnen die Regierungsverantwortung überlassen hatten, begann schrittweise eine Destabilisierung des Landes. Die Zerstörung der staatlichen Strukturen Afghanistans nahm 1979 ihren Anfang. Der ehemalige CIA-Direktor Robert Gates und derzeitige US-Verteidigungsminister schrieb in seinen Memoiren, dass die US-Geheimdienste mit der Unterstützung der afghanischen Islamisten bereits sechs Monate vor der sowjetischen Intervention Ende 1979 begonnen hätten.¹ Auch der Sicherheitsberater des US-Präsidenten Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, bestätigte, dass dieser am 3. Juli 1979 die erste Direktive über die geheime Unterstützung der islamistischen Opposition gegen die Regierung in Kabul unterzeichnet hatte.² Am 27. Dezember 1979 folgte die sowjetische Intervention. Damit wurde der Afghanistan-Konflikt internationalisiert und zum Objekt der rivalisierenden Weltmächte. Die Folge war ein unabsehbarer Zerfallsprozess der staatlichen Strukturen, der immer noch andauert.

Nach der Vertreibung der Taliban 2001 bestand eine reale Chance, die Staatlichkeit Afghanistans wiederherzustellen. Auf dem Petersberg bei Bonn wurde am 5. Dezember 2001 unter der Federführung der Vereinten Nationen (UNO) eine Regierung für Afghanistan gebildet. Vertreten waren Monarchisten und Führer der verschiedenen Mudjahidin-Gruppen. Es waren größtenteils jene Kräfte versammelt, die von 1992 bis 1996 an der Zerstörung Kabuls tatkräftig mitgewirkt hatten, wobei über 50 000 Zivilisten umgekommen sind.³

Nicht in Afghanistan, sondern auf dem Petersberg wurde über die Zukunft des Landes entschieden und eine Regierung auf massiven Druck der über zwanzig anwesenden US-Vertreter gebildet. Hamid Karsai, der seit Beginn des afghanischen Bürgerkrieges enge Verbindungen zur CIA unterhalten hatte, wurde zum Interimsministerpräsidenten ernannt. Da diese Regierung weder Legitimation noch Rückhalt in Afghanistan hatte, wurde sie im Auftrag der Vereinten Nationen von einer internationalen Schutztruppe „International Security Assistance Force“ (ISAF), gebildet von Soldaten aus NATO-Staaten unter US-Führung, nach Kabul begleitet. Wie schon in der Vergangenheit wurde eine militärische „Lösung“ des Konfliktes favorisiert. Die afghanische Bevölkerung war somit vor vollendete Tatsachen gestellt worden. Auf der Grundlage des Petersberg-Akommens wurden zwischen 2002 und 2005 mehrere Wahlprozeduren durchgeführt. Im Dezember 2001 war Karsai in das Amt des Ministerpräsidenten eingeführt und im Juni 2002 auf einer Loya Jirga (Ratsversammlung) zum Präsidenten gewählt worden, wobei 24 Stimmen mehr abgegeben wurden als Abgeordnete anwesend waren.⁴ Am Eingang zum Wahlzelt wurden Abgeordnete

¹ Vgl. Robert M. Gates, *From the shadows*, New York 1996, S. 146.

² Vgl. Les Révélations d'un Ancien Conseiller de Carter, „Oui, la CIA est entrée en Afghanistan avant les Russes...“, in: *Le Nouvel Observateur* vom 21. 1. 1998, S. 76.

³ Vgl. Matin Baraki, Afghanistan nach „Petersberg“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 47 (2002) 2, S. 147.

⁴ Vgl. Karsai fordert Einigkeit und Opferbereitschaft, in: *Frankfurter Rundschau (FR)* vom 14. 6. 2002, S. 2.

durch Minister und Gouverneure per Unterschrift verpflichtet, für Karsai zu stimmen.¹⁵ Im Vorfeld dieser Wahlen hatten die USA 10 Millionen US-Dollar ausgegeben, um für ihn Stimmen zu kaufen. Anfang Januar 2004 wurde auf einer weiteren Loya Jirga eine Verfassung verabschiedet und Afghanistan zur Islamischen Republik ausgerufen. 2004 fanden Präsidentschafts- und 2005 Parlamentswahlen statt, wobei Drohungen, Gewalt, Mord und Stimmenkauf die Regel waren. Die „New York Times“ nannte die Art und Weise, wie die Wahlen zustande kamen, „eine plumpe amerikanische Aktion“.¹⁶ Bei all diesen Aktionen war die internationale Gemeinschaft präsent, die Vereinigten Staaten als Hauptakteur mit ihrem Botschafter Zalmay Khalilzad.

ISAF – ein Etikettenschwindel?

Unter Druck der USA hat die NATO auf ihrem Gipfeltreffen in Istanbul am 28. Juni 2004 die faktische Entmachtung bzw. Unterordnung der Schutztruppe ISAF unter NATO-Kommando beschlossen. Dies bedeutet eine Aufgabenvermischung von ISAF und den US-geführten Antiterror-Einheiten „Operation Enduring Freedom“ (OEF). Die USA brauchten diese Konstellation, um zum einen die Verbündeten in alle militärischen Operationen in Afghanistan einzubeziehen; zum anderen erhofften sie sich dadurch eine Entlastung für ihren Irak-Krieg. Auch die Bundeswehr in Afghanistan wurde durch den Beschluss von einer UN- zu einer Antiterror-Einheit unter US-Führung umfunktioniert. Die logische Folge war die Entsendung der Tornado-Aufklärungsflugzeuge, und in absehbarer Zeit auch die Entsendung deutscher Bodentruppen nach Süd- und Ostafghanistan. Hiermit wird das große, historisch gewachsene Ansehen Deutschlands in Afghanistan gefährdet, und die „Liebesbeziehungen“¹⁷ zwischen beiden Ländern werden nachhaltig beschädigt. Afghanistan wurde nach einem Operationsplan des NATO-Hauptquartiers unter den Besatzern in vier etwa gleich große Sektoren aufgeteilt. Dadurch ist die Auf-

sichtsfunktion der UNO, die Souveränität und Eigenstaatlichkeit Afghanistans in Frage gestellt. Diese Demütigung der Afghanen ist u. a. der Nährboden, auf dem der Widerstand wächst. Solange militärische Besetzung und Fremdbestimmung andauern, werden in Afghanistan keine Ruhe und kein Frieden, kein Wiederaufbau und keine zivile Lösung des Konfliktes möglich sein.

Die USA beabsichtigen, lange im Lande zu bleiben. Sie haben sich dafür entsprechende politische und militärische Voraussetzungen geschaffen. Noch vor den Parlamentswahlen 2005 hatte Karsai eine so genannte „Nationale Konferenz“ einberufen, auf der 100 Personen aus seiner Entourage zusammenkamen. Sie bevollmächtigten ihn, mit den USA einen Vertrag zu schließen, auf dessen Grundlage die Militäreinheiten der Vereinigten Staaten auf unabsehbare Zeit in Afghanistan bleiben dürfen. Dieser Tatbestand zeigt, dass die afghanische Bevölkerung zu Recht erhebliche Zweifel an einer souveränen und unabhängigen Regierung in Kabul hat. Das jetzige Kabuler Kabinett besteht zu über 50 Prozent aus *American Afghans*, den Rest stellen *Euro-Afghanen* und drei willfähige Warlords. Mehreren Ministern, darunter dem Wirtschaftsminister Amin Farhang und dem Außenminister Dadfar Spanta, ist von den Parlamentariern die Zustimmung verweigert worden; sie amtieren aufgrund eines präsidentialen Dekrets nur mehr kommissarisch. Hinzu kommen noch die US-Berater, die ausnahmslos in allen Ämtern präsent sind und die eigentliche Entscheidungskompetenz innehaben.

Der 11. September und die Folgen

Der 11. September 2001 lieferte den Anlass für den Krieg gegen Afghanistan, obwohl dieser schon lange vorher geplant war. Bereits im Juni 2001 hatte die Bush-Administration ihren regionalen Verbündeten Pakistan über solche Pläne informiert, wie der ehemalige Außenminister Pakistans Naiz Naik bestätigt hat.¹⁸ Ende September 2006 erklärte auch der ehe-

¹⁵ Vgl. Michael Pohly, Am Anfang war der Wahlbetrug, in: *Bedrohte Völker-Pogrom*, 218 (2003) 2, S. 8.

¹⁶ Zit. in: Rolf Paasch, *Stunde der Strippenzieher*, in: FR vom 19. 6. 2002, S. 3.

¹⁷ Vgl. Matin Baraki, *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1978*, Frankfurt/M. 1996, S. XVII und 549.

¹⁸ Vgl. Dorothea Hahn, *Vergebliche Suche nach der „goldenen Brücke“*, in: die tageszeitung (taz) vom 3./4. 11. 2001. Nach dem 11. September hat der Stellvertreter des damaligen US-Außenministers Colin Powell, Richard Armitage, dem pakistanischen Geheimdienstchef gedroht, sein Land „in die Steinzeit zurückzubomben“, sollte die Regierung in Islamabad nicht mit den USA zusammenarbeiten. Vgl. Matthias

malige US-Präsident Bill Clinton, einen Krieg gegen Afghanistan geplant zu haben.⁹ Sowohl der Afghanistan-Krieg als auch der gegen den Irak waren Bestandteil der als „Greater Middle East Initiative“ bezeichneten Strategie der Neokonservativen in den USA.

Unter dem formalen Dach der UNO wurde Afghanistan zu einem Protektorat der internationalen Gemeinschaft degradiert. Seit Beginn der 1990er Jahre wird die „Treuhandschaft“ und das „liberale Protektorat“, das auch als „liberaler Imperialismus“ bezeichnet wird, als eine Chance zu „nation building“ und zur Demokratisierung von außen thematisiert. Die „failing states“ sollen für geraume Zeit unter internationale Verwaltung gestellt werden, und es wird einem „neuen Interventionismus“ der westlichen Mächte mit „robustem“ militärischem Mandat das Wort geredet.¹⁰ In Afghanistan wurde diese „Theorie“ umgesetzt, der Konflikt im Lande hat sich jedoch dadurch nur noch verschärft. Da die internationale Gemeinschaft unter US-Führung steht, ist sie selbst voreingenommen und Partei. Sie kann die Probleme Afghanistans nicht lösen – im Gegenteil, sie ist Teil des Problems geworden.

Weil Protektorate faktisch einen kolonial-ähnlichen Status haben, können im günstigsten Fall Probleme nur verschoben, im ungünstigsten Fall verschlimmert werden. Zu einer echten Lösung kommt es, wie in Afghanistan ersichtlich, nicht. Gerade durch den Status als Protektorat ist die Wirtschaft Afghanistans zerstört worden. „99 Prozent der Waren im Land würden importiert“,¹¹ gab der Kabuler Wirtschaftsminister Amin Farhang zu Protokoll. Dadurch wird der einheimischen Wirtschaft jegliche Entwicklungschance genommen. Der florierendste Wirtschaftszweig ist der Drogenhandel. Afghanistan ist längst zu einem „Drogenmafia-Staat“¹² geworden, wie

der erste afghanische Finanzminister und US-Bürger Ashraf Ghani festgestellt hat. Kabir Mersban, Senator aus der nordafghanischen Provinz Tachar und ehemaliger Gouverneur der Provinz, beschuldigt öffentlich den ehemaligen Kommandanten der Garnison für Tachar und Kundus und jetzigen Staatssekretär für Rauschgiftbekämpfung im Kabuler Innenministerium General Mohammad Daud der Beihilfe zum Drogenhandel. Mersban berichtet, dass ein Bruder des Staatssekretärs unter seinem Schutz Mohnanbau und Drogenhandel betreibe.

Drogen und Korruption haben wie ein Krebsgeschwür den Staatsapparat so weit erfasst, dass sie zum größten Hindernis beim Nation-building geworden sind. Aber auch die Taliban und Al Qaida finanzieren sich durch den Drogenhandel, da sie etwa 35 Prozent des Landes im Süden und Osten, wo im großen Stil Mohnanbau betrieben wird, kontrollieren. Erst seit 2001 werden in allen 32 Provinzen des Landes Drogen angebaut. Die Drogenbarone nutzen den „Wirtschaftsboom“ zur Geldwäsche. Sie investieren nur im Luxussegment wie in Hotels, Häuser und Lebensmittel für den Bedarf zahlungskräftiger Ausländer. Ein Wiederaufbau für breite Schichten der Bevölkerung findet kaum statt. Die Arbeitslosigkeit beträgt ca. 70 Prozent, mancherorts, vor allem im Osten und Süden sogar 90 Prozent. Dort sympathisieren bis zu 80 Prozent der Bevölkerung mit den Taliban.¹³ Den Afghanen wurden vor fünf Jahren „blühende Landschaften“ versprochen. Dorfbewohner im Süden des Landes kommentierten verbittert: „Wir haben gesehen, dass ihr eine Menge Lügen erzählt und falsche Versprechungen macht.“¹⁴ Schon im September 2006 konstatierte „Senlis Council“, ein internationaler Think Tank: „Die Taliban haben die Kontrolle über die südliche Hälfte Afghanistans wiedererlangt.“¹⁵ Das von der UN in Millionenhöhe unterstützte Rückkehrprogramm für afghanische Flüchtlinge muss deswegen scheitern, weil sie weder Arbeit noch Unterkunft finden. Es gibt zwei Möglichkeiten, die Immigranten in Afghanistan zu reintegrieren: Zum einen sollten die Aufnahmeländer ihnen ihre Sozialhilfe für ein Jahr wei-

Rüb, Karzai und Musharraf streiten weiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 28. 9. 2006, S. 9.

⁹ Vgl. Hans Leyendecker, Ich habe es versucht, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 25. 9. 2006, S. 2; Uwe Schmitt, Bush veröffentlicht Teile des Geheimberichtes über Terror, in: Die Welt vom 28. 9. 2006, S. 7.

¹⁰ Diese „Theorie“ wird beispielsweise von den Professoren Ulrich Menzel von der TU Braunschweig und Franz Nuscheler von der Universität Duisburg vertreten.

¹¹ Erste Milliardenprojekte für Afghanistan, in: Handelsblatt vom 31. 3. 2004, S. 6.

¹² Vgl. NZZ online vom 14. 6. 2003.

¹³ Vgl. Christine Möllhoff, Westen hat in Afghanistan versagt, in: FR vom 14. 9. 2006, S. 6.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd.

ter zahlen, bis sie sich in Afghanistan eine Existenzgrundlage geschaffen haben. Zum anderen sollte die internationale Gemeinschaft diesen Personenkreis bevorzugt in ihren Projekten beschäftigen. Ein weiteres Problem stellt die fehlende Sicherheit dar. Viele von ihnen werden überfallen, sogar von Polizisten, weil man bei ihnen Geld vermutet.

Die „Irakisierung“ Afghanistans

Die im Rahmen der Demobilisierung von 50 000 freigesetzten Kämpfer der Warlords mehren nicht nur zusätzlich das Heer der Arbeitslosen, sondern sie sind zu einem destabilisierenden Faktor der Kriminalität und der Unruhe geworden. Da sie keine bezahlte Beschäftigung finden können, gehen sie entweder zurück zu ihrem Warlord oder schließen sich den Taliban bzw. Al Qaida, den Drogenhändlern oder den kriminellen Banden an. Die Sicherheitslage ist so schlecht wie seit dem Sturz des Taliban-Regimes nicht mehr. Schon Ende Mai 2006 konnten die Taliban sogar gut ausgerüstete Polizei-Einheiten in die Flucht schlagen.¹⁶ Afghanistan ist auf dem Wege, sich zu irakisieren. Selbstmordattentate und Angriffe nehmen zu. Im Jahre 2006 sprengten sich 160 Attentäter in die Luft.¹⁷ Aus einem Bericht des US-Außenministeriums geht hervor, dass 2005 etwa 15 000 und 2006 knapp 20 500 Menschen getötet wurden. 2006 wurden 749 Anschläge registriert, das ist eine Steigerung um 50 Prozent im Vergleich zu 2005.¹⁸ Die Leiterin des Kabuler Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung, Ursula Koch-Laugwitz, stellt fest, dass die „Flächenbombardements in der Regel von der OEF durchgeführt“ werden, „doch hat es auch bei ISAF-Einsätzen zivile Opfer gegeben“.¹⁹ Allein „in den vergangenen drei Monaten soll die ISAF versehentlich mehr Zivilisten als Taliban getötet haben“.²⁰ Je größer die Zahl der zivilen Opfer ist, desto stärker gerät Karsai unter Druck. Er sah sich veranlasst, offen die NATO zu kritisieren, und er weinte bei einer Pressekonferenz in Kabul

¹⁶ Vgl. Spiegel online vom 31. 5. 2006.

¹⁷ Vgl. Die Irakisierung Afghanistans, in: SZ vom 20. 7. 2007, S. 4.

¹⁸ Vgl. 2006 deutlich mehr Terroranschläge, in: FAZ vom 2. 5. 2007, S. 2.

¹⁹ Mehr Einfluss für Europa am Hindukusch, in: taz vom 29. 6. 2007, S. 12.

²⁰ Majid Sattar, Die Irakisierung Afghanistans, in: FAZ vom 14. 7. 2007, S. 10.

vor laufenden Kameras. „Unser unschuldiges Volk wird zum Opfer der sorglosen Operationen der NATO und der internationalen Militärs.“²¹ Hinter verschlossenen Türen wird bereits über Karsais Ablösung nachgedacht. Seine Gegner verbünden sich schon. In Kabul hat sich eine „Nationale Front“ aus Islamisten wie dem ehemaligen Präsidenten Rabani, dem amtierenden ersten Stellvertreter von Karsai Ahmad Zia Masud, den ehemaligen „kommunistischen“ Generälen Sayed Ahmad Gulabzoi und Nurul Haq Ulumi sowie dem Monarchisten Prinz Mutafa Zahir als Gegenpol zu Karsai gebildet.²²

Hemmende Faktoren des Nation-building

Währenddessen geht es der Bevölkerung immer schlechter. Selbst in Kabul funktionieren weder Wasser- noch Stromversorgung. Nur in den Stadtteilen, in denen die Regierung und die internationalen Organisationen residieren, ist eine Versorgung gewährleistet. Wegen der katastrophalen sanitären Verhältnisse kommt es in den heißen Sommermonaten wiederholt zu Cholera-Epidemien. Nach den Angaben von Unicef für 2007 gibt es in Afghanistan 1,6 Millionen Waisenkinder, um die sich kaum jemand kümmert. Hinzu kommen noch ca. 55 000 Witwen allein in Kabul, die sich zum größten Teil durch Prostitution ernähren. Die Mietpreise in der Stadt sind unerschwinglich geworden, selbst für die Menschen, die Arbeit haben. Ein Professor verdient im Monat ca. 300 US-Dollar. Allein die Miete eines Zimmers in Kabul verschlingt sein ganzes Monatsgehalt. Kann der Hochschullehrer Englisch bzw. Autofahren, hat er eine Möglichkeit, etwas dazuzuverdienen, etwa als Übersetzer, Türsteher oder Bodyguard bei den internationalen Organisationen oder als Taxifahrer. Es gibt zahlreiche Fachkräfte wie Dozenten, Lehrer, Ingenieure sowie Staatsbeschäftigte und Bankangestellte, die von ihrem Gehalt nicht leben können, sie müssen sich bei den „Non Governmental Organizations“ (NGOs) oder bei den ausländischen Militärs verdingen. Dies hat zur Folge, dass Afghanistan seiner Elite beraubt wird, mit allen negati-

²¹ Verbatim, in: Time vom 9. 7. 2007, S. 12.

²² Vgl. Christian Neef, Das goldene Ei, in: Der Spiegel vom 14. 5. 2007, S. 116–119.

ven Konsequenzen für die Entwicklung und den Wiederaufbau des Landes.

„Keine Institution in Afghanistan gilt als so korrupt wie die Justiz.“¹²³ Richter und Staatsanwälte verdienen im Monat zwischen 35 und 60 US-Dollar. Damit können sie ihre Familien nicht ernähren, und von Unabhängigkeit kann keine Rede sein. Nur 60 Prozent der Richter haben eine juristische Ausbildung, davon kennt die Mehrzahl nur die Scharia (Islamisches Recht). Mehr als ein Drittel von ihnen hat nie studiert, während etwa 30 Prozent der Staatsanwälte ein Rechtsstudium absolviert haben. Es handelt sich also größtenteils um Laien.

Der deutsche Beitrag in Afghanistan

Die deutsch-afghanische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit hat eine fast hundertjährige Tradition.¹²⁴ Nach der Petersberger Konferenz 2001 hat die Bundesrepublik wieder die Aus- und Weiterbildung der afghanischen Polizei übernommen. Die Polizeiakademie in Kabul wurde im August 2002 wieder aufgebaut, und für 1 600 Polizeioffiziere wurde die Ausbildung aufgenommen. Anfang 2004 standen bereits 2 624 Absolventen der Kabuler Administration zur Verfügung. Zur Finanzierung des Projektes hat die Bundesregierung für 2002 und 2003 insgesamt 33 Mio. Euro bereitgestellt. Es wurden bislang „4 250 Polizisten mittlerer und höherer Dienstgrade in jeweils ein- bzw. dreijährigen Lehrgängen aus- und über 18 000 Polizisten fachlich fortgebildet“.¹²⁵ Gegenwärtig sind insgesamt 49 deutsche Polizeiberater und Kurzzeitexperten sowie seit März 2007 zusätzlich 30 Feldjäger der Bundeswehr bei der Polizeiausbildung im Einsatz. Deutschland berät auch das afghanische Innenministerium organisatorisch. Für die politische Koordination dieser Arbeit wurde im Herbst 2003 ein Fachmann im Rang eines Botschafters nach Kabul entsandt.

¹²³ Jochen-Martin Gutsch, Der Missionar des Westens, in: Der Spiegel vom 9. 7. 2007, S. 62.

¹²⁴ Vgl. M. Baraki (Anm. 7), S. 525–548.

¹²⁵ Deutschland beteiligt sich mit bis zu 60 Polizeiberaterinnen und -beratern an der EU-Polizeimission in Afghanistan, Auswärtiges Amt-online vom 6. 6. 2007.

Die Konzeption der deutschen Seite ist darauf gerichtet, afghanische Polizeikader auszubilden, die dann als Multiplikatoren für die Aus- und Fortbildung der afghanischen Polizeikräfte einzusetzen sind. Das ist in zweifacher Hinsicht sinnvoll: Einerseits ist es kostengünstiger, weil hier auf den Einsatz zahlreicher hoch qualifizierter deutscher Experten verzichtet werden kann, andererseits unterrichten die afghanischen Ausbilder in ihrer Muttersprache, was zum Verständnis wesentlich beiträgt. Diese Konzeption passt den USA aus zwei Gründen nicht. Sie wollen den Einfluss der Deutschen im innenpolitischen Bereich Afghanistans begrenzen. Hinzu kommt, dass die US-Armee die „Irakisierung“ der afghanischen Polizei betreibt: Sie wird seit einiger Zeit auch im Süden und Osten des Landes zur Entlastung der US-Einheiten im Kampf gegen Aufständische eingesetzt. Nach Angaben des Innenministeriums in Kabul wurden allein von Januar bis Juli 2007 mehr als 450 Polizisten getötet. „Von einer frisch ausgebildeten Einheit traten kürzlich nur 135 von 160 Männern überhaupt ihren Dienst in der Provinz Kandahar an. Nach wenigen Wochen waren es nur noch 70.“¹²⁶

Für die Realisierung ihrer Konzeption sind die USA selbst in das Polizeiausbildungsprogramm eingestiegen. „Im amerikanisch geführten Zentralen Trainingszentrum in Kabul ist der Einfluss des Verteidigungsministeriums der Vereinigten Staaten offensichtlich.“¹²⁷ Im Gegensatz zu den offiziellen US-Angaben erhalten die Afghanen dort keine Polizei-, sondern eine paramilitärische Ausbildung. Damit hat das Pentagon die amerikanische private Sicherheitsfirma „Dyncorp“ beauftragt.¹²⁸ Selbst ein Firmenmitarbeiter, ein ehemaliger Polizist, kritisiert, dass hier keine Polizisten, sondern Sicherheitskräfte ausgebildet würden. „Dann haben wir irakische Verhältnisse.“¹²⁹ Um den Vorwurf der „Irakisierung“ zu entkräften, haben die USA inzwischen auch die Europäische Union in die Polizeiausbildung einbezogen. Nach außen wird bei der Eupol auf die Beibehaltung der deutschen Konzeption hingewiesen, intern jedoch wird offen ge-

¹²⁶ Friederike Böge, Polizisten mit paramilitärischen Kenntnissen. Irakische Verhältnisse in Afghanistan, in: FAZ vom 4. 8. 2007, S. 2.

¹²⁷ Ebd.

¹²⁸ Vgl. EU-Polizeimission für Afghanistan beginnt, in: FAZ vom 31. 5. 2007, S. 5.

¹²⁹ F. Böge (Anm. 26).

sagt: „Wir brauchen auch eine paramilitärische Ausbildung.“³⁰ In der EU sieht man jedoch die durch die USA betriebene Vermischung von Polizei- und Militäraufgaben kritischer. Statt mehr afghanische Soldaten in den Süden und Osten zu entsenden, haben die USA eine Erhöhung der Polizeikräfte um 20 000 Mann durchgesetzt. Es müssten „möglichst schnell möglichst viele Polizisten ausgebildet werden“.³¹ Das hat damit zu tun, dass die USA bislang erst 30 000 statt der geplanten 70 000 Soldaten ausgebildet haben. Polizisten werden in Schnellkursen ausgebildet und als „Kanonenfutter“ eingesetzt.³² Bereits bei fünf US-geführten Militäroperationen – Riverdance, Mountain Lion, Mountain Fury, Medusa und Mountain Eagle – wurden Polizisten eingesetzt. Nach Angaben von Polizeiausbildern starben dabei über zwanzigmal mehr Polizisten als Soldaten.

Der deutsche Berater für die Polizeiakademie, Harald Ziaja, bemerkt: „Wir versuchen den Polizisten zu vermitteln, dass sie ihre Bürger schützen müssen. Die amerikanischen Sicherheitsfirmen kommen dagegen, um Schießübungen zu machen. Für sie sind die Afghanen keine Bürger, sondern Feinde.“³³ Die USA wollen das deutsche Ausbildungsprogramm konterkarieren, was für die innere Sicherheit Afghanistans unabsehbare Folgen haben wird.

Nachhaltige Wirtschaftspolitik

Ein nachhaltiger Wiederaufbau, der vor allem ein „Krieg gegen den Hunger“ zu sein hätte, wie es „Senlis Council“ formuliert, einer, der allen Afghanen zugute kommt, muss oberste Priorität haben. Die Milliarden US-Dollar, auf diversen internationalen Geberkonferenzen dem Land versprochen und auf einem Sonderkonto bei der Weltbank geparkt, fließen über die 2 500 in Kabul stationierten und mit allen Vollmachten ausgestatteten NGOs, die „oft gegeneinander statt miteinander“ arbeiten, in die Geberländer zurück.³⁴ Diese NGOs fungieren faktisch als Ersatzregierung

³⁰ Ebd.

³¹ Martin Winter, EU schickt 160 Polizisten, in: SZ vom 30. 5. 2007, S. 8.

³² F. Böge (Anm. 26).

³³ Ebd.

³⁴ Karen Fischer, Afghanistan kommt nicht zur Ruhe, in: Hintergrund Politik, Deutschlandfunk vom 26. 6. 2006, 18:40 Uhr.

und zerstören die afghanische Wirtschaft noch weiter. Einheimische Unternehmen erhalten von ihnen kaum Aufträge. Der ehemalige Wiederaufbauminister Farhang musste feststellen, dass die NGOs ihn über geplante Vorhaben überhaupt nicht informieren, geschweige denn konsultieren. „Ich habe keine Ahnung, was die machen.“³⁵ Der zum Planungsminister ernannte *Franco-Afghane* Ramazan Bachardoust wurde, als er die Machenschaften der NGOs, die er „als die neue Al Qaida in Afghanistan bezeichnet“,³⁶ aufdecken wollte, von Karsai entlassen.

Afghanistans ökonomische Perspektive liegt in der Abkoppelung von kolonialähnlichen wirtschaftlichen Strukturen und der stärkeren Hinwendung zu einer regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den industriell entwickelteren Nachbarn Indien, China, Iran und Pakistan sowie in einer Süd-Süd-Kooperation. Neue Ansätze gibt es seit 2003, als das IBSA-Forum mit Indien, Brasilien und Südafrika gegründet wurde. In der dritten Juliwoche trafen sich ihre Außenminister in Neu-Delhi und konkretisierten ihre Ziele, wobei u. a. die Einbeziehung der ärmeren Länder in gemeinsame Projekte vereinbart wurde. Es gibt bereits erfolgreich durchgeführte Vorhaben z. B. in Haiti und Guinea-Bissau.

Als US-Protectorat hat Afghanistan weder politische noch ökonomische Perspektiven, geschweige denn eine friedliche Zukunft. Außerdem: Die von den USA favorisierte „militärische Lösung“ kann es nicht geben. In jedem Fall wäre sie nur ein gigantischer „Ressourcenschlucker“. Seit 2002 wurden in Afghanistan 82,5 Milliarden US-Dollar für den Krieg ausgegeben, jedoch nur 7,3 Milliarden für den Wiederaufbau. Experten der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) geben die Kriegskosten mit über 100 Milliarden US-Dollar an. Die Pro-Kopf-Ausgaben für die 40 000, darunter 3 200 deutsche, in Afghanistan stationierten ausländischen Soldaten betragen täglich 4 000 US-Dollar.³⁷

³⁵ Astrid Wirtz, Straßen in Kabul wieder kaputt, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 25. 6. 2003, S. 5.

³⁶ Nikolas Busse, Böse Blicke, in: FAZ vom 4. 6. 2005, S. 3.

³⁷ Vgl. Klaus J. Lampe, Brot statt Opium, in: FAZ vom 4. 4. 2007, S. 8.

Empfehlungen für eine Exit-Strategie

Folgende Grundprämissen deutscher und internationaler Handlungsoptionen stehen zur Diskussion:

Option 1: Von USA- und NATO-Generälen vor Ort sowie von den Regierungen in Afghanistan und in den NATO-Ländern wird eine Aufstockung der Soldaten gefordert. Der Afghanistan-Konflikt ist aber militärisch nicht zu lösen; weder den Briten im 19. Jahrhundert noch den Sowjets im 20. Jahrhundert ist dies mit dem Einsatz von zeitweise 120 000 Soldaten gelungen. Die verantwortlichen Militärs und Politiker in den westlichen Ländern sollten diese historischen Erfahrungen zur Kenntnis nehmen. Afghanistan ist zweimal so groß wie die Bundesrepublik und topographisch sehr vielfältig. Um das Land völlig zu besetzen, wären möglicherweise ca. 500 000 Soldaten erforderlich. Dies würde immer noch keinen Frieden bedeuten, sondern einen Krieg auf höherer Eskalationsebene.

Option 2: Ein sofortiger Abzug aller Militäreinheiten, einschließlich der Bundeswehr aus Afghanistan. Diese Position wird hauptsächlich von der Friedensbewegung und der Linkspartei vertreten. Unter der Berücksichtigung der Erfahrungen von 1992, nach der Machtübertragung an die Modjahedin, die einen Bürgerkrieg, die Zerstörung der Hauptstadt Kabul und der Infrastruktur des Landes sowie die Ermordung von mehr als 50 000 Menschen zur Folge hatte, sollte diese Option als unpraktikabel verworfen werden.

Option 3: Mittelfristiger Abzug bis ca. Ende 2010 bzw. langfristiger Abzug in 15 bis 20 Jahren, was von manchen Strategen diskutiert wird. Diese Option würde an der jetzigen militärischen Auseinandersetzung nichts ändern. Im Gegenteil, der Widerstand gegen US-Armee und NATO-Einheiten würde sich fortsetzen, möglicherweise auf breiterer Basis. Da der Krieg täglich zahlreiche zivile Opfer fordert, werden sich weitere Teile der Bevölkerung dem Widerstand anschließen. Und es wird zu einer engeren Zusammenarbeit des innerafghanischen und internationalen Islamismus kommen. Dies wird die Destabilisierung der Region oder zumindest der Nachbarstaaten Afghanistans beschleunigen. Darüber hinaus kann ein beabsichtigter Wiederaufbau des Landes an seiner unsicheren

Peripherie nicht erfolgreich durchgeführt werden. Da der Krieg auch weitere Zerstörungen verursacht, steht er im Widerspruch zu dem Wiederaufbauprogramm der internationalen Akteure.

Option 4: Der beste und einzig gangbare Weg zur Befriedung Afghanistans wäre die Bildung einer wirklich repräsentativen Regierung in Afghanistan. Unter strengster Kontrolle nicht durch die am Krieg beteiligten Nationen, sondern der Blockfreien Staaten, der Konferenz der Islamischen Staaten, der internationalen Gewerkschaften, von Friedens-, Frauen- und Studentenorganisationen sollten Wahlen für eine Loya Jirga durchgeführt und auf dieser repräsentativen Versammlung eine provisorische Regierung und Kommissionen zur Ausarbeitung einer Verfassung sowie von Parteien- und Wahlgesetzen gewählt werden. Eine Regierung, vom Volk gewählt, hätte auch in Kabul kaum etwas zu befürchten. Dann sollten die US- und NATO-Einheiten aus Afghanistan abgezogen werden. Im schlimmsten Fall sollte, wenn für kurze Zeit Militärschutz benötigt wird, eine International Security Assistance Force ausschließlich von Staaten aufgestellt werden, denen das Land nahe steht, wie den Blockfreien und den islamischen Staaten. Damit wäre auch den Islamisten der Wind aus den Segeln genommen, denn Afghanistan wäre dann nicht von „ungläubigen Christen“ und dem „großen Satan“ besetzt. Schließlich sollte eine nationale Versöhnung – möglicherweise nach dem Muster Südafrikas – eingeleitet und ein „Marshallplan“ für den Wiederaufbau des Landes ausgearbeitet werden.

„Der Einsatz am Hindukusch dauert jetzt schon so lange wie der Zweite Weltkrieg, ohne dass ein Ende absehbar ist. Eine ehrliche Debatte über den nötigen Strategiewechsel, die gewünschten Ziele und ein vernünftiges Ausstiegsszenario ist deshalb überfällig.“³⁸ Mit „Durchhalte-“ und „Kurshalte“-Parolen sowie noch mehr Militär, wie der UN-Sonderbeauftragte für Afghanistan, Tom Koenigs, verlangt, wird es in Afghanistan jedenfalls kein Nation-building geben.

³⁸ Reden über Afghanistan, in: SZ vom 14./15. 7. 2007, S. 4.

Babak Khalatbari

Afghanistan unter dem Terror der Taliban

Die politische Lage in Afghanistan wird in nächster Zukunft nicht einfacher werden. Das Land steht in den kommenden Monaten und Jahren vor anspruchsvollen Aufgaben und ist mit großen Hindernissen konfrontiert. Die Talibanstrategie des „Zerstörens und Mordens“ erzeugt im gegenwärtigen Entwicklungsprozess größere Aufmerksamkeit und mehr

Babak Khalatbari

Dr., geb. 1975; leitet seit 2005 das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kabul, Afghanistan.
kas.kabul@ceretechs.com

Schlagzeilen als das „Wiederaufbau und Ausbildungskonzept“ des Westens. Rund sechs Jahre nach dem Sturz der Talibanbewegung ist die Lage in Afghanistan alles andere als rosig. Das Land scheint in einen einigermaßen sicheren Norden, instabilen Osten, kriegerischen Süden und trügerischen Westen zerrissen zu sein. Auch die bisherige Strategie und Wirkung der internationalen Aufbauhilfe wird immer öfter kritisiert. Sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart hatte und hat Deutschland ein starkes Interesse an der Stabilisierung Afghanistans gezeigt. Die ersten Anfänge der deutsch-afghanischen Beziehungen reichen weit bis ins 19. Jahrhundert zurück

Interner Machtkampf

Alleine im Jahr 2006 fanden in Afghanistan über 120 Selbstmordanschläge statt, und tausende Zivilisten verloren bei militärischen Auseinandersetzungen ihr Leben. Diese besorgniserregende Entwicklung beunruhigt nicht nur Politiker und Militärs, sondern auch die afghanische Geistlichkeit. Seit mehreren Jahren setzen sich aus diesem Grund auch moderate Mullahs kritisch mit der Ideologie des Selbstmordattentates auseinander, so auch der Islamgelehrte Maulawi Khumaro. Viele Mul-

lahs und Imame denken in Afghanistan wie dieser Theologe, trauen sich aber nicht mehr, offiziell Stellung zu beziehen. Denn obwohl es Meinungsfreiheit gibt, können mittlerweile derartige Äußerungen nicht nur für die Person, die sie äußert, sondern auch für ihr ganzes Umfeld lebensgefährlich sein. Nur noch wenige islamische Theologen von Rang und Namen trauen sich, offen gegen die selbsternannten Prediger der Selbstmordideologie anzugehen. Zu viele aus ihren Reihen mussten für ihre moderaten Ansichten mit dem Leben bezahlen. Im Herbst des vergangenen Jahres überlebte der angesehene Imam der Zentralmoschee von Herat, Hebatullah Fazeli, nur knapp einen Suizidanschlag; er wurde bei diesem Attentat schwer verletzt. Sein „Vergehen“ bestand darin, einige Wochen zuvor im Rahmen einer Freitagspredigt in der im 12. Jahrhundert erbauten Freitagsmoschee, der bekannten Masjid-e-Jami, das Selbstmordattentat als unislamisch verurteilt zu haben. Bei dem Anschlag verlor er ein Bein. Die Tragödie ist leider kein Einzelfall: Bis August 2007 wurden über 35 Islamgelehrte in Afghanistan von Extremisten getötet. Ähnlich ergeht es mittlerweile auch moderaten Journalisten, wie die Verleumdungskampagnen und Morde in den letzten Monaten gezeigt haben.¹ Das Spannungsverhältnis zwischen Meinungs- und Pressefreiheit sowie demokratischen Grundrechten auf der einen und der radikalen Auslegung des Qurans auf der anderen Seite hat dazu beigetragen, dass der medienpolitische Konflikt in Afghanistan seit 2005 immer stärker eskaliert ist.²

Der Terror der Taliban

Die terroristische Taktik hinter der massiven Einschüchterung zielt darauf ab, dass kaum noch jemand wagt, sich den Auffassungen der theologisch meist nicht sonderlich ausgebildeten Masterminds der Taliban zu widersetzen.³ Die fundamentalistischen Extremisten

¹ Vgl. Friederike Böge, Jeder kann leicht meinen guten Ruf zerstören. Arbeitsbedingungen von Journalistinnen in Afghanistan, in: *einsEntwicklungs-politik*, (2007) 10–11, S. 50 ff.

² Auf diesen Sachverhalt haben Beobachter schon frühzeitig hingewiesen. Vgl. Mariam Tutakhel, Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten. Beiträge zum politischen Wiederaufbau am Beispiel von Afghanistan, INEF-Report 83/2006, S. 27 ff.

³ Bezüglich gegenwärtiger Strukturen, Ideologie und Taktik der Taliban vgl. Thomas Ruttig, Die Taleban

scheinen dieses Jahr mit ihrer Guerilla-Taktik nicht nur NATO und ISAF die Stirn zu bieten, sondern auch mit der intensiven Verbreitung von Angst und Schrecken im Wettstreit um die Interpretationshoheit über den Islam letztendlich die moderaten Kräfte durch Gewalt zur Kapitulation zu zwingen. Niedergeschlagenheit scheint sich teilweise unter den afghanischen Gelehrten breit zu machen, und selbst Akademiker, die an der bekannten Al-Azhar-Universität in Kairo studiert und promoviert haben, trauen sich mittlerweile in ihren Freitagspredigten nicht mehr an die „heißen Eisen“ heran. Und die Frage nach der Vereinbarkeit der Islamischen Lehre mit der Ideologie des Selbstmordattentates ist ein Thema, mit dem die Taliban versuchen, ihre Gegner für immer zum Schweigen zu bringen.

Dem Zusammenspiel von Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird in Afghanistan nicht ohne Grund ein großer Stellenwert beigemessen, denn langfristig wird das eine ohne das andere keinen Bestand haben.⁴ Die Vorkommnisse der vergangenen Wochen und Monate zeigen, dass zu dieser Gleichung noch eine dritte Variable hinzukommen könnte, nämlich die der gesellschaftlich-religiösen Identität. Solange das vorhandene Spannungsverhältnis zwischen Modernität und Tradition in Afghanistan nicht angegangen und in diesem Kontext das Thema Religion nicht gesellschaftspolitisch stärker mit eingebunden wird, werden die Extremisten jeden Tag mehr Macht erlangen und letzten Endes vielleicht sogar den längeren Atem haben. Das Durchtrennen dieses gordischen Knotens sollte oberste Priorität genießen und alsbald angegangen werden, da sonst die Gefahr droht, dass extremistische Islamisten das Land am Hindukusch und den Islam ein zweites Mal zur Geisel nehmen könnten. Und das würde auch für die Bundesrepublik in Form ihrer Einbindung in die ISAF-Mission politische wie sicherheitspolitische Folgen haben.⁵

nach Mulla Dadullah. Ihre Strukturen, ihr Programm – und ob man mit ihnen reden kann, SWP-Aktuell, 31. 6. 2007, S. 2.

⁴ Vgl. Christian Ruck/Babak Khalatbari, Fünf Jahre nach den Taliban – aktuelle Entwicklungen am Hindukusch, in: KAS-Auslandsnachrichten, (2007) 1, S. 72–91.

⁵ Vgl. Citha Maaß, Eskalation in Afghanistan und der Tornado-Einsatz. Deutsche Initiativen für eine um-

Der schleichende Feldzug der Talibanbewegung zur zeitweisen Rückeroberung mancher Regionen startet in den Köpfen der Einwohner auf dem Land. Gegenwärtig beginnt die geistige Unterwanderung auch die Städte zu erreichen, mit den Mitteln des Zwanges, der Einschüchterung, aber auch mancherorts der Sympathie. Die derzeitige Angriffsstrategie der Taliban kalkuliert kühl zivile Opfer ein. Gezielt werden Bombenanschläge und Angriffe so genutzt, dass bei den Verbänden der *International Security Assistance Force* (ISAF) und der Operation Enduring Freedom (OEF) aus Sicherheitsgründen immer größere Distanz zu afghanischen Zivilisten gesucht werden muss. Die Taktik der militanten Oppositionskräfte, sich nach Angriffen in bewohnte Gebiete zurückzuziehen, um dann die Zivilbevölkerung zum eigenen Schutz zu missbrauchen, wird die internationalen Schutztruppen auf absehbare Zeit vor ein schwieriges Problem stellen, ebenso der einseitige Propagandakrieg mit den zivilen Opferzahlen. Für das weitere Vertrauensverhältnis zwischen der afghanischen und internationalen Seite ist es wichtig, sich aktiv für die unbedingte Verminderung von „Kollateralschäden“ einzusetzen.

Der feige Anschlag auf Angehörige einer deutschen Bundeswehrpatrouille im Juni dieses Jahres in Kunduz, bei dem nicht nur drei Deutsche umkamen, sondern dem auch zahlreiche afghanische Zivilisten zum Opfer fielen, sowie die Entführungen der letzten Zeit haben die skrupellose Taktik der Talibanbewegung demonstriert. Auch der Bombenanschlag auf eine deutsche Fahrzeugkolonne bei Kabul im August 2007, bei dem drei deutsche Polizisten getötet wurden, belegt die neue Terrorstrategie: zuschlagen, wann immer sich die Möglichkeit bietet. Neben der Einschüchterungstaktik scheint die Talibanbewegung ebenfalls durch die Anti-Drogenpolitik in Afghanistan zu erstarken, da sie sich auf Grund der Vorgehensweise des afghanischen Staates und der internationalen Gemeinschaft gegen den Mohnanbau der Loyalität vieler Drogenbarone gewiss sein kann.⁶

fassende Stabilisierungsstrategie gefordert, in: SWP-Aktuell, 14. 2. 2007, S. 1.

⁶ Vgl. Barnett R. Rubin, Saving Afghanistan, in: Foreign Affairs, 86 (2007) 1, S. 64.

Rückblick 2001 bis 2007

Wie konnte die Talibanbewegung wieder erstarren, und warum erfährt sie in manchen Landesteilen Afghanistans Unterstützung? Um die derzeitige Situation bewerten zu können, bietet sich ein Blick in die Vergangenheit an. Politisch wie militärisch formierte sich die Talibanbewegung im Jahr 1993 und griff ab 1995 massiv in die Auseinandersetzungen in Afghanistan ein. Den Großteil ihrer Kämpfer rekrutierte die Bewegung aus den Koranschulen (*madrassas*) entlang der afghanisch-pakistanischen Grenze, mit deren Hilfe sie die Hauptstadt Kabul im September 1996 einnahm und im Folgejahr bis auf einige Teile im Nordosten ganz Afghanistan kontrollierte. Das Land wurde von ihnen in „Islamisches Emirat Afghanistan“ umbenannt, das nur von Pakistan, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten diplomatisch anerkannt wurde. Aus religiösen Gründen wurden Musik, Sport, Bilder und Fernsehen verboten, der größte Teil der Schulen und Universitäten geschlossen. Männer mussten sich Bärte wachsen lassen, und Frauen durften nur mit männlicher Begleitung und in Ganzkörperverschleierung (*burqa*) das Haus verlassen.

Schon im Jahr 1999 wurde den Taliban die Kooperation mit der Terrororganisation al-Qaida unterstellt. Kurz nach den Anschlägen des 11. September 2001 begann am 7. Oktober 2001 die Bombardierung Afghanistans, rasch folgte die Bodenoffensive amerikanischer Truppen in Kooperation mit den Milizen der Nordallianz. Die Talibanbewegung und ihre Anhänger verloren innerhalb weniger Wochen im ganzen Land ihren Rückhalt und wurden schließlich am 13. November 2001 aus Kabul vertrieben. Der Weg zu einer politischen Neuordnung des Landes schien bereitet. Die so genannte Nordallianz hatte in der ersten Jahreshälfte 2001 zwischen fünf und zehn Prozent des Landes im Nordosten, im Wesentlichen in der Provinz Badakshan, unter ihrer Kontrolle. Mit der Ermordung von Ahmad Shah Massud am 9. September 2001 durch ein Sprengstoffattentat schien das Schicksal der Nordallianz besiegelt zu sein. Rückblickend muss daher der Vormarsch der Nordallianz gegen Kabul als ein Zugeständnis der USA angesehen werden, da diese in der Nordallianz einen natürlichen Verbündeten im Kampf gegen die Taliban sahen. Das

Vorhaben der Vereinten Nationen, Kabul als de- oder entmilitarisierte Zone zu erhalten, war zum Scheitern verurteilt, als der Nordallianz von den USA gestattet wurde, die Hauptstadt zu besetzen, und über Nacht rund 5 000 Taliban anscheinend spurlos verschwanden. Ethnisch wie politisch wurde damit den Nachkriegsverhandlungen entscheidender Boden entzogen. Erstmals in der Geschichte Afghanistans sahen sich die tadschikischen Führer in der Lage, die historisch gewachsene paschtunische Dominanz zu brechen. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde der Versuch unterlassen, verhandlungsbereite, moderate Vertreter der Talibanbewegung in den politischen Prozess einzubeziehen und so die Bewegung aufzubrechen und zu schwächen. Da in den paschtunischen Gebieten südlich von Kabul die Bevölkerung weitgehend von den Taliban entwaffnet wurde, hatten die Tadschiken es relativ einfach, entlang der Fernverkehrsstraßen nach Süden vorzustoßen und den angrenzenden Gebieten ihr Regime aufzuzwingen. Mit dem parallel dazu verlaufenden Prozess der Stigmatisierung der Paschtunen als Taliban wurden auch die traditionellen Stammeseliten vom politischen Prozess ausgeschlossen. Eine erste Folge dessen war die absolute Unterrepräsentanz paschtunischer Vertreter bei den Bonner Verhandlungen auf dem Petersberg. Dieser Sachverhalt führte zu anhaltenden Spannungen, die die Karzai-Regierung dazu zwangen, mit hohem zeitlichen wie finanziellen Aufwand ethnisch ausgleichende Kompromisse zu suchen. Nicht zuletzt diese Auseinandersetzungen liefern der Talibanbewegung zunehmend Nährboden im Süden und Südosten Afghanistans.

Da die afghanische Regierung wegen der grassierenden Korruption und der Nichterfüllung vieler Versprechen in den Augen der Bevölkerung ihre Legitimität weitgehend verloren hatte, wenden sich seit Anfang 2006 viele einstige Anhänger den Oppositionskräften zu. Seit Mai 2006 erfolgt zudem eine Zunahme der Anschläge und Selbstmordattentate, die Verfestigung der nichtstaatlichen Gewaltmonopole sowie eine Zunahme der Opium- (Süden) und Cannabisproduktion (Norden). Die Feststellung, dass die Medien über den Irak zu schlecht und über Afghanistan zu gut berichten, scheint seitdem in doppelter Hinsicht nicht mehr zuzutreffen. Seit Anfang

2007 erfolgt eine Zunahme der militärischen Operationen mit hohen zivilen Opfern. Der Legitimitäts- und Loyalitätsverlust der Regierung nimmt weiter zu, was unter anderem zu einer Formierung der politischen Opposition in Form der *National United Front* unter dem Vorsitz Burhanuddin Rabbanis im März 2007 führte. Die Korruption erscheint immer mehr als allmächtiger Krake, zudem ist der Versuch eines ethnischen Ausgleichs in der Regierung Karzai gescheitert. Während das paschtunische Lager weiterhin eine Verstärkung seiner Präsenz im Machtgefüge fordert, deuten Gerüchte über mögliche Kabinettsveränderungen auf das Bestreben tadschikischer Führungspersönlichkeiten hin, verlorene Machtposition möglichst noch 2007 wieder zu erlangen. Innenpolitisch zeichnet sich ein Machtkampf zwischen moderaten und islamistischen Kräften ab. Das internationale Afghanistan-Engagement wird durch diese Entwicklung und den sich nur langsam vollziehenden Wiederaufbauprozess, der in den Medien nicht die notwendige Berücksichtigung erfährt, sowie den hohen Blutzoll der entsandten Soldaten, Polizisten und Entwicklungshelfer in vielen europäischen Ländern und Kanada mittlerweile von unterschiedlich großen Bevölkerungsteilen in Frage gestellt.

Die Mandate und ihre Bedeutung

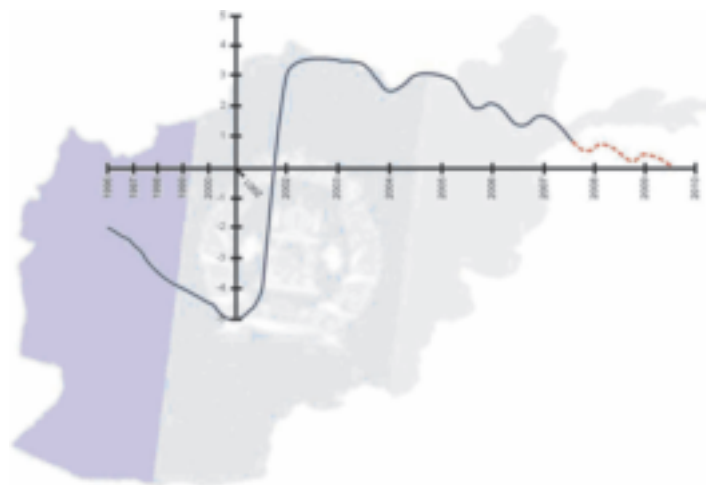
Auf der deutschen Seite konzentriert sich die Diskussion auf den Einsatz der Bundeswehr am Hindukusch um die folgenden drei Mandate und die jeweiligen Optionen einer Verlängerung oder Nichtverlängerung: OEF, ISAF und den Tornadoeinsatz.

Die Grundlage der von den USA geführten Mission *Operation Enduring Freedom* (OEF) sind die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) sowie Artikel 51 der VN-Charta und Artikel 5 des NATO-Vertrages zu gegenseitigem Beistand. Es beteiligen sich 20 Nationen mit Beiträgen zur OEF, davon 17 in Afghanistan. Der Deutsche Bundestag beschloss die Beteiligung an der OEF erstmals am 16. November 2001. Derzeit umfasst das Mandat die Bereithaltung von 25 Sanitätskräften, 100 KSK-Soldaten sowie Seestreitkräfte im Einsatz am Horn von Afrika. Auch weiterhin befindet man sich in Afghanistan sowie in vielen anderen Staaten im Kampf

gegen den Terror. Die US-geführte OEF wird aus diesem Grund so lange benötigt, bis die Urheber der Anschläge von 9/11 festgesetzt werden können und die generelle Terrorbedrohung neutralisiert ist. Ein Ausscheren Deutschlands aus dem OEF-Mandat ist ohne politischen Flurschaden nicht denkbar. Die zu erwartende Folge wäre eine erneute transatlantische Verstimmung und ein Vertrauensverlust bei Bündnispartnern innerhalb der NATO. Zusätzlich könnten bei der Nichtverlängerung des OEF-Mandats deutsche ISAF-Truppen für Operationen im Süden Afghanistans angefordert werden. Man sollte bei der Mandatsentscheidung zwischen Kosten und Nutzen abwägen und sich auf die Stärken der Bundeswehr im Norden besinnen. Eine nicht mehr gewährleistetete Trennung von Kampfeinsätzen gegen Terroristen im Süden und die zivil-militärische Wiederaufbaumission im Norden des Landes könnte durch eine Nichtverlängerung des OEF-Mandats zum einen bei vielen Afghanen auf Unverständnis stoßen und zum anderen den Deutschland-Bonus am Hindukusch weiter reduzieren.

Die Grundlage für das Entstehen der ISAF basiert auf der Bonner Vereinbarung über den Wiederaufbau Afghanistans vom Dezember 2001. Relativ zeitnah, am 20. Dezember 2001, beschloss der VN-Sicherheitsrat die Aufstellung einer solchen Truppe, und am Tag darauf beschloss der Deutsche Bundestag erstmals die Beteiligung deutscher Streitkräfte an dieser von der VN mandatierten Mission. Die 37 teilnehmenden Staaten sind von den VN ermächtigt worden, alle zur Erfüllung ihres Mandats notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Damit können die rund 36 000 Soldaten, aus Deutschland stammen ca. 3 000, im Ernstfall auch Kampfeinsätze gegen militante oder kriminelle Gegner der ISAF-Schutztruppe gemeint sein. ISAF kann als das stabilisierende Rückgrat des fragilen afghanischen Staates beschrieben werden. Sollten kurz- bis mittelfristig die ISAF-Truppen abgezogen werden, droht mit großer Wahrscheinlichkeit das afghanische Staatswesen zusammenzubrechen. Dies hätte verheerende Folgen nicht nur für die Bevölkerung und für die gesamte Region, sondern auch für die Zielregionen des internationalen islamistischen Terrors, speziell die USA und Europa. Das Signal, das durch eine ausbleibende Mandatsverlängerung 2007, 2008 oder später entstände, würde sicherlich den Radikalislamisten zusätzlich

Abbildung: Nationalstaatliche Entwicklung Afghanistans



„politische Morgenluft und neue Antriebskraft“ verschaffen, ganz abgesehen von der bündnispolitischen Blamage. Deutschland wird international wie in Afghanistan durch sein außenpolitisches Auftreten unter Bundeskanzlerin Angela Merkel als starker Partner wahrgenommen. Zudem hat sich die Bundeswehr bislang im Norden Afghanistans durch ihren zivil-militärischen Ansatz profiliert. Zu guter Letzt darf nicht vergessen werden, dass Deutschland nach den USA und Großbritannien der drittgrößte ISAF-Truppensteller ist. Die Nichtverlängerung des ISAF-Mandats durch den deutschen Bundestag könnte somit für ISAF den Anfang vom Ende darstellen.

Ferner sind seit dem 15. April 2007 Tornado-Aufklärungsjets der Bundeswehr in Afghanistan im Einsatz. An direkten Kampfhandlungen sind die sechs Maschinen allerdings nicht beteiligt. Das Bundestagsmandat für ISAF und den Tornadoeinsatz ist bis zum 13. Oktober 2007 befristet. Folglich steht die Verlängerung des deutschen Mandats für die Internationale Schutztruppe ISAF, Tornado und OEF im Herbst an. Die NATO beantragte kürzlich bei der Bundesregierung die Verlängerung des Tornado-Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan. Wegen der veränderten Sicherheitslage adressierten 22 Mitglieder des amerikanischen Senats in einem Schreiben an NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer die Botschaft, dass die Lasten des Einsatzes in Afghanistan gleichmäßiger unter den NATO-Mitgliedern zu verteilen seien.

Bewertung

Auch der deutsche Einsatz hilft den Menschen in Afghanistan bei der schrittweisen Verwirklichung einer lebenswerten Zukunft. Trotzdem sind noch lange nicht alle Ziele erreicht. Obwohl in vielen Feldern Beachtliches geleistet wurde, werden die afghanische Gesellschaft und mit ihr die internationale Gemeinschaft in Zukunft noch vor gewaltigen Herausforderungen stehen. Zum einen, weil sich die Sicherheitslage in Afghanistan speziell im Süden und Osten verschlechtert hat, und zum anderen, weil die vor sechs Jahren geweckten Erwartungen auf internationaler und afghanischer Seite teilweise zu ambitioniert und daher unrealistisch erscheinen. Zur Stabilisierung des Landes benötigt man mehr Zeit und weitere Ressourcen, denn wenn man sich mit der Topographie Afghanistans, der Historie des Landes, der Ethnizität, den ungelösten Grenzstreitigkeiten mit angrenzenden Nachbarstaaten, der Drogenökonomie und dem Wirken der Talibanbewegung auseinandersetzt, wird deutlich, dass es für ein Land wie Afghanistan keine einfache Lösung für die vielfältigen Probleme geben kann. Bei den im Oktober 2007 anstehenden Entscheidungen sollte trotz der verschiedenen politischen Auffassungen von allen Entscheidungsträgern bedacht werden, dass die Bemühungen um den Wiederaufbau und die Demokratisierung Afghanistans bei einem verringerten oder gar ausbleibenden Engagement vergebens gewesen sein könnten. Deutsche Soldaten, Diplomaten und Entwicklungshelfer würden dann vor den Trümmern

ihrer langjährigen Arbeit stehen. Zudem würde ein Rückzug einerseits Afghanistan in eine humanitäre Katastrophe stürzen und andererseits die NATO vor eine Zerreißprobe stellen.

In der *Abbildung* ist die nationalstaatliche Entwicklung Afghanistans der vergangenen Jahre graphisch dargestellt. Nach der internationalen Isolierung während der Talibanherrschaft kehrte Afghanistan nach dem Sturz der Taliban gegen Ende 2001 in die internationale Staatengemeinschaft zurück. Im Jahr 2004 setzte die erste Intervallbewegung ein, da bei der Verfassungsgebung der afghanische Staat – wie übrigens viele arabischen Staaten auch – das Spannungsverhältnis zwischen Islam und Demokratie nicht genügend berücksichtigte. Seit den Parlamentswahlen im Jahr 2005 sind regelmäßige Intervallbewegungen in Afghanistan zu erkennen, bei denen die Monate April bis Oktober in der Regel die Krisenmonate sind. Während dieser Zeit erfolgen einerseits die Mohnernte und andererseits die militärischen und terroristischen Aktionen der Aufstandsbewegung, die oftmals direkt oder indirekt durch den Opiumerlös finanziert werden. In den Monaten November bis März kehrte indes in den vergangenen drei Jahren auf Grund der harten Klimabedingungen eine Art Ruhephase ein, die für Partisanenkriege eigentlich recht typisch ist. Diese beschriebene Intervallbewegung wird zusätzlich durch einen negativen Abwärtstrend ergänzt, der seit Herbst 2005 kontinuierlich weiter zunimmt. Die Authentizität und politische Wahrnehmung der Regierung wird bei gleich bleibender Performance irgendwann beim afghanischen Volk für Unverständnis sorgen, da immer größere Teile der Bevölkerung die Regierung für die schlechte Regierungsführung, den Auswuchs der Drogenökonomie, die ausufernde Korruption und den zu langsam erscheinenden Wiederaufbau verantwortlich machen. Auch werden gegenwärtig die wichtigen Themen der afghanischen Innenpolitik, die sich größtenteils um Armutsreduzierung und Arbeitslosigkeit drehen, nicht genügend berücksichtigt.

Erfolgsmeldungen aus Afghanistan

Neben Entwicklungshemmnissen und -gefahren gibt es auch Erfolge aus Afghanistan zu berichten. Dies ist notwendig, da das interna-

tionale Engagement nach rund sechs Jahren die ersten Früchte trägt. So hat sich beispielsweise das legale Pro-Kopf-Einkommen in Afghanistan (335 US-Dollar) seit 2001 fast verdreifacht, das Wirtschaftswachstum liegt seit mehreren Jahren im zweistelligen Bereich und wird für 2006/2007 auf rund 14 Prozent geschätzt, und die afghanische Regierung konnte die eigenen Einnahmen von 275 Mio. US-Dollar in 2005 auf 715 Mio. im Jahr 2006 erhöhen. Des Weiteren haben 50 Prozent der schulpflichtigen Kinder Zugang zu Schuleinrichtungen, im Jahr 2002 waren es nur 22 Prozent. Seit 2001 wurden in Afghanistan insgesamt rund 3 500 Schulen gebaut, alleine 300 von der Bundesrepublik. Durch diese Hilfe hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler auf ca. 6,5 Millionen, und zwei Drittel sind davon Mädchen, erhöhen können. Zusätzlich wurden 30 000 Lehrerinnen und Lehrer aus- und fortgebildet. Ähnlich sieht es mit der medizinischen Grundversorgung aus, denn gegenwärtig verfügen ca. 80 Prozent der Bevölkerung über geregelten Zugang zu ihr. Durch die sich verbessernden Rahmenbedingungen kehrten seit 2001 insgesamt mehr als 4,6 Mio. Binnenvertriebene und Flüchtlinge in ihre Herkunftsregion bzw. nach Afghanistan zurück.¹⁷

Mit ihren finanziellen Leistungen und Zusagen in Höhe von bisher ca. 900 Millionen Euro ist die Bundesrepublik insgesamt das viertgrößte Geberland für Afghanistan.¹⁸ Neben zwei von Deutschland geführten so genannten *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Kunduz und Faizabad widmet sich das deutsche Engagement besonders dem Aufbau der Infrastruktur, des Mittelstands und des Bildungssektors. Durch die Wiederherstellung der Trinkwasser- und Stromversorgung in Kabul, Kunduz und Herat haben rund 2,5 Millionen Personen wieder Zugang zu Energie und Frischwasser. Ferner wurden mehr als 8 000 Entnahmestellen für Trinkwasser bereitgestellt, insgesamt 1 700 Wasserreservoirs und 55 dörfliche Wassernetze ver-

¹⁷ Weitere ca. 2,5 Mio. halten sich noch in Pakistan und rund 1,9 Mio. im Iran auf.

¹⁸ Jährlicher Grundbeitrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für den Wiederaufbau 2002 bis 2010 sind bislang 80 Mio. Euro; für 2007 wurde der Grundbeitrag auf 100 Mio. Euro erhöht. Darüber hinaus ist Deutschland anteilig an der Wiederaufbauhilfe von Europäischer Union, Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank beteiligt.

sorgen ca. vier Millionen Menschen. Der Bau von Brücken, Straßen und Bewässerungsanlagen trägt dazu bei, dass die Rahmenbedingungen für eine sich gerade entwickelnde Binnenwirtschaft geebnet werden. Diese wird speziell auch durch die Erneuerung einer Hauptverkehrsader, der so genannten *ring road*, an der rund 60 Prozent der Bevölkerung leben, nachhaltig unterstützt. Insgesamt wurden 715 Kilometer der *ring road* erneuert und 2 400 Kilometer Zufahrtsstraßen in Stand gesetzt.

Deutschland hat seit 2002 die internationale Führungsrolle für den Wiederaufbau einer professionellen afghanischen Polizei übernommen. Bislang wurden etwa 4 300 Polizisten der mittleren und höheren Dienstgrade aus- und ca. 14 000 weiter fortgebildet. Dem Aufbau der Polizei und Grenzpolizei wird bei der Wiederherstellung der inneren Sicherheit Afghanistans sicherlich eine Schlüsselrolle zukommen. Am 17. Juni 2007 wurde das deutsche Polizeiprojekt an die europäische Polizeimission in Afghanistan (EUPOL AFG) übergeben. Die Mission, welche zunächst drei Jahre dauern soll, umfasst 160 Polizeixperten aus 21 Ländern der EU sowie Drittstaaten. Die Gehaltszahlungen der afghanischen Polizei werden über den von der UNDP verwalteten *Law and Order Trust Fund For Afghanistan* (LOTFA) abgewickelt, an dem sich die Bundesrepublik bisher direkt mit sieben Mio. Euro sowie anteilig am EU-Beitrag in Höhe von 135 Mio. Euro beteiligt hat.

In einem Land wie Afghanistan liegen Erfolg und Misserfolg eng beieinander. Bei dieser diffizilen Konstellation ist Kontinuität ein wichtiges Signal. Der zivil-militärische Einsatz am Hindukusch bedeutet Sicherheit für den Westen und eine große Entwicklungschance für Afghanistan. Deutschland kann in Zukunft bezüglich seiner Afghanistan-Politik außenpolitisch erheblich an Kontur gewinnen – oder aber auch einbüßen. Das Thema Afghanistan-Mandate scheint grundsätzlich über ein Potenzial zu verfügen, das sich schnell zu einem innenpolitischen Zankapfel oder außenpolitischen Stolperstein entwickeln kann. Selbst nach den Abstimmungen zu den Mandatsverlängerungen am 12. Oktober 2007 wird daher das Land am Hindukusch die Große Koalition weiter beschäftigen.

Andreas Rieck

Pakistan zwischen Demokratisierung und „Talibanisierung“

Von den 60 Jahren seit der Staatsgründung 1947 hat Pakistan 37 Jahre lang unter direkter oder indirekter Herrschaft des Militärs gestanden. Die aktuelle Phase begann mit dem Staatsstreich von General Pervez Musharraf vom 12. Oktober 1999 und steht jetzt möglicherweise kurz vor dem Ende. Musharraf, der seit Ende 1999 die politische Szene des Landes fast unangefochten dominiert, steht im Herbst 2007 erstmals vor einer ernsthaften Kraftprobe, deren Ausgang noch ungewiss ist. Seine Entscheidung vom 9. März 2007, den politisch unbequemen Obersten Richter Iftikhar Muhammad Chaudhry von seinem Amt zu suspendieren, hat eine Massenbewegung für die Unabhängigkeit der Justiz in Pakistan provoziert, die mit der Wiedereinsetzung Chaudhrys am 20. Juli einen historischen Sieg erkämpft hat. Während Musharraf keinen Versuch unternommen hat, dieses Urteil des Obersten Gerichts anzufechten, hat dasselbe Gericht am 23. August mit der Anordnung, die Wiedereinreise des 1999 gestürzten Nawaz Sharif nach Pakistan in keiner Weise zu behindern, Musharraf weiter geschwächt.¹

Andreas Rieck

Dr. phil., geb. 1954; 1976 bis 1983 Studium der Islamwissenschaft, Politologie und Iranistik; 2002 bis 2006 Landesvertreter der Hanns-Seidel-Stiftung in Pakistan und Afghanistan; seit 2007 wiss. Mitarbeiter am Bundeskriminalamt in Berlin. andreasr@bka.bund.de

Der Autor ist Mitarbeiter des Bundeskriminalamts; er vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung.

¹ Nawaz Sharif war von 1990 bis 1993 und von 1997 bis 1999 Ministerpräsident von Pakistan; zuvor von 1985 bis 1990 *Chief Minister* des Punjab, der wichtigsten Provinz des Landes.

Weitere beim Obersten Gericht eingeleitete Verfahren betreffen direkt Musharrafs eigene politische Zukunft. Sein Plan, sich noch vor den Ende 2007 anstehenden Parlamentswahlen von den 2002 gewählten Parlamentariern für weitere fünf Jahre als Staatspräsident im Amt bestätigen zu lassen, ohne zuvor seine zusätzliche Funktion als Oberbefehlshaber der Streitkräfte niederzulegen, könnte an Verfassungsklagen der oppositionellen Parteien scheitern. Im Übrigen haben Musharrafs seit Ende Juli forcierten Versuche eines politischen Arrangements mit Benazir Bhutto und ihrer *Pakistan People's Party* (PPP)² seine bisherige „King's Party“, den von Chaudhry Shujaat Hussain geführten Flügel der *Pakistan Muslim League* (PML-Q)³, so irritiert, dass selbst in den „alten“ Parlamenten eine Mehrheit für Musharrafs Wiederwahl fraglich geworden ist. Bei Neuwahlen unter fairen Bedingungen dürften Nawaz Sharif und der ihm acht Jahre lang loyal gebliebene Flügel der PML (PML-N) inzwischen größere Chancen haben als die PML-Q und die PPP. Bereits im Juli hat sich die PML-N mit der islamistischen Allianz *Muttahida Majlis-i Amal* (MMA) und weiteren oppositionellen Parteien zu einer *All Pakistan Democratic Movement* (APDM) verbündet, die sich bei den kommenden Wahlen als schlagkräftiges Bündnis erweisen könnte.

Während die genannten Herausforderungen für Musharrafs Regime durchaus als Anzeichen einer demokratischen Evolution angesehen werden können, haben andere innenpolitische Konflikte in den vergangenen Jahren bedrohliche Ausmaße angenommen. Ein expansiver, in hohem Maße gewaltbereiter Islamismus, der sich am Vorbild der afghanischen Taliban orientiert, hat – ausgehend von einigen *Tribal Areas* im Grenzgebiet zu Afghanistan – inzwischen in weiten Teilen der von Paschtunen besiedelten *North-*

West Frontier Province (NWFP) Fuß gefasst. Diese gemeinhin als „Talibanisierung“ bezeichnete Tendenz hat über die zahllosen religiösen Schulen (*Madrasas*) längst auch in den Großstädten Pakistans eine erhebliche Anhängerschaft gefunden, wie die monatelange Auseinandersetzung um die Rote Moschee im Herzen der Hauptstadt Islamabad gezeigt hat. Dem Sturm auf die Rote Moschee vom 3. bis 11. Juli 2007 folgte eine Serie von Anschlägen radikaler Islamisten, vor allem in der NWFP, von denen sich viele direkt gegen die pakistanische Armee und andere Sicherheitskräfte gerichtet haben.

Unabhängig vom Ausgang der Machtprobe zwischen dem Musharraf-Lager und den Mainstream-Oppositionsparteien dürfte die Auseinandersetzung zwischen säkularen und islamistischen Kräften in Pakistan in den kommenden Jahren noch schärfer werden. Dabei sind die in der MMA zusammengeschlossenen Parteien durchaus dem islamistischen Lager zuzurechnen, auch wenn sich ihre Aktivitäten ganz im Rahmen der Legalität bewegen und sie sich selbst von jeder Gewaltanwendung distanzieren. Parteien wie die *Jam'iyat al-Ulama-i Islam* (JUI) und *Jama'at-i Islami* teilen jedoch viele Ziele der radikalen Islamisten, einschließlich der Sympathie für den „Widerstand“ der Taliban in Afghanistan, und sie verurteilen fast reflexhaft jedes gewaltsame Vorgehen staatlicher Kräfte gegen islamistische Gruppen.

Musharraf, der wegen seiner pro-amerikanischen Politik seit 2003 wiederholt selbst Ziel von Mordanschlägen radikaler Islamisten gewesen ist, hat die Auseinandersetzung mit dem religiösen Extremismus seit Jahren zu einem zentralen Thema seiner politischen Reden und wichtigen Element der Rechtfertigung seiner Machtfülle gemacht. Seine Gegner werfen ihm jedoch vor, den Islamisten absichtlich übermäßige Freiräume geschaffen zu haben, um sich im In- und Ausland umso besser als „Schutzschild gegen die islamistische Gefahr“ profilieren zu können, angefangen mit der Bevorzugung der MMA im Vorfeld der Parlamentswahlen von 2002 bis hin zur monatelangen Duldung von Rechtsbrüchen durch *Madrasa*-Studenten im Umfeld der Roten Moschee in Islamabad 2007. Tatsächlich haben Musharraf und die Regierungen unter seiner Ägide eine Art Zickzackkurs gegenüber den radikalen Islamisten verfolgt,

² Die 1967 gegründete PPP war von 1972 bis 1977 unter Zulfikar Ali Bhutto und von 1989 bis 1990 sowie von 1993 bis 1996 unter Benazir Bhutto Regierungspartei.

³ Die PML ist 1947 aus der 1906 gegründeten *All India Muslim League* hervorgegangen, die in den 1940er Jahren die Teilung Indiens und die Gründung des Staates Pakistan durchgesetzt hat. Teile der PML haben sich seit Ayub Khan (1958 bis 1969) immer wieder mit den jeweiligen Militärmachthabern arrangiert. Das „Q“ in der PML-Q steht für Quaid-i Azam Muhammad Ali Jinnah, den „Gründervater“ Pakistans.

bei dem sich energische repressive Maßnahmen mit *Laisser faire* abgewechselt haben. Der gleiche Vorwurf muss jedoch auch den Regierungen von Benazir Bhutto und mehr noch denen von Nawaz Sharif während der 1990er Jahre gemacht werden. Musharraf persönliche Identifikation mit der von ihm propagierten *Enlightened Moderation*¹⁴ steht jedenfalls außer Zweifel, auch wenn deren praktische Umsetzung durch staatliche Organe bisher oft inkonsequent gewesen ist.

Das Herrschaftssystem von Musharraf

Musharraf hat sich zur Rechtfertigung seiner Herrschaft von Anfang an formal legaler Konstrukte und der Allianz mit kooperationsbereiten politischen Kräften bedient. Sein System kann als militärisch-zivile Hybrid-Herrschaft charakterisiert werden, bei der er selbst alle wichtigen innen- und außenpolitischen Entscheidungen trifft, während den zivilen Kabinetten die Führung der laufenden Regierungsgeschäfte überlassen bleibt. Wie Musharraf selbst wiederholt eingeräumt hat, steht und fällt seine Machtfülle mit seinem Oberbefehl über die Streitkräfte, die bisher loyal und diszipliniert zu ihm gestanden haben. Bemerkenswert ist jedoch, dass Kritik am Militär (und an der Person Musharraf) seit dem Putsch von 1999 in den Medien und der Öffentlichkeit expliziter geäußert werden darf als zuvor. Die traditionell sehr freien Printmedien Pakistans sind in den vergangenen Jahren durch mehrere politisch sehr engagierte private Fernsehsender ergänzt worden, die sich als wirksame „vierte Gewalt“ etabliert haben.

Die dritte Gewalt, die Justiz, verhielt sich hingegen bis zur Ernennung Iftikhar Muhammad Chaudhrys zum Obersten Richter im Mai 2005 weitgehend fügsam und konform zu den Interessen Musharraf. Am 26. Januar 2000 ließen sich 89 hoch rangige Richter (darunter auch Chaudhry) auf eine von Musharraf erlassene *Provisional Constitutional Order* vereidigen; nur 15 Richter entschieden sich zum Rücktritt. Eine Klage der PML vor dem Obersten Gericht auf Wiedereinsetzung

¹⁴ Das Schlagwort der *Enlightened Moderation* hat Musharraf erstmals in einer Rede bei der Islamischen Gipfelkonferenz in Putrajaya (Malaysia) im Oktober 2003 eingeführt und seitdem zu seinem innen- und außenpolitischen Motto erhoben.

der Regierung von Nawaz Sharif wurde am 12. Mai 2000 abgewiesen und Musharraf Selbsternennung zum *Chief Exekutive* formell legalisiert, mit der Auflage, bis Oktober 2002 Neuwahlen für die suspendierten Parlamente durchzuführen. Nawaz Sharif selbst war zuvor (am 6. April 2000) von einem Sondergericht zu lebenslanger Haft verurteilt worden, weil er am Tag des Putsches versucht hatte, ein Passagierflugzeug mit Musharraf an Bord an der Landung in Pakistan zu hindern.

Schon seit Ende 1999 artikulierten sich Dissidentengruppen innerhalb der PML, die sich am 20. November 2000 in einen Pro-Musharraf-Flügel (PML-Q) und einen weiterhin zu Nawaz Sharif haltenden Flügel (PML-N) spaltete. Die PML-N verbündete sich am 3. Dezember 2000 mit der PPP und einigen kleineren Parteien zur *Alliance for the Restoration of Democracy* (ARD). Um der ARD den Wind aus den Segeln zu nehmen, wurde Sharif am 9. Dezember 2000 begnadigt und samt seiner Familie nach Saudi-Arabien abgeschoben, mit der Auflage, zehn Jahre lang nicht nach Pakistan zurückzukehren und sich im Exil jeglicher politischen Aktivitäten zu enthalten. Die PPP-Vorsitzende Bhutto befand sich bereits seit 1998 außer Landes, während ihr Ehemann Asif Ali Zardari Ende 1996 verhaftet worden war und erst Ende 2004 auf Kautionsfreikam. Mehrere noch unter der Regierung Sharif eingeleitete Verfahren gegen Bhutto und Zardari wegen Korruptionsverdachts wurden unter Musharraf fortgesetzt, ohne dass es je zu Verurteilungen kam, und erst 2007 eingestellt. Ein von Musharraf kurz nach seiner Machtübernahme eingerichtetes *National Accountability Bureau* (NAB) führte in den ersten Jahren erfolgreiche Ermittlungen gegen Dutzende korrupter Politiker und erzwang die Rückzahlung zahlreicher nicht bedienter Kredite bei staatlichen Banken. Seit 2002 wurde das NAB jedoch vor allem als Drohmittel eingesetzt, um Politiker auf Regierungskurs zu bringen, und trug so wesentlich zum starken Anwachsen der PML-Q bei.

In Vorbereitung auf die Parlamentswahlen, deren vom Obersten Gericht gesetzten Termin Musharraf akzeptiert hatte, ernannte er sich am 20. Juni 2001 selbst zum Staatspräsidenten und organisierte am 30. April 2002 ein Referendum, das ihn in diesem Amt bestätigte. Mit einem Paket von Verfassungsände-

rungen, die er am 21. August 2002 als *Legal Framework Order* (LFO) dekretierte, wurden die Befugnisse des Staatspräsidenten gegenüber dem vom Parlament zu wählenden Ministerpräsidenten erweitert. Schon vorher hatte Musharraf per Dekret bestimmt, dass Personen, die – wie Nawaz Sharif und Benazir Bhutto – bereits zweimal das Amt des Ministerpräsidenten ausgeübt haben, von einer dritten Kandidatur ausgeschlossen werden.

Bei den Wahlen vom 10. Oktober 2002 gewann die PML-Q die absolute Mehrheit im Punjab, musste aber in Sindh und Belutschistan Koalitionen mit der *Muttahida Qaumi Movement* (MQM)⁵ bzw. der MMA eingehen. Die MMA gewann überraschend die absolute Mehrheit in der NWFP und 60 der 342 Sitze in der *National Assembly*, während die PML-Q dort nur 118 Sitze erhielt (PPP: 81; PML-N: 19; MQM: 17; Sonstige: 31). Zur Wahl des Ministerpräsidenten Zafarullah Khan Jamali⁶ Ende 2002 benötigte die PML-Q neben der MQM auch zehn Dissidenten der PPP als Koalitionspartner. Die MMA stellt seitdem die Provinzregierung der NWFP mit Muhammad Akram Durrani (JUI) als *Chief Minister*.

Nachdem andauernde Proteste gegen Musharraf's LFO und seine Doppelfunktion als Staatspräsident und Armeechef ein Jahr lang die Arbeit der Parlamente fast paralyisiert hatten, war es schließlich die MMA, die Musharraf Anfang 2004 zu der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für die meisten Bestimmungen der LFO als „17. Verfassungsänderung“ verhalf. Im Gegenzug versprach Musharraf, bis spätestens Ende 2004 das Amt des Armeechefs niederzulegen. Da die MMA jedoch wenig später alles daransetzte, sich erneut als Oppositionspartei zu profilieren, fühlte Musharraf sich nicht mehr an die Vereinbarungen mit der MMA gebunden und ließ am 14. Oktober 2004 die *National Assembly* mit

einfacher Mehrheit ein Gesetz beschließen, das ihm die „Uniform“ bis zum Ablauf seiner regulären Amtszeit als Staatspräsident am 15. November 2007 erlaubte. Von der Opposition angekündigte „Massenagitation“ gegen Musharraf wegen des Bruchs seiner Versprechen blieb harmlos, da sich ARD und MMA nicht auf eine gemeinsame politische Linie einigen konnten und die jeweils stärksten Parteien innerhalb der ARD (die PPP) und der MMA (die JUI) nicht an einer ernsthaften Konfrontation interessiert waren.

Auch in der Folgezeit bis zum Frühjahr 2007 kam es nie zu den wiederholt angedrohten Massenprotesten gegen Musharraf. Die JUI blieb stets auf die Konsolidierung ihrer Position in der NWFP, in Belutschistan und in der *National Assembly* bedacht und zwang auch der *Jama'at al-Islami* ihren eigenen pragmatischen Kurs auf. Die PPP stand ihrerseits ideologisch Musharraf's Konzept der *Enlightened Moderation* weit näher als der Islamisierungsagenda der MMA und intensivierte seit der Freilassung von Asif Ali Zardari diskrete Verhandlungen mit Emissären Musharraf's. Zwar verpflichtete sich die PPP in einer im Mai 2005 mit der PML-N und anderen Mitgliedern der ARD unterzeichneten „Demokratie-Charta“ zu einem gemeinsamen Verhaltenskodex gegenüber der „Militärdiktatur“, der u. a. separate Vereinbarungen mit Musharraf ausschloss, aber wenig später trennten sich auch die Wege von PPP und PML-N wieder. Tatsächlich gelang es Musharraf mit weiteren gezielten Avancen an die PPP, die ARD zu spalten, und sie existiert seit der Gründung der neuen Oppositionsfront APDM im Juli 2007 nur noch dem Namen nach.

Entwicklungen in der islamistischen Szene

Die Anfang 2002 im Kontext der Proteste gegen die amerikanische Afghanistan-Invasion und deren Unterstützung durch Pakistans Regierung gegründete MMA verdankte ihren Wahlerfolg im selben Jahr vor allem den Stimmen von Paschtunen, die mit dem Ende 2001 gestürzten Regime der Taliban sympathisiert hatten. Zudem waren die islamistischen Parteien erstmals als geschlossene Wahlallianz aufgetreten und hatten so in vielen Wahlkreisen die Hürden des pakistani-

⁵ Die 1984 als *Muhajir Qaumi Movement* gegründete und 1997 umbenannte MQM vertritt die Interessen der Urdu-sprachigen muslimischen Migranten aus Indien und hatte ihre politische Basis fast ausschließlich in Karatschi und anderen Großstädten der Provinz Sindh. In den vergangenen Jahren weitete die MQM ihre Aktivitäten auch auf die übrigen Provinzen aus.

⁶ Jamali trat am 26. Juni 2004 zurück. Nach einem Interim von Chaudhry Shujaat Hussain wurde am 27. August 2004 Shaukat Aziz zum Ministerpräsidenten gewählt.

schen Mehrheitswahlrechts nehmen können. Die meisten Mandate gewann der von Maulana Fazlur-Rahman geführte Mehrheitsflügel der JUI, gefolgt von der *Jama'at-i Islami* von Qazi Hussain Ahmad, während die übrigen vier Komponentenparteien der MMA stets nur Juniorpartner blieben.¹⁷ JUI und *Jama'at-i Islami* sind in Pakistan seit der Staatsgründung aktiv und waren seit 1970 an allen Wahlen beteiligt. Sie streben die Inkraftsetzung der Scharia und andere Maßnahmen zur verstärkten Islamisierung der pakistanischen Gesellschaft an, sind aber in die politische Kultur des Landes vollständig integriert und verhalten sich systemkonform. Seit den 1980er Jahren profitierten diese Parteien vom „Jihad“ in Afghanistan und später in Kaschmir, als Mobilisierungsfaktoren für die eigene Anhängerschaft, aber auch zur Herausbildung einer „Arbeitsallianz“ mit dem Militär und dem diesem zugeordneten Geheimdienst *Inter-Services Intelligence* (ISI).

Während der Proteste gegen die Afghanistan-Politik Musharrafs Ende 2001 wurden auch Fazlur-Rahman und Qazi Hussain Ahmad unter Hausarrest gestellt; sie wurden jedoch nach einigen Monaten wieder freigelassen und blieben seitdem unbehelligt. Hingegen verbot Musharraf im Januar 2002 die radikal-islamistischen Organisationen *Lashkar-i Taiba* und *Jaish-i Muhammad*, die zuvor jahrelang als Hauptprotagonisten des „Kaschmir-Jihads“ vom ISI gefördert worden waren. Ebenfalls verboten wurde die radikal antischiitische Gruppe *Sipah-i Sababa* und – aus Gründen der „konfessionellen Symmetrie“ – die TJP.¹⁸ Gleichzeitig wurde dekretiert, dass die 50 000 bis 80 000 *Madradas* in Pakistan künftig den gleichen Regeln und Kontrollen wie die staatlichen Schulen und Universitäten unterworfen würden und bis zum Jahresende ihre Lehrpläne rundum modernisieren müssten. Mehr als 2 000 mutmaßliche Extremisten wurden zeitweilig verhaftet.

Erwartungsgemäß wurden diese Maßnahmen nur halbherzig verfolgt. Innerhalb weni-

¹⁷ Dies waren ein von Maulana Sami ul-Haq geführter Flügel der JUI, die *Jam'iyat al-Ulama-i Pakistan* (JUP), die *Jam'iyat Ahl-i Hadith* und die schiitische *Tebrik-i Ja'fariya-i Pakistan* (TJP). JUI-S und JUP haben inzwischen die MMA verlassen.

¹⁸ Die TJP bzw. ihre Nachfolgerorganisation *Islami Tebrik* blieben dennoch bis heute aktive Mitglieder der MMA.

ger Monate befanden sich fast alle im Januar 2002 verhafteten Islamisten wieder auf freiem Fuß, die verbotenen Organisationen nahmen unter neuen Namen ihre Aktivitäten wieder auf, und auch das *Madrassa*-Reformprojekt wurde in zähen Verhandlungen mit den Dachverbänden der religiösen Schulen immer mehr verwässert. Einen zweiten Anlauf unternahm die Regierung im November 2003 mit dem Verbot der Nachfolgeorganisationen von *Sipah-i Sababa*, *Jaish-i Muhammad* und TJP sowie der *Hizb ul-Tabrir*. Der dritte Anlauf mit landesweiten Razzien gegen radikal-islamistische Organisationen und Hunderten von Verhaftungen fand kurz nach den Anschlüssen in London vom 7. Juli 2005 statt, da Verbindungen der Attentäter zu *Madradas* in Pakistan vermutet wurden. Im gleichen Monat versucht die MMA, eine Art parallele islamische Gerichtsbarkeit in der NWFP einzuführen, was an einer Verfassungsbeschwerde im Auftrag Musharrafs scheiterte.

Zu einem größeren Problem als die verbotenen Gruppen und die MMA entwickelte sich schon ab Ende 2003 die Situation im afghanischen Grenzgebiet, besonders in den *Federal Administered Tribal Areas* (FATA) der NWFP.¹⁹ Diese gehören zu den ärmsten und rückständigsten Gebieten in Pakistan, woran ein anachronistisches, aus der britischen Kolonialzeit fast unverändert übernommenes System der indirekten Verwaltung einen erheblichen Anteil hat. Die *Tribal Areas* (und die nördlichen Distrikte der Provinz Belutschistan) mit ihrer traditionell streng religiösen paschtunischen Bevölkerung dienten in den 1980er Jahren als „sichere Basis“ der afghanischen Mujahidin und wurden in den 1990er Jahren zu einem wichtigen Rekrutierungsgebiet für die afghanischen Taliban. Nach dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 zogen sich viele ihrer Führer und Kämpfer, ebenso wie die ihrer ausländischen Verbündeten (*Al-Qa'ida* bzw. diverse arabische, usbekische und tschetschenische Islamisten), in diese Grenzgebiete zurück und organisierten u. a. von dort aus die Wiederaufnahme des „Widerstandskampfes“ in Afghanistan. Sie erhielten Unterstützung von einer wachsenden Zahl lokaler Mullahs, *Madrassa*-Studenten und Veteranen des „Ji-

¹⁹ Zu den FATA gehören die *Tribal Agencies* Mohmand, Bajaur, Khyber, Orakzai, Kurram, Nord- und Süd-Waziristan.

hads“ in Afghanistan und Kaschmir, die ihrerseits mit Kampagnen zur Erzwingung islamischer Moral nach dem Vorbild der afghanischen Taliban begannen und eine eigene Strafjustiz einführten.

Pakistans Armee führte bereits im Herbst 2003 und im Frühjahr 2004 größere Operationen in Süd-Waziristan durch, die sich in erster Linie gegen dort versteckte ausländische Terroristen und deren örtliche Helfer richteten. Sie wurden erstmals im April 2004 durch ein ungeschriebenes „Friedensabkommen“ unterbrochen, das jedoch nur wenige Wochen Bestand hatte. Nach monatelangen Kämpfen mit hohen Verlusten auf beiden Seiten kam es im Februar 2005 zu einem neuen Abkommen in Süd-Waziristan, aber wenig später wurde Nord-Waziristan zum neuen Hauptschauplatz von Angriffen gegen Einheiten der pakistanischen Armee und des *Frontier Corps* und zur Basis örtlicher Taliban, die ihre Aktivitäten schrittweise auf an die FATA angrenzende Distrikte der NWFP ausweiteten. Schließlich unterzeichneten am 5. September 2006 der Gouverneur der NWFP und der Führer der „Militants“ in Nord-Waziristan ein umfassendes Abkommen, das von der Regierung als „politischer Lösungsansatz“ angepriesen, aber von Afghanistan, den USA und vielen westlichen Staaten als Beschwichtigungspolitik gegenüber Extremisten mit zweifelhaftem Nutzen kritisiert wurde.¹⁰ Es gab den örtlichen Taliban nahezu freie Hand, gegen deren Versprechen, sich künftiger Angriffe gegen die Sicherheitskräfte zu enthalten und die noch verbliebenen ausländischen Kämpfer zu disziplinieren. Als Vermittler soll neben der JUI auch die Führung der afghanischen Taliban an dem Abkommen mitgewirkt haben. (Es wurde im Juli 2007 von den „Militants“ in Nord-Waziristan aufgekündigt, aber die Regierung bemüht sich seitdem um seine Wiederbelebung.)

In den vergangenen zwölf Monaten haben sich die Trends von Waziristan auch in anderen Gebieten der NWFP, wie der Bajaur *Tribal Agency* und dem Swat-Tal, fortgesetzt, in denen örtliche Taliban immer dreister die Staatsmacht herausgefordert und der Bevölkerung ihre Version eines rigiden Fundamentalismus aufgezwungen haben. Dazu gehören mas-

sive Behinderung der Schulausbildung von Mädchen und selbst von Kampagnen zur Polio-Impfung, Anschläge gegen Friseur- und Musikläden und zahlreiche Morde bzw. Mordversuche an Personen, die der „Spionage“ bzw. „Kollaboration“ mit den Sicherheitskräften bezichtigt werden. Während die afghanische Regierung und Vertreter der NATO-Staaten seit 2003 kontinuierlich ein energisches Vorgehen gegen die Basen der Taliban im pakistanischen Grenzgebiet angemahnt haben und die USA seit einigen Monaten mit eigenen militärischen Aktionen gegen mutmaßliche neue „sichere Häfen“ der *Al-Qa'ida* ebendort drohen, verweist Pakistan auf die Stationierung von mehr als 80 000 Soldaten in den bis 2003 nur durch örtliche paramilitärische Truppen kontrollierten *Tribal Areas* und auf hohe eigene Verluste, und fordert seinerseits ein größeres Engagement Afghanistans zur Sicherung seiner Grenze vor Infiltranten.

Tatsächlich hat es in den vergangenen Jahren schon zahlreiche Grenzverletzungen durch in Afghanistan operierende US-Truppen in den *Tribal Areas* gegeben, darunter Angriffe mit ferngelenkten Flugkörpern. So kamen am 13. Januar 2006 bei dem Versuch, Ayman al-Zawahiri, den Vize-Chef der *Al-Qa'ida*, mit solchen „Drohnen“ zu töten, im Dorf Damadola der *Bajaur Agency* 18 Personen ums Leben, darunter mindestens 14 Zivilisten. Ein Luftangriff auf eine *Madrassa* am selben Ort am 30. Oktober 2006 forderte sogar 82 Todesopfer, überwiegend junge *Madrassa*-Studenten. Während die pakistanische Armee die Verantwortung für das Blutbad auf sich nahm, blieb die lokale Bevölkerung überzeugt, dass es sich erneut um amerikanische „Drohnen“ gehandelt habe. Insgesamt haben die seit vier Jahren andauernden militärischen Operationen in den *Tribal Areas* den Hass auf die USA und die eigene Armee erheblich geschürt, während die Regierung von einer Kontrolle dieser Gebiete noch weit entfernt ist. Zwar hat man erkannt, dass der Schlüssel zur Befriedung der *Tribal Areas* deren wirtschaftliche Entwicklung und politische Integration ist, aber die Implementierung entsprechender Förderprogramme steckt erst in den Anfängen und wird durch die akute Unsicherheit behindert.

In der ersten Jahreshälfte 2007 griff die „Talibanisierung“ in spektakulärer Weise auf die Hauptstadt über, wo zunächst weibliche

¹⁰ Vgl. International Crisis Group, *Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants*, Asia Report No. 125, Brüssel, 11. Dezember 2006.

Studenten der *Jami'at Hafsa*, einer der Roten Moschee angegliederten *Madrasa*, eine anregende Bibliothek besetzten. Ihre Hauptforderung war der Wiederaufbau von einigen Moscheen in Islamabad, die ohne Lizenz auf öffentlichem Land gebaut und von der Stadtverwaltung abgerissen worden waren. Nachgiebigkeit der Regierung, die sich auf monatelange Verhandlungen einließ, ermunterte die Verwaltung der Roten Moschee zu immer umfangreicheren Aktivitäten und ultimativen Forderungen nach Einführung der Scharia. Studenten der *Jami'at Hafsa* spielten sich als Sittenpolizei auf und entführten wiederholt Polizisten und Zivilpersonen wegen „moralischer Verstöße“, während ein „Scharia-Gericht“ ab April seine Arbeit in der *Madrasa* aufnahm. Bis Anfang Juli hatten sich Tausende von männlichen und weiblichen Studenten in dem Komplex um die Rote Moschee verschanzt und drohten im Falle des Eingreifens der aufmarschierten Sicherheitskräfte mit einer Welle von Selbstmordanschlägen. Bewaffnete Studenten eröffneten am 3. Juli schließlich selbst das Feuer. Während der nachfolgenden Operation, die erst am 11. Juli abgeschlossen wurde, gelang es zwar, Tausende von Studenten zur friedlichen Aufgabe zu überreden, aber insgesamt kam es zu über 100 Todesopfern, darunter elf auf Seiten der Sicherheitskräfte.

Während der monatelangen Krise enthielt sich die MMA einer Solidarisierung mit den Wortführern der Roten Moschee, warf der Regierung bzw. den Geheimdiensten jedoch vor, ein „Drama“ zu inszenieren, um von anderen innenpolitischen Krisen abzulenken. Auch in den Medien wurde die Frage gestellt, warum Hunderte bewaffneter Extremisten sich im Herzen der Hauptstadt ungehindert verschanzen und mit den Sicherheitskräften Katz und Maus spielen konnten. Musharraf und die zuständigen Minister verwiesen ihrerseits auf die zeitweilig mehreren Tausend weiblicher Studenten in der *Jami'at Hafsa*, deren Leben man nicht mit einer Stürmung des Komplexes riskieren wollte. Tatsächlich zahlte sich das lange Zuwarten der Regierung insofern aus, als nach den immer dreisteren Eskapaden der „Roten-Moschee-Brigade“ schließlich eine große Mehrheit der Öffentlichkeit die gewaltsame Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung befürwortete. Mit den Studenten der *Jami'at Hafsa* und ihrem am 10. Juli getöteten Anführer Maulana

Abdul Rashid Ghazi sympathisierende Extremisten reagierten jedoch sofort mit einer Serie von terroristischen Anschlägen, die derzeit noch andauert.

Der Konflikt um den Obersten Richter Pakistans

Bis Anfang März 2007 wurden Musharrafs Chancen, im Herbst dieses Jahres für weitere fünf Jahre als „uniformierter“ Staatspräsident bestätigt zu werden und sich nach Neuwahlen der Parlamente weiterhin auf eine Regierungsmehrheit der PML-Q und MQM (oder alternativ unter Einbeziehung der PPP) stützen zu können, allgemein noch als gut eingeschätzt. Dann unterlief ihm mit der Suspendierung des Obersten Richters Iftikhar Muhammad Chaudhry ein Fehler, dessen Tragweite anfangs niemand ahnen konnte, der sich jedoch als Wendepunkt von Musharrafs bis dahin nie ernstlich gefährdeter Herrschaft erwies hat.

Chaudhry hatte sich seit seiner Ernennung zum *Chief Justice* im Mai 2005 durch einen ungewöhnlichen Aktivismus bemerkbar gemacht. Es gelang ihm, die offenen Verfahren am Obersten Gericht innerhalb von 20 Monaten von über 38 000 auf etwa 10 000 zu reduzieren, obwohl er selbst in vielen neuen Fällen die Initiative zur Aufnahme von *suo motu* (eigenständigen) Untersuchungen durch das Gericht ergriffen hatte. Die Entscheidungen in solchen Verfahren waren oft lästig oder kompromittierend für die Regierung, wie etwa eine Anordnung vom 10. November 2006, innerhalb von 20 Tagen Informationen über den Verbleib von Hunderten vermisster Personen zu liefern, die von den Angehörigen großenteils im Gewahrsam der Geheimdienste vermutet wurden, oder ein Stopp der Privatisierung von *Pakistan Steel* wegen Unregelmäßigkeiten im diesbezüglichen Vertragswerk. Daher wurde vermutet, dass Chaudhry auch im Falle von bereits angekündigten Klagen gegen Musharrafs Wiederwahl als „uniformierter“ Staatspräsident nach dem Gesetz entscheiden würde, anstatt sich, wie unter den höchsten Richtern des Landes seit Jahrzehnten üblich, den Wünschen des Militärmachthabers zu beugen.

Am 9. März 2007 wurde Chaudhry von Musharraf im Armeehauptquartier empfan-

gen und mit einer Reihe von Vorwürfen von Amtsmissbrauch konfrontiert, die er jedoch zurückwies. Chaudhry ließ sich weder von Musharraf selbst noch von den ebenfalls anwesenden Spitzen der drei Geheimdienste überreden, freiwillig zurückzutreten, und wurde daher mit sofortiger Wirkung bis zur Klärung der Vorwürfe durch einen „Obersten Justizrat“ von seinem Amt suspendiert. Einige Tage lang blieb er unter Hausarrest und durfte keinen Kontakt mit der Außenwelt aufnehmen. Die Aktion wurde sofort von den Medien und den Oppositionsparteien scharf verurteilt, während sich selbst in der PML-Q nur wenige Stimmen fanden, die die Suspendierung Chaudhrys öffentlich rechtfertigten. Als entscheidender, unerwarteter Faktor erwies sich jedoch die spontane Solidarität einer Mehrheit der in Verbänden organisierten pakistanischen Rechtsanwälte, die den Fall Chaudhry zu einer Prinzipienfrage der Unabhängigkeit der Justiz und der Respektierung von deren Entscheidungen erhoben. Die Anwälte boykottierten landesweit Gerichtsverfahren und organisierten zahllose Protestkundgebungen, die zu regelrechten Massenveranstaltungen wurden, seit Chaudhry ab Ende März mit öffentlichen Auftritten in verschiedenen Städten begann. Seine jeweiligen Anreisen im offenen Wagen wurden zu viele Stunden langen Prozessionen durch begeisterte Menschenmengen. Mit seiner erwiesenen Fähigkeit, selbst einem Militärmachtshaber wie Musharraf die Stirn zu bieten, wurde Chaudhry zum Hoffnungsträger der „kleinen Leute“, die unter seiner Amtsführung erstmals seit Jahrzehnten wieder Vertrauen in das Justizwesen Pakistans gefasst hatten. Alle Großveranstaltungen mit dem Obersten Richter verliefen friedlich, mit Ausnahme eines am 12. Mai geplanten Seminars in der Innenstadt von Karachi, das durch Gegendemonstrationen der MQM auf den Hauptzufahrtsstraßen vom Flughafen vereitelt wurde. An diesem Tag kam es zu Schießereien zwischen Anhängern der MQM und der Oppositionsparteien, die 43 Todesopfer forderten. Während die Opposition – wohl zu Unrecht – der MQM die Alleinschuld an dem Desaster in Karachi zuschrieb, verweigerte die Regierung eine gerichtliche Untersuchung der Vorfälle.

Bereits am 7. Mai entzog das Oberste Gericht dem „Obersten Justizrat“ die Zuständigkeit für den Fall Chaudhry und führte selbst

die monatelangen Anhörungen in voller Besetzung durch. Musharraf machte einerseits keinen Hehl aus seiner Enttäuschung über mangelnde Solidarität der PML-Q in Sachen Chaudhry und unternahm am 4. Juni einen kurzlebigen Versuch, die Berichterstattung der privaten Fernsehsender über die Kundgebungen der Anhänger Chaudhrys einzuschränken. Andererseits erklärte Musharraf zur Schadensbegrenzung frühzeitig, dass er jede Entscheidung der zuständigen Richter respektieren werde. Diese fiel am 20. Juli überraschend klar und vorbehaltlos aus und führte zur sofortigen Wiedereinsetzung von Chaudhry als Oberstem Richter und zu seiner vollen Rehabilitierung. Lediglich drei der dreizehn beteiligten Richter hatten dagegen gestimmt. Das Verdikt des Obersten Gerichts wurde allgemein als das wichtigste in der pakistanischen Justizgeschichte gewertet. Seine Bedeutung liegt nicht nur in der Niederlage, die einem amtierenden Militärmachtshaber bereitet wurde, sondern in dem dadurch geschaffenen neuen Vertrauen in das Primat von Recht und Gesetz, das in Pakistan schon seit Jahrzehnten verloren gegangen war.

Fazit und Ausblick

Musharraf scheint derzeit noch entschlossen, seine ihm aus den Händen gleitende Macht zu verteidigen, aber seine Chancen auf Bewahrung der Machtfülle von Staatspräsident und Armeechef sind seit dem 20. Juli fast kontinuierlich weiter gesunken. Etwaige drastische Schritte wie die Verhängung des Ausnahmezustandes, die Verhaftung von Nawaz Sharif nach dessen Einreise oder die Entmachtung des Obersten Gerichts durch neue Verfassungsänderungen würden Musharrafs Fall wohl eher noch beschleunigen. Es ist daher angemessen, schon jetzt eine Bilanz seiner achtjährigen Nahezu-Alleinherrschaft zu ziehen.

Musharraf führte als „aufgeklärter Autokrat“ ein mildes, liberales Regiment, mit Respekt vor der Freiheit der Presse und mit vielen Ansätzen guter Regierungsführung, die vor allem im wirtschaftlichen Bereich Früchte getragen haben. Außenpolitisch hat er wichtige Kurswechsel vollzogen, sowohl gegenüber Afghanistan – mit einer glaubwürdigen Politik der Nichteinmischung und des Respekts vor der Souveränität des schwächeren Nachbarlandes (ungeachtet aller bis heute fortdauernden

den Vorwürfe der Kabuler Regierung an die Adresse Pakistans) – als auch gegenüber Indien, mit dem 2004 ein ernsthafter und tragfähiger Friedensprozess eingeleitet wurde. Unter Musharraf hat Pakistan die „Jihad-Option“ zur Lösung des Kaschmirkonflikts langsam, aber unwiderruflich zu den Akten gelegt und stattdessen eine Reihe konstruktiver Initiativen vorgebracht, die zum Teil auf Resonanz in Indien gestoßen sind.

Dank seiner Position als Armeechef konnte Musharraf auch Pakistans mächtigen Militär- und Geheimdienstapparat auf diese neue außenpolitische Linie umorientieren. Bekämpft wird sie lediglich noch von radikalen Islamisten, die wiederholt Mordversuche gegen Musharraf unternommen haben und seit einigen Jahren im Aufwind zu sein scheinen. Die Gefahr einer „Talibanisierung“ ganz Pakistans besteht jedoch nicht, weil besonders in den Kernprovinzen Punjab und Sindh die säkularen Gegenkräfte stark genug sind, um die Extremisten im Zaum zu halten. Die gemäßigten Islamisten der MMA streben ihrerseits vor allem die Fortsetzung ihres „Marsches durch die Institutionen“ an und haben ebenfalls dem „Jihad“ als Mittel der Außenpolitik abgeschworen. Sie haben nach den kommenden Wahlen eine gute Chance auf Regierungsbeteiligung, ob unter Führung der Musharraf-treuen PML-Q oder unter Nawaz Sharif, und könnten eine größere Rolle als bisher bei der notwendigen Befriedung der von der Talibanisierungswelle erfassten paschtunischen Randgebiete spielen.

Musharraf wird selbst bei einer Wiederwahl als Staatspräsident *ohne* Uniform Mehrheiten benötigen, die ihm die Regierungskoalition von PML-Q und MQM nicht bieten kann. Ob dies mit Hilfe der PPP oder der MMA geschehen wird, ist derzeit noch offen, wird aber – zusammen mit dem Ausgang der Ende 2007 anstehenden Parlamentswahlen – wesentlich den innen- und außenpolitischen Kurs der kommenden Jahre bestimmen. Dieser könnte durchaus stärker „islamisch“ orientiert sein, aber der ausgeprägte politische Pluralismus in Pakistan, dem auch Jahrzehnte von Militärherrschaft nichts anhaben konnten, wird ein Abgleiten in den islamistischen Extremismus wirksam verhindern.

Christian Wagner

Außenpolitik Pakistans zwischen Kaschmir und Afghanistan

Die zunehmenden Kämpfe zwischen den Taliban und der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan haben in den vergangenen Monaten zunehmend den Blick auf die Situation in Pakistan gerichtet. Viele Berichte weisen darauf hin, dass die Taliban ihre Rückzugsgebiete im unzugänglichen pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet haben, in dem sich auch das Al

Qaida-Netzwerk reorganisiert haben soll.¹ Die anhaltende Infiltration bewaffneter Gruppen nach Afghanistan hat zu einer deutlichen Verschlechterung der pakistanisch-afghanischen Beziehungen geführt, obwohl die pakistanische Armee seit 2004 gegen militante Gruppen in den selbst verwalteten Stammesgebieten der Federally Administered Tribal Areas (FATA) vorgeht. Zugleich haben die Spannungen den außenpolitischen Fokus Pakistans, der traditionell auf Indien liegt, auf Afghanistan verschoben. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass das pakistanische Interesse an Afghanistan seit den 1990er Jahren durch die Dominanz des Militärs in Pakistan und den indisch-pakistanischen Konflikt verständlich wird. Dabei bestand zwischen den Konflikten Pakistans mit Indien um Kasch-

Christian Wagner

Dr. habil., geb. 1958; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. Christian.Wagner@swp-berlin.org

¹ Vgl. Robert Kaplan, *The Taliban's Silent Partner*, in: *New York Times* vom 20. 7. 2006; Washington mahnt Musharraf, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. 7. 2007.

mir sowie mit Afghanistan bis Ende der 1980er Jahre kaum eine Verbindung. Erst ab dieser Zeit begann die pakistanische Armeeführung, beide Konfliktfelder miteinander zu vernetzen. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und der Einbeziehung Pakistans in den Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist diese Strategie aber zunehmend unter Druck geraten. Um die Verbindung deutlich zu machen, sollen im Folgenden zunächst die Rolle der Armee in Pakistan und anschließend die trilateralen Beziehungen zwischen Pakistan, Indien und Afghanistan erörtert werden.

Außenpolitik in Pakistan: Die Dominanz des Militärs

Pakistan hatte von Beginn an schwierige Beziehungen zu seinen beiden Nachbarn Indien und Afghanistan. Ungelöste Territorialkonflikte, wie der Streit mit Indien um die Zugehörigkeit Kaschmirs, oder die Forderungen Afghanistans nach einem eigenen Staat für die Paschtunen, der Teile Pakistans umfassen sollte, belasteten das bilaterale Verhältnis. Diese außenpolitischen Konflikte sowie der schwierige Prozess des Nation-Building in Pakistan machten die Armee seit den 1950er Jahren zu einem zentralen Machtfaktor. Mit dem Putsch von General Ayub Khan 1958 begann die Entwicklung Pakistans zum „Garnisonsstaat“.¹ Die ersten freien Wahlen fanden erst 1970 statt, und in den sechzig Jahren seit der Unabhängigkeit im August 1947 haben demokratisch gewählte Regierungen nur rund zwanzig Jahre lang die Geschicke des Landes bestimmt.²

Der anhaltende Konflikt mit Indien um Kaschmir beförderte die Dominanz des Militärs in der Außen- und Sicherheitspolitik. Selbst die vernichtende militärische Niederlage im Krieg 1971 gegen Indien konnte die innenpolitische Macht der Streitkräfte nicht brechen. 1977 putschte General Zia-ul Haq gegen Premierminister Sulfikar Ali Bhutto

¹ Robert Laporte jr., *Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State*, in: *Asian Survey*, 9 (1969) 11, S. 842–861.

² Zur historischen Entwicklung vgl. Stephen P. Cohen, *The Idea of Pakistan*, Washington, D. C. 2005; Christophe Jaffrelot (Ed.), *Pakistan. Nationalism without a Nation?* London 2002; Ian Talbot, *Pakistan. A Modern History*, London 1999.

und setzte auf eine Islamisierung Pakistans, um die Legitimität seines Regimes zu vergrößern. In Folge des sowjetischen Einmarschs in Afghanistan 1979 und der umfangreichen Militärhilfe der USA bildete der pakistanische Geheimdienst Inter-Service Intelligence (ISI) islamische Mujahedin zur Bekämpfung der Sowjetunion aus, was den Islamisierungsbemühungen Zia-ul Haqs weiteren Vorschub leistete.

Die außen- und sicherheitspolitische Dominanz und die innenpolitische Autonomie des Militärs zeigen sich an vielen Stellen. Als Reaktion auf die Niederlage gegen Indien 1971 entwickelte Pakistan ein eigenes Nuklearprogramm, das jedoch eine exklusive Domäne des Militärs blieb. So soll Premierministerin Benazir Bhutto nach ihrer Regierungsübernahme 1988 die Kenntnisse über das Nuklearprogramm ihres Landes nicht von ihren Generälen, sondern von amerikanischen Stellen erhalten haben. Der Konflikt mit Indien und Kaschmir war lange Zeit das wohl wichtigste identitätsstiftende Band für die pakistanische Gesellschaft, die in eine Vielzahl von ethnischen und religiösen Gruppen zerfällt. Damit wurden auch die hohen Rüstungsausgaben gerechtfertigt, die 2002 noch 4,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen.³ Dieses Geld stand nicht für Gesundheits- und Bildungsausgaben zur Verfügung, so dass Pakistan heute im Human Development Index der Vereinten Nationen nur Rang 134 belegt.

Das Militär hat auch eine Annäherung an Indien verhindert. Im Frühjahr 1999 unterzeichneten der pakistanische Premierminister Nawaz Sharif und der indische Premierminister A.B. Vajpayee die Lahore-Erklärung, mit der sie nach den Atomtests 1998 eine neue Phase der Annäherung einleiten wollten. Die Armeeführung unter General Pervez Musharraf hatte aber im Winter 1999 eine groß angelegte Infiltration in Kaschmir begonnen, die im Mai/Juni des Jahres zum Kargilkrieg führte, der die kurz zuvor begonnene Annäherung abrupt beendete. Im Juli 1999 zog Nawaz Sharif auf Druck der USA die pakistanischen Einheiten zurück. Im Oktober des Jahres putschte sich General Musharraf an die Macht.

³ Vgl. IISS, *The Military Balance 2002–2003*.

Das Militär hat seitdem seine politische und wirtschaftliche Machtposition noch weiter ausgebaut und besetzt heute nahezu alle Seiten des gesellschaftlichen Spektrums. Während Sicherheit zu den Grundaufgaben der Streitkräfte zählt, haben diese ihre politische Mitsprache durch den 2004 geschaffenen nationalen Sicherheitsrat institutionalisiert. Wirtschaftlich hat sich die Armee zu einem „Staat im Staat“ entwickelt. Die Armee ist u. a. der größte Transportunternehmer und der größte Landbesitzer, eine Reihe von Offizieren sind in führenden Positionen von öffentlichen Unternehmen beschäftigt.¹⁵ Auch in Fragen der nationalen Identität beansprucht Musharraf, der, verfassungsrechtlich umstritten, gleichzeitig das Amt des Präsidenten und Armeeeoberbefehlshabers innehat, mit seinen Vorstellungen von „Enlightened Moderation“ die Meinungsführerschaft über die seit der Unabhängigkeit strittige Frage nach dem Stellenwert der Religion in Pakistan.¹⁶ Trotz des umfangreichen internationalen Engagements Pakistans, z. B. im Rahmen der Vereinten Nationen (VN), wird der außen- und sicherheitspolitische Diskurs von den Vorstellungen des Militärs bestimmt.

Ein besonderes Merkmal der pakistanischen Außenpolitik gegenüber Indien und Afghanistan ist der Einsatz nichtstaatlicher Gewaltakteure, d. h. militanter Gruppen, durch das Militär. Bereits im Vorfeld des ersten Krieges mit Indien um Kaschmir 1947/48 beteiligten sich Offiziere der pakistanischen Armee an der Invasion der Stammeskrieger in Kaschmir. Beim zweiten Krieg 1965 setzte Pakistan bewaffnete Freischärler ein, die einen Aufstand im indischen Teil Kaschmirs entfachen sollten. Seit der Islamisierung unter Zia-ul-Haq und der Unterstützung der Mujahedin in Afghanistan setzen das Militär und der ISI vor allem islamistische Gruppen, um außenpolitische Ziele zu erreichen, wie der Aufstand in Kaschmir ab Ende der 1980er Jahre sowie beim Siegeszug der Taliban in Afghanistan in den 1990er Jahren zeigte. Zwar haben auch Indien und Afghanistan in ihren Konflikten mit Pakistan nichtstaatliche Gewaltakteure eingesetzt, doch hat diese Strategie

in Pakistan, bedingt durch die Dominanz des Militärs, eine längere Tradition und größere Perfektion erreicht. Das Militär nutzte die Religion innenpolitisch dazu, um die Legitimation seiner Herrschaft zu erhöhen, und außenpolitisch als Gegenmodell zu konkurrierenden nationalistischen Vorstellungen seitens der Paschtunen und Kaschmiris.

Die Beziehungen zwischen Pakistan, Indien und Afghanistan bis 1989

Die Gründung Pakistans als Staat für die Muslime des britisch-indischen Kolonialreiches war heftig umstritten. Der indische Nationalkongress hatte unter der Führung von Mahatma Gandhi und Jawaharlal Nehru die Unabhängigkeit von Großbritannien für alle Gruppen der indischen Gesellschaft erkämpft und sich einem eigenen Staat für die Muslime, wie ihn Mohammed Ali Jinnah und die Muslimliga forderten, widersetzt. Mit der Unabhängigkeit Britisch-Indiens entstanden im August 1947 Indien und Pakistan, das aufgrund der Bevölkerungsverteilung der Muslime aus einem westlichen und östlichen Landesteil bestand, die mehr als 1 600 Kilometer durch Indien voneinander getrennt waren. Aber auch Afghanistan tat sich mit der Unabhängigkeit Pakistans schwer. Mit seiner mehrheitlich paschtunischen Bevölkerung erhob es territoriale Ansprüche auf Teile der North West Frontier Province (NWFP), deren Anschluss an Pakistan durch das Referendum vom Juli 1947 von den Regierungen in Kabul nicht akzeptiert wurde. Zudem erkannte Afghanistan die von den Briten gezogene Durand-Line, welche die paschtunischen Gebiete durchtrennte, als Grenze zu Pakistan nicht an und stimmte als einziges Land gegen die Aufnahme Pakistans in die VN.

Die pakistanische Außenpolitik kreiste nach 1947 vornehmlich um ein Thema: Kaschmir und die Beziehungen zu Indien. Bei der Unabhängigkeit Britisch-Indiens konnten Fürstenstaaten wie Kaschmir ihren eigenständigen Status behalten. Kaschmir symbolisierte für Pakistan die Vollendung seiner Staatsidee als Land für die Muslime Südasiens. Für Indien wiederum galt ein mehrheitlich muslimischer Bundesstaat Kaschmir als Symbol des säkularen Staates.¹⁷

¹⁵ Vgl. Ayesha Siddiqi, *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, London 2007.

¹⁶ Enlightened Moderation, in: <http://www.presidentofpakistan.gov.pk/EnlightenedModeration.aspx> (11. 7. 2007).

¹⁷ Zur Entwicklung des Kaschmirkonflikts vgl. Alastair Lamb, *Birth of a Tragedy: Kashmir 1947*, Her-

Der Aufstand in Kaschmir im Herbst 1947 und die Invasion von Stammeskriegern, an der Offiziere der pakistanischen Armee beteiligt waren, veranlassten den König von Kaschmir im Oktober 1947 der Indischen Union beizutreten. Im Gegenzug entsandte die indische Regierung Truppen, um die Eindringlinge zu bekämpfen. Aus den Kämpfen entwickelte sich der erste indisch-pakistanische Krieg, der 1949 endete und das einstige Königreich seitdem in einen von Indien und Pakistan kontrollierten Teil teilt. Bereits im Dezember 1947 hatte Indien die Angelegenheit vor die VN gebracht, und Nehru selbst hatte ein Referendum über die künftige Zugehörigkeit Kaschmirs vorgeschlagen. Indiens Versuch, die vermeintliche Aggression Pakistans international zu verurteilen, scheiterte zwar, doch wurde die Forderung nach einem Referendum in Kaschmir in die Resolutionen der VN aufgenommen. Dies war jedoch politisch ein Sieg für Pakistan, da damit eine Internationalisierung der Kaschmirfrage erreicht war, die von nachfolgenden pakistanischen Regierungen immer wieder aufgegriffen wurde. Das Referendum ist bis heute nicht abgehalten worden, da weder Pakistan noch Indien die damit verbundenen Vorbedingungen erfüllten.

Der Konflikt mit Indien bewegte die pakistanische Führung Mitte der 1950er Jahre, westlichen Verteidigungsbündnissen wie der Southeast Asia Treaty Organization (SEATO 1954) und 1956 der Central Treaty Organisation (CENTO) beizutreten. Parallel dazu baute Pakistan seine militärischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den USA aus. Während für die USA allerdings die Eindämmung des Kommunismus im Vordergrund stand, blieb für Pakistan die Kaschmirfrage und ein möglicher weiterer Konflikt mit Indien von Interesse. Nach dem Tode des indischen Premierministers Nehru 1964 glaubte die pakistanische Führung, die vermeintliche Schwächephase Indiens für eine Lösung der Kaschmirfrage nutzen zu können. Mit der Infiltration von Aufständischen in den indischen Teil Kaschmirs im August 1965 sollte ein Aufstand entfacht werden, der dann durch die Intervention der pakistanischen

Armee unterstützt werden sollte. Die Strategie schlug allerdings fehl, da die Aufständischen kaum Rückhalt bei den Kaschmiris fanden. Der zweite indisch-pakistanische Krieg endete im September 1965 nach einem Waffenembargo der USA gegen die Kriegsparteien und einer Resolution der VN.

Der dritte Krieg entzündete sich 1971 an dem Bürgerkrieg in Ostpakistan. Der Konflikt löste eine Flüchtlingswelle nach Indien aus, die die ostpakistanischen Rebellen unterstützte. Im Dezember 1971 intervenierte die indische Armee und besiegte die pakistanische Armee nach kurzen Kämpfen. Die Niederlage war auch politisch ein Desaster für Pakistan. Die Idee der Gründungsväter war durch den Bürgerkrieg und die nachfolgende Unabhängigkeit Bangladeschs zerstört worden. Dennoch erzielte der pakistanische Premierminister Bhutto einen Erfolg, denn er konnte bei den Friedensverhandlungen mit Indien eine endgültige Beilegung der Kaschmirfrage verhindern. Der Vertrag von Simla 1972 legte zwar die Kontrolllinie in Kaschmir neu fest, allerdings verzichtete die indische Premierministerin Indira Gandhi darauf, die Kontrolllinie zur endgültigen Grenze zu machen.¹⁸

Die indisch-pakistanischen Beziehungen blieben auch in der Folge unterkühlt. Indien beschuldigte Pakistan Anfang der 1980er Jahre, militante Sikhs zu unterstützen, die im Punjab für einen eigenen Staat kämpften. Mitte der 1980er Jahre besetzten indische und pakistanische Einheiten Teile des Siachen-Gletschers in Kaschmir, wo der Grenzverlauf aufgrund der unwirtschaftlichen Bedingungen im Vertrag von Simla nicht festgelegt worden war.

Die pakistanisch-afghanischen Beziehungen wurden anfangs von der Paschtunenfrage geprägt. Vor allem während der Regierungen von Mohammed Daoud, der als Vertreter des paschtunischen Nationalismus galt, verschlechterten sich die bilateralen Beziehungen in den 1950er Jahren und nach dem Putsch 1973. Der pakistanische Premierminister Sulfikar Ali Bhutto setzte in den 1970er Jahren auf die religiöse Karte, um dem paschtunischen Nationalismus zu begegnen, und er un-

tingfordbury 1994; Robert G. Wirsing, *Kashmir. In the Shadow of War. Regional Rivalries in a Nuclear Age*, New York-London 2003; Sumantra Bose, *Kashmir. Roots of Conflict, Paths to Peace*, Cambridge 2003.

¹⁸ Vgl. Amitabh Mattoo, *Next Steps in Kashmir*, in: Karan R. Sawhny (Ed.), *Kashmir. How far can Vajpayee and Musharraf go?*, New Delhi 2001, S. 27–44.

terstützte kleinere Aufstände im Osten Afghanistans.⁹ Im Kampf gegen die sowjetische Besetzung Afghanistans in den 1980er Jahren verfeinerte Pakistan, das unter General Zia-ul-Haq bereits nach dem Militärputsch 1977 auf eine stärkere Islamisierung des Landes gesetzt hatte, mit der Unterstützung der USA und Saudi-Arabiens diese Strategie. Der Widerstand gegen die Sowjetunion wurde unter islamischen Vorzeichen aufgebaut und umfasste vor allem die mehrheitlich paschtunischen Gebiete entlang der afghanisch-pakistanischen Grenze, in denen auch ausländische Kämpfer ausgebildet wurden.

Die trilateralen Beziehungen zwischen 1989 und 2001

Ende der 1980er Jahre veränderten sich die Beziehungen zwischen Pakistan, Indien und Afghanistan grundlegend. Die Sowjetunion hatte sich 1989 endgültig aus Afghanistan zurückgezogen. Pakistan fürchtete eine nationalistische Regierung der Paschtunen, deren traditionell gute Beziehungen mit Indien die Gefahr einer Einkreisung Pakistans heraufbeschworen. Aslam Beg, der nach dem Tod Zia-ul-Haq 1988 das Amt des Armeeeoberbefehlshaber übernommen hatte, skizzierte die Grundzüge einer neuen Strategie, in der Afghanistan als Hinterland Pakistans fungieren sollte. Durch eine „freundliche“, d. h. von Pakistan kontrollierte Regierung in Kabul, sollte Pakistan angesichts eines möglichen Konflikts mit Indien an strategischer Tiefe gewinnen. Zudem sollte Afghanistan als Ausbildungslager und Rückzugsgebiet für militante kaschmirische Gruppen dienen.¹⁰

Die pakistanische Strategie, militante islamistische Gruppen zur Durchsetzung der außenpolitischen Interessen gegenüber Indien und Afghanistan einzusetzen, funktionierte in den 1990er Jahren. Pakistan unterstützte seit Anfang der 1990er Jahre die Taliban, deren religiöse Ausrichtung ein Gegengewicht zum paschtunischen Nationalismus sein sollte. Als die Taliban 1996 schließlich die Macht in Kabul errangen, war Pakistan

⁹ Vgl. Marvin Weinbaum, *Pakistan and Afghanistan: Resistance and Reconstruction*, Lahore 1994, S. 5.

¹⁰ Vgl. Aslam Beg, zit. in: Rifaat Hussain, *Pakistan's relation with Afghanistan: Continuity and Change*, in: *Strategic Studies* (Islamabad), 22 (Winter 2002) 4, S. 43–75.

eines der wenigen Länder, das die neue Regierung Afghanistans anerkannte. Im indischen Teil Kaschmirs war nach den gefälschten Landtagswahlen 1987 eine muslimische Protestbewegung entstanden. Der ISI nutzte die Revolte und unterstützte islamistische Gruppen, wie die Hizb-ul-Mujahideen (HM), die einen Anschluss an Pakistan sowie eine Islamisierung Kaschmirs forderte. Zudem ging der ISI dazu über, ehemalige Mujahedin aus Afghanistan nach Kaschmir einzuschleusen. Indien setzte auf eine militärische Niederschlagung des Aufstands in Kaschmir, was in den 1990er Jahren zu einer bis dahin nicht gekannten Eskalation der Gewalt führte.

Mit den Atomtests Indiens und Pakistans im Mai 1998 schien sich die Gefahr einer nuklearen Auseinandersetzung zwischen beiden Staaten über Kaschmir zu erhöhen. Im Februar 1999 kam es jedoch mit der Erklärung von Lahore zu einer kurzfristigen Annäherung, die durch die pakistanische Infiltration in Kargil und den anschließenden Krieg zwischen Indien und Pakistan nach wenigen Monaten abrupt endete. Das nukleare Gleichgewicht brachte somit keine wirkliche Abschreckung, da der Einsatz nichtstaatlicher Akteure weiterhin kriegerische Auseinandersetzungen zwischen beiden Staaten ermöglichte. Politisch zielte Pakistan mit dieser Strategie auf eine Internationalisierung des Kaschmirkonflikts ab, die von Indien strikt abgelehnt wurde.

Der 11. September und die Folgen

Die pakistanische Strategie gegenüber Indien und Afghanistan erfuhr mit den Anschlägen vom 11. September 2001 einen empfindlichen Rückschlag. Innerhalb weniger Tage nach den Anschlägen entschied sich Pakistan auf Druck der USA für eine Teilnahme am Kampf gegen den Terrorismus. Pakistan wurde in der Folge einer der wichtigsten Verbündeten der USA, setzte aber zunächst seine Unterstützung militanter Gruppen in Kaschmir fort. General Musharraf erklärte im November 2001, dass durch die Aufgabe der Taliban die Kerninteressen Pakistans, die Nuklearwaffen und Kaschmir, gerettet worden waren.¹¹

Pakistan versuchte in der neu entstandenen Diskussion über den internationalen Terroris-

¹¹ Vgl. *We've saved our core interests: Afghan policy based on principles*: CE, in: *Dawn* vom 20. 11. 2001.

mus, die Menschenrechtsverletzungen der indischen Streitkräfte in Kaschmir als „Staatsterrorismus“ zu brandmarken. Indien wiederum verwies auf die Unterstützung islamistischer Gruppen durch den ISI und kritisierte die Einbindung Pakistans in die Allianz der USA. Als Reaktion auf die gescheiterte Erstürmung des Parlaments in Neu-Delhi im Dezember 2001 drohte die indische Regierung mit Militärschlägen, um die Infrastruktur der militanten Gruppen in Kaschmir zu zerstören und die Infiltration über die Kontrolllinie zu beenden. Die indisch-pakistanische Krise vom Sommer 2002 und die Gefahr einer möglichen nuklearen Eskalation konnten erst durch diplomatische Interventionen der USA und Großbritanniens entschärft werden.

Die Regierung Musharraf hatte durch Wahlmanipulationen 2002 die Macht der religiösen Parteien gestärkt, die ideologisch den Taliban in Afghanistan nahe standen. Obwohl diese den Krieg in Afghanistan und die USA heftig kritisierten, benötigte Musharraf die religiösen Parteien für seine innenpolitischen Reformvorhaben, mit denen 2003 seine Macht als Präsident und die Rolle des Militärs weiter gestärkt wurden. Zugleich konnte sich Musharraf dadurch gegenüber dem Westen als Beschützer vor einer islamistischen Machtübernahme Pakistans präsentieren.¹²

Die Diskussionen im Kontext des Irakkriegs 2003, in denen die USA ein militärisches Vorgehen gegen Staaten rechtfertigten, die den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen unterstützen, wurde in Islamabad aufmerksam verfolgt, vor allem, da 2003 das nukleare Netzwerk von A.Q. Khan, dem Vater der pakistanischen Atombombe, aufgedeckt wurde, der nukleare Technologie u. a. an Iran und Libyen geliefert hatte. Vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Konstellationen vollzog Musharraf 2003 einen grundlegenden Kurswechsel in der Kaschmirfrage. Im April 2003 hatte der indische Premierminister Vajpayee Pakistan erneut Verhandlungen angeboten, um das bilaterale Verhältnis zu entspannen. Im Herbst 2003 verständigten sich beide Seiten auf einen Waffenstillstand und begannen im

¹² Vgl. Frederic Grare, Pakistan: The Myth of an Islamist Peril (Carnegie Endowment Policy Brief No. 45), Washington, D. C. 2006.

Februar 2004 einen umfassenden Dialog (*composite dialogue*), in dessen Rahmen Pakistan die Kaschmirfrage, Indien die Frage des Terrorismus erörterten. Eine Reihe von Anschlägen islamistischer Gruppen haben zwar den Prozess der Annäherung kurzfristig unterbrochen, jedoch nicht beendet. Im April 2005 erklärten der indische Premierminister Manmohan Singh und Präsident Musharraf den Friedensprozess als „irreversibel“ und verständigten sich auf Grundzüge für eine mögliche Beilegung der Kaschmirfrage. So lehnte Pakistan die von Indien immer wieder ins Spiel gebrachte Umwandlung der Kontrolllinie in eine internationale Grenze ab. Indien wiederum wies Vorschläge Pakistans für eine Neuaufteilung Kaschmirs mit dem Hinweis auf die Unveränderbarkeit der bestehenden Grenzen zurück. Durch Verfassungsregelungen könnte die interne Autonomie des indischen und pakistanischen Teils Kaschmirs ausgeweitet werden, so dass die Kaschmiris eine größere Selbstverwaltung erhielten. Nach dem Erdbeben in Kaschmir im Oktober 2005 verständigten sich Indien und Pakistan auf die Einrichtung von Übergangsstellen für die Zivilbevölkerung an der Kontrolllinie, die damit erstmals durchlässig wurde.

Bis Mitte 2007 gab es insgesamt vier Verhandlungsrunden des *composite dialogue*, in denen vertrauensbildende Maßnahmen wie Reiseerleichterungen, neue Verkehrsverbindungen u. a. in Kaschmir und im Punjab sowie bessere wirtschaftliche, kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit vereinbart wurden. Zwar gab es bislang keinen Durchbruch in der Kaschmirfrage, doch haben beide Seiten durch Verhandlungen im Hintergrund ihre konträren Standpunkte zu Kaschmir weiter angenähert.¹³ Präsident Musharraf hat zudem eine Reihe von Initiativen angestoßen und im Juni 2007 auch erstmals einen Truppenrückzug pakistanischer Einheiten aus Kaschmir ins Gespräch gebracht.¹⁴ Premierminister Manmohan Singh sprach sich im Juli 2007 für eine gemeinsame Nutzung der Land- und Wasserressourcen in Kaschmir aus.

¹³ Vgl. Governments of both countries now have to decide on a time to disclose solution . . . , Interview mit dem pakistanischen Außenminister Khurshid Kasuri, in: The Friday Times vom 1.-7. 6. 2007, S. 6.

¹⁴ Vgl. Musharraf offers troop withdrawal, in: The Hindu vom 6. 6. 2007.

Mit seinen Initiativen seit 2003 vollzog Musharraf eine für die pakistanische Außenpolitik grundsätzliche Kehrtwende in der Kaschmirfrage, die innenpolitisch aber nicht unumstritten ist. Er verlagerte Pakistans ursprüngliche Position, die auf der Durchführung eines Referendums im Kontext der VN-Resolutionen beharrte, auf die bilaterale Ebene, in der nun eine Einigung mit Indien unter Einbeziehung der Kaschmiris in greifbare Nähe gerückt ist. Die Infiltration an der Kontrolllinie ist deutlich zurückgegangen, wenngleich es weiterhin zu Anschlägen islamistischer Gruppen in Kaschmir kommt.

Die Annäherung an Indien wurde offensichtlich notwendig, da der Druck der internationalen Gemeinschaft auf Pakistan in Bezug auf Afghanistan wuchs. Pakistan hatte zwar seit 2001 eine Reihe von Al Qaida-Führern festgenommen, doch nur wenige Erfolge gegen die Taliban erzielt. Im Zuge ihres Wiedererstarkens in Afghanistan zeigte sich, dass deren Rückzugs- und Nachschubgebiete in den selbst verwalteten Stammesgebieten der FATA lagen. Im Frühjahr 2004 begannen die pakistanischen Streitkräfte militärische Aktionen gegen die militanten Gruppen in den FATA. Dabei wurde deutlich, dass sich die alten Stammesstrukturen durch den jahrzehntelangen Einfluss religiöser Gruppen zunehmend islamisiert hatten. Gemäßigte Stammesführer, die mit der Regierung zusammengearbeitet hatten, wurden getötet, und islamistische Gruppen trieben in den Stammesgebieten von Nord- und Südwestwaziristan sowie den angrenzenden Distrikten der NWFP eine Politik der „Talibanisierung“ voran, die auch in Pakistan zunehmend als Bedrohung gesehen wird. Da die Streitkräfte die Stämme militärisch nicht besiegen konnten, ging die Regierung dazu über, Friedensabkommen mit einzelnen Stammesgruppen zu schließen, z. B. im September 2006 mit den Stämmen in Nord-Waziristan, um die Infiltration nach Afghanistan zu beenden. Ziel der pakistanischen Strategie war es offensichtlich, die paschtunischen Teile der militanten Gruppen zu befrieden und diese für den Kampf gegen die ausländischen Kämpfer zu gewinnen. So kam es im Frühjahr 2007 zu heftigen Gefechten zwischen den Stämmen, die von der Armee unterstützt wurden, gegen usbekischen Kämpfer in der Region.

Nicht nur die afghanische Regierung, sondern auch die NATO in Afghanistan kritisier-

ten die offensichtlich weiter andauernde Unterstützung der Taliban in Pakistan, obwohl die pakistanischen Streitkräfte über 80 000 Soldaten in den FATA stationiert und bislang über 700 Tote zu beklagen haben. Hier zeigte sich ein grundlegendes Dilemma für die pakistanische Führung. Aus geostrategischer Perspektive bleibt die Präsenz der USA und der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan für das pakistanische Militär von größter Bedeutung. Bei einem Abzug, sei es aufgrund einer weiteren Eskalation des Bürgerkriegs oder aufgrund der Befriedung des Landes, befürchtet das pakistanische Militär, dass Afghanistan seine traditionell guten Beziehungen zu Indien wieder aufnimmt, so dass eine „Einkreisung“ durch Indien droht.

Deshalb kritisiert Pakistan das indische Engagement in Afghanistan und beschuldigt Indien, durch Konsulate nahe der pakistanischen Grenze die Aufstandsbewegung in Belutschistan zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum Teile der paschtunischen Taliban in Pakistan weiterhin einen Freiraum haben, wohingegen die ausländischen, der Al Qaida nahestehenden Kämpfer bekämpft werden. Damit versucht das pakistanische Militär, sich weiterhin seinen Einfluss in Afghanistan zu sichern und gleichzeitig den Anforderungen der USA, Erfolge im Anti-Terrorkampf vorzuweisen, Genüge zu leisten. Hinzu kommt, dass vor allem die paschtunische Zivilbevölkerung unter den Kämpfen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet zu leiden hat, was den Unmut in der pakistanischen Armee schüren könnte, in der Paschtunen die zweitgrößte Gruppe bilden.

Ausblick

Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass eine Befriedung Afghanistans ohne die Einbeziehung Pakistans kaum zu erreichen ist. Aus pakistanischer Perspektive wiederum ist Afghanistan aber nur eine abhängige Variable im geostrategischen Kontext, der vom Verhältnis zu Indien bestimmt wird. Problematisch ist, dass das außenpolitische Denken fast ausschließlich von der geostrategischen Perspektive des Militärs bestimmt wird. Eine Alternative wäre z. B. eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Afghanistan, Pakistan und Indien, die Mitglieder der South

Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) sind. Das 2006 in Kraft getretene Freihandelsabkommen SAFTA bietet hierfür eine Grundlage. Pakistan hat jedoch das Abkommen bislang nur teilweise umgesetzt und beharrt weiterhin zuerst auf einer Lösung der Kaschmirfrage, bevor der Handel mit Indien ausweitet wird.

Innenpolitisch bildet die Rückkehr zur Demokratie in Pakistan eine weitere Option. Freie und faire Wahlen würden nicht nur eine demokratische Regierung ins Amt bringen, sondern auch die politische Schwäche der religiösen Parteien aufzeigen. Der Rückzug des Militärs aus der Politik würde dessen außenpolitische Bedeutung nur wenig schmälern. Die Zusammenarbeit mit einer gewählten Regierung böte der Armee aber die Möglichkeit, politisch gestärkt gegen die militanten Gruppen vorzugehen. Auch die Nachbarn können ihren Teil dazu beitragen, den Sicherheitsbedenken des pakistanischen Militärs Rechnung zu tragen. Eine dauerhafte und gesichtswahrende Regelung der Kaschmirfrage mit Indien und eine Anerkennung der Durand-Linie, also der pakistanischen Westgrenze, durch Afghanistan würden dabei einen wichtigen Beitrag für den Erfolg des internationalen Engagements in Afghanistan und für eine Stabilisierung der Region leisten.

Joachim Betz

Hintergründe des anhaltenden indisch-pakistanischen Dialogs

Von der Weltöffentlichkeit nur begrenzt zur Kenntnis genommen, hat sich das früher äußerst gespannte Verhältnis zwischen Indien und Pakistan in jüngster Zeit deutlich verbessert. Zeitlicher Ausgangspunkt dieser Verbesserung war die vom damaligen indischen Premierminister Atal Behari Vajpayee bei einem Besuch in Srinager, der Hauptstadt des indischen Teils Kaschmirs, im April 2003 ausgestreckte Hand der Freundschaft, welche die pakistanische Seite kurz danach ergriff und damit einen nun seit vier Jahren anhaltenden umfassenden Dialog eröffnete. Dabei unterließen beide Seiten ihre bisher stets eingenommenen Blockadehaltungen; sie haben vielmehr über etliche Bereiche verhandelt, in denen Fortschritte im gemeinsamen Interesse liegen. Dabei ging es nicht nur um Kaschmir, sondern auch um vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich der konventionellen und der nuklearen Rüstung, beim Außenhandel und der wirtschaftlichen Kooperation, bei der Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels, der Demarkierung der Grenze, der Demilitarisierung umstrittener Gebiete und der Wieder- bzw. Neueröffnung von Bahn- und Buslinien, am prominentesten davon diejenige zwischen beiden Teilen Kaschmirs.¹

Joachim Betz

Prof. Dr. rer. soc.; geb. 1946; leitender Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asien-Studien des GIGA (German Institute of Global and Area Studies/ Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien) und apl. Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg. GIGA, Rothenbaumchaussee 32, 20148 Hamburg. betz@giga-hamburg.de

¹ Vgl. K. S. Majnunath u. a., Indo-Pak Composite Dialogue 2004–05. A Profile, Institute of Peace and Conflict Studies Special Report 12, 2006.

Die Gespräche verliefen teilweise recht schleppend, zeitweise schienen auch wieder die überkommenen Fronstellungen auf: Die pakistanische Seite versuchte, Fortschritte bei anderen Fragen, insbesondere beim Außenhandel, von Konzessionen beim Kaschmirproblem abhängig zu machen, Indien wollte dieses Problem zunächst „aussitzen“ und dessen Existenz allein mit pakistanischer Unterstützung für die militanten Gruppen erklären. Fruchtlos waren die Ergebnisse der bisherigen Verhandlungen allerdings nicht. Konsulate wurden wieder eröffnet, Abkommen über die Ankündigung von Raketentests vereinbart, Listen über die vorhandenen Nuklearanlagen ausgetauscht, weitere heiße Drähte eingerichtet, ein Schifffahrtsprotokoll abgeschlossen und ein gemeinsamer Mechanismus zur Bekämpfung des Terrorismus eingerichtet. Wichtiger noch war, dass die führenden Politiker beider Staaten mehrfach erklärten, der Friedensprozess sei nunmehr unumkehrbar, eine Festlegung, hinter die sie später nur schwer zurückfallen können. Dieser Prozess konnte bisher auch durch größere Anschläge in Kaschmir nicht torpediert werden, und er wurde weiterhin durch zivilgesellschaftliches Engagement, also Friedens- und Kooperationsinteressen und -initiativen der Wirtschaftsverbände, der Hochschulen und von Nichtregierungsorganisationen unterfüttert. Den Lackmустest des Friedenswillens stellt natürlich das Kaschmirproblem dar. Hier gibt es eine vor Jahren nicht für möglich gehaltene Annäherung.

Der pakistanische Präsident hält ein Plebiszit unter der Ägide der Vereinten Nationen zur Selbstbestimmung des kaschmirischen Volkes nicht mehr für zwingend. Die religiöse Zugehörigkeit gilt nur mit Abstrichen als das ausschließliche Kriterium bei einer möglichen Grenzziehung. Er rät den Widerstandsgruppen in Kaschmir zum Dialog mit Delhi und akzeptiert im Prinzip die gegenwärtige Waffenstillstandslinie als endgültige Grenze, vorausgesetzt, diese Ziehung ist mit einer Art gemeinsamem indisch-pakistanischen Management über ganz Kaschmir verbunden. Das ganze Gebiet soll demilitarisiert werden, die Bevölkerung erhält eine Art Selbstregierung, und der grenzüberschreitende Verkehr wird erleichtert. Damit hat sich Pervez Musharraf weit von bisher eingenommenen pakistanischen Positionen entfernt; konsequenterweise sind seine Überlegungen von militanten Gruppen abgelehnt worden.

Die indische Seite hat sich ebenfalls deutlich bewegt: Premierminister Manmohan Singh sagte schon bei seiner Sezession akzeptieren, man müsse daran arbeiten, die Grenze durch Kaschmir aufzuweichen, oder wie er später sagte, irrelevant machen.

Natürlich ziehen sich die Verhandlungen beim „umfassenden Dialog“ erheblich in die Länge, natürlich wäre es zu früh, endgültigen Frieden zwischen Indien und Pakistan zu prophezeien. Dazu ist der Friedensprozess noch viel zu fragil und wird von nicht unwesentlichen politischen und gesellschaftlichen Gruppen in beiden Staaten in Frage gestellt. Zumindest auf pakistanischer Seite hängt er stark vom Überleben des instabilen, in religiöser Hinsicht vergleichsweise gemäßigten Regimes ab. Man muss bei aller berechtigten Skepsis aber sehen, vor welchem historischen Hintergrund die nachhaltige Annäherung zwischen den beiden Erzrivalen stattgefunden hat: den einstmaligen blutigen Teilungswirren, vier konventionell geführten Kriegen, einem jahrzehntelangen Rüstungswettlauf inklusive der nuklearen Komponente und der mehr oder weniger verdeckten Einmischung in die ethnischen Konflikte des Nachbarn. Es ist diese Hypothek – der territoriale Konflikt, die Nuklearisierung und last not least die vielfältigen ethnischen, religiösen und sozioökonomischen Konflikte im ganzen Subkontinent – die den amerikanischen Präsidenten Bill Clinton im März 2000 dazu veranlassten, Südasien als den „heute vielleicht gefährlichsten Ort der Welt“ zu bezeichnen.

Im Folgenden soll *erstens* die Sicherheitslage in ganz Südasien vor der Annäherung gekennzeichnet werden, *zweitens* die seit Ende der Blockkonfrontation veränderte globale Großwetterlage, der sich die Staaten in der Region ausgesetzt sehen, um dann *drittens* Überlegungen anzustellen, welche Faktoren den Umschwung in den indisch-pakistanischen Beziehungen bewirkt haben könnten.

Indiens Dominanz in der Region

Um die Sicherheitslage in Südasien zu verstehen, muss man sich zunächst das wirtschaftliche, geographische und bevölkerungspolitische Gewicht Indiens in der Subregion vor Augen führen. Das Land kommt für jeweils

etwa drei Viertel der Landfläche, der Bevölkerung und der Wirtschaftskraft Südasiens auf. Es verwundert nicht, dass daraus Dominanzängste der Nachbarn erwachsen, zumal angesichts der lange Zeit paternalistischen Großmachtattitüde Indiens in der Region und der versuchten bzw. tatsächlichen Bevormundung, der sich die kleineren Staaten kaum entziehen konnten und die sich in ihren den Spielraum vermindernenden Freundschafts- und Beistandspakten niederschlugen (mit Bhutan, Nepal, Bangladesh, nach Intensivierung des dortigen Bürgerkrieges auch mit Sri Lanka). Dazu kamen indische Militärinterventionen in Sri Lanka und auf den Malediven, einseitige Maßnahmen, welche die Entwicklungsmöglichkeiten der Nachbarn beschnitten (etwa der Bau des Farakka-Staudamms, der die Landwirtschaft in Bangladesh trocken legte), sowie ausgeprägte Erpressungsversuche bei allzu deutlichen Selbstständigkeitsbestrebungen der kleineren Nachbarn, wie etwa die Aufkündigung des Transitabkommens mit Nepal 1989.¹²

Diese unilaterale Dominanz Indiens war nicht mit einem regionalen Projekt verbunden, das dem Hegemon größere Lasten bzw. Konzessionen oder gar Machtteilung (etwa bei der Bildung einer regionalen Gemeinschaft) abverlangt und damit den Nachbarn den Anreiz genommen hätte, die Macht Indiens durch Verbindung mit raumfremden Mächten auszubalancieren. Dies wurde überdies auch durch die unterschiedliche politische und wirtschaftliche Entwicklung auf dem Subkontinent verhindert. Außer Sri Lanka und Indien durchliefen alle anderen Staaten längere autoritäre Phasen. Indien verstand sich von Beginn an als säkularer Staat, wohingegen Pakistan versuchte, den Islam zum Bindeglied seines 1947 in einen Ost- und Westteil gespaltenen Staates zu machen. Bangladesh ist seit 1975 offiziell ein islamischer Staat, und in Sri Lanka wurde der Buddhismus 1972 zur Staatsreligion erhoben. Indien unterhielt enge Beziehungen zur Sowjetunion und engagierte sich wie Sri Lanka bei den Blockfreien. Pakistan dagegen trat den westlichen Verteidigungsbündnissen CENTO und SEATO bei. Indien setzte bis Anfang der 1990er Jahre auf ein System der

gemischten Wirtschaft. Pakistan bemühte sich um eine stärkere marktwirtschaftliche Orientierung, auf die auch Sri Lanka 1977 umstellte. Als Resultat zerfielen die unter britischer Herrschaft eingerichteten gemeinsamen Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen, und der intraregionale Handel ging auf Bruchteile seines früheren Anteils zurück.

Initiativen zur Bildung einer regionalen Gemeinschaft (SAARC, South Asian Association for Regional Cooperation) kamen angesichts dieser Probleme erst 1980 in Gang, sie gingen bezeichnenderweise auch nicht von Indien, sondern von Bangladesh aus. Die indische Regierung sah die Initiative zunächst als Versuch der Nachbarn, Indien kollektiv unter Druck zu setzen, Pakistan fürchtete sich dagegen vor einer Überschwemmung seines Marktes durch indische Waren. Konsequenterweise wurden daher zunächst eine Kooperation in eher technischen, unpolitischen Sektoren und regelmäßige Gipfeltreffen vereinbart. Auf einen massiven Unterbau der Gemeinschaft wurde bewusst verzichtet. Erst im Mai 1993 wurde ein Handelspräferenzabkommen abgeschlossen, das einen bescheidenen Anfang mit der andernorts schneller voranschreitenden Verringerung der intraregionalen Zölle brachte.

Pakistan als zweitgrößter Staat der Subregion konnte sich den Umarmungsversuchen Indiens am ehesten entziehen. Entsprechend konfliktgeladen war das beiderseitige Verhältnis. Es nahm seinen Ausgang mit den sich verschlechternden Beziehungen zwischen Hindus und Moslems zum Ausgang der Kolonialzeit, die zur Teilung Britisch-Indiens in zwei Staaten mit unterschiedlicher Legitimationsbasis führte. Indien musste schon aus Gründen der Selbsterhaltung (immerhin verblieb eine beachtliche moslemische Minderheit in der Union) und der erheblichen ethnischen, sprachlichen und religiösen Zerklüftung des Landes eine säkulare, gesellschaftlich plurale Staatsideologie vertreten. Die politische Elite Pakistans propagierte dagegen die so genannte Zwei-Nationen-Theorie, derzufolge die Moslems aufgrund ihrer kulturellen Besonderheiten eine eigene Nation darstellten. Im Widerspruch zu dieser Theorie verblieben aber der größte Teil Kaschmirs und eine beachtliche moslemische Minderheit bei Indien.

Der indisch-pakistanische Konflikt war stets auch machtpolitischer Natur. Die pakis-

¹² Vgl. Chr. Wagner, Die „verhinderte Großmacht“? Die Außenpolitik der Indischen Union, 1947–1998, Baden-Baden 2005.

tanische Führung vermochte es nie, sich mit indischen Hegemonialansprüchen in Bezug auf die Region abzufinden, die sie bestenfalls zum Juniorpartner in einer vom Nachbarn dominierten Sicherheitszone gemacht hätte. Sie war daher bestrebt, die eigene Unterlegenheit durch Anlehnung an auswärtige Mächte (zunächst an die USA, später auch an China) zu kompensieren. Dies ist ihr begrenzt gelungen mit dem für die indische Regierung betrüblichen und v. a. den USA angekreideten Ergebnis, Indien durch künstliche Stärkung des Nachbarn in der Region zu binden und seine Großmachtambitionen zu schwächen.¹³

Eine tragfähige Sicherheitspartnerschaft konnte sich auf dem Subkontinent so nicht entwickeln: Die indische Seite sah in pakistanischen Angeboten zur gegenseitigen Inspektion der Nuklearanlagen, zu Vereinbarungen über die beiderseitigen Truppenstärken und zur Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone Südasien nur untaugliche Versuche, beide Länder gleichzusetzen und die regionübergreifenden und weltpolitischen Interessen Indiens zu ignorieren; umgekehrt sah Pakistan in indischen Vorschlägen zur Einrichtung einer Friedenszone Indischer Ozean oder zum Abschluss eines Friedens- und Freundschaftsvertrages (der Militärstützpunkte raumfremder Mächte untersagt hätte) nur das Bestreben der indischen Seite, Pakistan ausländischer Unterstützung zu berauben und umso sicherer zu beherrschen.

Beide Seiten haben sich einen jahrzehntelangen konventionellen und später nuklearen Rüstungswettlauf geliefert. Pakistan bewaffnete sich im Wesentlichen über Rüstungsimporte, Indien setzte von Beginn an auf Selbstversorgung aus eigenen Rüstungsunternehmen, ergänzt durch Lizenzproduktionen und Importe technologieintensiven Geräts. Entsprechend der größeren Wirtschaftskraft musste die indische Seite stets relativ weniger aufwenden, um dennoch eine massive (quantitative und qualitative) militärische Überlegenheit über Pakistan zu erlangen. Experten beziffern das Verhältnis auf 3:1 bzw. gar 5:1.¹⁴ Ähnliches gilt für den nuklearen Wettlauf. Beide Staaten haben den Nichtweiterver-

breitungsvertrag nicht unterzeichnet und ein Kernenergieprogramm vorangetrieben, das in Indien zur sukzessiven Ausschaltung internationaler Kontrollen (durch Eigenentwicklung) führte und dem bei beiden eine glaubwürdige zivile Begründung fehlte. Indien schritt auf nuklearem Gebiet eindeutig schneller voran, verfügt über alle Einrichtungen des Brennstoffkreislaufes (also auch über Wiederaufbereitungsanlagen und seinen Schnellen Brüter) und zurzeit 16 Atommeiler. Pakistan hat sein kleineres Programm v. a. durch Industriespionage und verdeckte Käufe kritischer Komponenten im Ausland, später auch durch Assistenz der Volksrepublik China vorangetrieben. Beide Seiten erklärten häufiger ihre Bereitschaft, im Notfall Atomwaffen gegeneinander einzusetzen, und sie haben sich dem Druck der USA (früher auch der UdSSR) zur Begrenzung ihrer nuklearen Ambitionen widersetzt.

Faktoren der Annäherung

Nicht erklärt werden kann die Annäherung zwischen Indien und Pakistan durch eine relative Schwächung der indischen Position. Indien ist durch sein rasches Wachstum, dabei auch durch die besondere Dynamik technologieintensiver Sektoren, wirtschaftlich in Südasien allenfalls noch beherrschender geworden, bei der konventionellen Rüstung hat sich der Abstand zwischen Indien und Pakistan vergrößert.¹⁵ Nuklear sichert der neue, noch nicht durch den Kongress ratifizierte indisch-amerikanische Vertrag zur zivilen Nutzung der Atomenergie praktisch die ungestörte Fortsetzung der nuklearen Aufrüstung.

Der veränderte globale Kontext

Was sich seit 1990 erheblich verändert hat, ist der internationale Kontext. Das internationale System ist zumindest militärisch unipolar geworden, die Dominanz der USA ist unbestritten. Auch zum marktwirtschaftlichen System gibt es keine ernst zu nehmende Alternative mehr. Für Indien brachte das Ende des Ost-West-Konflikts den Fortfall der sowjetischen Garantie gegen die Übergriffe Dritter. Überdies verringerte sich das Gewicht der Blockfreienbewegung dramatisch; das Land verlor damit eines seiner wichtigsten außenpolitischen Foren. Schließlich

¹³ Vgl. B. R. Naya/T.V. Paul, *India in the World Order. Searching for Major-Power Status*, Cambridge 2003.

¹⁴ Vgl. S. Ganguly/D. T. Hagerty, *Fearful Symmetry. India-Pakistan Crises in the Shadow of Nuclear Weapons*, Seattle 2005.

¹⁵ Vgl. ebd.

brachte der wirtschaftliche Zusammenbruch der vormals sozialistischen Staaten den Austausch mit Indien zum Erliegen und beendete die devisenschonenden russischen Rüstungslieferungen. Die offizielle indische Außenpolitik hat auf diese neue Lage mit anfänglicher Bewegungslosigkeit reagiert, sich aber später – parallel zur wirtschaftlichen Öffnung – zu einer erstaunlichen Kurskorrektur durchgerungen. Diese bestand vor allem in einer raschen Annäherung an die Vereinigten Staaten, die sich schon bald in gemeinsamen militärischen Übungen, einem bilateralen Sicherheitsabkommen und verstärkten indischen Rüstungskäufen in den USA niederschlugen. Für zwischenzeitliche Irritationen sorgten die fortgesetzte indische Weigerung zur Zeichnung des Nichtweiterverbreitungsvertrages, des Teststoppabkommens und insbesondere die indischen Nukleartests 1998, welche die USA und andere westliche Nationen mit Wirtschaftssanktionen beantworteten. Sie wurden aber bald wieder aufgehoben. Dies und die Bereitschaft der indischen Regierung zu fortgesetzten Gesprächen über den Umfang und die Ausrichtung der eigenen Nuklearrüstung führten zu einer raschen Verbesserung der Beziehungen.

Erster Höhepunkt war der Staatsbesuch des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton im März 2000, bei dem dieser sich den indischen Standpunkt in der Kaschmirfrage zu Eigen machte und zwischen den „natürlichen Verbündeten“ USA und Indien eine „strategische Partnerschaft“ vereinbart wurde. Zweiter Höhepunkt war das neue Abkommen im März 2006 zur Nutzung der zivilen Nuklearenergie, wonach die USA Indien wieder mit Uran und ziviler Nukleartechnologie beliefern und Indien im Gegenzug die internationale Inspektion der meisten Atomkraftwerke zugestand. Diese könne aber selbst bestimmt werden, lasse also genügend Raum für die nukleare Aufrüstung. Das Abkommen macht Indien daher zu einem faktisch anerkannten Atomwaffenstaat ohne größere Gegenleistungen,¹⁶ weshalb es in den USA auch heftig kri-

tisiert wurde.¹⁷ Es bleibt zu erwähnen, dass sich die Annäherung zwischen Indien und den USA mittlerweile auch auf die solide Basis eines wachsenden wirtschaftlichen Austausches (die USA sind Indiens wichtigster Handelspartner und Investor) sowie auf eine umfangreiche, wohlhabende und politisch einflussreiche indische Diaspora in den USA stützt.¹⁸

Für Pakistan reduzierte sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sein schon länger sinkender Wert als traditioneller Sicherheitspartner der USA noch weiter. Die Waffenlieferungen wurden wegen fortgesetzter Verfolgung der Nukleartestoption ausgesetzt; auf das Land Druck wurde ausgeübt, den Nichtweiterverbreitungsvertrag zu zeichnen und die Unterstützung terroristischer Aktivitäten in der Region, namentlich in Kaschmir und (bis 2001) in Afghanistan, einzustellen. Die USA übten auch Druck auf China aus, seine Hilfe für Pakistan beim Atom- und Raketenprogramm zu beenden. Diplomatisch wurde der einstige Partner geradezu geschnitten, wenn man etwa den beleidigend kurzen Staatsbesuch Präsident Clintons im März 2000 mit jenem in Indien vergleicht. Dazu trugen nicht nur die dem Besuch vorausgehende Invasion pakistanischer Truppenteile in der Region Kargil bei, die erneute Machtübernahme des Militärs und die damals noch praktizierte Unterstützung der Taliban. Im Gefolge der amerikanischen Allianz gegen den internationalen Terrorismus wurde Pakistan als Frontstaat allerdings wieder benötigt und mit Wirtschafts- und Rüstungshilfe für seine Kooperationsbereitschaft belohnt. Eine Gleichbehandlung mit Indien in der Nuklearfrage wurde aber von der US-Administration kategorisch abgelehnt. Auch die pakistanische Anlehnung an China zeitigte abnehmenden Nutzen; Sicherheitsgarantien gegen atomare Erpressung durch Indien waren der Pekinger Führung nicht zu entlocken.

Seit 1990 hat sich das einst multipolare Sicherheitssystem Südasiens verändert, Indien und Pakistan sind beide auf ein Einverneh-

¹⁶ Vgl. P. R. Chari, Parsing the Separation Plan. The Indo-US Subsidiary Deal, Institute of Peace and Conflict Studies, Issue Brief 36, New Delhi 2006; I. Venkateshwaran, Indo-US Relations. Recent Developments, Institute of Peace and Conflict Studies, Special Report 19, New Delhi 2006.

¹⁷ Vgl. A. B. Carter, America's New Strategic Partner, in: Foreign Affairs, (July/August 2006); M. A. Levi/C. D. Ferguson, U.S.-India Nuclear Cooperation. A Strategy for Moving Forward, Council on Foreign Relations, CSR No. 16, New York 2006.

¹⁸ Vgl. S. P. Cohen, Emerging Power India, New Delhi 2002.

men mit der einzig verbliebenen Supermacht angewiesen; diese wiederum benötigt beide im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und möglicherweise Indien als Puffer gegen das stärker werdende China.⁹ Man darf freilich den Einfluss der USA auf das Konfliktgeschehen in Südasien nicht überbewerten. Mindestens ebenso stark wie früher hatte der indisch-pakistanische Konflikt einen autonomen Charakter. Beide Staaten nutzten die Blockkonfrontation, um ihre eigenen außen- und sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen. Die Supermächte trugen zwar zum konventionellen Rüstungswettlauf in der Region bei, sie haben aber im Übrigen eher konfliktdämpfend gewirkt. Dies gilt etwa für die Vermittlungsversuche der UdSSR nach den indisch-pakistanischen Kriegen 1965 bzw. 1971, das Waffenembargo der USA gegenüber beiden Staaten, fortgesetzten amerikanischen Druck auf die Kontrahenten zur Zeichnung des Vertrages über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen (NPT), des Teststoppvertrages und zur friedlichen Lösung des Kaschmirkonflikts.

Auch mit dem Einschwenken der beiden Staaten auf den amerikanischen Kampf gegen den internationalen Terrorismus seit 2001 verbanden sie eigene Zielsetzungen: Indien wollte dadurch eine allzu enge Wiederverbrüderung der USA mit Pakistan verhindern und seine eigene Bekämpfung des „grenzüberschreitenden Terrorismus“ in Kaschmir legitimieren. Pakistan profitierte durch einen Schuldenerlass, neue Kredite der internationalen Finanzinstitutionen und durch das amerikanische Interesse an der Befriedung Kaschmirs. Erkannt haben aber sowohl die pakistanische wie noch stärker die indische Führung, dass spätestens mit dem zweiten Irakkrieg die bisherige weltpolitische Ordnung ein Ende gefunden hat, dass die Normen des Völkerrechts nicht mehr vor externer Intervention schützen und es also sinnvoll ist, Konflikte im eigenen Umfeld zu lösen, bevor es andere tun.

Der nukleare Schatten

Es ist allgemein anerkannt, dass nukleare Konfrontation bei fehlenden Kommunikati-

⁹ Vgl. C. R. Mohan, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, New York–Basingstoke 2003.

ons-, Kontroll- und Kommandostrukturen zur Verhinderung versehentlicher Einsätze bzw. der Eskalation konventioneller Konflikte sowie fehlender gesicherter Zweitschlagskapazität ein erhebliches Risiko des präemptiven Ersteinsatzes durch einen der Kontrahenten birgt.¹⁰ Diese instabilen Bedingungen sind in der nuklearen Konkurrenz zwischen Indien und Pakistan gegeben, verstärkt durch kurze Vorwarnzeiten und niedere Hemmschwellen gegen die Ausübung der nuklearen Option. Die Befürchtungen haben sich in Südasien nicht bewahrheitet: Vielmehr kann argumentiert werden, dass gerade die mangelnde Kenntnis über Anzahl und Stationierung der Atomwaffen, bei fehlender Fähigkeit, einen entwaffnenden Erstschlag zu führen, das Eskalationsrisiko etlicher indisch-pakistanischer Konflikte seit Mitte der 1980er Jahre nachhaltig begrenzt hat. Das kann besonders überzeugend anhand der pakistanischen Infiltration in der Region Kargil (1999) demonstriert werden, in der die indischen Truppen und die Luftwaffe bei ihren Gegenschlägen die Waffenstillstandslinie in Kaschmir nicht verletzt, geschweige denn andernorts die Grenze überschritten, obwohl dies die Führung des Feldzuges erheblich erschwerte. Die ultimative Aufforderung der USA zum Rückzug der pakistanischen Invasoren hatte zwar Erfolg, aber keine kriegsentscheidende Bedeutung.¹¹

Indiens neues, regionales Projekt

In Indien wurde zunehmend erkannt, dass regionale Integration dann schneller vorangetrieben werden kann, wenn der jeweils größte Staat besondere Verantwortung für dieses Projekt übernimmt, dabei stärkere Konzessionen als die Partner macht und insbesondere dafür Sorge trägt, dass auch die schwächeren Mitglieder der Gemeinschaft von der Integration profitieren.¹² Praktischer Ausfluss dieser stärkeren Konzessionsbereitschaft waren schon 1996 die Einigung mit Bangladesch über die Verteilung des Gangeswassers, das Indien größere Zugeständnisse abver-

¹⁰ So M. Quinlan, *How Robust is India-Pakistan Deterrence?*, in: *Survival*, 42 (2000/01) 4, S. 141–154.

¹¹ Vgl. S. Ganguly/D. T. Hagerty (Anm. 4).

¹² Vgl. S. Saran, *India and Its Neighbours*, Institute For Defence Studies and Analysis, Speeches at IDSA, 14. 2. 2005; M. Dubey, *SAARC and South Asian Economic Integration*, in: *Economic and Political Weekly* vom 7. 4. 2007, S. 1238–1240.

langte, später der durch indische Initiative beschleunigte Zollabbau innerhalb der südasiatischen Freihandelszone, die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Sri Lanka und Nepal sowie zuletzt der angekündigte zollfreie Zugang von Waren der weniger entwickelten Staaten der Region auf den indischen Markt. Der indischen Führung ist überdies zunehmend bewusst geworden, dass sowohl die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung als auch die Erlangung einer Weltmachtrolle nicht nur prosperierender Nachbarn bedarf, sondern auch ihrer politischen Stabilisierung. Insbesondere kann Indien an einem staatlich schwachen oder erodierenden Pakistan, das sich in seine Bestandteile auflöst, nicht gelegen sein.¹³ Dieses gewachsene Interesse an der Stabilität in der Nachbarschaft erklärt auch die Zurückhaltung, welche sich die Regierung neuerdings bei der Behandlung der Bürgerkriege in Nepal und Sri Lanka auferlegt hat.

Südasiens und die Globalisierung

Auffällig häufig wird in indischen Verlautbarungen die notwendige Entspannung auf dem Subkontinent in den Kontext des weltweiten Siegeszuges von Demokratie, Marktwirtschaft und wirtschaftlicher Globalisierung gestellt. Hierbei fühlt sich Indien gut positioniert. Die Welt billigte Indien eine wirtschaftlich und politisch führende Rolle zu, seine Situation als größte Demokratie der Welt und als besonders plurale Gesellschaft passten zur Logik der globalen Entwicklung.¹⁴

Südasiens ist seit einigen Jahren die am zweitschnellsten wachsende Region der Welt. Sie kann auch erhebliche Fortschritte bei der Reduktion der absoluten Armut und der Verbesserung der Sozialindikatoren verzeichnen. Aus diesem insgesamt sehr positiven Bild fallen nur jene Staaten heraus, die durch Bürgerkriege geprägt sind (Nepal, Sri Lanka), oder sich übermäßige Rüstungsanstrengungen und das Verschleppen wirtschaftlicher Reformen erlaubten (Pakistan). Es kann nicht bestritten werden, dass die Region zu den Globalisierungsgewinnern zählt. Sie kann bei fortgesetzten Reformen und der Beendigung lang

¹³ Vgl. S. Saran (Anm. 12); C. R. Mohan (Anm. 9).

¹⁴ So K. Subrahmanyam, Partnership in a Balance of Power System, in: Strategic Analysis, 29 (2005) 4, S. 549–560.

anhaltender Konflikte möglicherweise zu den dynamischen Tigerstaaten Ostasiens aufschließen und die Armut in der Region binnen einer Generation beseitigen.¹⁵

Am spektakulärsten ist die wirtschaftliche Dynamik Indiens, die viele Autoren dazu veranlasst, das Land in die Weltmächte des 21. Jahrhunderts einzureihen.¹⁶ Es soll hier nicht im Einzelnen auf die Erfolge eingegangen werden, auch nicht auf die durchaus noch vorhandenen Wachstumsbarrieren. Tatsache ist, dass Indien noch über ein erhebliches, bislang ungenutztes Potenzial verfügt, ebenso über eine weiter zunehmende arbeitsfähige Bevölkerung und vor allem – im Gegensatz zu China – über konsolidierte politische Institutionen zur Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte.

Pakistan machte in den 1990er Jahren nur mäßige Fortschritte. Seine Wachstumsrate lag unter dem südasiatischen Durchschnitt, die Sozialindikatoren unter jenen vergleichbarer Staaten, der Anteil der absolut Armen jedoch darüber. Hohe Verschuldung und beachtliche Haushaltsdefizite verringerten nachhaltig den staatlichen Spielraum für die Verbesserung der Infrastruktur. Seit 2000 hat die Regierung weitreichende Reformen durchgesetzt, welche – in Kombination mit dem 2001 wieder einsetzenden Zufluss externer Mittel – das Wachstum deutlich beschleunigten (auf zuletzt annähernd acht Prozent pro Jahr), die Haushaltsdefizite und die Verschuldung verringerten und zu einer Verbesserung der Sozialindikatoren führten.¹⁷

Was hat nun die wirtschaftliche Globalisierung mit der Beendigung von Konflikten in Südasiens zu tun?

¹⁵ Vgl. World Bank, Can South Asia End Poverty in a Generation?, Washington, D. C., September 2006.

¹⁶ Vgl. A. J. Tellis, India as a New Global Power. An Action Agenda for the United States, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C. 2005; H. Müller, Weltmacht Indien. Wie uns der rasante Aufstieg herausfordert, Frankfurt/M. 2006; World Bank, India. Inclusive Growth and Service Delivery: Building on India's Success, Report No. 34580-IN, Washington D. C. 2006.

¹⁷ Vgl. World Bank, Pakistan. Growth and Export Competitiveness, Report No. 35499-PK, Washington, D. C. 2006.

Erstens schafft und stärkt sie gesellschaftliche Gruppen, die an der Intensivierung des grenzüberschreitenden Austausches, an politischer Stabilität und effizienten Institutionen interessiert sind und weniger an der Zuspitzung inner- und zwischenstaatlicher Konflikte. Südasiens ist die Region mit den meisten von kriegerischen Konflikten betroffenen Menschen. Bei den einschlägigen Rankings politischer Stabilität, die für internationale Investoren wichtige Signalfunktion haben, belegen die Staaten der Region nur hintere Ränge.¹⁸ Immer noch hohe bürokratische Hürden erschweren und verteuern die Geschäftstätigkeit von Unternehmen, die Kontrolle der Korruption ist äußerst defizitär. Es steht außer Frage, dass langanhaltende Konflikte die Fähigkeit der Regierungen schwächen, die immer noch lange und schwierige Reformagenda abzuwickeln.

Zweitens haben zwischenstaatliche Konflikte ganz entscheidend die regionale wirtschaftliche Kooperation geschwächt. Die noch am Anfang stehende wirtschaftliche Integration könnte eine Quelle weiteren Wachstums sein. In Ostasien beläuft sich der intraregionale Handel mittlerweile auf ca. Null Prozent am gesamten Handel, in Südasiens auf gerade einmal fünf Prozent. Noch betrüblicher sieht es bei Initiativen zu vertiefter Integration aus, also der Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft, die den freien Fluss von Personen und investivem Kapital gewährleisten würde. Die nach der Unabhängigkeit verfallende zwischenstaatliche Infrastruktur ist nur partiell wieder in Stand gesetzt worden, Transitrechte für den zollfreien Transport durch Pakistan (für Güter aus Afghanistan) oder durch Bangladesch (für indische Güter aus dem Zentrum in den Nordosten des Landes) wurden noch immer nicht gewährt, das Anfang 2005 in Kraft getretene südasiatische Freihandelsabkommen sieht lange Übergangszeiträume vor, keinen Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse, und es arbeitet mit langen Negativlisten. Im Übrigen hat Pakistan trotz Inkrafttretens des Abkommens Indien immer noch nicht die erforderliche Meistbegünstigung gewährt.¹⁹ Das wäre nicht so negativ, wenn es nicht unausgeschöpftes

Handelspotenzial gäbe: Der indisch-pakistanische Austausch hat sich aber 2005/06 bereits auf eine Milliarde US-Dollar erhöht und könnte sich bei weiterer Liberalisierung 2010 auf immerhin zehn Milliarden US-Dollar belaufen.²⁰

Auch die nicht handelsbezogenen bilateralen Projekte, etwa die schon intensiv diskutierte Ölpipeline vom Iran nach Indien über pakistanisches Territorium oder verschiedene angedachte Staudammprojekte, würden das Interesse beider Staaten an einer Friedenswahrung stärken. Dies sehen auch die Unternehmer in beiden Ländern so, selbst die pakistanische Staatsbank machte sich zur Fürsprecherin handelsbezogener Liberalisierung gegenüber Indien.²¹

Inzwischen haben sich auch eine ganze Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen gebildet, welche den Friedensprozess unterstützen. Dazu gehören etwa die India-Pakistan-Friendship Society, die schon 1987 gegründet und vom ehemaligen indischen Premierminister I. K. Gujral geleitet wird, sowie zwei bilaterale Gesellschaften von Ex-Diplomaten und Ex-Militärs, diverse Foren für Menschenrechte, Frieden und Demokratie sowie Organisationen, die sich dem kulturellen Austausch und gemeinsamen sportlichen Wettbewerb widmen.²²

Im Einzelnen sind die Faktoren, welche den Friedensprozess zwischen Pakistan und Indien unterstützen, sicher noch etwas schwächlich und von recht kurzer Wirkungsdauer. Ihr fortgesetzter Einfluss ist auch abhängig vom Bestand der politischen Verhältnisse, insbesondere im nur wenig stabilen Pakistan. Zusammengenommen sind sie allerdings nicht so unerheblich, dass ihre entschlossene Nutzung durch beide Regierungen (und auch der anderen in der Region) nicht den Grundstein legen könnte für eine friedlichere und wohlstandsmehrende Zukunft des Subkontinents.

¹⁸ Vgl. Wordpress.org vom 6. 4. 2006.

²¹ Vgl. A. Qamar, Trade between India and Pakistan: Potential Items and MFN Status, in: State Bank of Pakistan Research Bulletin, 1 (2005) 1, S. 45–57.

²² Vgl. M. Parikh, India-Pakistan Rapprochement: A Cautious Optimism?, in: Wordpress.org vom 18. 4. 2006, S. 18.

¹⁸ Vgl. D. Kaufmann u. a., Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006, World Bank, Washington, D. C. 2007.

¹⁹ Vgl. M. Dubey (Anm. 12).

APuZ

Nächste Ausgabe 40–41/2007 · 1. Oktober 2007

1977 und die RAF

Christian Semler

Die radikale Linke und die RAF

Bettina Röhl

Die RAF und die Bundesrepublik

Anne Siemens

Die Opfer der RAF

Eckhard Jesse

Ursachen des RAF-Terrorismus und sein Scheitern

Tobias Wunschik

Baader-Meinhof international?

Helmut Kury

Mehr Sicherheit durch mehr Strafe?

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Sabine Klingelhöfer

Redaktionelle Mitarbeit:
Johannes Piepenbrink (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Afghanistan und Pakistan *APuZ* 39/2007

Conrad Schetter

3-10 **Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan**

Das Fehlen von Staatlichkeit bedingt, dass in Afghanistan lokale Macht- und Gewaltkonstellationen dominieren. Die bisherige Intervention bedingte eher eine Verfestigung als Überwindung dieser lokalen Herrschaftsstrukturen.

Matin Baraki

11-17 **Nation-building in Afghanistan**

Die staatlichen Strukturen Afghanistans wurden maßgeblich durch externe Faktoren zerstört. Ein Strategiewechsel ist überfällig, ein „Marshallplan“ für den Wiederaufbau des Landes unabdingbar.

Babak Khalatbari

18-24 **Afghanistan unter dem Terror der Taliban**

Die Talibanstrategie des „Zerstören und Morden“ erzeugt größere Aufmerksamkeit als das „Wiederaufbau und Ausbildungskonzept“ des Westens. Entscheidend ist, dass die Bundesrepublik im Oktober die drei Mandate (OEF, ISAF und Tornadoeinsätze) verlängert.

Andreas Rieck

24-32 **Pakistan zwischen Demokratisierung und „Talibanisierung“**

Die Ära unangefochtener Dominanz von General Musharraf in Pakistan geht zu Ende. Vor den bevorstehenden Parlamentswahlen überschlagen sich die innenpolitischen Ereignisse, wobei die Chancen für mehr Demokratie größer sind als die Gefahren durch die eskalierende Gewalt von radikalen Islamisten.

Christian Wagner

32-39 **Außenpolitik Pakistans zwischen Kaschmir und Afghanistan**

Seit Ende der 1980er Jahre hat das pakistanische Militär eine Kontrolle Afghanistans angestrebt, um bei einem Konflikt mit Indien strategische Tiefe zu gewinnen. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und der Vertreibung der Taliban ist diese Strategie unter Druck geraten.

Joachim Betz

39-46 **Hintergründe des anhaltenden indisch-pakistanischen Dialogs**

Das indisch-pakistanische Verhältnis hat sich entspannt. Verantwortlich dafür sind die eher zunehmende Dominanz Indiens in Südasien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, das sowohl Indien als auch Pakistan auf ein besseres Verhältnis zur einzig verbliebenen Supermacht verpflichtete.