

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

21–22/2010 · 25. Mai 2010



## Pakistan und Afghanistan

*Jochen Hippler*

Pakistan, seine Stammesgebiete und der Afghanistan-Krieg

*Aasim Sajjad Akhtar*

(Post)koloniale Politik in den Stammesgebieten Pakistans

*Olaf Kellerhoff*

Rolle des Militärs im politischen System Pakistans

*Nusrat Sheikh · Khalida Ghaus · Kishwar Naheed*

Impressionen aus dem Alltag in Pakistan

*Thomas Ruttig*

Stabilisierungsmaßnahmen in Afghanistan

*Inken Wiese*

Engagement arabischer Staaten in Afghanistan

*Renate Kreile*

Fragil und umkämpft – Frauenrechte im neuen Afghanistan

## Editorial

Seit nunmehr acht Jahren wird die Sicherheit Deutschlands „auch am Hindukusch“ verteidigt. Inwiefern der Einsatz in diesem „nichtinternationalen bewaffneten Konflikt“ zu mehr Sicherheit für Deutschland führt, lässt sich kaum sagen. Beziffern lassen sich aber die Opfer und andere „Kollateralschäden“; messen lässt sich der fortschreitende Ansehensverlust der Bundeswehr unter der afghanischen Bevölkerung.

Der Krieg in Afghanistan bedroht in erster Linie die Sicherheit und Lebensperspektiven der afghanischen Bevölkerung – und die Stabilität Pakistans. Das Land mit rund 190 Millionen Einwohnern besitzt aufgrund einer ethnisch und sozial höchst fragmentierten Gesellschaft, des Besitzes von Atomwaffen und Territorialstreitigkeiten mit seinen Nachbarländern beträchtliches internes und regionales Konfliktpotenzial. Längst hat die Gewalt auch in Pakistan terroristische Formen angenommen. Das harte Vorgehen der Armee gegen die eigene Bevölkerung und amerikanische Drohnenangriffe gegen mutmaßliche Verstecke der al-Qaida und der Taliban an der Grenze zu Afghanistan schwächen die ohnehin deformierte Staatlichkeit des Landes zusätzlich.

Die internationale Staatengemeinschaft steht in Afghanistan vor der Herausforderung, unter den Bedingungen des *War on Terror* einen Staat aufzubauen. Während der Krieg mit primär militärischen Maßnahmen geführt wird, setzt letzteres den Aufbau von (rechts-)staatlichen Strukturen und eine Stärkung der ökonomischen Grundlagen voraus. Für beides ist grenzüberschreitende Kooperation mit den Nachbarstaaten unabdingbar. Ob dies mit den derzeitigen militärischen und zivilen Ansätzen sowie der Gewichtung der einzelnen Komponenten erreichbar ist, ist offen. Wichtig wäre eine breite öffentliche Debatte über die aktuelle Lage im Land, welche die tatsächliche Wirkung des internationalen Engagements und die Konsequenzen für die dortige Bevölkerung und die Region insgesamt in den Blick nimmt.

*Asiye Öztürk*

Jochen Hippler

# Pakistan, seine Stammesgebiete und der Afghanistan-Krieg

Der Afghanistan-Krieg zieht weiter die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich, so dass das strategisch weit bedeutsamere Pakistan oft vernachlässigt wird. Dabei verfügt das Land über 170 Millionen Einwohner, Atomwaffen, ist selbst instabil und ein Schauplatz politischer Gewalt. Im vergangenen Jahr kamen dort über 12000 Menschen bei politischer oder militärischer Gewalt ums Leben.<sup>1</sup> Trotzdem wird es entweder ignoriert oder unter dem taktischen Gesichtspunkt betrachtet, wie man Pakistan als Helfer im Afghanistan-Krieg instrumentalisieren kann. Erst seit dem Amtsantritt von Barack Obama als US-Präsident beginnt sich dies teilweise zu ändern, wenn auch gelegentlich in einer wenig hilfreichen Form. Tatsächlich ist es wichtig, den Zusammenhang der Gewalt in Afghanistan und in Pakistan realistisch einzuschätzen, wenn man das Gewaltniveau auf beiden Seiten der Grenze senken möchte.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die Gewalt auch in Pakistan inzwischen Kriegsniveau erreicht, dass sie aber nicht das ganze Land erfasst, sondern bestimmte regionale Schwerpunkte erkennen lässt. Dazu kommt, dass die Gewaltursachen und Gewaltdynamiken je nach Region höchst unterschiedlich sind. In Pakistan existieren heute nicht ein Gewaltkonflikt, sondern mindestens drei, die teilweise miteinander verschränkt sind, teilweise aber auch unabhängige Dynamiken aufweisen. Da dies an anderer Stelle bereits ausführlicher dargestellt wurde,<sup>2</sup> genügt hier eine kurze Aufzählung:

(1) In Belutschistan kam es aufgrund einer lang andauernden Benachteiligung der Provinz zu einem Aufstand, der eine ethno-nationalistische, anti-koloniale Färbung aufweist und auf Gleichberechtigung oder Autonomie zielt; (2) seit Mitte der 1980er Jahre entwickelte sich ausgehend vom Zentralpunjab ein gewaltsamer, oft terroristisch ausgetragener Gewaltkonflikt zwischen sunnitischen und schiitischen extremistischen Gruppen, der inzwischen auch immer wieder in anderen Provinzen oder den *Northern Areas* aufflammt. Diese beiden Gewaltherde – wie auch der inzwischen abgeflaute ethnische Bürgerkrieg in der Millionenstadt Karachi – sind prinzipiell unabhängig vom Afghanistan-Krieg, auch wenn in allen Fällen potenzielle Verbindungspunkte bestehen. Dies gilt für Belutschistan aufgrund der starken paschtunischen Besiedelung entlang der afghanischen Grenze und in seiner Hauptstadt Quetta; und es gilt bezüglich der konfessionellen Auseinandersetzung wegen einer Zusammenarbeit sunnitischer Extremisten mit den ebenfalls sunnitisch geprägten, paschtunischen Aufständischen in der Nordwestprovinz Pakistans. Damit rückt der Gewaltherde der Nordwestprovinz ins Blickfeld, der stark mit dem Afghanistan-Krieg verknüpft ist.

## Bürgerkrieg in den Stammesgebieten der Nordwestprovinz

Zum blutigsten Konfliktherd Pakistans hat sich die Nordwestprovinz entwickelt, die im Wesentlichen von Paschtunen besiedelt ist und an Afghanistan grenzt. Die dortigen Familien und Stämme stehen seit Jahrhunderten in engem Kontakt mit ihren Verwandten jenseits der heutigen Grenze, die in der Kolonialzeit von Großbritannien gezogen wurde.

<sup>1</sup> Vgl. Pak Institute of Peace Studies, Pakistan Security Report 2009, Islamabad 2010, S. 4f.

<sup>2</sup> Vgl. Jochen Hippler, Das gefährlichste Land der Welt? Pakistan zwischen Militärherrschaft, Extremismus und Demokratie, Köln 2008, S. 208–233; ders., Gewaltkonflikte und autoritäre Staatlichkeit in Pakistan, in: ders./Andreas Heinemann-Grüder/Bruno Schoch/Markus Weingardt/Reinhard Mutz (Hrsg.), Friedensgutachten 2008, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Bonn International Center for Conversion (BICC), Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Münster 2008, S. 258–269.

de („Durand-Linie“) und die paschtunischen Siedlungsgebiete künstlich trennt.

Die Stammesgebiete (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) gehören zur Nordwestprovinz (NWFP). Rechtlich sind sie damit Teil Pakistans, doch die Verfassung bestimmt: „Kein vom Parlament beschlossenes Gesetz gilt in irgendeinem der Stammesgebiete oder einem ihrer Teile, solange es der Präsident nicht anordnet“<sup>f</sup>, was kaum jemals vorkommt. Dieses Fehlen staatlichen Rechts in der Region an der afghanischen Grenze reflektiert die dortige Schwäche des Staates. Die Regierungsführung innerhalb der FATA ist archaisch.<sup>f</sup> Sie beruht auf der prinzipiellen Autonomie der einzelnen Stämme, die von sieben „Politischen Agenten“ des Präsidenten (*political agents*, PA) beaufsichtigt werden, die der Gouverneur der Nordwestprovinz in seinem Namen ernennt. Die PAs sind die höchsten Repräsentanten des Staates in den sieben *Tribal Agencies*. Sie verfügen allerdings nicht über direkte Regierungs- oder Verwaltungskompetenz; ihr Einfluss beruht auf der Kooperation mit den Stammesführern (*maliks*). Sie verwenden die alte Technik von Zuckerbrot und Peitsche, um die *maliks* zur Kooperation zu bewegen; dazu gewähren sie finanzielle oder andere Anreize oder drohen mit kollektiven Bußgeldern oder der Einbehaltung von Finanzmitteln und anderen Gütern.

Die *political agents* und *maliks* sind voneinander abhängig: Die Macht der *maliks* über ihre Stämme hängt von der finanziellen, politischen und sonstigen Unterstützung durch die PAs ab. Sie nutzen sie, um klientelistische Netzwerke aufzubauen. Gleichzeitig braucht ein *political agent* die *maliks*, um überhaupt die Interessen der Regierung wahrnehmen zu können. Diese Art der indirekten Regierung entstand während der britischen Kolonialzeit und wurde im Jahr 1901 in der *Frontier Crimes Regulation* (FCR) kodifiziert. Sie gilt bis heute, da keine Regierung je in der Lage war, vollständige Kontrolle über die Stam-

mesgebiete an der Grenze zu Afghanistan zu erlangen.

Ein solches Regierungsmodell, wenn man es überhaupt so nennen möchte, schließt die örtliche Bevölkerung weitgehend von einer politischen Teilhabe aus. Diese darf erst seit Mitte der 1990er Jahre überhaupt an Wahlen teilnehmen. Vorher wurden die Parlamentsabgeordneten von den Stammesführern bestimmt. Selbst die pakistanischen Parteien sind weiter illegal, obwohl der Präsident im Jahr 2009 eine Reform zu deren Legalisierung verkündete, die allerdings noch umgesetzt werden muss. In den FATA existieren keine staatlichen Gerichte, Stämme werden kollektiv für kriminelle Aktivitäten Einzelner haftbar gemacht. Darüber hinaus kann dieses anachronistische System von *Governance* nur funktionieren, solange die Stämme ihre jeweiligen Gebiete tatsächlich kontrollieren und die Stammesstrukturen (wie die dominierende Rolle des *malik*) fortbestehen. Diese beiden Voraussetzungen werden jedoch oft nicht mehr erfüllt. Im Afghanistan-Krieg der 1980er und frühen 1990er Jahre wurden die alten Stammesstrukturen durch mindestens zwei soziale Gruppen untergraben, die an Macht gewannen. Dazu gehören Anführer nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen. In Kriegszeiten sind traditionelle soziale Strukturen weniger wichtig als militärische Effizienz. Deshalb wurden viele militärische Führer aufgrund ihrer militärischen und organisatorischen Fähigkeiten zu machtvollen lokalen Figuren. Zweitens erhielten Mullahs und andere religiöse Führer aufgrund der zunehmenden Bedeutung religiöser Motivation im anti-sowjetischen Dschihad größeren Einfluss. Waren die Mullahs ursprünglich vor allem Teil eines Stammes und von politisch sekundärer Bedeutung, ja sogar Gegenstand von Witzen, so gewannen sie nun oft beträchtlichen politischen Einfluss.

Darüber hinaus trugen sozio-ökonomische Trends zu einer Schwächung der Stammesstrukturen bei, etwa die anhaltende Landflucht. Die dschihadistische Transformation der örtlichen Religiosität, die der zusätzlichen Motivierung und Mobilisierung für den anti-sowjetischen Kampf diente, sowie die Schaffung einer paramilitärischen Infrastruktur trugen zur sozialen Umstrukturierung bei. Beides wurde nach dem Abzug der Sowjet-

<sup>f</sup> Constitution of Pakistan, Part 12, Chapter 3, Paragraph 247 (3), online: [www.pakistani.org/pakistan/constitution/part12.ch3.html](http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part12.ch3.html) (18. 4. 2010).

<sup>f</sup> Vgl. Jochen Hippler, Violence, Governance and Islam in Pakistan, Prepared for the Final Conference „Control of Violence“, Center for Interdisciplinary Research, Bielefeld University, 10.-13. September 2008.

union aus Afghanistan nicht rückgängig gemacht und konnte so später bruchlos in den Dienst des Kampfes gegen die NATO-Truppen in Afghanistan und gegen die pakistanische Regierung gestellt sowie für den internationalen Dschihadismus al-Qaidas genutzt werden. Insgesamt sind die Stammesgebiete nur locker in den pakistanischen Staat integriert, während sie zugleich über informelle, aber enge Bindungen an die Stämme jenseits der afghanischen Grenze verfügen.

## Auswirkungen des Afghanistan-Krieges

Nach dem Sturz der Taliban durch US-Truppen und ihre afghanischen Verbündeten im Herbst und Winter des Jahres 2001 flohen viele der – paschtunischen – Taliban und bis zu 2000 internationale Kämpfer al-Qaidas aus Afghanistan in die Stammesgebiete der pakistanischen Nordwestprovinz.<sup>15</sup> Dort wurden sie meist freundlich aufgenommen, da man sich ihnen seit der gemeinsamen Kampfzeit im anti-sowjetischen Dschihad verbunden fühlte. Damals waren auch durch Eheschließungen familiäre Bindungen entstanden, die eine positive Wahrnehmung begünstigten. Schließlich bestanden auch ideologische Sympathien, da die dschihadistische Umformung des deobandischen, sunnitischen Islam in den Grenzgebieten seit dem Krieg gegen die Sowjetunion eine positive Grundwahrnehmung religiöser Kämpfer bewirkt hatte. Deshalb – und aufgrund finanzieller Zahlungen der ausländischen Dschihadisten an die Stämme oder ihre *maliks* – wurden die Dschihadisten nicht nur in den Stammesgebieten akzeptiert, sondern konnten die Region auch zur Vorbereitung von Überfällen und Anschlägen in Afghanistan nutzen.

Daraus ergab sich eine Situation, bei der neben den Stämmen und den bedeutsamer gewordenen religiösen Führern nun auch Hunderte usbekischer, tschetschenischer und arabischer Kämpfer zu politischen Machtfaktoren in den Stammesgebieten wurden. Zwischen diesen Ausländern und den traditionellen Stammesstrukturen bildeten sich auch einheimische, paschtu-

<sup>15</sup> Vgl. Zahid Hussain, *Frontline Pakistan. The Struggle with Militant Islam*, New York 2007, S. 120 und S. 143.

nische Gruppen dschihadistischer Kämpfer, die sich zuerst Mudschahidin (religiöse Krieger), bald aber (pakistanische) Taliban nannten. Sie schlossen sich schrittweise zusammen und nannten sich *Tebreek-e-Taliban Pakistan* (TTP; „Bewegung der (religiösen) Studenten Pakistans“). Diese Gruppen bildeten einerseits eine Brücke der lokalen Gesellschaft zu den ausländischen Dschihadisten, zugleich aber untergruben sie die Macht der bereits in den vergangenen Jahrzehnten geschwächten Stammestradition in einigen Regionen, da sie die Stammesführer nur noch akzeptierten, wenn diese ihren religiösen und politischen Vorstellungen entsprachen. Sie begannen bald, in bestimmten Gebieten selbst quasi-staatliche Strukturen aufzubauen, die die Macht der *maliks* ideologisch, aber auch durch Einschüchterung und Gewalt einschränkten. Auch der ohnehin geringe Einfluss der pakistanischen Behörden in der Region wurde so noch weiter zurückgedrängt.

Die lokalen Dschihadisten begannen in einigen Regionen mit der Verfolgung und Hinrichtung Krimineller (wie Räuber, Vergewaltiger, etc.), was ein erneutes Indiz für die Untergrabung der Stämme darstellt, die ja eigentlich für Sicherheit zuständig waren. Ihre *shuras* (Ratsversammlungen der Führer) setzten Männer unter Druck, sich Bärte wachsen zu lassen und bedrohten Geschäftsleute, die CDs, DVDs oder Videos verkauften, da Musik und Filme die Moral untergraben und durch den Islam verboten seien. Wurde diesen Anweisungen nicht gefolgt, sprengten sie entsprechende Geschäfte (selbst Friseurläden, die Männern die Bärte rasierten) nicht selten in die Luft. Nichtregierungsorganisationen – insbesondere solche mit ausländischer Unterstützung oder zur Förderung von Frauen – wurden bedroht und zum Teil angegriffen und vertrieben, da ihre Arbeit subversiv sei, westliche Werte propagiere und letztlich im Auftrag Washingtons erfolge.

Zugleich standen die Bewohner der FATA nicht allein unter dem Druck dschihadistischer Gruppen, sondern auch der Behörden und des Militärs. Diese nahmen oft ganze Dörfer oder Stämme in Haftung, um einzelner Verdächtiger oder extremistischer Gruppen habhaft zu werden. Wenn ein Stamm nicht bereit oder in der Lage war, Verdächtige oder Gewalttäter an die Regierung auszulie-

fern, wurden sein Siedlungsgebiet abgeriegelt oder Kollektivstrafen verhängt.

Solche Ultimaten mögen jenseits ihrer menschenrechtlichen Fragwürdigkeit in Fällen funktionieren, in denen lokale Autonomie- und Stammesstrukturen intakt sind und es sich um die Auslieferung Einzelner handelt. Wenn die betroffene Gemeinschaft aber nicht mehr handlungsfähig ist, weil etwa die Autorität einer Stammesführung nicht mehr allgemein akzeptiert wird, sich Einzelne ihrer Überstellung entziehen oder die auszuliefernde Gruppe groß und gut bewaffnet ist, dann können solche Androhungen von Kollektivstrafen ihr Ziel kaum erreichen und werden darüber hinaus die Sympathie der Bevölkerung für die Behörden und das Militär beschädigen – ohne die eine Aufstandsbekämpfung jedoch aussichtslos bleibt. Wenn dann noch bei Strafaktionen oder anderen militärischen Operationen lokale Zivilisten zu Schaden kommen, werden möglicherweise die Regierung und das Militär als das schlimmere zweier Übel wahrgenommen. Dann wird das Militär faktisch als Besatzungstruppe im eigenen Land aufgefasst und verliert jede realistische Chance, einen Keil zwischen die Bevölkerung und die Dschihadisten zu treiben – und so zugleich die Aussicht auf einen militärischen Sieg.

Die skizzierten Entwicklungen beschränken sich nicht allein auf die Stammesgebiete, auch wenn sie dort ihren Ursprung hatten und besonders intensiv auftraten. Die politische Gewalt dehnte sich selbst in größere Städte aus wie nach D. I. Khan und Peshawar. Allerdings erreichte sie dort nicht das Niveau eines offenen Krieges, sondern nahm die Form von Attentaten und Terrorakten an.

Die pakistanische Armee unternimmt seit 2002 – und verstärkt ab 2004, als bis zu 120 000 Soldaten eingesetzt wurden – militärische Operationen gegen die Dschihadisten in den Stammesgebieten. Diese Einsätze waren bis 2009 nur mäßig erfolgreich, auch weil die lokale Bevölkerung die Präsenz und die Gewaltanwendung von Soldaten in ihrer autonomen Region überwiegend ablehnte. Die pakistanische Armee erlitt teilweise schwere Verluste und reagierte mit einer Eskalation der Operationen, die nun auch massive Luftangriffe beinhalteten. Die resultierenden zivilen Opfer führten zu verstärktem

Widerstand der betroffenen Stämme, was die ausländischen und insbesondere lokalen extremistischen Kämpfer politisch stärkte und ihre Zusammenarbeit förderte. Dazu kamen vereinzelte, aber politisch oft verheerende Angriffe durch US-Kräfte. Das wichtigste Beispiel war 2006 ein Raketenangriff auf eine Medresse im Dorf Chingai (Bajaur Agency, Tribal Areas) durch – sehr wahrscheinlich – US-Truppen aus Afghanistan, bei dem 82 Menschen starben, darunter viele Frauen und Kinder. Einige Tage später kam es zu einem Vergeltungsangriff durch einen Selbstmordattentäter, bei dem 40 pakistanische Soldaten getötet wurden. Insgesamt starben bei den Kämpfen bis 2007 vermutlich mehr als 1000 Soldaten und eine unbekannte Zahl an dschihadistischen Kämpfern und Zivilisten. Die militärischen Rückschläge, das Unbehagen gegen Teile der eigenen Bevölkerung und „gläubige Muslime“ vorgehen zu müssen, das Gefühl, eigentlich im Auftrag der USA Gewalt anzuwenden und die Opfer unter der Zivilbevölkerung beeinträchtigen außerdem die Kampfmoral vieler Soldaten. Ein Beispiel dafür stellte ein Zwischenfall im August 2007 dar, bei dem eine kleine Gruppe örtlicher Taliban rund 250 Soldaten gefangen nahm, die sich nicht einmal verteidigten.<sup>16</sup>

Zugleich kam es immer wieder zu Versuchen, die Konflikte in den Stammesgebieten durch Gespräche, Verhandlungen und Vereinbarungen beizulegen, wobei häufig Politiker der – mit den Taliban (ideologisch, nicht unbedingt politisch) sympathisierenden – JUI (*Jamiat-Ulema-i-Islam*) und Stammesversammlungen (*Jirgas*) zur Vermittlung genutzt wurden. Meist bestand der Ansatz darin, die Stämme zu verpflichten, lokale und internationale Kämpfer selbst zu disziplinieren oder terroristische Täter der Regierung auszuliefern oder an Angriffen zu hindern – im Gegenzug sollten das Militär sich zurückziehen und die zivilen Behörden finanzielle Zuwendungen leisten oder Entwicklungsprojekte durchführen. Da allerdings in einigen Regionen die lokalen Machtverhältnisse dies nicht mehr zuließen – die militanten Gruppen waren bereits so stark, dass sie durch die Stämme nicht mehr kontrolliert werden konnten – in anderen der politische Wille fehlte, kam es auch zu direkten Verhandlungen und Verein-

<sup>16</sup> Vgl. Ghafar Ali Khan, High Cost of Low Morale, in: The Herald (Karachi), October 2007, S. 64f.



barungen der Behörden mit lokalen Taliban. In diesen Fällen legitimierte und stärkte sie dies offensichtlich gegenüber den nicht-extremistischen Kräften. Lokale Abkommen brachen zusammen, weil häufig weder das Militär noch die Aufständischen sich daran hielten. Verhandlungsprozesse mit den lokalen Akteuren waren prinzipiell sinnvoll, erfolgten allerdings unter Umständen, die sie immer wieder zum Scheitern brachten. Teilweise wurden während laufender Verhandlungen größere Militäroperationen durchgeführt – so erfolgte auch das Raketenmassaker von Bajaur genau an dem Tag, als in der Region ein Friedensabkommen unterschrieben werden sollte. In solchen Fällen ist offensichtlich, dass die militärische Aufstandsbe-kämpfung Ansätze friedlicher Konfliktrege-lung zum Scheitern brachte.

Seitdem spitzt sich die militärische Lage zu. Im Swat-Tal (außerhalb der FATA) zer-schlug das pakistanische Militär 2009 mit harter Hand eine brutale, quasi-staatliche Herrschaft lokaler extremistischer Aufstän-discher, und 2009/2010 unternahm es große Offensiven gegen die Kerntuppe der TTP in Süd-Waziristan, der südlichsten der sieben Stammesgebiete. Letztere war militärisch zwar verlustreich, aber zumindest kurzfris-tig erfolgreich. Die Aufständischen konnten zwar nach Norden ausweichen, gerieten aber so unter Druck, dass die Welle der Selbst-mord- und Terroranschläge in der Nord-westprovinz und anderen Teilen Pakistans 2010 deutlich zurückging. Bedeutsam war in diesem Zusammenhang, dass sich in wei-ten Teilen Pakistans die Stimmung nun ge-gen die Aufständischen wandte: Hatte man zuvor den Krieg der Armee mit großer Skep-sis und Kritik betrachtet, da man ihn als Hil-feststellung für die USA betrachtete und einen Kampf von Pakistanern gegen andere Pakis-taner verurteilte, führten die zunehmenden Terroranschläge der aufständischen Taliban gegen pakistanische Zivilisten und Politiker zu einer Änderung des Klimas.

## Die Kriege in Pakistan und der pakistanischen Nordwestprovinz

In Europa und den USA werden die pakis-tanischen Stammesgebiete mit großer Sorge betrachtet, weil sie einerseits die Kriegfüh-rung in Afghanistan erschweren. Die kaum

kontrollierbare Region bietet Rückzugs- und Ruheräume für afghanische Aufständi-sche, logistische Unterstützung und teilwei-se auch Rekrutierungsmöglichkeiten. Eine wirksame Abriegelung der FATA von Af-ghanistan ist wegen der engen familiären und Stammesbindungen über die Grenze, aus po-litischen, topographischen und militärischen Gründen kaum möglich, so dass militan-te Extremisten in beide Richtungen immer wieder ausweichen können, wenn irgendwo der Druck zu groß wird – um später zurück-zukehren. Zweitens bieten die Stammesge-biete auch Rückzugs-, logistische und Ope-rationsmöglichkeiten für die internationalen dschihadistischen Kämpfer von al-Qaida. In Afghanistan sollen gegenwärtig nur noch etwa 100 al-Qaida-Kämpfer operieren, wäh-rend ihre Zahl auf der pakistanischen Seite der Grenze weit höher liegen dürfte – soweit sie nicht in andere Länder (wie Jemen oder Somalia) ausgewichen sind. Dazu kommt die Möglichkeit für afghanische und pakistani-sche Taliban und al-Qaida, zusätzlich in den oft unübersichtlichen pakistanischen Groß-städten unterzutauchen wie in Karachi oder Quetta.

Andererseits bilden die Stammesgebiete und die gesamte Nordwestprovinz auch einen Transmissionsriemen, durch den die Ge-walt in Afghanistan nach Pakistan eindringt. In gewissem Sinne bilden der Krieg in Afgha-nistan und der Bürgerkrieg in der pakistani-schen Nordwestprovinz eine Einheit: Viele Paschtunen in Pakistan fühlen sich von der Präsenz US-amerikanischer, britischer und anderer Truppen in Afghanistan genauso be-troffen, als wenn sie im eigenen Land stün-den. Auch die nicht-paschtunische – selbst die säkulare – Bevölkerung Pakistans lehnt den Krieg fremder Truppen in Afghanistan überwiegend ab – und wirft ihrer eigenen Regierung und dem Militär vor, im Auftrag Washingtons gegen Teile der eigenen Bevöl-kerung gewaltsam vorzugehen. Dies war der vermutlich wichtigste Grund, dass der zuerst beliebte damalige Präsident Musharraf in Pa-kistan praktisch jede Unterstützung verlor und als „Busharraf“ verspottet wurde. Auch wenn diese Entfremdung von der eigenen Re-gierung aufgrund deren Unterstützung der US-Afghanistanpolitik heute weniger stark ausgeprägt ist, stellt sie doch weiter einen Faktor dar, der die Legitimität des pakistani-schen Staates untergräbt.

Die Situation der Instabilität und Gewalt in den Stammesgebieten entspringt zwei Quellen: Einerseits der eklatanten Schwäche an Staatlichkeit und dem daraus resultierenden politischen Vakuum, das durch die erwähnte Aushöhlung der Stammesstrukturen noch verstärkt und von den religiösen Extremisten gefüllt wird; und zweitens aus den Kriegen im benachbarten Afghanistan seit Ende der 1970er Jahre, die (a) den zuvor konservativen Islam politisierten und ihn dschihadistisch transformierten; (b) eine militärische Infrastruktur (Waffen, Logistik, bewaffnete Banden und extremistische Gruppen, etc.) schufen, die von den Aufständischen und den afghanischen Taliban und al-Qaida genutzt werden kann und ihnen günstige Operationsbedingungen bietet; (c) eine politische Mobilisierungsmöglichkeit gegen die ausländischen und „ungläubigen“ Truppen schufen und schaffen, die als Besatzer betrachtet werden; und (d) den Zustrom extremistischer afghanischer und ausländischer (arabischer, tschetschenischer, usbekischer) Extremisten, zur Folge hatten, die gut organisiert, schwer bewaffnet, ideologisch unnachgiebig und kampferfahren sind. Dazu kommt (e) die politisch mobilisierende Situation, dass die eigene Regierung an der Seite der verhassten USA gegen Pakistan vorgeht – wodurch das eigene Militär in den Stammesgebieten als faktische Besatzungstruppe im Dienste einer fremden Macht betrachtet wird.

Im Zuge der eskalierenden Kämpfe und angeheizt durch die häufigen „Kollateralschäden“ an der eigenen Bevölkerung durch die Härte des pakistanischen Militärs und die Drohnenangriffe der USA weitete sich die Gewalt von den Stammesgebieten und der Nordwestprovinz auf andere Landesteile aus und nahm auch terroristische Formen an. So ist es kein Zufall, dass der erste Selbstmordanschlag durch Pakistaner<sup>7</sup> erst im Jahr 2002 erfolgte, also kurz nach dem Sturz der afghanischen Taliban durch Washington – und die Eskalation der Selbstmordanschläge erst im Jahr 2006 begann, nachdem eine US-Drohne zahlreiche Zivilisten tötete. Darüber hinaus kam es zu zahlreichen Anschlägen auf pakis-

<sup>7</sup> Der vermutlich erste und bis zum Jahr 2002 einzige Selbstmordanschlag in Pakistan überhaupt erfolgte im Jahr 1996 gegen die ägyptische Botschaft in Islamabad, wurde aber von arabischen Dschihadisten verübt.

tanische Schlüsselpolitiker wie den damaligen Präsidenten Musharraf, die ehemalige Ministerpräsidentin Benazir Bhutto, auf das pakistanische Militär (einschließlich auf das gut gesicherte Oberkommando des Heeres in Rawalpindi) und auf die Zivilbevölkerung.

Auf diese Weise wurde die ohnehin deformierte und teilweise schwache Staatlichkeit in Pakistan weiter geschwächt und die Legitimität des Staates zusätzlich untergraben, da er seine Bürger offensichtlich nicht schützen konnte. Auch die zunehmende Kooperation der aus den Stammesgebieten operierenden Aufständischen mit sunnitischen Extremisten und Dschihadisten aus dem Punjab (die ihr Operationsgebiet primär im indischen Teil Kaschmirs sahen) trug zur wachsenden Unsicherheit bei.

Der Afghanistan-Krieg führt deshalb nicht allein zu beträchtlichem menschlichen Leiden, materiellen Zerstörungen und politischer Instabilität in Afghanistan selbst, sondern auch zur Schwächung Pakistans, zu zahlreichen Gewaltopfern und wachsender Instabilität. Heute sterben bereits mehr Menschen in Pakistan an politischer Gewalt und Kriegseinwirkung als in Afghanistan. Die Ansteckung Pakistans mit der politischen Gewalt erfolgt allerdings nicht primär durch den Krieg in Afghanistan als solchen, sondern sowohl historisch als auch aktuell durch die ausländische Rolle in diesem Krieg, zuerst durch die Sowjetunion, die USA und einige arabische Staaten (vor allem Saudi Arabiens), heute durch die der USA und NATO-Verbündeten.

Die ausländischen Truppen stellen dabei den wichtigsten Mobilisierungsfaktor dar. Eine Diskussion der westlichen Politik in Afghanistan wäre gut beraten, diese Wirkung im strategisch viel bedeutenderen Nachbarland einzubeziehen. Eine weitere Destabilisierung der fragilen Atommacht Pakistan in Kauf zu nehmen, um dem taktischen Ziel einer ohnehin kaum möglichen Abriegelung der Grenze zu Afghanistan näherzukommen, wäre ein strategischer Fehler mit unabsehbaren Folgen – der schließlich mit aller Macht auf den Krieg in Afghanistan zurückschlagen müsste.



Abbildung 1: Afghanistan und Pakistan – Ethnolinguistische Hauptgruppen



Aasim Sajjad Akhtar

# (Post)koloniale Politik in den Stammes- gebieten Pakistans

**B**is heute, mehr als sechs Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit von der britischen Kolonialherrschaft, konnte Pakistan die Prä-

**Aasim Sajjad Akhtar**

Ph.D., geb. 1975; Assistant Professor am National Institute of Pakistan Studies, Quaid-e-Azam University, 91-A Satellite Town, Rawalpindi/Pakistan. aasim@lums.edu.pk

gung durch den Kolonialstaat nicht ablegen. Hartnäckigstes Erbe der Kolonialherrschaft sind die in bestimmten Bereichen „überentwickelten“ staatlichen Strukturen. Das pakistanische Militär hat sich im Laufe der Zeit zur dominierenden wirtschaftlichen und politischen Kraft des Landes entwickelt.<sup>1</sup> Unter anderem ähnelt die ethnische Zusammensetzung der pakistanischen Armee heute auffallend derjenigen vor einhundert Jahren: Die Mehrheit der Rekruten stammt aus dem Punjab und der Nordwestlichen Grenzprovinz (*North-West Frontier Province*).

Unter den Briten erlangten diese beiden Provinzen besondere Bedeutung für das koloniale Gemeinwesen: Die Sicherung dieser strategischen Zone wurde als entscheidend für die Wahrung der Interessen des Empire in ganz Asien angesehen. Um den Aufstieg des Islamismus in Pakistan und Afghanistan in der heutigen Zeit zu verstehen, muss zunächst der staatliche Entstehungsprozess im Nordwesten von Britisch-Indien beleuchtet werden. Dabei stellt sich die Frage, wie erfolgreich der postkoloniale Staat aus dem Schatten seines Vorläufers treten konnte.

Im Rahmen dieser kurzen Darstellung hoffe ich zeigen zu können, wie die Dynamik des „Great Game“ den britischen Umgang mit den Paschtunen beeinflusste, die in den Grenzregionen des Empire lebten. Ich werde darlegen, wie der pakistanische Staat das institutionelle Inventar der Kolonialzeit geradezu *en gros* übernahm, indem er die *Frontier*,<sup>2</sup> die Grenzzone zu Afghanistan, als Pufferzone für seine strategischen Ziele instrumentalisierte. In der Folge der Invasion und Besetzung Afgha-

nistans durch westliche Mächte haben sich die Gebiete der Paschtunen zu einem Zentrum islamistischer Militanz entwickelt. Wer dies aber als rein reaktives Phänomen sieht, lässt den historischen Wettbewerb widerstreitender Gesellschaftsentwürfe außer Acht, der das hier ausgefochtene „New Great Game“ unterlegt.

## Einrichtung einer Grenzzone

Jede britische Strategie für die Paschtunengebiete basierte auf der Zielvorgabe, dem russischen Expansionismus Einhalt zu gebieten. Es war die (reale oder eingebildete) russische Bedrohung, die eine Pufferzone und Grenzregionen erforderlich machte. Zuerst unternahmen die Briten den Versuch, die Paschtunen militärisch zu unterwerfen und Kabul zu besetzen. Der erste anglo-afghanische Krieg endete jedoch für das britische Expeditionsheer mit einer katastrophalen Niederlage im Dezember 1841. In der Folgezeit unterließen die Briten militärische Expeditionen in Regionen jenseits des Tals von Peshawar, welches sie mit der Annexion des Punjab im Jahr 1849 unter ihre direkte Kontrolle bringen konnten.<sup>3</sup>

Um den unterschiedlichen administrativen Aufbau zu erklären, der für die Paschtunen diesseits und jenseits des Peshawar-Tals vorgesehen war, begannen die Briten zu unterscheiden zwischen „sesshaften“ und „tribalen“ Paschtunen. Die Unterteilung in eine „sesshafte“ und „tribale“ Zone entsprach zwar teilweise der kolonialen Terminologie,<sup>4</sup>

*Übersetzung aus dem Englischen von Georg Danckwerts, Bonn.*

<sup>1</sup> Hamza Alavis wegweisende Schriften über den „überentwickelten“ postkolonialen Staat basierten in erster Linie auf der pakistanischen Erfahrung. Trotz gewisser problematischer Formulierungen bleibt Alavis Analyse eine äußerst treffende Beschreibung des Machtgefüges in Pakistan. Vgl. Hamza Alavi, *The State in Post-Colonial Societies. Pakistan and Bangladesh*, in: *New Left Review*, (1972) 74, S. 69–81.

<sup>2</sup> Die eigenständigen Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (*Federally Administered Tribal Areas – FATA*) gehören zu keiner der vier pakistanischen Provinzen und liegen zwischen der Nordwestlichen Grenzprovinz (*North-West Frontier Province*) und der afghanischen Grenze. Sie bestehen aus sieben (*Tribal*) *Agencies* genannten Stammesgebieten sowie sechs von diesen unabhängigen *Frontier Regions*.

<sup>3</sup> Vgl. Olaf Caroe, *The Pathans*, Karachi 1958, S. 660.

<sup>4</sup> Die klassische Dichotomie besteht bei den Paschtunen (Pathanen) zwischen den beiden sozialen Organisationsformen *nang* (der Ehre verpflichtet) und

die Zielsetzung der Briten war aber ohne Zweifel rein funktional: „(tribale Grenzzonen wurden als) Mechanismen zum Umgang mit eindringenden politischen und sozialen Kräften eingerichtet. (Der Kolonialstaat) brauchte eine möglichst kostengünstige und effektive politische Struktur, die größtmögliche Kontrolle gewährleistete, jedoch ohne direkte Verwaltung wie in Britisch-Indien auskam.“<sup>5</sup>

Die Einrichtung und Aufrechterhaltung einer „tribalen“ Zone war durchaus erfolgreich. Eine Konfrontation zwischen Briten und Russen wurde, abgesehen von unbedeutenden Grenzplänkeleien, verhindert. Spannungen zwischen den paschtunischen Stämmen und den Briten konnten jedoch nicht vollständig ausgeräumt werden. Schließlich handelten die Briten im Jahr 1893 mit der afghanischen Monarchie als Grenzlinie zwischen Afghanistan und Britisch-Indien die so genannte Durand-Linie aus. Diese Aufteilung war jedoch längst noch keine überzeugende Lösung für das britische Dilemma.

Die Briten bezeichneten ihre Zuckerbrot- und Peitsche-Politik als Antwort auf die Unnachgiebigkeit der Paschtunen. Das Problem bestand jedoch darin, dass koloniale Politik gegenüber den Paschtunen von Ad-hoc-Entscheidungen und Instrumentalisierung geprägt war. Bis zum Jahr 1876 hatte man eine Politik der geschlossenen Grenze verfolgt, die von gelegentlichen Militärexpeditionen, Wirtschaftsblockaden und unregelmäßigen Initiativen zur Schlichtung von Stammesfehden geprägt war. Nachdem auch der zweite anglo-afghanische Krieg im Jahr 1880 mit einem Debakel endete, wurde die so genannte *forward policy* ausgerufen.

Tatsächlich lassen sich jedoch die britische *closed-border policy* vor 1890 und die *forward policy* nach 1890 nicht klar voneinander abgrenzen. Beide waren geprägt von Straf-

*qalang* (Pacht zahlend) bzw. sesshaft und tribal. Die wesentlichen Unterschiede zwischen *nang* und *qalang* basieren auf der Produktionsweise: Die *nang*-Gesellschaft ist arm und ohne ausreichenden Zugang zu urbarem Boden, die *qalang*-Gesellschaft den Bodenbesitzstrukturen entsprechend stärker hierarchisch aufgebaut. Vgl. Akbar S. Ahmed, *Millenium and charisma among Pathans*, Oxford 1976.

<sup>5</sup> Ainslee Embree, *Pakistan's Western Borderlands*, New Delhi 1977, S. xvi f.

expeditionen und Wirtschaftsblockaden.<sup>6</sup> Gleichwohl wurde in den 1890er Jahren die politisch-ökonomische Struktur der Stammesgebiete entwickelt, wie sie noch heute besteht. Die Briten schufen und ermächtigten eine „Stammeselite“, *malik* genannte Stammesführer bzw. Gemeindevorstände, die in Abstimmung mit dem staatlichen Verwaltungsapparat die Stämme kontrollieren sollten. Die Kolonialverwaltung mit Hilfe des *maliki*-Systems beruhte auf Verträgen: Von der britischen Verwaltung ausgewählte Stammesführer wurden dafür entlohnt, dass sie bestimmte, gemeinsam vereinbarte Aufgaben erfüllten.<sup>7</sup>

Es wird oft angeführt, dass die von den Briten kooptierten *maliks* die „traditionelle“ Autorität repräsentierten. Inzwischen haben aber Studien zur Erforschung der Entstehung von „Traditionen“ nachgewiesen, dass europäische Kolonialverwaltungen – die Briten eingeschlossen – überall in Afrika und Asien „Traditionen“ so konstruiert haben, dass sie ihren Kontrollbedürfnissen und Interessen dienten.<sup>8</sup>

In der Praxis war das *maliki*-System gekennzeichnet durch ständige Fehden innerhalb der Stammesverbände und zwischen den Stämmen sowie durch die außerordentlichen Machtbefugnisse des so genannten *political agent* (PA), des eigentlichen Gebieters einer *Tribal Agency*. Die Vorstellung, dass Angehörige von Stammesgesellschaften ständig in Fehden verstrickt seien, wurde hier zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Die „Stammeszone“ entwickelte sich zu einem veritablen „schwarzen Loch“, in dem die Zeit stehen geblieben war. Der Kolonialstaat investierte kaum in die soziale und physische Infrastruktur der „Stammesgebiete“, was eine Kultur der Fehde nur verstärkte. Ein politisch-ökonomisches System entstand, in dem das Wohlerge-

<sup>6</sup> Zwischen 1857 und 1877 gab es elf militärische Operationen, zwischen 1877 und 1881 zwölf. Zwischen 1878 und 1897 wurden 16 Militärexpeditionen gegen die Stämme der Grenzzone durchgeführt. Vgl. Akbar S. Ahmed, *Pukhtun Economy and Society – Traditional Structure and Economic Development in a Tribal Society*, London 1980.

<sup>7</sup> Vgl. C. C. Davies, *The Problem of the North-West Frontier 1890–1908*, London 1932, S. 24f.

<sup>8</sup> Unter der Kolonialherrschaft „wurde ein Rechtskorpus geschaffen, der weder gewohnheitsrechtlich noch britisch war: Weder ‚gab es‘ Gewohnheitsrecht noch war es traditionell“, so Martin Chanock, *Law, custom and social order*, Cambridge 1985, S. 57–61.



hen der lokalen Bevölkerung vernachlässigt und stattdessen auf zynische Weise nach den jeweiligen strategischen Interessen des Staates die Stämme protegiert oder bestraft wurden.

An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass die von den Briten geformte gesellschaftspolitische Ordnung nicht auf strikter Trennung zwischen Kolonisierenden und Kolonisierten basierte. Die Briten stützten sich auf eine parasitäre Klasse von Kollaborateuren, zu der neben den *maliks* verschiedene politisch-ökonomische Akteure gehörten, die eng in die koloniale Struktur eingebunden waren. Zur Natur des Systems gehörten Rebellionen, in denen sich von Zeit zu Zeit der Kolonialverwaltung ansonsten verbundene *maliks* und andere dominante Elemente gegen den Staat wandten. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass dieser Zustand permanenter Instabilität der Kolonialmacht dienlich war. Im Großen und Ganzen teilten die Briten und die Stammeseliten gemeinsame Interessen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass Paschtunen, auch wenn der Staat ihnen eine politisch-ökonomische Struktur aufzwang, nicht nur passiv Zugang zu dieser erhielten. In der paschtunischen Stammesgesellschaft gab es Akteure, die von dieser Struktur profitierten, andere, die sie in Frage stellten und wieder andere, die sich ihr widersetzten. Ihre Langlebigkeit war also nicht der Tatsache geschuldet, dass die paschtunische Gesellschaft statisch war, sondern vielmehr, dass relativ dominante gesellschaftliche und politische Akteure – allen voran die *maliks* – in der Lage waren, mit dem Staat gemeinsame Sache zu machen, so dass ernsthafte Widerstände gegen diese Struktur unterdrückt werden konnten.

## Kolonialer Gesellschaftsvertrag in neuem Gewand

Nach dem Abzug der Briten wurde die administrative Kontrolle der Stammesgebiete Pakistan übertragen. Der junge Staat wurde dadurch umgehend in den seit Langem bestehenden Grenzkonflikt mit Afghanistan verwickelt (Stichwort: Durand-Linie), was seine zukünftige Politik in der Region wesentlich prägte. Gleichwohl gab es keinen Grund, warum die nunmehr pakistanischen Regierenden nicht eine neue Politik für die Stammesgebiete hätten

formulieren können, um diese in eine demokratische Verwaltungsstruktur zu integrieren.

Tatsächlich fühlten sich die neuen Regierenden dem demokratischen Prozess ebenso wenig verpflichtet wie ihre kolonialen Vorgänger. Sie glaubten, ihren strategischen Interessen (und denjenigen ihrer neuen imperialen Gönner) am besten damit zu dienen, dass sie die Paschtunenregionen des Staates weiterhin als Grenzgebiete betrachteten.<sup>9</sup> Daher blieben die Gebiete der sesshaften Paschtunen die „Nordwestliche Grenzprovinz“, während aus den Stammesgebieten letztlich die „Stammesgebiete unter Bundesverwaltung“ (FATA) wurden.

Im Frühjahr des Jahres 1948 stiftete der pakistanische Staat, der noch nicht über eine einsatzfähige Armee verfügte, Stammesangehörige aus Waziristan dazu an, das im Nordosten an Pakistan grenzende Königreich Kaschmir zu besetzen, und löste damit den ersten Indisch-Pakistanischen Krieg aus. Von Anfang an gab der pakistanische Staat also zu verstehen, dass er die „Stämme“ als politisches Werkzeug ansah, das bei Bedarf eingesetzt werden könne. Und ebenso wie zuvor die Briten hielten es die pakistanischen Regierenden nicht für nötig, die „Stämme“ dafür mit Sozial- und Entwicklungsprogrammen in den FATA zu entlohnen.

Die erste bedeutende öffentliche Investition in den FATA wurde in den 1970er Jahren unter der populistischen Regierung von Zulfikar Ali Bhutto getätigt. Unter anderem wurden Straßen gebaut, verlassene Militärgarnisonen wieder besetzt, alte Befestigungen wie Datta Khel, Ladha und Tiarza wieder instand gesetzt und umfangreiche Elektrifizierungsprogramme begonnen.<sup>10</sup> Nicht alle diese Programme kamen notwendigerweise den lokalen Gemeinwesen zu Gute. Die Befestigungsanlagen beispielsweise wurden zu exklusiven Sonderzonen des jeweiligen *political agent* und seiner Gefolgsleute. Jedenfalls mussten nach dem Abzug der Briten nicht weniger als drei Jahrzehnte verstreichen, bevor

<sup>9</sup> Für eine detaillierte Diskussion darüber, wie die Sicherheitserfordernisse den Aufbau des neuen Staateswesens in den Jahren nach dem Abzug der Briten beeinflussten siehe: Ayesha Jalal, *The State of Martial Rule: the origins of Pakistan's Political Economy of Defence*, Cambridge 1990.

<sup>10</sup> Vgl. A. S. Ahmed (Anm. 4), S. 56.

der Staat die Notwendigkeit erkannte, Strukturhilfen für die Wohlfahrt der Bevölkerung der FATA zur Verfügung zu stellen. Immer noch verweisen deren Entwicklungsindikatoren auf eine beschämende Unterentwicklung. So gibt es dort nur 33 Krankenhäuser und die Straßendichte liegt mit 0,17 km pro Quadratkilometer weit unter dem nationalen Durchschnitt von 0,26.

Im Großen und Ganzen hat Pakistan sich weiter der Methoden der Kolonialverwaltung bedient, um die Region zu regieren. Das politisch-ökonomische System dreht sich um den *political agent*, das *maliki*-System und die *Khassadare*.<sup>11</sup> Wohl am schwersten wiegt die Tatsache, dass die FATA nach wie vor einer aus der Kolonialzeit übernommenen Rechtsordnung unterworfen ist, den *Frontier Crimes Regulations* (FCR). Die FCR ermächtigen den *political agent*, Individuen oder ganze Stämme mit Geldbußen zu belegen, zu bannen oder in Haft zu nehmen. Darüber hinaus ist er mit Verweis auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dazu berechtigt, Eigentum zu konfiszieren oder zu zerstören.

Den FATA wurde zwar eine Vertretung im pakistanischen Parlament zugestanden, aber erst im Jahr 1996 wurde volljährigen Bürgerinnen und Bürgern das Wahlrecht für die Wahl zur Nationalversammlung gewährt. Zum größten Teil werden jedoch nach wie vor die *maliks* als natürliche „Repräsentanten“ der Bevölkerung der FATA angesehen.<sup>12</sup> Zwischen 1947 und 1954 waren die FATA mit nur einem Mitglied in der ersten verfassungsgebenden Versammlung Pakistans vertreten. 1973 wurden für insgesamt 37 000 *maliks* acht Sitze in der Nationalversammlung reserviert. Aber auch nachdem 1996 das individuelle Stimmrecht gewährt wurde, blieb es politischen Parteien verboten, in den FATA anzutreten.

In jüngster Zeit hat es vollmundige Diskussionen um die notwendige Aufhebung der

<sup>11</sup> *Khassadare* erfüllen Polizeifunktionen in den Stammesgebieten. Sie sind nicht uniformiert und werden unterstützt durch die regulären Einheiten des *political agent* und seine paramilitärischen Polizeitruppen, die *Levies*.

<sup>12</sup> Die *maliks* hatten die außerordentliche Machtposition inne, mit dem jeweiligen *political agent* Gemeindeforderungen auszuhandeln. Dies erleichterte ihren Aufstieg zu einer von der übrigen Bevölkerung abgeordneten besitzenden Klasse.

FCR und eine Öffnung der FATA für politische Parteien gegeben, um den „Stämmen“ die Integration in die pakistanische Gesellschaft zu ermöglichen. Vorerst sieht es jedoch nicht danach aus, als würden nennenswerte Schritte in diese Richtung unternommen werden.

## Das „New Great Game“

Markieren die 1970er Jahre die ersten Versuche des pakistanischen Staates, (nominell) in die soziale Infrastruktur der „Stammesgebiete“ zu investieren, so fällt in dieselbe Periode auch der Beginn einer Revision der strategischen Grundsätze. In der Rückschau mag man argumentieren, dass die Behandlung der „Stämme“ durch den Staat vor den 1970er Jahren – so sehr sie auch durch Instrumentalisierung geprägt war – zumindest nicht zu solchen Verwerfungen und Umbrüchen führte, wie sie die neue strategische Herangehensweise charakterisieren.

Nach der Abspaltung Ost-Pakistans im Jahr 1971 wurde der verstümmelte und instabile pakistanische Staat zusätzlich traumatisiert durch Aufrufe des afghanischen Königs Daud an die Paschtunen, sich zu vereinigen und ihr historisches Heimatland „wiederherzustellen“. Als Reaktion auf diese Bedrohung der territorialen Integrität Pakistans begann das militärische Establishment in Islamabad, afghanische Islamisten wie Gulbuddin Hekmatyar und Burhanuddin Rabbani zu protegieren. Gleichzeitig begann der Staat, in den Gebieten der sesshaften Paschtunen und in den paschtunischen Stammesgebieten in *Medresen* (islamische (Hoch)schulen) zu investieren. Nach seiner Berechnung konnte die Anziehungskraft eines säkularen paschtunischen Nationalismus nur durch die Propagierung islamischer Weltanschauung gebrochen werden. Diese war zentraler Bestandteil der Weltanschauung vieler Paschtunen.<sup>13</sup>

Der Strategiewechsel begann noch vor dem Dschihad der afghanischen Mudschahidin gegen die sowjetische Besatzungsmacht. Der beginnende Stellvertreterkrieg zwischen den

<sup>13</sup> Zur Diskussion der komplexen Beziehung zwischen paschtunischem Nationalismus und islamischem Universalismus siehe: Oliver Roy, *The Taliban: Strategic Tool for Pakistan*, in: C. Jaffrelot (ed.), *Nationalism without a Nation*, London 2002, S. 149–160.

USA und der Sowjetunion jedoch verschaffte dem gerade erst ausgerufenen neuen Programm zur Stärkung des Islam den entscheidenden Auftrieb. Bekanntlich flossen jetzt Milliarden von Dollar zur Unterstützung des Dschihad in die Region. Ein großer Teil davon trug zur Verbreitung der *Medresen* bei und damit zur Schaffung einer ganzen Generation junger Paschtunen, die von millenaristischen Gefühlen eingenommen waren.

Es darf nicht vergessen werden, dass es eine lange Geschichte paschtunischer Militanz gibt, in der gegen äußere Aggressoren der Dschihad ausgerufen wurde. In der Vergangenheit ging es dabei aber weder um die Verteidigung kultureller Strukturen – wie sie insbesondere im Zusammenhang mit dem paschtunischen Ehrenkodex *Paschtunwali* bestehen – noch um Widerstand gegen die von den Briten entwickelten politischen Strukturen, in denen die Stammeseliten und *maliks* dominierten.

Die neue Strategie jedoch erschütterte sowohl die kulturellen als auch die politischen Strukturen. Der vom *political agent* protegierte „politische Mullah“ wurde zunehmend mächtiger, während er gleichzeitig zur Symbolfigur für eine neue Wirtschaftsordnung wurde, in der Waffen und Drogen unkontrolliert durch die pakistanisch-afghanische Grenzregion transportiert wurden.<sup>14</sup> Die „traditionelle“ Elite wurde kaltgestellt, was dem Staat nicht unrecht war. Die *maliks* mussten die neue Rollenverteilung akzeptieren und sich arrangieren, wenn sie nicht den kompletten Verlust ihrer Macht und ihres Prestiges riskieren wollten.

Auch nach dem Ende des afghanischen Dschihad sollte es keine Rückkehr zu den alten politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen geben. Damit soll nicht angedeutet werden, dass die grundsätzliche Einstellung des Staates gegenüber den „Stammesgebieten“ und ihren Bewohnern weniger funktional geworden sei. Vielmehr haben die gewaltigen Umbrüche, die mit dem afghanischen Dschihad einher gingen, zu einer irreversiblen Transformation der Gesellschaft geführt.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Akbar S. Ahmed, *Resistance and Control in Pakistan*, London 2004.

<sup>15</sup> Es darf nicht vergessen werden, dass die FATA auch jenseits der unmittelbaren Auswirkungen des afghanischen Dschihads gewaltige Umbrüche erfuh-

Inzwischen ist gut dokumentiert, dass Afghanistan in der Zeit vor dem Aufkommen des Taliban-Regimes den Launen der Warlords ausgeliefert war. Als es den Taliban schließlich gelang, den überwiegenden Teil des Landes unter ihre Kontrolle zu bringen und einen nominellen Frieden durchzusetzen, stimmten die Afghanen der neuen Regierung zu, weil sie seit zwei Jahrzehnten nicht einmal den Anschein von Frieden erlebt hatten.<sup>16</sup>

Dieser „Frieden“ basierte jedoch auf einer fortgesetzten Kriegswirtschaft, die durch Schmuggel von Waffen und jeder Art von Konsumartikeln gekennzeichnet war, während die Mehrheit der Afghanen nicht einmal ihre Grundbedürfnisse befriedigen konnte. Paschtunische Kriegsunternehmer beiderseits der pakistanisch-afghanischen Grenze verknüpften legale mit illegalen Handelsaktivitäten. Beispielsweise wird das Transportgewerbe im Stadtzentrum von Karatschi von Paschtunen kontrolliert, und diese Transportunternehmer sind maßgeblich beteiligt an einem Großteil der illegalen Geschäfte dieser Kriegswirtschaft.<sup>17</sup>

Nach der Invasion und Besetzung Afghanistans hat sich diese Kriegswirtschaft sogar weiter konsolidiert. Nicht nur wurden Heroinherstellung und -handel weiter ausgebaut, mittlerweile ist auch immer besser dokumentiert, dass große Summen aus der „Entwicklungshilfe“ ihren Weg in die Taschen von Unternehmern in der Kriegswirtschaft finden – eine skandalöse Fehlentwicklung, die auch den US-amerikanischen Entscheidungsträgern nicht unbekannt ist.<sup>18</sup>

ren aufgrund der Migration von Männern im arbeitsfähigen Alter in die Golfstaaten. Schätzungen gehen davon aus, dass von einer Gesamtbevölkerung von 300 000 in Süd-Waziristan 20–30 000 Männer zum Arbeiten in die Golfstaaten gingen.

<sup>16</sup> „(Die) neue Führung – wenn sie auch bestimmte Entbehrungen und puristische, aus überkommenen sozialen Normen abgeleitete Glaubenssätzen mit sich brachte – (...) versprach ein Ausmaß an Stabilität, das es seit einer Generation nicht gegeben hatte.“ Vgl. David B. Edwards, *Learning from the Swat Pathans: Political Leadership in Afghanistan 1978–1997*, in: *American Ethnologist*, (1998) 15, S. 712–728.

<sup>17</sup> Diese Aussagen beruhen auf langjährigen persönlichen Beobachtungen des informellen Wirtschaftssektors in Karatschi und anderen Städten.

<sup>18</sup> Vgl. Guardian vom 31.7.2003.



Die pakistanische Regierung behauptet, sie führe in den FATA einen epischen Krieg gegen die „Extremisten“, ebenso wie die westlichen Streitkräfte dies für Afghanistan erklären. Dabei bleiben jedoch die einfachen Menschen den Launen zynischer Protagonisten ausgeliefert, in einem Krieg, den viele Unternehmen, die von ihm profitieren, eher verlängern als beenden wollen. Das militärische Establishment Pakistans hat bis heute keinen vollständigen Bruch mit den von ihm protegierten Dschihadisten vollzogen. Anstelle einer entschlossenen Neuorientierung in der außenpolitischen und strategischen Planung zieht man es vor, unter dem Mantel des Anti-Terror-Kampfes nach Gutdünken Militäroperationen durchzuführen. Vor kurzem fand unter großer öffentlicher Beachtung eine Militäroperation in Süd-Waziristan statt. Es gibt keinen schlüssigen Anhaltspunkt dafür – außer dem, was die „Hofberichterstattung“ Islamabads vermeldet –, dass diese Operationen auf irgendeine Weise dem Gemeinwohl dienen. Es gilt nach wie vor die Binsenweisheit, dass der Umgang des Staates mit den Paschtunen durch strategische Zielsetzungen bestimmt wird.

Immerhin ist in den vergangenen Jahren eine Zunahme der Entwicklungsausgaben in den FATA zu verzeichnen. Im Jahr 2006 wurde als Clearingzentrum für Spendengelder und Entwicklungsprojekte die *FATA Development Authority* (FDA) gegründet. Auch wenn bereits eine relativ große Geldsumme über die FDA geflossen ist – das Gesamtbudget für die FATA im Haushaltsjahr 2009/10 belief sich auf ungefähr 10,17 Millionen Euro –, so verhindert die Tatsache, dass ein Großteil der Region von intensiven bewaffneten Konflikten bedrängt ist, bedeutende Investitionen in die soziale und physische Infrastruktur. Und letztendlich bewegen sich auch die Entscheidungen der FDA innerhalb der politischen Rahmenbedingungen, die oben skizzierten wurden.

Im Großen und Ganzen hat sich an der Einstellung des Staates gegenüber den Paschtunen-Stämmen in den 150 Jahren seit der Errichtung der britischen Hegemonie über den indischen Subkontinent wenig geändert. Und kaum anders als die Briten, welche die *Frontier* als Pufferzone instrumentalisieren, betrachten die westlichen Mächte, insbesondere die USA, Pakistan als einen „Garnisonsstaat“. Während des Kalten Krieges wurde dieses

Zusammengehen der Interessen des internationalen und des pakistanischen Establishments von den Medien und sogenannten „Experten“ mit heroischen Worten bedacht.

Nach dem 11. September 2001 aber sind die fatalen Nebenwirkungen des historischen Engagements des Staates (und der internationalen Mächte) gegenüber den Paschtunen im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet auf schmerzhaft Weise deutlich geworden. Die paschtunische Bevölkerung ist nun gefangen zwischen denjenigen Kräften, die angesichts zunehmender religiöser Militanz die Restauration des *maliki*-Systems fordern, und denjenigen, die glauben, es könne eine „moderne“ gesellschaftspolitische Ordnung errichtet werden, in der religiöse Militanz durch militärische Macht besiegt und der „Stammesgesellschaft“ „Entwicklung“ beschert wird.



## Weitere bpb-Angebote zum Thema:

### Pakistan

- Tariq Ali: **Pakistan**, Schriftenreihe (Bd. 741)
- Betsy Udink: **Allah & Eva – Frauen in Pakistan**, Schriftenreihe (Bd. 660)

### Afghanistan

- Susanne Koelbl und Olaf Ihlau: **Geliebtes, dunkles Land**, Schriftenreihe (Bd. 713)
- William R. Polk: **Aufstand**, Schriftenreihe (Bd. 1019)
- Klaus Naumann: **Einsatz ohne Ziel?**, Schriftenreihe (Bd. 1037)

Online-Spezial zu Afghanistan:  
[www.bpb.de/afghanistan](http://www.bpb.de/afghanistan)

Abbildung 2: Afghanistan und Pakistan – Khyberpass und Stammesgebiete



Olaf Kellerhoff

# Die Rolle des Militärs im politischen System Pakistans

I solemnly affirm, in the presence of the Almighty God, that I owe allegiance to the Constitution and the Dominion of Pakistan

**Olaf Kellerhoff**

M.A., Hptm. d.R., geb. 1970;  
Projektleiter der Friedrich-  
Naumann-Stiftung für die  
Freiheit in Pakistan,  
House 19, Street, 19, F-6/2,  
Islamabad/Pakistan.  
olaf.kellerhoff@fnst.org

and that I will as in duty bound honestly and faithfully serve in the Dominion of Pakistan Forces and go within the terms of my enrolment wherever I may be ordered by air, land or sea and that I will observe and

obey all commands of any officer set over me ...“<sup>1</sup> Die pakistanischen Streitkräfte sind bei der Staatsgründung im Jahr 1947 aus der britischen Kolonialarmee hervorgegangen. Das Verständnis einer Kolonialarmee ist es, sich nicht in politische Fragen einzumischen, sondern Anordnungen der zivilen Verwaltung umzusetzen, wie es der Militäreid des Staatsgründers Mohammad Ali Jinnah klar zum Ausdruck bringt.

Dies hat sich in der Geschichte des Landes geändert. Entgegen den Versprechungen mehrerer Militärführer, die Armee aus der Politik herauszuhalten, zeugen vier Staatsstrieche und mehrfacher, indirekter Einfluss auf Regierungswechsel von einer aktiven Rolle im politischen System Pakistans. Seit der Rückkehr zur Demokratie mit dem Rücktritt des selbsternannten Präsidenten General Pervez Musharraf im Jahr 2009 stellt sich erneut die Frage, ob und inwieweit die Streitkräfte gegenwärtig und in Zukunft politische Entscheidungsprozesse beeinflussen werden.

## Von der Kolonialarmee zur Nuklearmacht

Das *War Department* von Britisch-Indien wurde am 19. Juli 1947 geteilt. Die rund 400 000 Mann starke Armee erfuhr eine planmäßige Aufteilung: 260 000 Soldaten sollten

die neuen Streitkräfte Indiens bilden, die übrigen die neuen pakistanischen Streitkräfte. Trotz eines 25 Jahre zuvor begonnenen „Indisierungsprogramms“ bestand das 22 000 Mann große Offizierkorps immer noch zu 13 500 aus britischen Offizieren. Manche davon setzten freiwillig den Dienst an der Waffe in den beiden neuen unabhängigen Ländern fort. So wurde die pakistanische Armee noch bis 1951 von britischen Generälen geführt, die Luftwaffe gar bis 1957. In den 1950er und 1960er Jahren brachte die Zusammenarbeit mit den USA eine amerikanisch beeinflusste Führerschaft hervor. Spätestens nach der Abspaltung Ost-Pakistans (Bangladesh) im Jahr 1971 erwuchs jedoch eine neue, „pakistanische“ Generation, die in eigenen Trainingslagern und Schulen ausgebildet wurde. Eigene Strategien und eigene Ausbildungshandbücher ersetzten die Fremdimporte.

Mit der Machtübernahme von General Zia ul-Haq, der von 1977 bis 1988 regierte, und seiner Selbsternenennung zum Präsidenten wurden die Streitkräfte zunehmend islamisiert und zugleich auf eine breitere gesellschaftliche Basis gestellt. Heute sind die pakistanischen Streitkräfte die siebtgrößten der Welt und Pakistan gehört zu den größten Truppenstellern der Vereinten Nationen. Die pakistanische Armee, eine Freiwilligenarmee wohlgeemerkt, verfügt über rund 520 000 Soldaten, was ungefähr der Größe der US-Armee entspricht. Die Armeereserve von etwa 500 000 Mann hat die Verpflichtung, sich bis Erreichung des 45. Lebensjahres verfügbar zu halten. Die Luftwaffe beschäftigt rund 45 000 Personen, die Marine 25 000, die Küstenwache 2500. Hinzu kommen ungefähr 300 000 paramilitärische Kräfte wie zum Beispiel das *Frontier Corps*, die allerdings zum Teil dem Innenministerium unterstehen.

Die *National Command Authority* (NCA) existiert seit dem Jahr 2000 und kontrolliert die Nuklearwaffen des Landes. Pakistan ist auf Betreiben der zivilen Regierung seit Anfang der 1980er Jahre eine Atommacht. Doch Präsident und General Zia ul-Haq unterstellte die Kontrolle des Atomprogramms dem Militär, wo sie bis heute verblieb. Pakistan

<sup>1</sup> Eid der Streitkräfte, eingeführt von Staatsgründer Mohammad Ali Jinnah am 14. Juni 1948 am Staff College in Quetta, in: Mohammed Ali Jinnah, *Speeches and Statements 1947–1948*, Karachi 2009, S. 224f.



verfügt sowohl über nukleare Gefechtsköpfe wie auch über Trägerraketen. Das Kampfflugzeug F-16 bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Nuklearwaffen zu transportieren. Die vielfach diskutierte Sicherheit der Nuklearwaffen vor etwaigen Terroranschlägen oder terroristischen Missbrauchs wurde von diversen Wissenschaftlern als gewährleistet angesehen.<sup>¶</sup> In dieser Debatte gab Pakistan dem Drängen der USA nicht nach, den Verbleib der Nuklearwaffen offenzulegen. Das Land will sich seine Eigenständigkeit bewahren.

## Einheit, Glaube und Disziplin

Der Dreiklang – Einheit, Glaube und Disziplin – des Staatsgründers Mohammad Ali Jinnah ist allorten zu lesen – zumeist zusammen mit einem Konterfei des als *Quaid-e-Azam* („Großer Führer“) verehrten, ersten Generalgouverneurs des Landes. Die drei Worte sind ebenfalls das Motto der Armee. Sie waren durch die Geschichte des Landes hindurch Auftrag und Herausforderung zugleich – Jinnah wusste, wovon er sprach. Dies gilt insbesondere für den Auftrag des Militärs innerhalb und außerhalb des Landes wie auch innerhalb des Militärs selbst. An diesen drei Schlüsselworten zeigen sich die Heterogenität der Streitkräfte einerseits und andererseits das Selbstverständnis zum Eingreifen bzw. Nicht-Eingreifen in das politische System.

**Einheit:** Das mangelnde nationale Zugehörigkeits- und Identitätsgefühl von Teilen der Bevölkerung stellt die Wahrung der Einheit des Landes in Frage. Seit der Staatsgründung kam es beispielsweise in Belutschistan immer wieder zur Auflehnung gegen die Zentralgewalt. In den 1970er Jahren versuchte die Regierung den Aufstand mit aller Härte militärisch niederzuschlagen. Ausgerechnet General Zia ul-Haq konnte nach der Machtübernahme den Konflikt durch Verhandlungen vorübergehend beilegen. Nach dem Jahr 2000 kam es erneut zu nationalistischen Erhebungen (Religion spielte hierbei keine Rolle), die in diesem Fall die Militärregierung gewaltsam beenden wollte, mit der Folge, dass die allgemeine Forderung der Belutschistan-Na-

tionalisten nun nicht mehr nur Autonomie, sondern Unabhängigkeit lautet.<sup>¶</sup> Auch die Stammesgebiete, genauer *Federal Administered Tribal Areas* (FATA) sind nie unter der Kontrolle des Staates gewesen. In den Stammesgebieten kämpft die Armee aktuell gegen islamistische Gewaltgruppen. In beiden Fällen – in Belutschistan und den FATA – handelt es sich um militärische Lösungsversuche von sozialen und politischen Problemen, die die Einheit des Landes bedrohen. Davon abgesehen ist das Militär im Dauereinsatz gegen alle möglichen Sicherheitsrisiken: „Die Bandbreite von Verdächtigen, die Löcher in Pakistans interne Sicherheitsumgebung bohren, ist verwirrend. Von al-Qaida-Führern zu mittelasiatischen Verbrechern und arabischen Militanten, Baitullah Mehsuds Männern zu sektiererischen Terroristen und verlassenen Kaschmir-Kämpfern zu knallharten Kriminellen – die Liste ist erschöpfend.“<sup>¶</sup> Die Aufgabe der Sicherheitskräfte, allen voran der Armee, das Land zusammen und sicher zu halten, ist äußerst vielfältig. Dabei spielen mangelnde pakistanische Identität und Loyalität zum Staat auf Seiten der Gegner des Militärs eine entscheidende Rolle.

Auch innerhalb der Armee wird die ethnische Vielfalt des Landes nicht widerspiegelt, auch wenn sich die ethnische Zusammensetzung der Armeeinghörigen weiter diversifiziert: Kamen seit Kolonialzeiten der Großteil der Soldaten und die Offiziere vor allem aus drei Distrikten der Provinz Punjab, so gestaltet sich die Rekrutierungspraxis heutzutage heterogener. Dieser Prozess hat bereits zu Zia ul-Haq Zeiten eingesetzt als während der zunehmenden Verstädterung – mit häufig islamistischen oder zumindest konservativen Kleinbürgern – die Armee eine Chance zu sozialem Aufstieg bot. Das Bild hat sich insbesondere bei den Soldaten verbessert: Stammten 1991 noch 64 Prozent aus dem Punjab, waren es 2005 44 Prozent mit einem gestiegenen Anteil des Zentralpunjab gegenüber der traditionellen Herkunftsregion Nordpunjab. Der Anteil aus der Provinz Khyber-Pakhtoonkhwa (vormals North West Frontier Province, NWFP) und den

<sup>¶</sup> Vgl. Jochen Hippler, *Das gefährlichste Land der Welt? Pakistan zwischen Militärrherrschaft, Extremismus und Demokratie*, Köln 2008, S. 180f.

<sup>¶</sup> Vgl. International Crisis Group, *Pakistan. The Forgotten Conflict in Balochistan*, Islamabad-Brüssel vom 22.10.2007.

<sup>¶</sup> Syed Talat Hussein, *The Fear Factor*, in: *Newline*, November 2009, S. 20.

FATA stieg zwar nur um zwei Prozent auf 22, jedoch erhöhte sich der Anteil von Sindh von 8,9 Prozent auf 22,4 Prozent und Kashmir von 5,9 Prozent auf 9,7 Prozent (zuvor 5,9 Prozent) vertreten. Belutschen bleiben weiterhin unterrepräsentiert, denn gerade einmal 1,5 Prozent der Soldaten stammen von dort (1991 0,5 Prozent).

Die pakistanischen Streitkräfte sind auch in ihrer Organisation kein monolithischer Block, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mögen. Neben der klassischen Aufteilung in die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe, Marine mit ihren jeweiligen Eigeninteressen hatte der Nachrichtendienst *Inter-Service Intelligence* (ISI) in der Vergangenheit ein schwer einzuschätzendes Eigenleben geführt, so inklusive Aufbau der Taliban und anderer Extremistengruppen. Allerdings hat es mehrere Säuberungswellen innerhalb des ISI gegeben, bei dem islamistische Offiziere ausgesondert wurden. Auch wurde der Nachrichtendienst spätestens seit den 1990er Jahren in erster Linie ein Instrument der Armeeführung. An seiner Spitze steht mit Ahmed Shuja Pasha ein Verbündeter des Armeechefs. Angehörige der drei Teilstreitkräfte werden für zwei bis drei Jahre zum ISI abkommandiert, so dass es zu mehr Transparenz und weniger ideologischem Sektierertum kommen kann.

Viele Wirtschaftsunternehmen und Stiftungen sind im Besitz der Streitkräfte. Ayesha Siddiqi hat in ihrem Buch *Military Inc.*<sup>15</sup> beispielhaft die von ihr *Milbus* genannte Verbindung zwischen *Military* und *Business* aufgezeigt. Zur Befriedigung von eigenen Bedürfnissen wie die Versorgung und Absicherung von Soldaten im Ruhestand aber auch aus Gewinninteresse betreiben die Streitkräfte vier Stiftungen, die über ein weit verzweigtes Netz an Firmen und Fabriken mit rund 31 000 Angestellten verfügen. Allein die Stiftung *Army Welfare Trust* soll einen Wert von 1,18 Milliarden Euro haben. Die Streitkräfte üben damit einen großen Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft aus.

Nicht zuletzt bestehen bei allen Bedenken einer Verallgemeinerung heute drei Lager innerhalb der Streitkräfte: ein nationalistisches, ein islamistisches und ein kleinerer

<sup>15</sup> Vgl. Ayesha Siddiqi, *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, Ann Arbor 2007.

Kreis westlich orientierter Offiziere. Deren unterschiedliche Auffassungen von der Rolle der Armee im politischen System variiert je nach Lager, wie im Folgenden weiter ausgeführt wird. Insgesamt gibt es also nicht die Rolle eines monolithischen Militärs, sondern rund 1,5 Millionen Soldaten unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlicher Gesinnung und mit unterschiedlichen Interessen, die mit vielfältigen Aufgaben in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft, Gesellschaft – und der Politik betraut sind.

**Glaube:** Die Angehörigen der Armee befinden sich in einem Spannungsverhältnis zwischen Anlehnung an den Westen, pakistanischem Nationalismus und Islamisierung. Die konsequente Islamisierung des Staates unter General Zia ul-Haq hatte vor der Armee nicht halt gemacht. In den Ausbildungsstätten, dies gilt insbesondere für die Offizierausbildung am *Staff College* in Quetta, wurde der Islam als Teil des Lehrplans eingeführt. Darüber hinaus änderte Zia ul-Haq das Motto der Armee von „Einheit, Glaube und Disziplin“ zu „Glaube, Gottesfurcht und Kampf auf dem Weg Gottes“ (*iman, taqwa, jihad fi sabilillah*). Für Zia ul-Haq galt: „The professional soldier in a Muslim army, pursuing the goals of a Muslim state, cannot become ‚professional‘ if in all his activities he does not take on ‚the color of Allah‘.“<sup>16</sup>

Da innerhalb der islamischen Länder keine Säkularisierung im westlichen Sinne vollzogen wurde, differenzieren insbesondere gläubige Muslime nicht zwischen Staat, Religion und Militär. Somit besteht die Möglichkeit, dass die Armee – bei entsprechender Führung – selbst zum Instrument einer Islamisierung des Landes, also der Gesellschaft und der Institutionen wird und ihre Macht dazu missbraucht, wie dies teils im System Zia gegeben war. Auch ein Staatsstreich islamistischer Offizier gegen „unislamische“ Politiker ist nicht grundsätzlich auszuschließen. Über den vereitelten Versuch von Generalmajor Zaher ul-Islam Abbasi, zusammen mit 40 anderen Offizieren im September 1995 die damalige Militärführung zu eliminieren und einen orthodoxen islamischen Staat auszurufen, ist nicht allzu viel bekannt. Eine Wiederholung ist derzeit sicherlich nicht zu erwarten, aber

<sup>16</sup> Zia ul-Haq, zit. nach: Stephen P. Cohen, *The Pakistan Army*, Karachi 2006, S. 86.

die Option als solche nicht auszuschließen. Ein entsprechendes Sendungsbewusstsein der Armee würde auch die Außenpolitik beeinflussen, wenn nicht gar bestimmen. Dies war zum Beispiel 1986 bei Generalleutnant Javed Nasir gegeben, der bosnische Muslime unterstützte und Waffen an Muslime in Burma lieferte.

Der Nexus Militär-Mullah ist auch nach Zia ul-Haq nicht aufgelöst worden, da auch Musharraf die Unterstützung religiöser Kräfte zum Machterhalt benötigte. Selbst als Schlüsselpartner der USA im Kampf gegen die Taliban in Afghanistan erlaubte er dem ISI weiterhin, Verbindungen zu islamistischen Extremisten, insbesondere im Hinblick auf Kaschmir, zu unterhalten und ging auch selbst nicht gegen sie vor. Der ambivalente Umgang Musharrafs mit den Islamisten rächte sich: Sie verübten mehrere Anschläge auf Musharraf und besetzten im Juli 2007 die Rote Moschee in Islamabad. Damit forderten sie die Staatsmacht direkt heraus und Musharraf ließ die Moschee vom Militär erstürmen, was zu offiziell 62 Toten führte.

Der nach 2001 mit den USA partnerschaftliche „Kampf gegen den Terror“ scheint zudem nur halbherzig und in erster Linie mit Distanzwaffen (Artillerie, Luftangriffe) geführt worden zu sein. Zwar ging die Armee gegen Extremisten vor, doch fand dabei nicht die Unterstützung in der Bevölkerung. Die allgemeine Überzeugung war, dass dies nicht Pakistans Krieg sei, wenn in Pakistan Muslime gegen Muslime kämpfen. Desertierungen und sich ergebende Armee-Einheiten im Kampfgebiet stützen dies. Nur zehn Prozent der Pakistanis nahmen Terrorismus zu Beginn 2009 als Problem wahr<sup>7</sup> – bei über 483 Terroranschlägen in 2008, wovon 64 Prozent der Toten Zivilisten waren. Auch Verbindungen von Armee und ISI zu diversen Dschihadgruppen gab es offenbar weiterhin, jedoch unter etwas anderen Vorzeichen.<sup>8</sup> Noch im März 2009 beschrieben Bewohner des dann umkämpften Swat-Tals die „Taliban als ein weiteres Bataillon der Armee“.<sup>9</sup> Insgesamt

scheint die Armee den Anweisungen der (Militär-)Regierung nicht mit allem Nachdruck nachgekommen zu sein.

Erst mit der Auseinandersetzung im Swat-Tal ab März 2009 unter der zivilen Regierung hat sich dies grundlegend geändert – sowohl beim Militär selbst als auch in der öffentlichen Meinung, so dass in einer Gallup-Umfrage in der letzten Oktoberwoche 2009 immerhin 51 Prozent der Bevölkerung die Militäroperationen – inzwischen ausgeweitet auf Waziristan – unterstützen.<sup>10</sup> Spätestens seit dem Angriff auf das *General Headquarters* (GHQ) in Rawalpindi am 10. Oktober 2009, als zehn Terroristen neun Armeeingehörige, darunter einen Brigadegeneral und zwei Zivilisten töteten, weiß die militärische Führung, dass es sowohl um die eigene Reputation als auch um die Kontrolle über das Staatsgebiet geht.

Diese Kontrolle bedeutet nicht nur Herrschaft über ein Gebiet, sondern zudem Deutungshoheit über den Islam in Pakistan. Die zweite Operation im Swat ab Mai 2009 hieß bezeichnenderweise *rah-e rast*, der „rechte Weg“. Es ist die Urdu-Entsprechung des koranischen *sirat al-mustaqim*, ein Vers, in dem der „rechte Weg Gottes“ gepriesen wird, den die Armee im Namen des Staates nun durchsetzte. Der derzeitige Kampf veranschaulicht, dass das Militär höchstwahrscheinlich dschihadistische Gruppierungen und ihre Islaminterpretationen nicht mehr für eigene politische Ziele nutzt und zudem auch nicht mehr duldet.

Bereits Zia ul-Haqs militärischer Chefideologe Oberst Abdul Qayyum legte dar, dass viele Soldaten in einer schwierigen Position seien: gefangen zwischen Muslim- und Nicht-Muslimsein. Diese Dichotomie in ihrem Leben stelle sie vor die Wahl zwischen der Loyalität zu Gott und der Loyalität zum pakistanischen Staat; es könne keine Teilung von Leben und Glauben, Karriere und Religion geben.<sup>11</sup> In der Praxis wird dies daran sichtbar, dass einige pakistanische Soldaten nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst als Berater und Ausbilder Strategien entwickeln, um islamistische Insurgenten zu

<sup>7</sup> Vgl. International Republican Institute, IRI Index. Pakistan Public Opinion Survey, März 2009, S. 11.

<sup>8</sup> Vgl. Brian Cloughley, *Pakistan's Army and National Stability*, Bradford 2009, S. 10f.

<sup>9</sup> Persönliches Gespräch des Autors mit verschiedenen Pakistanis aus Swat im März 2009.

<sup>10</sup> Vgl. Mustafa Qadri, *Public perceptions of Pakistan's war against Tehreek-e-Taliban Pakistan*, Bradford 2009.

<sup>11</sup> Vgl. S. Cohen (Anm. 6), S. 95.



bekämpfen. Als gern gesehene Gäste in Talk-Shows beeinflussen sie dann die öffentliche Meinung in Richtung Aufstandsbekämpfung. Andere Ex-Militärs wiederum schließen sich Dschihadgruppen an. So soll der ehemalige Militärangehörige Ilyas Kashmiri, der im Oktober 2009 bei einem Drohnenangriff ums Leben kam, einer der grausamsten Anführer von Aufständischen in Waziristan gewesen sein.<sup>12</sup>

Jedenfalls ist zu beobachten, dass noch manche Armeeingehörige radikal-islamische Ansichten vertreten und das Bartragen sich immer weiter verbreitet.<sup>13</sup> Selbst wenn islamistische Soldaten damit noch nicht automatisch zum Aufstand neigen, so könnte dieses Selbstverständnis als islamistischer Offizier sich insbesondere dann nachteilig auf das politische System auswirken, wenn im Geiste Zias ausgebildete Führungskräfte in maßgebliche Entscheidungspositionen aufrücken.

Disziplin: Anders als andere Institutionen des Landes oder private Sicherheitsfirmen haben die pakistanischen Streitkräfte im Großen und Ganzen kein Disziplinproblem. Im Gegenteil: Das Militär hat gehorcht und alles klaglos ertragen – von Kriegen und Islamisierung bis hin zu Staatsstreichen. Bei der Machtübernahme Musharrafs 1999 hatte nur ein einziger General den Gehorsam aus Gewissensgründen verweigert. Dies offenbart jedoch auch ein Dilemma: Offiziere und erst recht Soldaten könnten auch in Zukunft unrechtmäßigen Befehlen gehorchen bis hin zu einer erneuten Machtübernahme. Eine Aufklärung über die rechtmäßige Verweigerung unrechtmäßiger Befehle, wie es sie beispielsweise in der Bundeswehr gibt, existiert nicht. Zur Demokratisierung des Landes würde auch das Konzept des „Staatsbürgers in Uniform“ gehören. Eine Einmischung in die Politik bis hin zu einem *coup d'état* würde demzufolge auch in Zukunft sehr wahrscheinlich bis in alle Ebenen mitgetragen werden.

## Selbstverständnis des Militärs

Das Militär ist kein Staat im Staate im Sinne einer deutschen Reichswehr der 1920er Jahre,

<sup>12</sup> Vgl. Zahid Hussain, General Sympathy, in: Newsline, November 2009, S. 28.

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

sondern eine national wie international respektierte Institution, die auf das Engste mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verwoben ist und einen signifikanten Einfluss auf alle drei Bereiche ausübt. Einem Bonmot nach ist es Diener und Herr zugleich oder „politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hegemon“.<sup>14</sup> Dabei stellt sich die Frage, inwieweit diese Äußerungen nach dem Ende des Musharraf-Regimes noch zutreffend sind und ob es *push*- oder *pull*-Faktoren sind, die die Armee eine aktive Rolle in der Politik einnehmen lassen.

Seit Gründung hat die Armee drei reguläre Kriege gegen Indien geführt und war in viele Krisen und Scharmützel involviert. Die Empfindung des Nachbars Indien als Bedrohung führte zur Schaffung und Aufrechterhaltung eines stabilen Feindbildes. Folgerichtig wurde die Armee in ihrer Struktur in erster Linie auf einen Kampf gegen einen konventionellen Gegner ausgerichtet; gleichzeitig wurde die Notwendigkeit der politischen Einmischung in Afghanistan gerechtfertigt: Um der relativ schmalen Landfläche strategischen Raum geben zu können, sollte über eine Kontrolle der Regierung in Kabul Afghanistan als potenzielles Rückzugsgebiet bei einem etwaigen Konflikt mit Indien dienen. Dieser Fall wiederum drohte nach Ansicht vieler Beobachter vor allem bei instabilen, zivilen Regierungen, die mit einer feindlichen Politik gegenüber Indien von eigenen Unzulänglichkeiten ablenken wollten. Somit habe das Militär in die Politik eingreifen müssen, um sicherzustellen, dass zivile Regierungen Pakistan nicht in einen Krieg führten.

Nach Ansicht einiger pakistanischer Analysten waren es vor allem Legitimitätskrisen, die militärisches Eingreifen in die Politik hervorriefen. Die innere Dynamik, dass Offiziere meinen, Probleme der Zivilgesellschaft lösen zu müssen, sehen sie als weniger wichtig an.<sup>15</sup> Demnach wären Machtvakuen, also *pull*-Faktoren, entscheidender.

Hinzu kommt, dass die Armee als einzig disziplinierte Institution des Landes das Vertrauen der Bevölkerung genießt. Schließlich

<sup>14</sup> Conrad Schetter/Katja Mielke, Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan – eine Analyse aus der Ankerlandperspektive, Bonn 2008, S. 20.

<sup>15</sup> Vgl. Hasan-Askari Rizvi, Military, State and Society in Pakistan, Lahore 2003.

wurden die Staatsstrieche zumeist freudig begrüßt – mit dem Verteilen von Süßigkeiten auf der Straße. Zu dem Mythos in Bevölkerung und Militär selbst, wonach die Armee alles lösen könne, trug beispielsweise 1953 das Eingreifen von Generalmajor Azam Khan bei Unruhen gegen die Ahmadiyya-Gemeinschaft in Lahore bei, nach deren Auflösung er und seine Truppen mit einer „Cleaner Lahore Campaign“ der Stadt gleich einen neuen Anstrich gaben.<sup>16</sup> Tatsächlich ist die Armee in der Vergangenheit den eigentlichen Problemen aber eher ausgewichen. Gerade auch unter Zia ul-Haq wurden neue geschaffen, an denen Pakistan bis heute leidet wie beispielsweise den dschihadistischen Gruppierungen.

In anderen Worten: Pakistans Soldaten üben nach eigener Überzeugung – ähnlich wie ihre türkischen Kameraden – eine Wächterfunktion über das Land aus und fühlten sich berufen, bei zivilem Versagen einzugreifen. Ungleich der türkischen Armee, die mit dem Erbe Atatürks auch die Säkularisierung bzw. den Laizismus zu schützen meint, geht es in der Islamischen Republik Pakistan nicht um die Demokratie oder demokratische Institutionen, sondern um das Land selbst und dessen Einheit. Dabei konnten sie insbesondere in Krisensituationen auf die Zustimmung ihrer Landsleute setzen. Noch im September 2007 antwortete die Mehrheit auf die Aufforderung, die Leistung der Armee in puncto „Wie wird Pakistan regiert?“ zu bewerten, positiv (25 Prozent exzellent, 28 Prozent gut). Mehr noch, nämlich 66 Prozent, lobten den militärischen Einsatz für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung.<sup>17</sup>

Dies war aber zum Ende der Ära Musharraf schon nicht mehr gegeben. Innerhalb eines Jahres hatte sich die öffentliche Meinung signifikant geändert: Sahen im Februar 2007 einer anderen Umfrage zufolge 61 Prozent der Pakistanis die Leistung der Musharraf-Regierung als positiv an, so waren es im Januar 2008 gerade einmal 18 Prozent.<sup>18</sup> Selbst

Militärs bzw. Ex-Militärs, die nicht mehr ihre Loyalität zur Führung bekunden mussten, forderten im Januar 2008 den Rücktritt des General a.D. Pervez Musharraf.<sup>19</sup> Die *pull*-Faktoren waren nicht mehr gegeben.

## Künftig das Primat der Politik?

Mit der Besetzung des Postens als Armeechef durch Ashfaq Kayani hat Präsident Pervez Musharraf den Weg für eine Armee gebahnt, die dem Primat der Politik zu folgen vorgibt. Kayani zog nach seiner Ernennung hunderte von Militärs aus zivilen Institutionen des Landes im Februar 2008 zurück. Er selbst bezeichnet sich als engagierten Demokraten. Nichtsdestotrotz räumte er im Dezember 2008 ein, dass militärische Interventionen manchmal notwendig seien, um Pakistans Stabilität zu gewährleisten. Staatsstrieche seien „Umleitungen“, die geschaffen würden, wenn eine Brücke auf der Autobahn der Demokratie eingestürzt sei. Wenn die Brücke repariert sei, brauche man keine Umleitung mehr, definierte Kayani sein Verständnis von der Rolle des Militärs in der Politik.<sup>20</sup>

Eine diskrete „Umleitung“ hatte Kayani im März 2009 errichtet, als die Richterbewegung<sup>21</sup> zusammen mit der Partei Pakistan Muslim League – Nawaz (PML-N) von Nawaz Sharif in Konfrontation zu Präsident Asif Ali Zardar gingen und die Lage im Land außer Kontrolle zu geraten drohte. Gerüchte von einem *coup d'état* machten bereits die Runde. Kayani hat daraufhin Präsident Asif Ali Zardari und Premier Yusuf Raza Gilani zu einer mehrstündigen Unterredung geladen. Vermutlich zusammen mit amerikanischem Druck führte dies zum Einverständnis des Präsidenten, den zuvor abgesetzten Obersten Richter wieder einzusetzen und damit die Krise friedlich beizulegen.

Abgesehen von dieser kurzen „Umleitung“ hat sich gerade im Jahr 2009 gezeigt, dass die Streitkräfte willens sind, Macht abzuge-

<sup>16</sup> Vgl. Brian Cloughley, *A History of the Pakistan Army. Wars and Insurrections*, Karachi 2008, S. 38.

<sup>17</sup> Vgl. United States Institute for Peace (ed.), *Pakistani Public Opinion on Democracy, Islamist Militancy and Relations with the U.S.*, Washington DC 2008, S. 20.

<sup>18</sup> Vgl. International Republican Institute, IRI Index. *Pakistan Public Opinion Survey*, März 2009, S. 33.

<sup>19</sup> Vgl. J. Hippler (Anm. 2), S. 203f.

<sup>20</sup> Vgl. Newsweek vom 20. Dezember 2008, online: [www.newsweek.com/id/176306](http://www.newsweek.com/id/176306) (15.4.2010).

<sup>21</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Nusrat Sheikh in dieser Ausgabe.

ben. In den Worten des Verteidigungsanalytischen Generalleutnant a.D. Talat Masood ausgedrückt: „Last year (2009), there was also a shift in the sense that the power, which had been more or less concentrated in the military and to some extent in certain pro-Musharraf political parties since October 1999, shifted from just being with the military to many centres of power.“<sup>22</sup>

Auch im Gerichtsfall *Makro-Habib* hat sich gezeigt, dass das Militär derzeit bereit ist, sich den Entscheidungen der Rechtsstaates zu beugen: Das Oberste Gericht hatte im Oktober 2009 zugunsten des Klägers der Nichtregierungsorganisation *Shehri – Citizens for a better Environment* entschieden und die Räumung des im Besitz der Armee und vom *Army Welfare Trust*, einer *Milbus*-Firma, rechtswidrig untervermieteten Airls an die niederländisch-pakistanische Firma *Makro-Habib* angeordnet. Zuletzt hatte das Militär die tiefgreifende Verfassungsreform im April 2010 ohne große Reaktion hingenommen. Sie verlagert immerhin die Zuständigkeit für die Neubesetzung des Armeechefs vom Präsidenten zum Premierminister. Somit spricht derzeit vieles dafür, dass die pakistanischen Streitkräfte zwar weiterhin einen gewissen Einfluss auf verschiedene Bereiche des nicht-militärischen Lebens haben, aber nicht direkt intervenieren werden.

Abzuwarten bleibt allerdings die Neubesetzung der Armeeführung in diesem Jahr. Allein zwölf Drei-Sterne-Generäle stehen vor ihrer Pensionierung, davon vier Corps-Kommandeure. Schließlich sind jetzt die sogenannten *Zia Bharti*, also „Zias Rekruten“, in die entsprechenden Ränge aufgerückt, dass sie zur Beförderung anstehen. Für vier von insgesamt 29 zur Pensionierung anstehenden Generälen wurde die Amtszeit verlängert, darunter der westlich orientierte Generaldirektor des ISI, Generalleutnant Ahmad Shuja Pasha – vermutlich um die Neubesetzung herauszuzögern. Kayanis Amtszeit endet im November 2010. Über eine mögliche, zweijährige Verlängerung wird vermutlich im August – nun nach neuer Verfassung – der Premierminister entscheiden. Sie könnte

<sup>22</sup> Zit. nach: Center for Research and Security Studies, Discussion Forum. Debate on Security and Governance, Islamabad 2010, S. 84.

dem eingeschlagenen Weg einer Nichteinmischung in die Politik zu mehr Nachhaltigkeit verhelfen.

Auf absehbare Zeit kann die Armee keine Notwendigkeit einer Machtübernahme sehen, zumal sie voraussichtlich nicht mit einer Zustimmung der Bevölkerung rechnen könnte. Das schließt nicht aus, dass einzelne Situationen entstehen, in denen aus Sicht der Armeeführung ein direktes, kurzfristiges Eingreifen in politische Entscheidungen hinter den Kulissen notwendig wird. Ihrem Eigen- und Fremdbild als verlässlichste Institution des Landes gemäß wird sie sich vorbehalten, bei Bedarf zum Wohle des Landes intervenieren zu wollen. Von daher wird es sehr von Bürokraten und Politikern abhängen, wie schnell sie die institutionelle Krise überwinden, sprich den eigentlichen Aufgaben- und Verantwortungsbereich von zivilen Staatseinstitutionen zurückerobern und Militärs in ihre konstitutionellen Schranken verweisen werden. Das Oberste Gericht hat für seinen Bereich bewiesen, dass dies möglich ist. Die Verabschiedung der 18. Verfassungsänderung im Parlament am 8. April 2010 zeigt, dass die politische Führung derzeit dazu willens und fähig ist.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> In der 18. Verfassungsänderung wurde über 102 Paragraphen abgestimmt. Sie verspricht insgesamt eine Stärkung der parlamentarischen Demokratie und eine Schwächung der Stellung des Präsidenten. Auch wurde dadurch der Föderalismus in Pakistan gestärkt. Allerdings blieben alle islamischen Artikel der Verfassung wie die islamische Gerichtsbarkeit auf Bundesebene unangetastet.

Nusrat Sheikh

# Impressionen aus dem Alltag in Pakistan. Zwei Gespräche

## Nusrat Sheikh im Gespräch mit Prof. Dr. Khalida Ghaus

*Die Sicherheitslage in Pakistan hat sich in den letzten Jahren konstant verschlechtert. Welche Auswirkungen hat dies auf die pakistanische*

**Nusrat Sheikh**

M.A., geb. 1978; freie Gutachterin und Publizistin zu Pakistan.  
nusrat\_sheikh@hotmail.com

**Khalida Ghaus**

Dr., geb. 1957; Prof., Direktorin des Social Policy and Development Centre in Karachi. Zuvor war sie Leiterin des Department of International Relations an der Universität zu Karachi. Sie ist in der Indisch-Pakistanischen Friedensinitiative Neemrana aktiv. In ihrer Tätigkeit als Politikberaterin ist Khalida Ghaus als beratendes Mitglied in verschiedenen Kommissionen der pakistanischen Regierung tätig.  
khalidaghaus@spdc.org.pk

*Regierungspolitik und die pakistanische Gesellschaft insgesamt?*

Ohne Zweifel ist die derzeitige Regierung mit enormen Sicherheitsproblemen konfrontiert. Zu nennen wären die Entstehung von militanten und extremistischen Gruppierungen, die permanente Instabilität Afghanistans und ihre Auswirkungen, die als „Talibanisierung“, das heißt die zunehmende Kontrolle von Gebieten jenseits des afghanischen Territoriums durch die Taliban, be-

kannt sind. Während der anhaltende „Krieg gegen den Terror“ die Situation weiter verkompliziert, fordern extremistische und radikale Gruppen wie die *Tehrik-e-Taliban Pakistan* und eine Reihe weiterer Bewegungen (zunächst unabhängig voneinander und nun gemeinsam) die pakistanische Staatsgewalt heraus. Ihre Präsenz in allen vier Provinzen Pakistans, insbesondere im Südpunjab, trägt zur Komplexität der Situation bei.

So weist das *Pakistan Institute of Peace Studies* auf einen drastischen Anstieg von terroristischen Anschlägen in den vergangenen zwei Jahren hin: Es verzeichnete insgesamt 2577 terroristische Anschläge im Jahr 2008;

ein Jahr später waren es 3816.<sup>1</sup> Die derzeitige Welle der Gewalt, die mittlerweile weit über die nördlichen Gebiete Pakistans hinaus geht, zielt zunächst nur auf Regierungsinstitutionen. Seit einiger Zeit greifen die nichtstaatlichen Gewaltakteure auch sogenannte „weiche Ziele“ (*soft targets*) wie Einkaufszentren, religiöse Veranstaltungen, Hotels und Schulen an.

Die pakistanische Gesellschaft ist von diesen Entwicklungen auf unterschiedliche Weise betroffen; beispielsweise wurden Geldmittel auf Kosten der sozioökonomischen Entwicklung der pakistanischen Bevölkerung in die Verfolgung von Terroristen und militärische Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung umgeleitet. Hinzu kommen destabilisierende Effekte aufgrund der instabilen Sicherheitslage entlang der pakistanischen Nordwestgrenze zu Afghanistan.<sup>2</sup>

Das Vertrauen von ausländischen Investoren ist in höchstem Maße erschüttert, was sich negativ auf den pakistanischen Arbeitsmarkt und die lokale Industrie auswirkt. So sind die direkten und indirekten Kosten infolge des „Kriegs gegen den Terror“ für die pakistanische Wirtschaft erschreckend hoch: Verglichen mit den Jahren 2004 und 2005 sind die direkten Kosten, dazu zähle ich Schäden an Eigentum oder Infrastruktur sowie zusätzliche Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen, um 169,9 Prozent gestiegen, während die indirekten Kosten wie Einkommenseinbußen der lokalen Wirtschaft im selben Zeitraum um 293,6 Prozent stiegen. Die gesamte Wirtschaft der nordwestlichen Provinz Pakistans wurde zerstört. Die pakistanische Gesellschaft ist mit Unsicherheiten und Hoffnungslosigkeit konfrontiert.

*Pakistan und Indien haben erneut Friedensgespräche aufgenommen. Inwiefern ist der Frieden zwischen Indien und Pakistan wichtig, um sicherheitspolitische Herausforderungen in der Region, vor allem mit Blick auf Afghanistan, zu bewältigen?*

Es ist extrem wichtig, den entgleisten indisch-pakistanischen Friedensprozess zurück auf

*Das Gespräch fand am 13. April 2010 in Bonn statt.*

<sup>1</sup> Vgl. Pakistan Institute of Peace Studies (PIPS), Pakistan Security Report 2009, Islamabad 2010.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Jochen Hippler in dieser Ausgabe.

seine Bahn zu bringen. Nach den Anschlägen in Mumbai im Jahr 2008 waren die indische Regierung, die politische Führung Indiens sowie die Medien des Landes Pakistan gegenüber sehr feindselig eingestellt. Der Mehrheit schien nicht bewusst zu sein, dass unser gemeinsamer Feind, nämlich der Terrorismus, nur gemeinsam bekämpft werden kann, was eine koordinierte Strategie und ein gemeinsames Handeln erfordert. Stattdessen versuchte die indische Regierung, Pakistan unter globalen diplomatischen Druck zu setzen. Die indische Position beharrte darauf, die Friedensgespräche erst dann wieder aufnehmen zu wollen, wenn die terroristischen Anschläge aufhörten beziehungsweise die Gefahr erneuter Anschläge gebannt wurde. Die von Indien eingenommene Position war insofern gefährlich, als dass sie den gesamten Friedensprozess an die Terrorismusproblematik koppelte – wodurch extremistischen Gruppen weitreichende Möglichkeiten zur Sabotage des bilateralen Dialogprozesses geboten wurden.

Die wachsende Rolle Indiens in Afghanistan, insbesondere seine Präsenz im Süden des Landes, ist aus Sicht der pakistanischen Regierung sowie verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Pakistan Besorgnis erregend. Die pakistanische Regierung hat wiederholt auf die indische Einmischung im Belutschistan-Aufstand und in den nördlichen Gebieten Pakistans verwiesen. Sie behauptet, die Belutschen-Bewegung, die für ein unabhängiges Belutschistan kämpft, werde vom indischen Geheimdienst finanziell und militärisch unterstützt, um Pakistan und die pakistanische Zentralregierung zu destabilisieren. Mit der Zunahme von militanten Bewegungen in Pakistan und Afghanistan sowie der Entstehung der radikal-hinduistischen RSS (*Rashtriya Swayamsevak Sangh*) in Indien, was wiederum die Bildung militanter Gegenbewegungen wie der *Indian Mujahideen* beschleunigte, ist es zudem für alle drei Regierungen essenziell, gemeinsame Mechanismen zur Terrorismusbekämpfung zu identifizieren, um mit der Bedrohung umzugehen.

Jahrzehntlang dominierte sowohl in indischen als auch in pakistanischen Sicherheitskreisen die Vorstellung, dass das Machtvakuum in Afghanistan den eigenen Interessen diene: durch die Kontrolle und den Ein-

fluss auf die afghanischen Geschehnisse versprachen sich beide Seiten eine „strategische Tiefe“. Die pakistanische Führung erhoffte sich, durch den Einfluss in Afghanistan sein „Hinterland“, das heißt die Rückzugsgebiete im Falle eines Krieges mit Indien, zu vergrößern – im Blick war vor allem die ungelöste Kaschmir-Frage, die bereits 1948, 1965 und 1971 Auslöser von Kriegen zwischen beiden Staaten war. Auch Teile der indischen Regierung hatten ein strategisches Interesse an einem Machtvakuum in Afghanistan, da sie versuchten, über den Einfluss in Afghanistan den „Manövrierraum“ und die „Bewegungsfreiheit“ Pakistans einzudämmen. Doch gerade in den letzten Jahren zeigte sich, dass ein instabiles Afghanistan niemals die von den beiden Regierungen erwünschte „strategische Tiefe“ hergeben wird. Und noch bedeutender ist, dass die Konsequenzen der Instabilität Afghanistans, die historisch auch von Pakistan mitverursacht wurde, nicht mehr getragen werden können – hier hat Pakistan seine Lektion gelernt – und ein gemeinsames Vorgehen beider Länder bedingt. Wir sehen, dass die Konsequenzen und Risiken für terroristische Anschläge für beide Gesellschaften verheerend sind.

*Oft heißt es, Pakistan stehe am Scheideweg zwischen „Talibanisierung“ und Demokratisierung. Mit Letzterem ist vor allem der Rückzug des Militärs aus der Politik, die Emanzipation der pakistanischen Justiz von der Politik und konstitutionelle Reformen zur Stärkung des Rechtsstaats und der Zivilgesellschaft gemeint. Wie kann man sich diese ideologische Polarisierung innerhalb der pakistanischen Gesellschaft erklären und was sind ihre historischen und sozialen Hintergründe?*

Ein wichtiger Bruch, dessen Folgen sich bis heute in eben dieser ideologischen Polarisierung zeigen, ist die Ära unter General Mohammed Zia ul-Haq von 1977–1988. Zia ul-Haq putschte am 5. Juli 1977 gegen die Regierung Zulfikar Ali Bhuttos und erklärte, in Pakistan ein „islamisches System“ errichten zu wollen. Während Pakistan bis in die 1970er Jahre eine eher säkulare Gesellschaft war, wurde unter dem Diktator Zia ul-Haq eine „Islamisierung“ der Gesellschaft in Gang gesetzt. Es wurden eine islamische Gerichtsbarkeit auf Bundesebene und Schariagesetze im Familien- und Frau-



enrecht eingeführt, religiöse Minderheiten benachteiligt und der Bildungssektor wurde „islamisiert“, was die Gesellschaft zunehmend in ein säkulares und nichtsäkulares „Lager“ spaltete.

Die Islamisierungspolitik Zia ul-Haqs stand in engem Zusammenhang mit seiner Afghanistan-Politik: So war auch die Verbreitung von religiös-extremistischen Medresen zur Ausbildung von Mudschahidin-Kämpfern gegen die Sowjets im sowjetisch-afghanischen Krieg von 1979–1989 ein wesentlicher Bestandteil seines militärstrategischen Vorgehens. Der pakistanische Geheimdienst ISI (*Inter-Services Intelligence*) lieferte Waffen und übernahm die militärische Ausbildung der Mudschahidin, die außerdem auch von den USA und Saudi-Arabien finanziell und militärisch unterstützt wurden.

Es existieren weitere historische und sozialpolitische Ursachen für diese Polarisierung, die entweder in Verbindung mit Pakistans Afghanistan-Politik oder unabhängig davon zu betrachten sind; dazu gehören (1) die starke Verbreitung von Medresen auch innerhalb Pakistans in den 1980er und 1990er Jahren, da die staatlichen Schulen nicht in der Lage waren, allen Kindern Schulbildung zu garantieren, (2) der externe Einfluss vor allem der Saudis und der Iraner, die über ihre Finanzhilfen auch ihre Ideen verbreiteten, (3) die extreme Armut und soziale Ungleichheit innerhalb der pakistanischen Gesellschaft, die nicht durch staatliche Programme ausgeglichen wurden und dadurch unterprivilegierte Schichten anfälliger für extremistisches Gedankengut machten, (4) die Vernachlässigung des Bildungs- und Personalsektors sowie des Wohlfahrtsstaates durch staatliche Stellen, was nichtstaatlichen Akteuren ein Eindringen vor allem in den sozialen Sektor erleichterte, (5) die leider immer noch existierende strukturelle Kluft zwischen der Regierung und dem Volk, was eine beidseitige Entfremdung weiter förderte, und (6) die zunehmende Religiosität innerhalb des pakistanischen Volkes. Diese sind nur einige, wenn auch die wichtigsten Gründe, die dem Versagen der jeweiligen Regierungen zugeschrieben werden können.

*Inwiefern beeinflussen zivilgesellschaftliche Bewegungen die Politik des Landes? In den letzten Jahren machte ja vor allem die Rich-*

*terbewegung<sup>¶</sup> Hoffnung auf Veränderungen „von unten“?*

Die kritische Masse, die für eine gesamtgesellschaftliche Veränderung erforderlich ist, fehlt oder ist lediglich ein stummer Beobachter. Es gibt keine umfassenden, alle Teile der Gesellschaft erfassenden öffentlichen Debatten über Kernprobleme der pakistanischen Gesellschaft wie Korruption, Mangel an Toleranz, staatliche Gewalt oder Defizite des Rechtsstaats. Die Medien können die öffentliche Meinung zwar stärker sensibilisieren, allerdings können sie allein diese Probleme natürlich nicht lösen.

Da ich glaube, dass auch die Richterbewegung politisiert wurde, denke ich persönlich nicht, dass sie in irgendeiner Weise geholfen hat, das Justizsystem für die „einfachen“ Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Allerdings hat sie sicherlich die zivilgesellschaftlichen Bewegungen ermutigt und gestärkt, die seit der „80er-Bewegung“ – eine primär von Frauenorganisationen getragene Bewegung, die sich in den 1980er Jahren gegen Zia ul-Haq und seine diskriminierende Politik wandte und als *Movement for the Restoration of Democracy* (MRD) bekannt war – kaum existent waren.

Das Vertrauensdefizit zwischen der Regierung und der Gesellschaft besteht aber weiterhin und die „einfachen“ Bürgerinnen und Bürger kämpfen um ihr alltägliches Überleben und ihren Unterhalt. Kurz gesagt: Die sozioökonomische und politische Instabilität überschattet alle anderen Entwicklungen.

<sup>¶</sup> Die Richterbewegung formierte sich, als im Jahr 2007 der damalige Präsident Pervez Musharraf den Obersten Richter des Bundesgerichtshofes Iftikhar Chaudhry und weitere hochrangige Richter entließ, da sie unabhängige Entscheidungen zu politisch sensiblen Themen trafen. Die zunächst von Richtern und Anwälten getragene Bewegung transformierte sich zu einer allgemeinen zivilgesellschaftlichen Bewegung, der sich weitere Menschenrechtsgruppen anschlossen. Sie forderte eine Wiedereinsetzung der enthobenen Richter und Reformen für eine unabhängige Justiz – mit Teilerfolgen: Im Jahr 2009 kehrte Chaudhry auf seinen Posten zurück. In der Geschichte Pakistans war der Widerstand von Teilen der Justiz gegenüber dem Militäretablissement ein einmaliges Ereignis, da die Justiz bislang als Komplizin des Militärs galt.



“It seems all struggle has been wasted,  
all achievements are back to zero” –  
A comment by Kishwar Naheed

You are a leading peace activist in the country and founding member of the Pakistan India People’s Forum for Peace and Democracy (PIPFPD). How

**Kishwar Naheed**

Born 1940 in Bulandshahr, Uttar Pradesh, India, is one of the best known feminist poets of Pakistan. Her famous poem “We sinful women” (1990) gave its title to a path-breaking anthology of contemporary Urdu feminist poetry. Naheed has held the position of Director General of Pakistan National Council of the Arts before her retirement. hawwa@comsats.net.pk

do the current political developments affect the peace movement in Pakistan?

As the security situation in Pakistan is deteriorating day by day, life of the ordinary person is involved in fear and insecurity. Despite of this, life continues along with the fear of terrorist attacks. Members of civil society

such as journalists, writers, activists, political personalities are trying their best to counter the situation in their own way possible. In recent times, various cultural events were organised in order to express the feelings, concerns and hopes about the current situation in the country and in the region. For example, the Oxford University Press and the British Council Pakistan jointly arranged a two-day interaction with writers of both languages, English and Urdu in Islamabad, and the yearly All Pakistan Music Conference was held in Karachi. Also, soft confidence building measures are made by the Indian and Pakistani civil society in order to promote peace and solidarity between the two countries’ people and their governments: The India-Pakistan *Mushaira* (Poetry Festival) held in Karachi and the interactive theatre week held in London have been tremendously successful in working for the cause of peace in the South Asia region.

The past has been the hub of the Pakistan army’s association with the Taliban. They were the “blue-eyed babies” for the Benazir Bhutto regime (1988–1990 and 1993–1997) as well as the Nawaz Sharif regime (1990–1993 and 1997–1999). Musharraf (1999–2007) was no less the supporter of Taliban, however, it was Sufi Mohammed, the founder of *Tehreek-e-Nafaz-e-Shariat-e-Mohammadi* (TNSM), who exploded their intentions. Now, the USA and Pakistan

have warned the Pakistan army. The action by the Obama and the Zardari government forced the army to be stricter on extremist outlets. Despite the efforts against religious extremism, the government is obviously still scared of the fanatics, as the new 18th amendment which is supposed to be introduced by the parliament as a reformist constitutional package to reverse or improve constitutional irregularities is not touching upon still existing discriminatory laws against women and religious minorities.

Today’s generation is perplexed and confused. They would like to express their anger, frustration and hopes but, unfortunately, there is no adequate platform available for them. Honestly, I get depressed on such situations. It seems all struggle has been wasted, all achievements are back to zero.

**We Sinful Women**

It is we sinful women  
who are not awed by the grandeur of those  
who wear gowns

who don’t sell our lives  
who don’t bow our heads  
who don’t fold our hands together.

It is we sinful women  
while those who sell the harvests of our bodies  
become exalted  
become distinguished  
become the just princes of the material world.

It is we sinful women  
who come out raising the banner of truth  
up against barricades of lies on the highways  
who find stories of persecution piled on each  
threshold  
who find that tongues which could speak  
have been severed.

It is we sinful women.  
Now, even if the night gives chase  
these eyes shall not be put out.  
For the wall which has been razed  
don’t insist now on raising it again.

It is we sinful women  
who are not awed by the grandeur of those  
who wear gowns

who don’t sell our bodies  
who don’t bow our heads  
who don’t fold our hands together.

Das Gespräch fand am 25. März 2010 telefonisch statt.

Abbildung 3: Afghanistan und Pakistan – Administrative Gliederung



Thomas Ruttig

# Zu wenig, reichlich spät – Stabilisie- rungsmaßnahmen in Afghanistan zwischen Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung

**D**er Anfang März ausgeschiedene UN-Sondergesandte für Afghanistan Kai Eide hat bei seinen letzten öffentlichen Auftritten vor einer „Militarisierung unserer Gesamtstrategie in Afghanistan“ gewarnt. Er plädierte für die „dringende Notwendigkeit, mehr politischen Sauerstoff in die nichtmilitärischen Bereiche unserer Partnerschaft zu injizieren“.<sup>1</sup> In der Tat: Auch die Afghanistan-Politik von US-Präsident Barack Obama setzt bei der Stabilisierung dieses Landes vorrangig auf militärische Mittel. Im Mittelpunkt seiner von General Stanley McChrystal ausgearbeiteten und implementierten Strategie steht ein deutlicher, jedoch als vorübergehend avisierter Aufwuchs (*surge*) der US-Truppen im Land – von 70 000 auf 100 000 Soldaten. Zusammen mit den Truppen verbündeter Länder erreicht dies bereits die Dimensionen der sowjetischen Besetzung Afghanistans (1979 bis 1989).

Mit Hilfe der neuen Truppen soll eine Doppelstrategie von Zuckerbrot und Peitsche gegenüber der Aufstandsbewegung umgesetzt werden, die einerseits Verhandlungen und eine freiwillige „Reintegration“ anbietet, während sie gleichzeitig darauf zielt, sie militärisch zu schwächen. Aufgabe dieser nun „auf die Bevölkerung orientierten“ Strategie zur Aufstandsbekämpfung ist es nicht mehr in erster Linie, Taliban zu jagen und zu töten, sondern ihnen die Kontrolle über Bevölkerungszentren zu entreißen (*clear*), diese Gebiete zu schützen (*hold*) und dort effiziente

Verwaltungsstrukturen zu etablieren sowie Wiederaufbauprogramme in Gang zu bringen (*build*).

Dazu kommen als Strategieelemente ein deutlicher quantitativer und qualitativer Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte (die Nationalpolizei soll auf 134 000 Mann, die Armee sogar auf 171 000 aufgestockt werden), verstärkte Anstrengungen im Bereich des zivilen Wiederaufbaus sowie ein integrativer Ansatz für Afghanistan und sein Nachbarland Pakistan – obwohl das gleichmacherische Akronym „AfPak“ dafür inzwischen wieder fallen gelassen wurde.

## Zivil-militärische Ansätze

Zivile Ansätze können mit den Truppenverstärkungen bisher jedoch nicht Schritt halten. Die US-Regierung hat erhebliche Probleme, genügend ziviles Personal für Afghanistan zu rekrutieren.<sup>2</sup> Das kann auch mit massiven Finanzaufstockungen nicht wettgemacht werden. Noch wichtiger: Sie sind von konzeptioneller Inkonsistenz sowie Wunschenken geprägt. „Entwicklung“ gilt nicht als Gut an sich, sondern wird als ein Instrument im Werkzeugkasten der Aufstandsbekämpfung betrachtet. Im Dogma des *clear, hold* und *build* drückt sich ein angennommener Automatismus aus, demzufolge nur eine afghanische Verwaltung, UN-Agenturen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) in „gesäuberte“ Gebiete vorstoßen müssen, um den Geländegewinn zu perpetuieren und die „Herzen und Hirne“ der Afghanen (zurück) zu gewinnen.

Zudem haben aufgrund der schlechten Sicherheitslage alle zivilen Akteure enorme Zugangsprobleme. In den ruralen Problem-distrikten Süd-Afghanistans können sich ausländische zivile Berater nur in gepanzert-

<sup>1</sup> Kai Eide, Time to Talk: Op-Ed by the SRSG for Afghanistan, UN4U Europe (United Nations Regional Information Center Magazine), März 2010, online: <http://feb2010.unricmagazine.org/front-page-news/285-migrants-at-sea-are-not-toxic-cargo.html> (5. 4. 2010).

<sup>2</sup> Vgl. Gordon Lubold, Afghanistan's ‚civilian surge‘ fizzles, in: Christian Science Monitor vom 14. 9. 2009, online: [www.csmonitor.com/USA/Military/2009/0914/p19s01-usmi.html](http://www.csmonitor.com/USA/Military/2009/0914/p19s01-usmi.html) (5. 4. 2010).

ten Konvois, geschützt von einem massiven Militäraufgebot und oft nur in Uniform bewegen. Das lässt sie in den Augen der Zivilbevölkerung mit dem Militär verschmelzen, mit dem sie oft schlechte Erfahrungen gemacht hat. Bombardierungen, willkürliche Festnahmen und Deportationen in das „System Guantanamo“ sowie die zumindest zeitweilige Verwendung von NRO-Insignien wie grüne Nummernschilder durch Spezialkräfte haben viele Afghanen misstrauisch werden lassen. Das stellt die zentrale Annahme der Strategie McChrystals in Frage, wonach sich die Afghanen noch von westlichen Truppen schützen lassen möchten. Gleichzeitig werden dadurch selbst UN- und NRO-Helfer – als mögliche Spione – zu Anschlagzielen. Afghanische Behördenvertreter gelten den Taliban ohnehin als „legitime Ziele“.

Dasselbe gilt – wenn auch abgestuft – für den Landesorden, in dem Deutschland vorrangig aktiv ist und auf den sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert, die sich in diesem Jahr auf 240 Millionen Euro verdoppeln wird. Doch bereits jetzt mussten sich staatliche wie nichtstaatliche Organisationen aus Sicherheitsgründen weitgehend von dort zurückziehen.

Zudem ist fraglich, ob paschtunische Bauern landwirtschaftliche Expertise aus den USA brauchen – oder nicht vielmehr Verteilungsstrukturen für ertragreiches Saatgut, Düngemittel und Kleinkredite sowie Marktzugang, was ihnen ein sicheres (auch einkommenssicheres) Wirtschaften ermöglichen würde. Dafür wiederum wären in erster Linie effiziente afghanische Regierungsstrukturen vonnöten.

## Politisch-diplomatische Ansätze

Jüngste Untersuchungen eines Teams um Andrew Wilder von der Tufts University in mehreren afghanischen Provinzen haben ergeben, dass die finanzielle Mittelaufstockung – allein die in Verfügung der Kommandeure der US-amerikanischen *Provincial Reconstruction Teams* stehenden Fonds sollen sich auf 1,2 Milliarden Dollar fast verdoppeln – „für die US-Anstrengungen zur Aufstandsbekämpfung kontraproduktiv oder, im besten Fall, nicht hilfreich sein könnten“. Der renommierte Autor zitiert einen afgha-

nischen Stammesführer: „Geld kann nicht Herzen und Hirne gewinnen. Wenn du einem Afghanen eine Mahlzeit gibst, ihn aber beleidigst, wird er nie wieder kommen. Aber wenn du ihn mit Respekt behandelst, selbst wenn du ihm nur ein Stück Brot gibst, wird er für immer dein Freund sein.“<sup>¶</sup>

Währenddessen sind politisch-diplomatische Ansätze zur Konflikteindämmung bereits unter die Räder der *military surge* gekommen. Die Taliban verstehen die Truppenverstärkungen als Kriegserklärung. Unter diesem Druck haben sie ihre Reihen wieder geschlossen und die verhandlungsbereite Strömung mundtot gemacht. Ein Übriges tat die Welle von Verhaftungen führender Taliban durch Pakistans Militärführung im Februar und März dieses Jahres, die auch den De-facto-Chef der afghanischen Taliban-Bewegung Mullah Abdul Ghani Baradar traf. (Taliban-Führer Mulla Muhammad Omar hält sich verborgen und tritt nur mit sporadischen Erklärungen an die Öffentlichkeit, deren Autorenschaft nicht zweifelsfrei ist.) In Washington wurden die Verhaftungen offiziell begrüßt. Der AfPak-Sondergesandte Richard Holbrooke nannte sie einen „weiteren Höhepunkt der pakistanisch-amerikanischen Zusammenarbeit“. Bruce O. Riedel, ein ehemaliger Diplomat und CIA-Mitarbeiter, der im Frühjahr 2009 die erste Politikreview der Obama-Administration geleitet hatte, sprach von einem „Gezeitenwechsel im Verhalten Pakistans“, Außenministerin Hillary Clinton jüngst bei einem Besuch in Islamabad von einem „neuen Tag“ im bilateralen Verhältnis.<sup>¶</sup> Tatsächlich drückt sich darin das (vorerst erfolgreiche) Streben der pakistanischen Militärführung aus, die völlige Kontrolle über einen eventuellen Versöhnungsprozess mit den Taliban in Afghanistan zu erlangen.

¶ Andrew Wilder/Stuart Gordon, Money Can't Buy America Love, in: Foreign Policy vom 1.12.2009, [www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/01/money\\_cant\\_buy\\_america\\_love?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/01/money_cant_buy_america_love?page=full) (5.4.2010). Die Forschungsergebnisse werden demnächst veröffentlicht.

¶ Vgl. Chris Allbritton, Holbrookehails Pakistan-U.S. collaboration on Taliban, Reuters vom 18.2.2010, [www.reuters.com/article/idUSTRE61H2QQO20100218](http://www.reuters.com/article/idUSTRE61H2QQO20100218) (5.4.2010); Mark Mazzetti/Dexter Filkins, Secret Joint Raid Captures Taliban's Top Commander, in: New York Times vom 15.2.2010, online: [www.nytimes.com/2010/02/16/world/asia/16intel.html?th&emc=th](http://www.nytimes.com/2010/02/16/world/asia/16intel.html?th&emc=th) (5.4.2010).



Erste Kanäle des Dialogs wurden damit wieder zugeschüttet. In den Jahren 2008 und 2009 hatten die Taliban in offiziellen Stellungnahmen deutlich zu machen versucht, dass sie al-Qaidas Agenda nicht teilen und Nachbar- sowie andere Länder nicht bedrohen. In einem Interview im Jahr 2007 erklärte Mullah Omar: „Wir haben niemals die Notwendigkeit für permanente Beziehungen (mit al-Qaida) verspürt.“ Im Mai 2010 setzte der Sprecher der Bewegung Zabihullah Mujahed hinzu: Die Taliban sind „eine Sache und al-Qaida eine andere. Sie sind global(,) wir (agieren) nur in der Region“. Im Herbst 2009 hieß es: „Wir hatten niemals eine Agenda, anderen Ländern, einschließlich Europas, zu schaden, noch haben wir heute solch eine Agenda.“ In einem Offenen Brief an den Gipfel der Shanghai Cooperation Organisation im vergangenen Jahr sprachen sie sich für „gute und positive Beziehungen mit allen Nachbarn auf der Basis gegenseitigen Respekts“ und für „konstruktive Interaktion (...) für eine permanente Stabilität und ökonomische Entwicklung in der Region“ aus.<sup>f</sup>

Über nichtöffentliche Kommunikationskanäle signalisierte das Umfeld Baradars, dass diese Strömung der Taliban versteht, dass sie den Konflikt militärisch nicht gewinnen können, die Kosten an zivilen Opfern zu hoch und zudem die Selbstmordattentate gegen Zivilisten „unislamisch“ sind. Es wäre fatal, die Taliban nicht beim Wort zu nehmen und in einen Gesprächsprozess einzubinden. Wenn

<sup>f</sup> Zit. in: Anne Stenersen, *Blood Brothers or a Marriage of Convenience? The Ideological Relationship between al-Qaida and the Taliban*, Paper presented at ISA's 50th Annual Convention, „Exploring the Past, Anticipating the Future“, in New York vom 15.–18.2.2009, online: [www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/3/1/2/5/2/pages312525/p312525-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/2/5/2/pages312525/p312525-1.php) (5.4.2010); „Transcript: Afghan Taliban spokesman discusses war“, in: CNN online vom 5.5.2009, online: [www.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/05/05/afghan.taliban.transcript/](http://www.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/05/05/afghan.taliban.transcript/) (5.4.2010); Jason Burke/Chris McGreal, *Taliban announces that it poses no international threat*, in: Guardian vom 8.10.2009, online: [www.guardian.co.uk/world/2009/oct/08/afghanistan-taliban-al-qaida-threat-us](http://www.guardian.co.uk/world/2009/oct/08/afghanistan-taliban-al-qaida-threat-us) (5.4.2010); Open Letter of the Islamic Emirate of Afghanistan to Shanghai Summit, 14 October 2009, online: [www.revolutionmuslim.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=306:open-letter-of-the-islamic-emirate-of-afghanistan-to-shanghai-summit&catid=11:revolutionary-media&Itemid=15](http://www.revolutionmuslim.com/index.php?option=com_content&view=article&id=306:open-letter-of-the-islamic-emirate-of-afghanistan-to-shanghai-summit&catid=11:revolutionary-media&Itemid=15) (5.4.2010).

sie dazu stehen, könnten sie sich auch in anderen Fragen als kompromissbereit erweisen – wenn nicht, entlarven sie sich öffentlich.

## Verhandlungen mit Taliban?

Insgesamt versuchen die Taliban sogar, nach außen und innen als offizielle Konfliktpartei und legitime Fortsetzung des ihrer Ansicht nach durch eine unrechtmäßige äußere Intervention gestürzten Islamischen Emirats Afghanistans (IEA) aufzutreten – in deutlicher Gegenposition zur Karzai-Regierung, die sich durch die massiv gefälschte Präsidentschaftswahl im Jahr 2009 selbst weiter delegitimierte. Dabei bauen die Taliban auf ihre landesweiten Parallelstrukturen, die eine „Schattenregierung“ darstellen, die systematische Nutzung der IEA-Insignien auf allen Veröffentlichungen und Verlautbarungen sowie den ansatzweisen Ausbau eines Steuersystems in den von ihnen kontrollierten Gebieten Afghanistans.

In den USA scheinen einflussreiche Kreise nicht an eine Verhandlungslösung zu glauben. Das basiert auf einer undifferenzierten Betrachtungsweise der Aufstandsbewegung in Afghanistan und im benachbarten Pakistan, die maßgeblich Bruce O. Riedel prägt. Er spricht von einem „Terror syndikat“, das die (vorwiegend paschtunischen) afghanischen und pakistanischen Taliban sowie pakistanische und kaschmirische, anti-schiitische, terroristische Sektierergruppen wie *Lashkar-e Tayba* umfasse.

Doch die Agenden dieser Gruppen sind voneinander durchaus abgrenzbar. Afghanistans Taliban verfolgen eine rein afghanische Agenda. Bisher haben sie sich in keinem einzigen Fall an Terrorangriffen außerhalb ihres Landes beteiligt. Sie unterstützen aktiv keine militanten Bewegungen in Nachbarländern und bekämpfen auch nicht Pakistans Militär und Regierung. Im Gegenteil: Sie haben immer wieder versucht, auf die pakistanischen Taliban einzuwirken, sich allein auf den „Dschihad“ in Afghanistan zu konzentrieren – allerdings ohne Erfolg. Das hat zu einem strategischen Auseinanderdriften der afghanischen und pakistanischen Taliban geführt. Letztere haben sich stärker an die einheimischen (nicht-paschtunischen) Sektierergruppen sowie al-Qaida angenähert, die eine internationale Agenda verfolgen.



Allerdings gibt es auch innerhalb der breiten afghanischen Taliban-Bewegung Strömungen, die al-Qaida und pakistanischen Gruppen nahe stehen. Dazu gehört vor allem das Haqqani-Netzwerk, das Mullah Omar nur als geistiges Oberhaupt anerkennt, strategisch und operativ aber eigenständig handelt. Diese Differenzierungen zu negieren, wird es erschweren, einen weiteren Hauptansatz der McChrystal'schen Strategie umzusetzen: nämlich die afghanischen Taliban von al-Qaida zu trennen, sie in einen innenpolitischen Prozess einzubinden und dabei möglicherweise zu „mäßigen“.

## Aufstandsbekämpfung unter Obama

Es ist sogar umstritten, ob es sich bei der Strategie von Obama und McChrystal tatsächlich um Aufstandsbekämpfung oder, noch enger, nur um Terrorismusbekämpfung handelt.<sup>¶</sup> Im ersten relevanten Politikdokument der Obama-Administration zu Afghanistan und Pakistan ist jedenfalls nur davon die Rede, „al-Qaida und ihre sicheren Zufluchtshäfen in Pakistan zu stören, zu besiegen und ihre Rückkehr nach Pakistan und Afghanistan zu verhindern“ sowie eine Rückkehr der Taliban an die Macht zu verhindern. Dabei soll zwischen unversöhnlichen al-Qaida-Verbündeten und „weniger engagierten“ Kämpfern unterschieden werden.<sup>¶</sup> Später wurde das auf die Zielsetzung präzisiert, die Taliban „auf ein Niveau zu reduzieren (*degrade*), das von den afghanischen Sicherheitskräften handhabbar ist“.<sup>¶</sup>

Dafür spricht auch die Tendenz, dass die Obama-Administration – außer beim Auf-

bau der afghanischen Sicherheitskräfte – praktisch auf Positionen der Bush-Regierung zurückfällt, was eine Demokratisierung Afghanistans und den institutionellen Aufbau dort betrifft. Präsident George W. Bush hatte sich zwar oberflächlich auf eine Demokratisierung orientiert, eine Beteiligung am institutionellen Aufbau jedoch aus ideologischen Gründen abgelehnt. Seine Politik setzte auf ein hypertrophiertes Präsidialsystem, das einseitig und alternativlos auf die Person des afghanischen Präsidenten Hamid Karzai zugeschnitten wurde, vernachlässigte die Stärkung demokratischer Gegengewichte (*checks and balances*) und beschränkte sich auf die Durchführung von Wahlen. Für Obamas Kurs steht das Plädoyer von Verteidigungsminister Robert Gates gegen „endlose *nation-building*“ und seine Aussage, es sei „weder notwendig noch möglich, einen modernen, zentralisierten afghanischen Nationalstaat in westlichen Stil zu kreieren“.<sup>¶</sup> In der Folge ist heute stattdessen oft von „hinreichend demokratischen“ Strukturen und „hinreichend guter Regierungsführung“ als Zielvorstellung die Rede.<sup>¶</sup>

Das aber ist nicht neu, sondern eine Weiterführung bisheriger fehlgeleiteter Politik. Schon die Bündnispolitik des Westens nach dem Sturz des Taliban-Regimes Ende 2001 hatte verheerende Folgen: Mit den Mudschahidin der Nordallianz setzten die intervenierenden US-Truppen im Kampf auf Alliierte, die sich während der Bürgerkriege nach dem Jahr 1992 in der Bevölkerung zutiefst diskreditiert hatten und deren Gewaltherrschaft die Hauptursache für den Aufstieg ihrer Gegner, der Taliban, Mitte der 1990er Jahre war. Ihre Milizen wurden von den USA für den Anti-Taliban-Kampf finanziert, danach aber nicht wie vorgesehen entwaffnet und aufgelöst. Die US-Gelder investierten

¶ Vgl. Bill Roggio, Counterterrorism at the expense of counterinsurgency will doom Afghanistan and Pakistan: US officials, in: *The Long War Journal* vom 24.9.2009, online: [www.longwarjournal.org/archives/2009/09/reliance\\_of\\_counterterror.php#ixzz0jgG4yAk9](http://www.longwarjournal.org/archives/2009/09/reliance_of_counterterror.php#ixzz0jgG4yAk9) (5.4.2010).

¶ Vgl. White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, 28.3.2009, online: [www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan\\_pakistan\\_white\\_paper\\_final.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf) (5.4.2010); Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27.3.2009, online: [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/) (5.4.2010).

¶ Statement of Secretary of Defense Robert Gates, Senate Armed Services Committee, 2.12.2009, online: [www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1403](http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1403) (5.4.2010).

¶ Ebd. Ein solcher war allerdings in den „Gründungsdokumenten“ der Bonner Afghanistan-Konferenz von Ende 2001 überhaupt nicht vorgesehen. Der Plan dort orientierte sich stark an afghanischen Vorkriegsstrukturen, die in Afghanistan positiv gesehen werden; vgl. Thomas Ruttig, Institutionen ohne Demokratie: Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus in Afghanistan und Ansätze für eine politische Stabilisierung, SWP-Studie, (2008) 17, Berlin 2008.

¶ Vgl. Clare Lockhard, Fixing Failed States, zit. in: John Kerry, Testing Afghanistan Assumptions, in: *Wall Street Journal* vom 27.9.2009, online: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704471504574438660617984826.html> (5.4.2010).

sie in die Drogenökonomie, von der aus sie die verbliebenen Bereiche der legalen afghanischen Wirtschaft besetzten: vor allem den Immobilienhandel sowie lukrative Import- und Exportmonopole. Mit ihrer militärischen und wirtschaftlichen Macht konnten sie die ersten Wahlen 2004/05 beeinflussen und die neuen demokratischen Institutionen übernehmen. Dort versuchen sie bereits wieder, nach dem Jahr 2001 gewonnene Freiheiten einzuschränken.

Zudem mischte sich vor allem die US-Regierung seit der Bonner Afghanistan-Konferenz Ende des Jahres 2001 massiv in alle wichtigen politischen Entscheidungsprozesse ein – zugunsten des späteren Präsidenten Hamid Karzai. Alternativkandidaten wurden massiv unter Druck gesetzt. In Bonn setzte der damalige US-Sonderbeauftragte für Afghanistan ein neues Votum durch, nachdem Karzai in einer Vorabstimmung dem Kandidaten der königstreuen Rom-Gruppe unterlegen war; auf der ersten Loya Jirga (Große Ratsversammlung) im Jahr 2002 wurde der frühere König Muhammad Zahir zur Rücknahme seiner Kandidatur gedrängt; bei der ersten Präsidentschaftswahl wurde die Allianz der wichtigsten Karzai-Gegner überredet, auf eine Überprüfung gemeldeter Wahlfälschungen zu verzichten.

## Defizite des afghanischen Staatssystems

Der Zuschnitt des neuen afghanischen Staatssystems auf die Person Karzais führte zu einer Überzentralisierung, welche die Instanzen unter dem Präsidenten lähmt. Dazu gehören die Provinzverwaltungen, aber auch die gewählten Schuras (Beratungsgremien) auf Provinzebene. Die Gewaltenteilung wurde ausgehebelt, das Parlament durch ein faktisches Parteienverbot fragmentiert und in wichtigen Fragen übergangen, die Unabhängigkeit des Justizwesens kompromittiert sowie alternative politische Kräfte marginalisiert. Eine in weiten Teilen parasitäre Oberschicht profitiert von der Milliardenhilfe der westlichen Geber. Das Kabuler Villenviertel Scherpur, in dem die meisten Minister wohnen und wo gegen jedes Gesetz Bulldozer die Behausungen armer Hauptstädter planierten, heißt im Volksmund „Tschurpur“, Plündererstadt. Gleichzeitig leben bis zu 43 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze.

Zu früh mit internationaler Legitimität versehen, adaptierte auch das Karzai-Lager Methoden struktureller Gewaltausübung und begann, ein eigenes Patronage-Netzwerk auszubauen. Es verwandelte sich in eine Quasi-Fraktion, mit Präsidentenbrüdern als „Neo-Warlords“ und Privatisierungsgewinner, die auch die Wiederwahl des Amtsinhabers im Jahr 2009 finanzierten. In den Provinzen trieben Karzai-Statthalter jene Paschtunenstämme, die sich noch Ende des Jahres 2001 zu seinen Gunsten gegen die Taliban erhoben hatten, in deren Lager.

Entgegen westlichen Erwartungen, die von rhetorischen Bekenntnissen Karzais zu einer besseren Korruptionsbekämpfung und Regierungsführung in seinen Reden zur erneuten Amtseinführung 2009 sowie während der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 geweckt worden waren, sind nicht erfüllt worden. Ins neue Kabinett wurden Minister berufen, die für Ämterverkauf und Verbindungen zu Kidnapping-Syndikaten bekannt sind. Karzai hat sich bisher geweigert, eine tatsächliche Unabhängigkeit der nationalen Wahlkommission herzustellen (er ernennt alle Mitglieder), obwohl sie im vergangenen Jahr Wahlfälschungen gedeckt und die Stimmenauszählung manipuliert hat. Zudem erließ Karzai ein Gesetz, das die afghanische Wahlbeschwerdekommision (*Electoral Complaints Commission*, ECC) „afghanisiert“ – diese Institution mit ihren in der Mehrheit von den UN nominierten Ausländern war die einzige, die eine Aufarbeitung der Wahlfälschungen betrieben hatte. Schließlich hat Karzai jüngst ein im Jahr 2007 vom Parlament – mit seiner Warlord-Mehrheit – beschlossenes Gesetz in Kraft gesetzt, das alle ehemaligen Bürgerkriegsparteien pauschal vor einer Verfolgung wegen Kriegsverbrechen und Verstößen gegen die Menschenrechte schützt.

Diese Entwicklungen führten zu einer Entfremdung weiter Teile der Bevölkerung vom demokratischen Prozess. Doch die Afghanen lehnen nicht – wie häufig behauptet – Demokratie als solches ab, sondern eine von außen gelenkte, „oktroyierte“<sup>11</sup> Schein-Demokratie, in der – ähnlich wie im Iran – Wähler-

<sup>11</sup> Vgl. Darsi bara-ye hukmranan-e Afghan (Eine Lektion für die afghanischen Herrscher), in: Hasht-e Sobh (Kabul) vom 1. 12. 2008.

stimmen kaum zählen. Natürlich ist unzweifelhaft, dass Afghanistan erst ganz am Anfang eines Demokratisierungsprozesses steht, der sich zudem an autochthonen Normen und Interessen orientieren muss. Aber nach 30 Kriegs- und Bürgerkriegsjahren ist Afghanistans Gesellschaft nicht mehr monolithisch konservativ. Modernisierung und Globalisierung, die auch in Afghanistan mit Individualisierung und der Herausbildung politischer Ansprüche einher gehen, sind vor allem nicht an jener Hälfte der Bevölkerung spurlos vorbeigegangen, die jünger ist als 18 Jahre. Umso wichtiger ist es, dass demokratische Institutionen und Aktivisten nicht von Anfang an eingeschränkt, sondern gefördert werden.

Trotz aller Hindernisse und gerade weil das System Karzai selbst zu einem Hindernis für eine positive Entwicklung geworden ist, kann sich der Westen bei entsprechendem politischem Willen stärker für effiziente, nicht korrupte Regierungsstrukturen einsetzen. Gleichzeitig muss es gelingen, den Eindruck zu vermeiden, dass ein Besatzungsregime alle wichtigen Entscheidungen selbst trifft. Die westlichen Regierungen sollten deshalb nicht wie bisher eigene Favoriten protegieren, sondern für transparente Spielregeln sowie Rahmenbedingungen sorgen, unter denen Afghanen aus allen politischen und sozialen Segmenten ihre Meinung einbringen können, ohne sich Repressalien einer herrschenden Kaste auszusetzen, die sich als alleinige Sachwalter „des Islam“ geriert.

## Tendenz einer konfliktfördernden Militarisierung

Was wie eine beinahe unmögliche Gradwanderung erscheint, ist möglich und auch legitim: Nicht zuletzt, weil eine Mehrheit der Afghanen die Korruption, Ineffizienz und Ausgrenzung durch die einheimischen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen satt hat. Um mit dem indischen Nobelpreisträger Amartya Sen zu sprechen: Die Frage ist nicht, ob Afghanistan „fit für die Demokratie ist“, sondern dass es erst „fit durch Demokratie“ wird.<sup>12</sup>

Das oft gehörte Argument, die USA und der Westen insgesamt hätten wenig Einflussmög-

lichkeiten, klingt da eher wie ein Vorwand in einer Situation, in der viele Regierungen – unausgesprochen – den Afghanistan-Einsatz schon als gescheitert betrachten, nur noch nach dem *Exit*-Schild spähen und einen Weg suchen, ihre Truppen abzuziehen – möglichst ohne viel Ansehensverlust.

Die Tendenz einer konfliktfördernden Militarisierung wird sich noch verstärken, wenn die für Juni angekündigte Phase 2 der Operation Moshtarak (Gemeinsam) im dichtbesiedelten Zentrum der Provinz Kandahar beginnt. Die zweitgrößte Metropole Afghanistans ist strategisch viel wichtiger als der ländliche Opiumanbaudistrikt von Marja, in dem im Februar und März dieses Jahres ein Probelauf für Kandahar stattfand. Es muss erwartet werden, dass die Intensität der Kämpfe in Kandahar – das von Taliban-kontrollierten Gebieten umgeben ist; die Regierung hat Zugang nur zu fünf der 17 Distrikte der Provinz – viel stärker ausfallen und für weiteren politischen Schaden sorgen wird.

Insgesamt entpuppt sich der Strategie-„wechsel“ der USA unter Obama als Strategieanpassung. Im Mantel neuer Rhetorik (*political messaging*) wird alter Wein in neuen Schläuchen vermarktet, oder zumindest als richtig erkanntes zu spät umgesetzt. Fraglich ist, ob die von Ende des Jahres 2001 an in zahlreichen Irrwegen verlorene Zeit wieder aufgeholt und Fehler vor allem im Aufbau der afghanischen Institutionen rechtzeitig korrigiert werden können – und das gegen den passiven Widerstand wichtiger Elemente der Karzai-Regierung.

Eines ist jedoch klar: Afghanistans Gordischer Problemknoten kann nicht einfach mit dem Schwert durchgehauen werden. Es wird auf alle Fälle längere Zeit benötigen, bis sich eine hinreichend große Anzahl von Afghanen davon überzeugen lässt, dass sich die Herangehensweise der westlichen Truppen und ihrer zivilen Begleiter wirklich grundsätzlich geändert hat. Bis zu den Kongresswahlen in den USA im Herbst 2010 steht dafür zu wenig Zeit zur Verfügung.

<sup>12</sup> Vgl. Amartya Sen, *Democracy as a Universal Value*, in: *Journal of Democracy*, 10 (1999) 3, S. 4.

# Das Engagement der arabischen Staaten in Afghanistan

**K**aum ein (populär)wissenschaftliches Werk über Afghanistan kommt ohne einen Verweis darauf aus, dass das Land während der Zeit des so-

**Inken Wiese**

M. A., geb. 1975; Doktorandin am Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz, Postfach 211, 78457 Konstanz. inken.wiese@uni-konstanz.de

genannten Dschihads gegen die Sowjetunion (1979–1989) umfassend von finanzieller, materieller und personeller Unterstützung aus den arabischen Staaten und vor allem aus den Golfstaaten profitiert habe. Auch der Hinweis, dass lediglich Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Pakistan das Taliban-Regime anerkannt hätten, bleibt in diesem Kontext nie unerwähnt. Differenzierende Auseinandersetzungen über die innen- und außenpolitischen Konstellationen, die dieses Engagement der jeweiligen arabischen Staaten bedingten, sowie über die individuellen Motivationen der in Afghanistan aktiven Araber kommen dabei meist zu kurz.

Westliche Regierungen, die seit dem Jahr 2001 im Rahmen der ISAF-Intervention am Wiederaufbau Afghanistans, der Stabilisierung der afghanischen Regierung und am Kampf gegen den internationalen Terrorismus beteiligt sind, reagieren oft mit Unverständnis auf die Zurückhaltung eben dieser arabischen Staaten, sich heute wieder in ähnlichem Maß für Afghanistan zu engagieren.<sup>1</sup> Auch die afghanische Regierung zerbricht sich bisher nur mit mäßigem Erfolg den Kopf, wie den finanzstärkeren arabischen Golfstaaten Investitionen in und Aufbauhilfe für Afghanistan attraktiver gemacht werden können.<sup>2</sup> Dabei haben Staaten wie Saudi-Arabien und die VAE in diversen Geber-Konferenzen der vergangenen Jahre weitaus mehr Geld in Aussicht gestellt als beispielsweise Frankreich, Italien oder Spanien. Dennoch besteht beim konkreten Mittelabfluss noch großes Steigerungspotenzial.<sup>3</sup> Bessere historische wie aktuelle Detailkenntnis mag also dienlich sein,

die Erwartungen an ein offizielles Engagement auf ein realistisches Maß zu reduzieren.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass die Grundlage für das arabische Interesse an Afghanistan in den 1980er Jahren in dieser Form nicht mehr besteht, da sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die regionalpolitischen Machtstrukturen verändert haben. Aktuelles und zukünftiges Engagement orientiert sich daher an einer neuen Problemanalyse. Die noch sehr junge und geringe politikwissenschaftliche Forschung zu den arabischen Golfstaaten macht die gesonderte Betrachtung dieser Staaten im Afghanistan-Kontext allerdings zu einer Herausforderung.

## Arabisches Engagement bis 1990

Arabisches Engagement in Afghanistan begann nicht erst mit der Unterstützung für den Widerstandskampf gegen die sowjetische Invasion 1979. Die übersichtliche Zahl von Kooperationsprojekten wie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit lässt jedoch darauf schließen, dass Afghanistan in den Augen der meisten arabischen Staaten noch in den 1970er Jahren keine besondere Priorität genoss oder man auf Kontakte mit der damals kommunistischen Regierung keinen gesteigerten Wert legte. Afghanische Regierungsvertreter aus dieser Phase stellen dies zwar anders dar: „As time passed, countries like Iran, Saudi Arabia, Kuwait, and Iraq committed themselves firmly to extending financial help to Afghanistan.“<sup>4</sup> Gemessen in finanziellen Verbindlichkeiten jedoch blieben Staatskredite wie für den Aufbau einer Zuckerfabrik im nordafghanischen Baghlan

<sup>1</sup> Vgl. beispielhaft die Meldung der Associated Press vom 7.3.2010: „NATO: Muslim nations must aid Afghanistan“, oder „NATO looks to Gulf States for help in Afghanistan“, in: Al-Arabiyya vom 1.11.2009.

<sup>2</sup> So der damalige afghanische Finanzminister Anwar-ul Haq Ahady im Gespräch mit der Autorin im August 2008 in Kabul. Weitere Interviews mit Vertretern des afghanischen Finanz- und Außenministeriums im Juni 2009 und Anfang des Jahres 2010 in Kabul bestätigen, dass diese Herausforderung auch weiterhin auf der politischen Agenda steht.

<sup>3</sup> Vgl. Islamic Republic of Afghanistan/Ministry of Finance, Donors Financial Review, Report 1387, Kabul 2009, S. V.

<sup>4</sup> Abdul Samad Ghaus, The fall of Afghanistan. An insider's account, Washington DC 1988, S. 148.



durch den Kuwait Fund for Arab Development und den Abu Dhabi Fund for Development eine Ausnahme. Kontakte zwischen Afghanistan und der arabischen Welt fanden in dieser Phase in der Regel als einseitiger akademischer Austausch statt, soweit die wenigen verfügbaren Quellen eine solche Aussage überhaupt zulassen: Arabische Universitäten wie die Amerikanische Universität in Beirut waren für die säkulare Elite Afghanistans ein attraktives Ziel, aber auch an der Universität Al-Azhar in Kairo studierten einige Afghanen.

Das arabische Interesse an Afghanistan nahm erst nach dem Einmarsch der Roten Armee zu und schlug sich zunächst in humanitären Bemühungen um afghanische Flüchtlinge durch arabische Regierungen und Hilfsorganisationen nieder, die Ausgaben in jährlich zweistelliger Millionenhöhe nach sich zogen.<sup>5</sup> Bald folgten praktische Unterstützungen für die Mudschahidin: Die sprichwörtliche Politik des saudischen Königs Fahd, jeden Dollar, den die USA für die Aufständischen ausgaben, um einen weiteren Dollar zu ergänzen, wurde offenbar auch auf Waffenlieferungen übertragen. Die Gesamtsumme der offiziellen Unterstützung für die Mudschahidin allein aus Saudi-Arabien sollte sich bis zum Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan auf weit über 4 Milliarden US-Dollar belaufen.<sup>6</sup> Dieser beeindruckenden Summe sind allerdings weitere Leistungen hinzuzufügen. Unklar ist beispielsweise die Verbuchung von Gewinnen aus einem milliardenschweren Vertrag, den die saudische Regierung Ende 1985 mit der britischen Regierung abschloss und der die Lieferung von großen Mengen Öl unter Umgehung der OPEC-Fördergrenzen im Tausch gegen Waffensysteme britischer Firmen umfasste, die direkt oder indirekt den Kämpfern in Afghanistan zugute kommen sollten.<sup>7</sup> Ebenfalls unberücksichtigt sind die inoffiziellen Unterstützungen aus islamischen Wohlfahrtsorganisationen und Stiftungen, Sammlungen in Moscheen und den privaten Mitteln von Mitgliedern des Königshauses.

<sup>5</sup> Steve Coll spricht von 30 Millionen US-Dollar in den ersten Jahren, in: ders., *Die Bin Ladens. Eine arabische Familie*, München 2008, S. 287.

<sup>6</sup> Vgl. Ahmed Rashid, *Taliban, Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, New York 2000, S. 197.

<sup>7</sup> Vgl. S. Coll (Anm. 5), S. 297.

Über die Höhe ähnlicher Beiträge aus anderen arabischen Staaten kann lediglich gemutmaßt werden. Regelmäßig wird auf das ägyptische Engagement verwiesen, das von Anwar as-Sadat begonnen und unter Husni Mubarak fortgesetzt wurde und u. a. in der Ausrüstung von Lagern zum Training der Mudschahidin bestand, die über Lieferungen von ägyptischen Militärflughäfen aus bestückt wurden.<sup>8</sup> Vor dem Hintergrund dieser Summen überrascht es nicht, dass die arabischen Golfstaaten bis heute für sich in Anspruch nehmen, einen ebenso erheblichen, wenn nicht gar höheren Beitrag als die USA zur Niederlage der Sowjetunion in Afghanistan und im Resultat zu ihrem Fall geleistet zu haben.

„We did it for America, (...) but also, obviously, for ourselves“

Die Frage nach der Motivation und politischen Analyse, die ein derartiges finanzielles Engagement strategisch sinnvoll erscheinen ließ, drängt sich auf. Wie eng innen- und außenpolitische Faktoren zusammenhängen, zeigt die Äußerung von Prinz Turki bin Faisal, der seit Anfang der 1990er Jahre mit dem Portfolio für Afghanistan betraut war: „We did it for America, (...) but also, obviously, for ourselves.“<sup>9</sup> Drei Gründe, bei denen Innen- und Außenpolitik Hand in Hand gingen, seien im Folgenden genannt.

„We saw it as our job to fight against Soviet atheism wherever it might threaten“, führte Prinz Turki bin Faisal weiter aus. Dem Kommunismus etwas entgegenzusetzen, war seit den 1950er Jahren ein Kernanliegen saudischer Außenpolitik und begründete die umfangreiche finanzielle Unterstützung politischer islamischer Bewegungen in zahlreichen Ländern der islamischen Welt durch Saudi-Arabien. Besonders Gamal Abdel Nassers pan-arabischer Nationalismus war von Saudi-Arabien als Unterminierung der Legitimität des saudischen Königshauses betrachtet worden, dem Saudi-Arabien den Pan-Islamismus

<sup>8</sup> Vgl. J. Millard Burr/Robert O. Collins, *Alms for Jihad. Charity and Terrorism in the Islamic World*, Cambridge 2006, S. 83.

<sup>9</sup> Zit. nach: Robert Lacey, *Inside the Kingdom. Kings, Clerics, Modernists, Terrorists, and the Struggle for Saudi Arabia*, London 2009, S. 66.

als ideologische Alternative entgegengesetzte. Unter saudischer Führung wurden daher die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) gegründet, um die Außenpolitik(en) islamischer Staaten zu koordinieren, sowie die Muslimische Weltliga, über die der saudische Einfluss auf kulturelle und religiöse Aktivitäten weltweit institutionalisiert wurde.

Zur wahhabitischen Doktrin, aus der der saudische Staat und das Königshaus ihre Legitimation ziehen, zählte jedoch von jeher auch die Opposition zum und der Kampf gegen den als Häresie betrachteten schiitischen Islam. Die Eindämmung iranischen Einflusses auf die islamische Welt, darunter auch die Staaten Zentralasiens mit ihren nicht unbedeutenden schiitischen Minderheiten, stellte eine Maxime saudischer Politik dar, die sowohl religiösen als auch außenpolitischen Ursprungs ist.<sup>10</sup> Die Bedeutung der anti-schiitischen Stoßrichtung der saudischen Afghanistan-Politik ist nicht zu unterschätzen. Es findet sich mehr als eine Stimme in der Literatur, die sich folgender Einschätzung anschließt: „Pashtuns were supported by Pakistan for strategic reasons and by Saudis because they were seen as the main bulwark against any Shi'i but also Persian influence. It seems even that Riyadh was more concerned to thwart Iranian influence in Afghanistan than to topple the communist regime. Once more the ideological dimension is hiding strategic concerns“.<sup>11</sup>

Ergebnis dieser anti-schiitischen Politik war jedoch auch eine einseitige Parteinahme für und Fraternisierung mit afghanischen Paschtunen, die nicht-paschtunische (und damit primär persisch-sprachige) Afghanen sowie afghanische Schiiten ausschloss. Eine Spätfolge der Einseitigkeit der arabisch-afghanischen Kontakte seit dieser Zeit ist heute der Mangel an belastbaren persönlichen Beziehungen zwischen Vertretern der Regierungen am Golf und denen der aktuellen multiethnischen Regierung Afghanistans, was Einfluss auf die aktuelle Politik der Kooperation hat.

<sup>10</sup> Vgl. Madawi Al-Rasheed, *The Minaret and the Palace: Obedience at Home and Rebellion Abroad*, in: dies. (ed.), *Kingdom without borders. Saudi political, religious and media frontiers*, London 2008, S. 200.

<sup>11</sup> Olivier Roy, *Islam and resistance in Afghanistan*, Cambridge 1990<sup>2</sup>, S. 233.

Ein dritter zentraler Faktor für die umfangreiche und prompte Unterstützung des afghanischen Widerstands durch arabische Regierungen war jedoch gänzlich innenpolitischer Natur: Zeitgleich mit der sowjetischen Invasion in Afghanistan sahen sich Saudi-Arabien, Ägypten und andere Staaten der Region durch eine militante islamistische Opposition herausgefordert. Nicht ohne Hintergedanken erklärte Scheich Abd al-Aziz bin Baz als höchste religiöse Autorität Saudi-Arabiens den Kampf gegen den Kommunismus in Afghanistan zum Dschihad und religiösen Pflicht eines jeden Muslims. Saudi-Arabien sah in seinem Engagement in Afghanistan eine Chance, gleichzeitig den Islam wahhabitischer Ausprägung zu verbreiten, was den Forderungen der religiösen Autoritäten im Land entsprach, und einige radikale Aktivisten loszuwerden. Die durch staatliche Anreize wie Stipendien für Reisekosten und Unterhalt unterstützte Migration junger Aktivisten bedeutete also zunächst eine Entspannung an der „heimischen Front“. Dass diese Männer bereichert durch Kampferfahrung zurückkehren könnten, war eine Vorstellung, die die Sicherheitsapparate zunächst noch von sich schoben.

Die Zahl der vom militärischen Kampf in Afghanistan angezogenen jungen Araber sollte jedoch nicht überschätzt werden. Selbst in den Hochphasen ab 1986 hielten sich nie mehr als 3000 bis 4000 Araber gleichzeitig in Afghanistan bzw. in den Lagern an der pakistanischen Grenze auf.<sup>12</sup> Viele seien tage- oder wochenweise als Freiwillige angereist, weshalb Analysten auch von „Abenteurern“ und „Studenten im Urlaub“ sprechen. Bis 1986 seien die „arabischen Afghanen“<sup>13</sup> kaum an Kämpfen beteiligt gewesen, auch wenn viele von ihnen ein kurzes militärisches Training

<sup>12</sup> Mohammed Hafez, *Jihad after Iraq. Lessons from the Arab Afghans*, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, 32 (2009) 2, S. 76.

<sup>13</sup> Der mittlerweile gängige Terminus „arabische Afghanen“ kam in den 1990er Jahren auf, als die Regierungen in Ägypten und Algerien islamische Aktivisten und Afghanistan-Rückkehrer als „trouble makers“ delegitimieren wollten, die als Zeichen ihrer Überzeugung afghanische Kleidung und Verhaltensweisen übernommen hatten.

in eigens für die Araber errichteten Lagern durchlaufen hatten. Unterschlagen wird bei der Debatte über die „arabischen Afghanen“ jedoch, dass eine erhebliche Zahl von Arabern, gerade aus weniger wohlhabenden Staaten wie Mauretanien, dem Irak oder Jemen, aus primär ökonomischen Gründen nach Afghanistan gekommen sei: „They were seeking jobs and salaries with Gulf-based NGOs in Pakistan, not martyrdom in Afghanistan“.<sup>14</sup>

## Rolle arabischer Hilfsorganisationen in Afghanistan

Die Rolle der arabischen Hilfsorganisationen in Afghanistan und an der afghanisch-pakistanischen Grenze seit den frühen 1980er Jahren ist weit über die Arbeitsplatzversorgung für arabische Freiwillige hinaus bedeutsam. Zwar würde eine umfassende Darstellung ihrer Tätigkeiten in Afghanistan den Rahmen sprengen.<sup>15</sup> Sie dürfen aber nicht unerwähnt bleiben, da die Erfahrungen dieser Organisationen in Afghanistan als prägend für spätere Aktivitäten in anderen Krisenregionen der islamisch geprägten Welt gelten, in denen ein enger Austausch mit militanten islamischen Kämpfern gepflegt wurde. Afghanistan hat als Katalysator für die Mobilisierung von jungen Muslimen für humanitäre Zwecke und damit für die Gründung weiterer, bis heute aktiver Organisationen gewirkt.

Die arabischen und islamischen Organisationen in Afghanistan trennten zunächst kaum zwischen „Medizin, Militanz und Militär“; praktische Kooperationszwänge angesichts des nach 1989 schwindenden internationalen Interesses und damit sinkender Finanzmittel hätten zu einer Professionalisierung der Arbeit dieser Organisationen, aber auch zur Überwindung von Berührungsängsten gegenüber westlichen und nicht-islamischen Organisationen geführt.<sup>16</sup> Bis 2001 blieben die arabischen Hilfsorganisationen Arbeitgeber für „arabische Afghanen“, da sie ehemalige Kämpfer und Freiwillige auffingen und beschäftigten, die aus politischen Gründen nicht in ihre Heimatländer zurückkehren konnten.

<sup>14</sup> M. Hafez (Anm. 12), S. 76.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Jonathan Benthall/Jérôme Bellion-Jourdan, *The Charitable Crescent. Politics of Aid in the Muslim World*, London-New York 2009, S. 69–84.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 77.

Während die internationale Aufmerksamkeit für Afghanistan und damit das US-amerikanische sowie das offizielle arabische Engagement mit dem Abzug der Roten Armee 1989 zunächst endete, läutete dies für arabische Freiwillige die dritte zentrale Phase ihres Engagements ein, galt es doch, nun das Regime des ehemaligen Kommunisten Nadschibullah (1987–1992) zu Fall zu bringen. Die Haltung diverser arabischer Regierungen gegenüber Afghanistan und vor allem gegenüber den Mudschahidin wandelte sich jedoch von Desinteresse hin zu Ablehnung, als Anschläge auf arabische Politiker zunahmen, für die zum Teil Rückkehrer aus Afghanistan verantwortlich zeichneten. Während Ägypten genug Druck auf Pakistan ausüben konnte, um ein Auslieferungsabkommen über die in den pakistanischen Grenzgebieten verbliebenen etwa 1800 „ägyptischen Afghanen“ zu schließen, mischte sich die Mehrzahl der arabischen Staaten, darunter auch die Golfstaaten, zunächst nicht weiter in die innerafghanischen Auseinandersetzungen ein.

In Ermangelung einer fundierten Aufarbeitung der politischen Beziehungen nach 1990 zwischen den Golfstaaten und Afghanistan in Form verschiedener Bürgerkriegsfraktionen, darunter später auch den Taliban, sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass entgegen der weit verbreiteten Meinung wenig dafür spricht, dass die besondere Qualität der Beziehungen generell fortgedauert hätte. Ungeachtet eventueller individueller Verbundenheiten schienen die afghanischen Gruppierungen im Allgemeinen nicht den Eindruck gehabt zu haben, bei Saudi-Arabien oder dessen Nachbarn am Golf für die jahrelange Unterstützung in der Schuld zu stehen. Dies zeigte sich unter anderem in der Parteinahme der meisten afghanischen Gruppierungen für Saddam Hussein nach dessen Kuwait-Invasion und damit gegen Saudi-Arabien, das die US-Offensive unterstützte. Saudi-Arabien wiederum zeigte die niedrige Priorität der Afghanistan-Politik dadurch an, dass der Außenminister die Zuständigkeit für Afghanistan an seinen Bruder abtrat.

Die Annäherung zwischen Saudi-Arabien und den Taliban Mitte der 1990er Jah-

re scheint weniger einer ideologischen oder sonstigen Nähe als eher innenpolitischen und ökonomischen Gründen geschuldet gewesen zu sein: Zwei saudische Firmen waren in ein umfangreiches Pipeline-Projekt in Afghanistan involviert, das zum Transport von Gas gebaut werden und afghanisches Territorium durchqueren würde; dies erhöhte den Druck auf Riad, die Taliban bei ihrem Sieg zu unterstützen. Die Weigerung der Taliban 1998, Osama bin Laden nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Afrika auszuliefern, resultierte zwar in einem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und den Taliban. Dies allein ist jedoch kein Argument für die Güte der Beziehungen zuvor.

Es lässt sich für diese Phase feststellen, dass das arabische Engagement für Afghanistan nicht nur deswegen abnahm, weil sich mit dem Ende der Sowjetunion der Kampf gegen den Kommunismus als außenpolitische Maxime erledigt hatte, sondern auch weil sich der „Export“ radikaler Oppositioneller als „Bumerang“ erwiesen hatte. Die Rückkehr von ehemaligen Kämpfern in ihre Ursprungsländer bzw. ihr Wechsel in andere Krisenregionen in der islamischen Welt stellte viele arabische Regierungen vor neue Probleme. Die Auseinandersetzung mit dem Iran hingegen blieb auch in dieser Phase ein zentraler Faktor für das Engagement der Golfstaaten in Afghanistan, wie die andauernde Konzentration auf die Förderung von Paschtunen zeigte. Dies war jedoch bereits in den 1990er Jahren nicht mehr ausreichend für eine Afghanistan-Politik von hoher Priorität.

## Arabisches Engagement seit 2001

Zumindest die offiziell in Aussicht gestellten finanziellen Beiträge arabischer Staaten zum Wiederaufbau Afghanistans sind für die Phase seit 2001 gut dokumentiert. Die Höhe der auf den internationalen Afghanistan-Konferenzen der vergangenen Jahre proklamierten Hilfsgelder findet sich nicht nur in den Tabellen, die vom afghanischen Finanzministerium in enger Zusammenarbeit mit dem United Nations Development Programme (UNDP) und der Weltbank verwaltet werden. In einer entsprechenden Internet-Datenbank wird auch der Verlauf des Mittelabflusses notiert, auf dessen Grundlage das Geberver-

halten beurteilt und koordiniert wird.<sup>17</sup> Die aus der Datenbank abgeleitete große Diskrepanz zwischen den versprochenen und den verausgabten Geldern der arabischen Staaten gibt den in Afghanistan aktiven Nichtregierungsorganisationen immer wieder Anlass für Kritik.<sup>18</sup> Demnach hätten Saudi-Arabien von den zugesagten 533 Millionen US-Dollar bis Ende 2008 lediglich knapp 77 Millionen, Kuwait von den zugesagten 60 Millionen US-Dollar lediglich 28 Millionen, die VAE, Qatar, Oman und Ägypten hingegen von ihren Zusagen (jeweils 307 Millionen, 20 Millionen, 6 Millionen und 2 Millionen US-Dollar) noch nichts umgesetzt. Nicht zuletzt die verschiedenen im Stadtbild von Kabul und den Provinzhauptstädten klar erkennbaren Projekte der arabischen Staaten sind jedoch ein Hinweis auf die Unvollständigkeit der Datenbank.

Befragt nach den Ursachen für diese mangelhafte Dokumentation, verwiesen Mitarbeiter der *Aid Coordination Unit* im afghanischen Finanzministerium auf die erschwerte Kommunikation mit denjenigen arabischen Staaten, die nicht über Botschaften in Kabul verfügen oder ihnen keine Kontakte zu Mitarbeitern in den jeweiligen Ministerien zur Verfügung stellen.<sup>19</sup> Hinzu kommt jedoch, dass insbesondere Saudi-Arabien und die VAE die Durchführung ihrer Projekte an Hilfsorganisationen und Stiftungen aus ihren Ländern verweisen, die weder über Zugänge zu afghanischen Ministerien verfügen noch die Berichterstattung als solches zu ihren Aufgaben zählen. Die Kooperation zwischen den VAE und der Bundesrepublik Deutschland beim Ausbau des Flughafens von Mazar-e Sharif ist ein gutes Beispiel dafür: Während die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die auf deutscher Seite für das Projekt zuständig ist, ihren Beitrag in der Datenbank dokumentieren ließ, fehlte von der finanziellen Beteiligung der VAE, die vom Abu Dhabi Fund für Development verwaltet wird, noch im Februar 2010 jede Spur. Zur zusätzlichen Verwirrung finden sich im Fall der VAE in

<sup>17</sup> Vgl. Development Assistance Database Afghanistan: <http://dadaafghanistan.gov.af> (4. 5. 2010).

<sup>18</sup> Vgl. Inken Wiese, Afghanistans nationale Entwicklungsstrategie. Eine hohe Messlatte für die afghanische Regierung und die internationale Gebergemeinschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kabul 2008.

<sup>19</sup> So in persönlichen Gesprächen mit der Autorin im August 2008 und Juni 2009 in Kabul.



der Datenbank auch Projekte, die über private Spenden und nicht aus staatlichen Fördermitteln finanziert wurden.

Ein kompletter Überblick über die offiziellen Beiträge arabischer Staaten in Afghanistan seit 2001 ist allein mit Hilfe der Datenbank also nicht erhältlich, doch lässt sich aus den dort dokumentierten Projekten ablesen, dass die arabischen Schwerpunkte auf Infrastrukturprojekten wie dem Bau von Straßen, größeren Wohneinheiten und Krankenhäusern liegen. Um die Rolle als Akteur der internationalen Politik nach innen und außen zu unterstreichen, geht der Trend in den Golfstaaten dahin, Beiträge zur internationalen humanitären und politischen Krisenintervention in den Medien zu verwerfen. Dies gilt auch für humanitäres Engagement in Afghanistan, so dass Pressemitteilungen eine geeignete Quelle für die Recherche aktueller arabischer Projekte in Afghanistan darstellen.

Keine Medienberichterstattung ist hingegen für Beiträge gewünscht, die über humanitäre Aspekte hinausgehen. Dass der Einsatz jordanischer Soldaten in Afghanistan über die medizinische Betreuung eines Feldkrankenhauses hinausgeht, war spätestens nach dem Selbstmordattentat eines Jordaniers Ende 2009 offensichtlich, der an der Seite der US-Streitkräfte geheimdienstlich in Afghanistan tätig war.<sup>120</sup> Wenig Begeisterung löste auch ein Bericht der BBC Anfang 2008 aus, der den Einsatz von 400 Spezialkräften der VAE-Armee offenbarte.<sup>121</sup> Dabei gehört die Entsendung von Soldaten und Spezialkräften in militärische Krisengebiete zur erklärten Sicherheitsstrategie der VAE-Führung, die auch im ehemaligen Jugoslawien praktiziert wurde, um die Soldaten praktische Kampferfahrung sammeln zu lassen. Überraschend offen dagegen sprachen die Herrscher von Saudi-Arabien und der VAE von ihren Truppen in Afghanistan in einem gemeinsamen Namensartikel mit dem Titel „Lasst uns Afghanistan und sein Volk unterstützen“, der eine Öffentlichkeit für das Treffen der Afghanistan-Beauftragten Ende Januar 2010 in Abu Dhabi schaffen sollte.<sup>122</sup>

Insgesamt ähnelt die Dokumentation des arabischen Afghanistan-Engagements wie auch die Analyse der dahinterstehenden politischen Strategie für die Jahre nach 2001 einem Puzzlespiel – wie schon für die ersten beiden Phasen. Der kurze Überblick zeigt jedoch, dass das Urteil einer großen Zurückhaltung dieser Länder am Afghanistan-Einsatz in dieser Form nicht standhält. Die Aussicht, mit ihrem Engagement im heutigen Afghanistan weder bei einer innerarabischen noch bei einer westlichen politischen Öffentlichkeit Unterstützung zu erfahren, lässt sie hinsichtlich weiterer Verpflichtungen jedoch zögern. Trotz der Besorgnis um die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit von Investitionen in einem Konflikt, der auch am Golf zunehmend unlösbar scheint, muss jedoch zur Kenntnis genommen werden, dass der bisherige Mitteleinsatz sowie die politischen Initiativen am Golf darauf hinweisen, dass in den politischen Strukturen dieser Staaten ein größeres Interesse gegenüber dem Thema herrscht als weithin angenommen. So untermauert die Übernahme von Kosten in Höhe von 44 Millionen US-Dollar durch die VAE für Ausrüstung und Training des Personals für die Flughafensicherheit in Kabul und Kandahar nicht nur die bilaterale Bedeutung, die der Luftverkehr und der darüber abgewickelte Handel von Waren und Arbeitskräften zwischen Dubai und Afghanistan haben.<sup>123</sup> Es ist auch Beleg für die konkreten Bemühungen der VAE, die Einfuhr von Drogen aus Afghanistan über den Flugverkehr nach Dubai zu unterbinden. Hier fänden sich weitere Ansatzpunkte für mögliche Kooperationen mit dem Westen. Darüberhinaus weist die Zusammenarbeit mit den großen staatsnahen Stiftungen, die technisch wie personell mit der Durchführung der meisten Projekte in Afghanistan betraut sind, Potenzial auf, den Mittelabfluss und damit den offiziellen Beitrag arabischer Staaten für Afghanistan in den offiziellen Datenbanken deutlicher zu dokumentieren.

<sup>120</sup> Vgl. New York Times vom 4. 1. 2010.

<sup>121</sup> Vgl. BBC News vom 28. 3. 2008 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7318731.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7318731.stm) (4. 5. 2010).

<sup>122</sup> Abgedruckt in: Al-Sharq al-Awsat vom 13. 1. 2010.

<sup>123</sup> Vgl. [www.ttnworldwide.com/artarticles.aspx?id=1243&artid=8969&issueid=300](http://www.ttnworldwide.com/artarticles.aspx?id=1243&artid=8969&issueid=300) (4. 5. 2010); [www.paktribune.com/news/print.php?id=213435](http://www.paktribune.com/news/print.php?id=213435) (4. 5. 2010).

Renate Kreile

# Fragil und umkämpft – Frauenrechte im neuen Afghanistan

Im April 2009 unterzeichnete der afghanische Präsident Hamid Karsai ein neues Familiengesetz für die schiitische Minderheit (etwa

**Renate Kreile**

Dr. rer. soc. habil.; Professorin für Politikwissenschaft und ihre Didaktik am Institut für Sozialwissenschaften der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.  
kreile@ph-ludwigsburg.de

15–20 Prozent der Bevölkerung), das die in der Verfassung garantierten Frauenrechte mit einem Federstrich den Wünschen extrem konservativer Islamisten zu opfern drohte. Frauen sollten demnach das Haus nur in dringenden Ausnahmefällen ohne Erlaubnis des Ehemannes verlassen dürfen. Ihr Zugang zum öffentlichen Raum, zu Bildung und Beruf wurde ins Belieben ihrer Männer gestellt. Außerdem wurden die schiitischen Frauen verpflichtet, mindestens alle vier Tage ihren Ehemännern sexuell zur Verfügung zu stehen. Nach vehementen Protesten westlicher Regierungen und afghanischer Frauenrechtlerinnen trat im Juli 2009 eine leicht abgemilderte Version in Kraft. Danach kann beispielsweise der Ehemann seiner Frau den Unterhalt verweigern, wenn sie ihre „ehelichen Pflichten“ nicht erfüllt und sich seinen sexuellen Bedürfnissen verweigert.<sup>1</sup>

Seit dem Sturz des Taliban-Regimes im Herbst 2001 nehmen Verpflichtungen und Zusagen, Frauenrechte zu gewährleisten, fortdauernd einen prominenten Platz auf der internationalen Agenda für ein neues Afghanistan ein. Die Regierung Karsais ratifizierte bereits im Jahr 2003 ohne Vorbehalt die UN-Konvention zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung gegen Frauen.<sup>2</sup> In der Verfassung von 2004 wurden die Frauen rechtlich gleichgestellt.<sup>3</sup>

Allerdings wurden die Gleichberechtigungszusagen potenziell dadurch in Frage gestellt, dass in der Islamischen Republik Afghanistan laut Artikel 3 der Verfassung kein Gesetz „im Widerspruch zu den Grundla-

gen des Islam“ stehen darf.<sup>4</sup> Prinzipiell steht damit die Tür zu höchst unterschiedlichen rechtlichen Interpretationen offen. Tatsächlich aber verfügt laut Artikel 121 der Verfassung der Oberste Gerichtshofs über die Macht, „Verfassung, Gesetze und Gesetzesdekrete“ zu interpretieren. Die Deutungshoheit im Falle von Konflikten obliegt somit einer Instanz, die größtenteils aus islamistischen Hardlinern besteht und der keine Frau angehört.<sup>5</sup> Neuere Ernennungen von qualifizierten Richtern lassen auf gewisse Fortschritte innerhalb der Justiz hoffen.<sup>6</sup>

Vor dem Hintergrund des erklärten internationalen Engagements für Frauenrechte und der widersprüchlichen formalen Rechtslage sollen im Folgenden die komplexen frauenrechtlichen Entwicklungsdynamiken knapp ein Jahrzehnt nach dem Sturz der Taliban im Kontext soziopolitischer Transformationsprozesse erhellt werden.

## Umkämpfte Frauen – ein Blick in die Geschichte

Rechtssysteme sind verwoben mit spezifischen historischen Entwicklungen und sozialen Dynamiken. Sie sind Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und machtpolitischer Auseinandersetzungen. In Afghanistan wurde seit dem Ende des 19. Jahrhunderts die rechtliche Stellung der Frauen immer wieder zum Kristallisationspunkt und Schauplatz der Machtkämpfe zwischen staatlicher Zentralmacht auf der einen und einer segmentären Gesellschaft auf der anderen Seite, die sich ihre relative Autonomie erhalten wollte. Der politische Arm der Zentralmacht reichte nie allzu weit. Außerhalb Kabuls und einiger städtischer Verwaltungszentren existierte fortdauernd ein eigenes gesellschaftliches Milieu, das allerdings etwa 90 Prozent der afghanischen Bevölkerung umfasste. „Kabul

<sup>1</sup> Vgl. Ann Jones, Remember the Women?, in: The Nation vom 9. 11. 2009.

<sup>2</sup> Vgl. International Crisis Group, Afghanistan: Women and Reconstruction, März 2003, S. 18.

<sup>3</sup> Vgl. Gerlinde Gerber, Die neue Verfassung Afghanistans, Berlin 2007, S. 124.

<sup>4</sup> Vgl. ebd., S. 99f.

<sup>5</sup> Vgl. ebd., S. 109.

<sup>6</sup> Vgl. United Nations Development Programme, Afghanistan Human Development Report (AHDR) 2007, Kabul-Islamabad 2007, S. 8.

repräsentierte den ‚Staat‘ – das ländliche Afghanistan die ‚Gesellschaft‘.<sup>17</sup>

Zwar hatten die Frauen in der traditionellen Gesellschaft eine deutlich untergeordnete Rechtsposition und waren vom öffentlichen Leben ausgeschlossen. Gleichwohl erfreuten sie sich in den Binnenbeziehungen von Familie, Clan, Stamm oder Dorf beachtlicher Entscheidungsbefugnisse. Als Repräsentantinnen der Ehre der Männer und Symbol für die Identität, Integrität und Kontinuität der Gemeinschaften genossen sie, sofern sie die Regeln der Geschlechtertrennung befolgten und sich rollenkonform verhielten, insbesondere als Mütter hohe Wertschätzung. Bis in die jüngste Zeit stellen das System der Geschlechtertrennung, *pardab*, und der weitgehende Ausschluss der Frauen aus dem öffentlichen Raum allerdings ein zentrales Strukturprinzip der afghanischen Gesellschaft dar.

Grundlegende Reformen zur rechtlichen Besserstellung der Frauen leitete erstmalig König Amanullah im Jahr 1919 in die Wege. Er war beeinflusst von reformislamischen Ideen wie von den Entwicklungen in der Türkei und Iran. Das im Jahr 1921 erlassene Ehe- und Heiratsgesetz sprach den Frauen rechtliche Gleichheit zu. Frau und Mann sollten der Eheschließung zustimmen. Konkret bedeutete dieses Gesetz, die Eheschließung aus ihrem hergebrachten funktionalen Bedeutungskontext zu lösen, in dem die Heirat eine Allianz zwischen Familienverbänden konstituierte. Ein komplexer sozialer Prozess, der für den Zusammenhalt der primären Solidargemeinschaften zentral war, wurde gleichsam zur Privatsache, zur Angelegenheit zweier Individuen, der Braut und des Bräutigams, erklärt. Der Versuch, eine Ehe zu propagieren, die individuelle Interessen gegenüber den Belangen der Gemeinschaften favorisiert, war jedoch in einer Gesellschaft, in der vor allem die Zugehörigkeit zum Kollektiv Schutz und Existenzsicherung ermöglichte, zum Scheitern verurteilt.

Gleichzeitig machte der modernisierende Staat mit seinen familienrechtlichen Reformen den familiären, tribalen und religiösen Patriarchen die Kontrolle über „ihre“ Frauen streitig und stellte mit seiner Individualisierungsstrategie den strukturellen Zusammen-

halt und die Autonomie der Gemeinschaften in Frage. Dementsprechend stießen die Reformen ebenso wie die Bestrebungen Amanullahs, landesweit Schulen für Mädchen zu etablieren und die *burka* abzuschaffen, weithin auf entschlossene Ablehnung. Im Jahr 1929 wurde Amanullah gestürzt; im Namen der „Heiligkeit des Islam“ wurden die Pflicht der Frauen zur Verschleierung aufs Neue bekräftigt und die Mädchenschulen geschlossen.

Auch ein zweiter ähnlicher Versuch in den 1980er Jahren, die Macht des Zentralstaats und mehr Rechte für die Frauen landesweit durchzusetzen, diesmal unter dem Vorzeichen der sowjetkommunistischen Ideologie, hatte nur sehr begrenzten Erfolg. Nutznießerinnen staatlicher Modernisierungs- und Individualisierungsstrategien konnten nur kleine Minderheiten von städtischen Frauen werden, die durch Bildung und Beruf nicht existenziell auf Schutz und Unterstützung durch den Familienverband angewiesen waren.

Nach dem Jahr 1996 unternahmen die Taliban einen dritten Versuch, die staatliche Kontrolle über die vielgestaltige Gesellschaft Afghanistans zu erringen. Dieser neue Anlauf zur Staatsbildung und Zentralisierung erfolgte nicht wie zuvor unter modernisierungs-ideologischen Vorzeichen, sondern verknüpfte islamistische und tribale paschtunische Ideologeelemente. Eine extrem patriarchale Geschlechterpolitik wurde zum vereinheitlichenden Schlüsselement der Herrschaftskonzeption der neuen Machthaber.<sup>18</sup>

## Plurale Rechtssysteme und die Fragilität von Frauenrechten

Unter den Bedingungen einer global „verwobenen Moderne“<sup>19</sup> und den Vorzeichen von *global governance* treffen heute Rechtsauffassungen unterschiedlicher kultureller und sozialer Herkunft oftmals sehr unsanft aufeinander. Die externen Versuche, moderne

<sup>18</sup> Vgl. Renate Kreile, Zan, zar, zamin – Frauen, Gold und Land: Geschlechterpolitik und Staatsbildung in Afghanistan, in: Leviathan, (1997) 3, S. 399ff.

<sup>19</sup> Shalini Randeria, Verwobene Moderne: Zivilgesellschaft, Kastenbindungen und nicht-staatliches Familienrecht im (post)kolonialen Indien, in: Shalini Randeria/Martin Fuchs/Antje Linkenbach (Hrsg.), Konfigurationen der Moderne, Baden-Baden 2004, S. 155.

<sup>17</sup> Jan-Heeren Grevemeyer, Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert, Berlin 1987, S. 58.

„westliche“<sup>10</sup> Konzepte durchzusetzen, die normativ von der Autonomie und Würde des Individuums ausgehen, verweisen dabei nicht zuletzt auf eine asymmetrische ökonomische und politische Machtverteilung im internationalen System.<sup>11</sup>

In der heutigen afghanischen Gesellschaft koexistieren, konfliktieren und überlagern sich höchst unterschiedliche Rechtssysteme. Neben die modernen Normen im westlichen Sinne wie sie in der Verfassung aus dem Jahr 2004 festgeschrieben sind, treten lokale Rechtstraditionen, wie etwa das Paschtunwali, das Stammesrecht der Paschtunen, sowie das islamische Recht, das weithin im Lichte patriarchaler lokaler Traditionen oder gemäß konservativer islamischer Denkschulen wie dem Deobandi-Islam oder dem wahhabistischen Islam interpretiert wird.<sup>12</sup> Durch die sozialen Verwerfungen der jahrzehntelangen kriegerischen Auseinandersetzungen und die verbreitete „Kalaschnikow-Kultur“ kommen anomische Entwicklungen hinzu, in denen nur noch das Recht des Stärkeren gewaltsam durchgesetzt wird.

Die pluralen rechtlichen Diskurse spiegeln unterschiedliche Logiken soziopolitischer Ordnungen wider. Sie sind mit je unterschiedlichen Kräfteverhältnissen und Interaktionen zwischen dem Staat einerseits und den gesellschaftlichen Solidareinheiten andererseits sowie daraus resultierenden uneinheitlichen Konzeptionen von individuellen Rechten und Verpflichtungen gegenüber den Gemeinschaften verwoben. Da der Staat sich weder sicherheits- noch wohlfahrtspolitisch präsent zeigt, sind die meisten Menschen, Frauen wie Männer, wie eh und je auf eine minimale Absicherung durch die familiären und tribalen Gemeinschaften angewiesen. Die gewohnheitsrechtlichen Vorstellungen (*customary law*) spiegeln den Vorrang der Gemeinschaft gegenüber den Belangen der Individuen wider. Die Gemeinschaften gewährleisten Solidarität und Schutz, fordern aber Anpassung.

<sup>10</sup> Die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Frauenrechte soll keineswegs bestritten werden. Jedoch können formale Rechte nur wahrgenommen werden, wenn entsprechende soziale Voraussetzungen gegeben sind.

<sup>11</sup> Vgl. Renate Kreile, Dame, Bube, König ... – Das neue große Spiel um Afghanistan und der Gender-Faktor, in: Leviathan, (2002) 1, S. 40.

<sup>12</sup> Vgl. dies. (Anm. 8), S. 413 ff.

Knapp ein Jahrzehnt nach dem Ende der Taliban-Herrschaft stellt sich die Situation der afghanischen Frauen uneinheitlich und widersprüchlich dar. Zu bedenken sind die Heterogenität ihrer Lebensverhältnisse und Erfahrungen, die je nach regionaler, sozialer, kultureller und ethnischer Zugehörigkeit variieren. Diverse neuere Studien zeichnen mit Blick auf die faktische Umsetzung von Frauenrechten ein deprimierend-dunkles Bild.<sup>13</sup> Zahllose Frauen und Mädchen erleben demnach systematische Diskriminierung und Gewalt innerhalb und außerhalb ihrer Familien und Gemeinschaften. Erzwungene Eheschließungen und die Verheiratung minderjähriger Mädchen sind an der Tagesordnung.<sup>14</sup> Neben Vergewaltigungen haben Entführungen und Zwangsprostitution von Frauen und Mädchen seit dem Sturz des Taliban-Regimes im Jahr 2001 dramatisch zugenommen. Viele Frauen, die den vorherrschenden gesellschaftlichen Moralvorstellungen und den Idealen tugendhafter Weiblichkeit zuwider handeln, werden bedroht, landen im Gefängnis oder fallen sogenannten „Ehremorden“ durch männliche Angehörige zum Opfer. Die wenigsten der gefährdeten Frauen finden rechtlichen Beistand und staatlichen Schutz, zumal die juristischen und polizeilichen Organe, die ihre Rechte gewährleisten sollten, ihrerseits weithin die höchst konservativen Moral- und Genderdiskurse teilen, die in der afghanischen Gesellschaft vorherrschen.<sup>15</sup>

Insbesondere in den großen Städten arbeiten mittlerweile zwar etliche Frauen als Ärztinnen, Lehrerinnen, Professorinnen, Polizistinnen, Rechtsanwältinnen, Richterinnen oder Journalistinnen, und einige Frauen engagieren sich politisch. Zunehmend sind öffentlich exponierte Frauen jedoch Bedrohungen von Leib und Leben ausgesetzt. Ermordet wurden in den Jahren 2008 und 2009 neben zahlreichen anderen beispielsweise die ranghöchste Polizistin des Landes Malalai Kakar und die Frauenrechtsaktivistin und Politikerin Sitara Achakzai.<sup>16</sup> Durch die katastrophale Sicherheitslage, insbesondere außerhalb

<sup>13</sup> Vgl. Human Rights Watch (HRW), „We have the Promises of the World“. Women’s Rights in Afghanistan, Dezember 2009; United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Silence is Violence, Kabul 2009.

<sup>14</sup> Vgl. AHDR (Anm. 6), S. 58.

<sup>15</sup> Vgl. HRW (Anm. 13), S. 2 ff.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 14 ff.



der Hauptstadt Kabul, wird die Teilnahme von Frauen am öffentlichen Leben neuerlich enorm eingeschränkt. Die große Mehrheit von Frauen leidet – neben dem Fehlen von Sicherheit – vor allem unter dem Mangel an grundlegenden sozialen Rechten wie dem Zugang zu ausreichender Nahrung, sauberem Wasser, angemessenem Wohnraum und medizinischer Versorgung.<sup>17</sup> Durch die Fortdauer von Krieg und Bombardierungen wurden viele Frauen einmal mehr zu Flüchtlingen gemacht und ihres Heims oder gar Lebens beraubt.<sup>18</sup>

In der neuen Islamischen Republik Afghanistan lässt sich eine Fortdauer der strukturellen Widersprüche der Vergangenheit in modifizierter Form beobachten. Auf der einen Seite steht eine schwache, extrem außenabhängige Staatsmacht, die sich auf internationales Militär und externe Hilfsgelder stützen muss und deren Durchsetzungspotenziale kaum weiter reichen als bis zur Stadtgrenze Kabuls. Von einem staatlichen Gewaltmonopol, das die den Frauen in der Verfassung garantierten Rechte durchsetzen könnte, kann nicht einmal entfernt die Rede sein. In den Provinzen liegt die Macht in den Händen alter Stammes- und Clanführer sowie alter und neuer Warlords,<sup>19</sup> die oftmals auch von der westlichen Koalition finanziell und militärisch gestärkt werden, um sie als Verbündete im Kampf gegen die Taliban und al-Qaida nutzen zu können. Die in den großen Städten einst ansatzweise vorhandene Zivilgesellschaft ist durch den jahrzehntelangen Krieg gleichsam pulverisiert worden und erholt sich nur langsam. Angehörige der modernen Mittelschichten wetteifern heute um Anstellungen bei den zahllosen internationalen Nichtregierungsorganisationen, deren Anwesenheit nicht nur überlebensnotwendige Hilfe bringt, sondern auch enorme strukturelle Verzerrungen auf dem Wohn- und Arbeitsmarkt.<sup>20</sup>

Nicht wenige Frauen in Afghanistan äußern Unverständnis und Kritik gegenüber

dem Verständnis von Frauenrechten, wie es durch UN-Organisationen und ausländische Hilfsorganisationen vertreten wird. Sie sehen ihre Kultur, in der die Beziehungen zu Familie und Gemeinschaft zentral sind, durch die westliche Kultur des Individualismus bedroht. Najia aus Dschalalabad erklärt: „Es gibt so viele internationale Organisationen, viele versuchen ihr Bestes, aber sie sind meilenweit davon entfernt, unsere Situation und unsere Kultur zu verstehen. Sie reden andauernd über Frauenrechte und Demokratie. Die Menschen sind hungrig und krank. Ich arbeite mit gewöhnlichen Frauen und Männern und versuche ihnen zu erklären, dass der Islam den Frauen Rechte gegeben hat. Das ist der einzige Weg für Frauenrechte in Afghanistan zu kämpfen, Frauen und Männern die positive Seite des Islam und der islamischen Kultur zu zeigen, nicht von außen und nicht indem die Kultur und die Religion der Menschen beleidigt wird.“<sup>21</sup>

Die geschlechterpolitischen Gegensätze der Vergangenheit treffen heute innerhalb des Staatsapparates selbst aufeinander. Die Regierung Karsai muss nämlich den Drahtseilakt vollführen, einerseits vor der internationalen Gemeinschaft ein einigermaßen „frauenfreundliches“, gender-bewusstes Bild abzugeben; andererseits müssen die Anti-Taliban-Kräfte der islamistischen Mudschahidin-Fraktionen eingebunden werden, deren Ansichten zu Frauenrechten sich grundsätzlich nicht von denen der Taliban unterscheiden.

Die in der Verfassung garantierten Gleichheitsrechte sind im Hinblick auf die Handlungsspielräume von Frauen zwar durchaus nicht ohne jegliche Bedeutung, insbesondere für diejenigen städtischen Frauen, die über die notwendigen materiellen und sozialen Ressourcen verfügen, um für ihre Rechte kämpfen zu können. Für die meisten afghanischen Frauen wie auch für die Männer bleiben jedoch die hergebrachten Institutionen der lokalen Gemeinschaften das Forum, um Streitigkeiten zu regeln. Selbst dort, wo staatliche Gerichte vorhanden und theoretisch zugänglich sind, werden Frauen aufgrund finanzieller Zwänge, begrenzter Mobilität, Unkenntnis legaler Abläufe und

<sup>17</sup> Vgl. Elaheh Rostami-Povey, *Afghan Women*, London-New York 2007, S. 41 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Saba Gul Khattak, *Afghan Women. Bombed to be Liberated?*, in: *Middle East Report*, 1 (2002) 222, S. 22.

<sup>19</sup> Vgl. Conrad Schetter, *Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan*, in: *APuZ*, (2007) 39, S. 4 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Ann Jones, *Kabul in Winter*, New York 2006, S. 33 f.

<sup>21</sup> Zit. nach E. Rostami-Povey (Anm. 17), S. 51.

einschlägiger sozialer Imperative eher über bewährte informelle Mechanismen Gerechtigkeit zu erlangen suchen. Hier verfügen sie über enormes Know-how und wissen, wie man wichtige Männer wie den Dorfvorsteher, den Mullah oder den Taliban-Kommandeur beeinflusst.

## Gesellschaftliche Umbrüche und Gewalt gegen Frauen

Die Erfahrungen von Krieg und Exil haben die afghanische Gesellschaft tiefgreifend verändert. Durch die Entwurzelung und regionale Vermischung von breiten Teilen der Bevölkerung wie durch den Aufstieg neuer politischer Eliten wurde die soziopolitische Struktur des Landes verändert. Bis dahin hochgradig segmentierte Bevölkerungsgruppen begannen sich auf neue Identitäten und Loyalitäten hin umzuorientieren, die über die Einbindung in die lokalen Solidareinheiten hinausgingen.

Die Auswirkungen der Transformationsprozesse auf die Rechte der Frauen sind uneinheitlich, widersprüchlich und komplex. Im Exil oder als Binnenflüchtlinge erlebten viele Männer und Frauen ein urbanes Umfeld und humanitäre Hilfsleistungen, inklusive Zugang zu Bildung und Gesundheit, die neue Erwartungen hervorriefen und oftmals auch die Geschlechterbeziehungen dynamisierten. Die Begegnungen mit Frauenorganisationen in Iran und Pakistan eröffneten zahlreichen Frauen den Zugang zu Diskursen, die mehr Rechte für Frauen innerhalb eines islamischen Bezugsrahmens vorsehen.<sup>122</sup> Im Zuge einer rasanten Urbanisierung<sup>123</sup> kommen viele Männer und Frauen mit alternativen Rollenmodellen in Berührung, vermittelt etwa über die Medien, über Familien, die aus dem Exil zurückgekehrt sind, oder über ihre Kontakte mit internationalen Organisationen. Internet und Privatsender eröffnen insbesondere jungen Menschen den Zugang zu neuen Ideen und Informationen.

<sup>122</sup> Vgl. ebd., S. 102ff.

<sup>123</sup> Kabuls Einwohnerzahl hat sich innerhalb von sieben Jahren von etwa 1,5 Millionen auf etwa 4,5 Millionen Menschen verdreifacht, vgl. International Crisis Group, Afghanistan: What Now for Refugees?, August 2009, S. i und S. 9.

Individualisierungsprozesse gehen einher mit der Sehnsucht nach veränderten Geschlechterbeziehungen: „Die Moraldebatten entzündeten sich nicht mehr an freizügigen Westlerinnen, sondern an indischen Filmen, welche die romantische Liebe feiern. Die jungen Leute wollen auch heiraten, wen sie lieben. Sie orientieren sich nicht an Hollywood, sondern an Bollywood. Diese Modernität ist ihnen näher als die des Westens.“<sup>124</sup> Die verbreitete Begeisterung für Bollywood lässt sich faktisch und metaphorisch als Orientierung an einer alternativen nicht-westlichen Moderne lesen.

Im ländlichen Bereich kam es durch die Jahrzehnte des Krieges zu dramatischen Umwälzungen und Verwerfungen. Die vorwiegend agrarische subsistenzorientierte Ökonomie wurde weithin zerstört. Es entstand eine Kriegs- und Opiumökonomie, die mit einer rapiden Monetarisierung einherging und die sozialen Beziehungen, einschließlich der Familienverbände und tribalen Gemeinschaften, nicht unberührt ließ. Die alten ländlichen politischen Eliten wurden teilweise geschwächt, die Geistlichkeit gestärkt. Mit Islamisten, lokalen Kommandeuren und den Drahtziehern von Schmuggleringen positionierten sich neue mächtige Akteure.<sup>125</sup> Nicht zuletzt kam es durch Geldüberweisungen von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen zu Machtverschiebungen innerhalb der Familienverbände und Stammesstrukturen.

Viele junge Männer, die keine Arbeit im zivilen Bereich finden, machen in marodierenden Milizen das Land unsicher. Sie halten sich weder an staatliche Gesetze noch an überlieferte Rechtsnormen, denn staatliche Instanzen sind weit entfernt und die hergebrachten lokalen Autoritätsstrukturen teilweise erodiert. Wer über eine Kalaschnikow verfügt, kann sich aneignen, wonach ihm der Sinn steht – nicht selten auch junge Frauen, wie die hohe Zahl von Entführungen und Vergewaltigungen deutlich macht.

Oftmals verfestigen die sozialen Verwerfungen die patriarchalen Strukturen in den Geschlechterverhältnissen. Sozialpsycholo-

<sup>124</sup> Deniz Kandiyoti im Interview mit Heide Oestreich, in: Die Tageszeitung vom 19.6.2009.

<sup>125</sup> Vgl. ebd.

gisch lässt sich eine verstärkte Reglementierung der Frauen wesentlich durch die Verunsicherung vieler Männer erklären, die geographisch und sozial aus ihren bisherigen Zusammenhängen gerissen wurden. Ihren existenziellen Kontrollverlust versuchen sie mittels einer verschärften Machtausübung und Kontrolle über die Frauen zu kompensieren. Allerdings halten auch viele Frauen an *pardah*, dem System der Geschlechtertrennung, fest. Für sie repräsentiert *pardah* den privaten unantastbaren Schutzraum der Familie in einer fremden Welt, einen kulturell vertrauten Kernbereich in einem durch Zerstörung gezeichneten Kontext.<sup>26</sup>

Die fortdauernden kriegerischen Auseinandersetzungen mögen eine derartige Dynamik strukturell weiter vertiefen. Zahllose Männer haben Besitz und Arbeit verloren und sind heute mehr denn je abhängig von den Rationen der ausländischen Hilfsorganisationen. Zur Bewältigung der normativen und moralischen Krise, die daraus resultiert, dass Männer die tief verwurzelte Männlichkeitsnorm, verantwortlich für den Schutz der Frauen und der häuslichen Sphäre zu sein, oftmals nicht mehr angemessen erfüllen können, werden neben ideologischen nicht selten auch gewaltsame Mittel eingesetzt.<sup>27</sup> Verschärft wird die Entwertung des Selbstwertgefühls zahlloser Afghanen durch die Dauerpräsenz von ausländischen Militärs und Zivilpersonen, die eine offenkundige Missachtung gegenüber tief verwurzelten Werten der afghanischen Kultur an den Tag legen.<sup>28</sup>

Wie in anderen durch Krieg zerrissenen Gesellschaften wachsen die Widersprüche zwischen normativen Konzepten und materiellen Realitäten. Durch das völlige Fehlen von Sicherheit und katastrophale Armut sind die hergebrachten gemeinschaftlichen Bindungen des Vertrauens und der Solidarität weithin erodiert. Eine kriminelle Warenökonomie hat sich entwickelt, in der die Schwachen besonders brutalen Formen der Unter-

werfung und Ausbeutung ausgesetzt sind. In der Provinz Badachschan verkauften beispielsweise zahlreiche Drogenhändler weibliche Verwandte, um ihre Schulden zu begleichen. Zahlreiche junge Frauen und Kinder in ländlichen Gebieten werden zu Prostitution und Zwangsarbeit gezwungen.<sup>29</sup>

## Perspektiven

Im Zuge der Internationalisierung des Staatsbildungsprozesses seit dem Jahr 2001 wird die „Frauenfrage“ einmal mehr in der afghanischen Geschichte zur Arena macht- und identitätspolitischer Auseinandersetzungen. Dabei wird das genderpolitische Konfliktfeld auf komplexe Art und Weise dynamisiert;<sup>30</sup> uneinheitliche und widersprüchliche Tendenzen im Hinblick auf Frauenrechte koexistieren, konfliktieren und verknüpfen sich.

Die meisten Frauen leben nach wie vor in bitterer Armut. Für sie bestehen die verfassungsrechtlich garantierten Rechte bislang nur auf dem Papier. Eine Verbesserung ihrer Stellung kann nur unter Einbeziehung der Gemeinschaften erfolgen, auf die sie existenziell angewiesen sind.

Doch selbst abgelegene Dörfer sind heute in translokale und transnationale Netzwerke einbezogen und haben medial Zugang zu globalisierten Diskursen. Davon bleiben die Familien- und Geschlechterverhältnisse nicht unberührt. Inwieweit sich perspektivisch westlich-moderne Rechtsnormen und „frauenfreundliche“ Deutungen religiösen Rechts mit Traditionen lokalen Gewohnheitsrechts zugunsten von Frauen verknüpfen lassen, mag nicht zuletzt vom Engagement afghanischer Frauen selbst abhängen.

<sup>26</sup> Vgl. Micheline Centlivres-Demont, *Afghan Women in Peace, War, and Exile*, in: Myron Weiner/Ali Banuazizi (eds.), *The Politics of Social Transformation in Afghanistan, Iran, and Pakistan*, New York 1994, S. 358.

<sup>27</sup> Vgl. D. Kandiyoti (Anm. 24).

<sup>28</sup> Vgl. Conrad Schetter, *Was läuft falsch in dem besetzten Land?*, in: *Wochenzeitung* vom 1.6.2006, S. 36f.

<sup>29</sup> Vgl. Deniz Kandiyoti, *Reconstruction and Women's Rights in Afghanistan*, in: *ISIM Review*, (2007) 20, S. 21.

<sup>30</sup> Vgl. Sippi Azerbaijani Moghaddam, *Gender in Afghanistan*, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.), *Afghanistan*, Berlin 2006, S. 40f.

# APuZ

Nächste Ausgabe

23/2010 · 7. Juni 2010

## Menschen mit Behinderungen

*Katja de Bragança*

Mongolisch ist mongolisch und klingt so wie mongolisch

*Elsbeth Bösl*

Die Geschichte der Behindertenpolitik in der Bundesrepublik aus Sicht der Disability History

*Valentin Aichele*

Behinderung und Menschenrechte

*Thomas Stöppler*

Vielfalt menschlichen Lebens – Vielfalt (sonder-)pädagogischer Angebote

*Hans Wocken*

Über Widersacher der Inklusion und ihre Gegenreden

*Lisa Pfabl · Justin J. W. Powell*

Draußen vor der Tür: Die Arbeitsmarktsituation für Menschen mit Behinderungen

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Asiye Öztürk  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
14. Mai 2010

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißensefener Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** ist Bestandteil der Wochenzeitung **Das Parlament**. Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

### Vertriebsabteilung **Das Parlament**

Societäts-Verlag  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
parlament@fsd.de

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
bpb@ibro.de  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit 4,60 Euro berechnet.  
Für Unterrichtszwecke dürfen Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

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

ISSN 0479-611 X



# Pakistan und Afghanistan *APuZ* 21–22/2010

*Jochen Hippler*

## 3–8 **Pakistan, seine Stammesgebiete und der Afghanistan-Krieg**

Der Afghanistan-Krieg führt auch zur Schwächung Pakistans. Tatsächlich ist es wichtig, den Zusammenhang der Gewalt in beiden Ländern realistisch einzuschätzen, wenn man das Gewaltniveau auf beiden Seiten der Grenze senken möchte.

*Aasim Sajjad Akhtar*

## 10–15 **(Post)koloniale Politik in den Stammesgebieten Pakistans**

Bis heute konnte Pakistan die Prägung durch den Kolonialstaat nicht ablegen. Um den Aufstieg des Islamismus in Pakistan und Afghanistan in heutiger Zeit zu verstehen, muss daher zunächst der staatliche Entstehungsprozess beleuchtet werden.

*Olaf Kellerhoff*

## 17–24 **Rolle des Militärs im politischen System Pakistans**

Mehrfacher Einfluss auf Regierungswechsel zeugt von einer aktiven Rolle des Militärs im politischen System. Seit dem Rücktritt Pervez Musharraf stellt sich erneut die Frage, inwieweit die Armee weiterhin politische Entscheidungen beeinflussen wird.

*Nusrat Sheikh · Khalida Ghaus · Kishwar Naheed*

## 25–27 **Impressionen aus dem Alltag in Pakistan. Zwei Gespräche**

In Gesprächen mit der Sozialwissenschaftlerin Khalida Ghaus und der Poetin und Frauenrechtlerin Kishwar Naheed geht es um die Auswirkungen der schwierigen Sicherheitslage in Pakistan auf die Gesellschaft des Landes.

*Thomas Ruttig*

## 29–34 **Stabilisierungsmaßnahmen in Afghanistan**

Zivile Ansätze können mit den Truppenverstärkungen nicht Schritt halten und sind von konzeptioneller Inkonsistenz geprägt. „Entwicklung“ wird als ein Instrument im Werkzeugkasten der Aufstandsbekämpfung betrachtet.

*Inken Wiese*

## 35–40 **Engagement der arabischen Staaten in Afghanistan**

Die Rahmenbedingungen, die die Unterstützung aus den arabischen Staaten für Afghanistan vor dem Jahr 2001 bedingten, existieren in dieser Form nicht mehr. Arabisches Engagement orientiert sich an einer neuen Problemanalyse.

*Renate Kreile*

## 41–46 **Fragil und umkämpft – Frauenrechte im neuen Afghanistan**

Frauenrechte sind heute im Kontext widerstreitender Rechtssysteme gesellschaftlich und machtpolitisch umkämpft. Für die meisten Frauen stehen sie nur auf dem Papier. Sie sind existenziell auf die patriarchalen Gemeinschaften angewiesen.