

MAI 2012

Fragile Staatlichkeit und ihr Gefahrenpotenzial: Das Beispiel Pakistan

Bonn, 21. März 2012

Moderation:

Sepideh Parsa

Drs. Siebo M. H. Janssen

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Kölner Forum für
Internationale Beziehungen und
Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS)
Balthasar-Neumann-Platz 24G
50321 Brühl

Verantwortlich:

Sascha Arnautović, KFIBS
Martin Weinert, FES

Text: Martin Weinert



Am 21. März 2012 fand in Köln eine Veranstaltung im Rahmen der Reihe „Köln-Bonner Gesprächskreis zur Außen- und Sicherheitspolitik“ des Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) statt. Unter der Moderation von Sepideh Parsa und Drs. Siebo M. H. Janssen (beide KFIBS) diskutierten PD Dr. Conrad J. Schetter vom Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Grahame Lucas, dem Leiter der Südasien-Abteilung der Deutschen Welle in Bonn, mit rund 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern über die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Pakistan sowie das davon ausgehende Gefahrenpotenzial.

Zu Beginn seines Vortrages widmete sich Dr. Schetter der Frage, wie „fragile Staatlichkeit“ wissenschaftlich zu fassen und zu definieren sei. Er verwendete hierzu die Kriterien „territoriale Integrität“, „Gewaltmonopol“, „Legitimität“ sowie „Berechenbarkeit“. Pakistans Staatsgründung erfolgte im Jahre 1947 durch einen Akt der Kolonialherren. Die territoriale Integrität ist zersplittert, Konflikte u. a. um die Region Kaschmir und um das Siedlungsgebiet der Paschtunen dauern an. Das föderale System funktioniere „mehr schlecht als recht“, aber es wären erkennbare Anstrengungen auf allen Ebenen zu verzeichnen. Das Gewaltmonopol läge durch omnipräsente Sicherheitskräfte in der Hand der Regierung, in den Stammesgebieten unter der Obhut der Bundesverwaltung (sog. *Federally Administered Tribal Areas* [FATA]) – und in Karatschi ginge dieses aber an regionale Clans, terroristische Gruppen und organisierte Kriminalität verloren. Die konfessionelle Gewalt, insbesondere zwischen Schiiten und Sunniten, habe dramatisch zugenommen. Das pakistanische Militär beanspruche zur Finanzierung einen großen Teil des Bruttoinlandsproduktes (BIP) sowie der Entwicklungshilfe und sei mit mehr als einer Million Soldaten der größte Wirtschaftsfaktor des Landes. Seine Macht sei Bedrohung und Garant zugleich für den Fortbestand des pakistanischen Staates. Der amtierende Präsident Pakistans, Asif Ali Zardari, wird auch „Mister 20 Percent“ genannt – gemeint ist damit die herrschende Korruptionsrate. Die Regierung besitzt, obwohl aus Wahlen hervorgegangen, quasi keine demokratische Legitimität. Die Berechenbarkeit der pakistanischen Politik ist durch viele Faktoren bedingt recht gering. Als problematisch sei vor allem der Nachrichtendienst *Inter-Services Intelligence* (ISI) der Streitkräfte Pakistans einzuschätzen, der sich zu einem „Staat im Staate“ entwickelt habe. Dennoch würden sich erkennbare stabile Strukturen in den politischen Entscheidungen abbilden. Die Abgrenzung zum Nachbarland Indien beispielsweise benötige Pakistan zur Definition der eigenen regionalen Rolle.

Dr. Schetter machte deutlich, dass der sogenannte Demokratieindex, der Pakistan im Jahr 2011 als „hybrides Regime“ und mit 4,55 von 10 möglichen Punkten auf Platz 105 einstuft, zu „subjektiv“ sei, und es zudem keinen direkten Zusammenhang zwischen der demokratischen Ausformung eines Staates und dem Grad der Stabilität oder eben Fragilität gäbe. Der sogenannte *State Fragility Index* würde mit der Einschätzung „hoch“ Pakistan ebenfalls ein schlechtes Zeugnis ausstellen, sei aber aufgrund der Besonderheiten Pakistans als „Land der Gegensätze“ ebenfalls nicht geeignet, um den Zustand des Landes in seiner Gesamtheit abzubilden. Dr. Schetter betonte, dass sich Pakistan der Einordnung in starre wissenschaftliche Kategorien (und damit einer eindeutigen Beantwortung der Frage nach dem Grad der Fragilität) entziehe. Als Widersprüche in Pakistans Entwicklung wurden insbesondere folgende Punkte genannt:

- In der Vergangenheit haben sich demokratisch gewählte Regierungen und Militärdiktaturen abgewechselt. Während aber die Militärherrschaften im Land überwiegend positiv gesehen würden und Entwicklungen reformfreudig vorangetrieben hätten, seien die demokratisch gewählten Regierungen als kleptokratische Bürokratien nicht gut angesehen.
- Traditioneller wie westlicher Lebensstil haben ihren Platz in der pakistanischen Gesellschaft eingenommen.
- Einer gefürchteten Radikalisierung von Politik und Religion widersprächen die Wahlergebnisse islamistischer Gruppierungen, die nie über 5 Prozent lagen. Gleichzeitig existieren im Land starke zivilgesellschaftliche Ansätze.
- Trotz staatlicher Zensur entfalte sich in Pakistan eine enorme Medienvielfalt, die immer wieder sehr kritische Artikel über politische Entwicklungen und Verantwortung hervorbringe, und das obwohl in keinem anderen Land der Welt mehr kritische Journalistinnen und Journalisten zu Tode kommen.
- Bei anhaltender Verfolgung von Minderheiten wurde dennoch das „dritte Geschlecht“ offiziell anerkannt.

Zusammenfassend wies Dr. Schetter darauf hin, dass Pakistan bei allen (verständlichen) Bedenken insgesamt als stabiler Staat auf niedrigem Niveau einzustufen sei.

Grahame Lucas betonte zu Beginn seiner Ausführungen, dass er keine wissenschaftliche Analyse vortragen, sondern stattdessen seine Erfahrungen und Beobachtungen als Journalist mit dem Auditorium teilen wolle. Er sieht das Schicksal Pakistans eng mit den Entwicklungen in Afghanistan verknüpft und bedauert, dass dieser Zusammenhang in den USA und in Europa bis heute noch immer verkannt werde. Die pakistanische Führung sei frustriert von der wiederkehrenden Kritik zum Umgang mit terroristischen Gruppen im Grenzgebiet zu Afghanistan. Dabei sei diese Grenze angesichts einer Länge von rund 1.000 km in einer kaum zugänglichen Bergregion nicht zu kontrollieren, da beiderseits insgesamt

30 Millionen Paschtunen leben, deren Clans miteinander befreundet und verwandt sind. Aus diesen Clans würden sich die terroristischen Gruppen speisen, denn „jeder Taliban ist ein Paschtune, aber nicht jeder Paschtune ist ein Taliban“. Andererseits würde das militärische Engagement vor allem der USA über die Grenzen hinweg die pakistanische Bevölkerung angesichts 30.000 bei Terrorakten und Drohnenangriffen getöteter Pakistani gegen die westlichen Staaten und die pakistanische Führung aufbringen.

Die Rolle des Militärs in der pakistanischen Politik sei nicht zu unterschätzen. Es habe sich zu einem „Staat im Staate“ entwickelt und verstehe sich als Träger des nationalen Bewusstseins. Außerdem hege es den Anspruch, die Außen- und Sicherheitspolitik Pakistans zu definieren. Eine afghanische Regierung würde nach Abzug der *International Security Assistance Force* (ISAF) als Schutzmacht nur dann akzeptiert, so Lucas, wenn pakistanische Paschtunen als Kabinettsmitglieder die nationalen Interessen Pakistans vertreten dürfen. Die politischen Prozesse in Pakistan würden von Familienclans geregelt, demokratische Mehrheitsentscheidungen würden lediglich Clan-Interessen folgen. Diese feudalen und korrupten Verhältnisse bedrohen die politische Legitimität in ihrer Basis. Auch die Wirtschaft des Landes sei durch Clans beherrscht und beuge sich deren Interessen. Überdies sei das Bildungssystem kaum ausgebaut. Zwar lernen nur wenige Kinder tatsächlich in Koranschulen, doch seien gleichzeitig 10 Prozent der Kinder ohne Grundschulzugang. Lediglich die höheren gesellschaftlichen Schichten können den Zugang zu Privatschulen finanzieren – und so ihren Kindern eine Bildung auf vergleichbarem Niveau wie im Westen bieten.

Die Bedeutung islamistischer Extremisten schätzte Lucas deutlich höher ein als Dr. Schetter. So würde das Swat-Tal trotz militärischer Offensive der pakistanischen Regierung noch immer weitgehend durch islamistische Extremisten beherrscht. Diese Bestrebungen bedrohen die Existenz des pakistanischen Staates in seinem Kern. Erschreckendes Beispiel sei das sogenannte Blasphemiegesetz, das abwertende Äußerungen über den Islam mit der Todesstrafe ahnde. Im Jahr 2010 organisierten Tausende Anhänger islamistischer Parteien einen landesweiten Streik als Warnung, das Gesetz nicht anzutasten. Angesichts dieser Opposition hat die derzeit gegen islamistische Extremisten kämpfende pakistanische Regierung einer Außerkraftsetzung des Gesetzes eine Absage erteilt. Der öffentliche Sektor ist in weiten Teilen mangelhaft, so gebe es in Karatschi nur täglich an rund 8 Stunden Strom. Die Korruption sei hoch, die Infrastruktur – insbesondere auf dem Land – in weiten Teilen nicht ausreichend. Lediglich die Entwicklung der Medien sei als Erfolgsgeschichte zu werten. Das staatliche Fernsehprogramm würde nicht genutzt, während private Sender teilweise im Gewinnbereich arbeiten. Insgesamt zeichnete Grahame Lucas von Pakistan ein düsteres Bild und bezeichnete das Land als „nah am Scheitern“.

Auch in der anschließenden Diskussion zeigten sich oftmals divergierende Einschätzungen der beiden Gesprächspartner zu verschiedenen Themen im Zusam-



menhang mit Pakistan. So prognostizierte Lucas keine Chance auf Verbesserung bezüglich der Konflikte mit der Zentralgewalt, da die Menschen in den Stammesgebieten „nicht von Islamabad regiert werden wollen“ und bescheinigte zudem ein hohes Gewaltpotenzial, wohingegen Dr. Schetter die Entwicklungen weniger dramatisch einschätzte und auf eine erkennbare Verschiebung ohne Steigerung der Konflikte verwies. Dr. Schetter konnte keine schleichende Islamisierung der pakistanischen Gesellschaft ausmachen, die Lucas zumindest auf niedrigem Niveau konstatierte. Er wies allerdings darauf hin, dass die radikalisierte Mittelschicht nicht groß sei, da diese zwar unter ökonomischen Problemen zu leiden habe, in ihrer Jugend jedoch mit islamistischen Parolen aufgewachsen sei und diese Forderungen daher nicht als Problemlöser sähe. In der Einschätzung der Rolle bzw. des Einflusses Europas waren sich beide Referenten weitgehend einig und bescheinigten den westlichen Staaten eine durchweg negative Bilanz. Es herrsche der Eindruck vor, dass sich Europa aus der Region heraushalten und auf Zentralasien konzentrieren wolle.



PD Dr. Conrad J. Schetter,

Jahrgang 1966, ist seit 1999 als Wissenschaftler am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn tätig, wo er seit 2005 die Forschungsgruppe „Governance und Conflict“ leitet. Zudem ist er sowohl Lehrbeauftragter am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie als auch am Institut für Orient- und Asienwissenschaften (IOA) der Universität Bonn. Seine besonderen Forschungsschwerpunkte neben seiner wissenschaftlichen Arbeit zu verschiedenen Themen der Konflikt- und Entwicklungsforschung sowie seiner Länderexpertise u.a. zu Afghanistan und Pakistan sind: Lokale Macht- und Gewaltstrukturen, internationale Interventionsstrategien und die Politisierung kollektiver Identitäten.



Grahame Lucas,

Jahrgang 1952, ist seit 2007 Leiter der Südasien-Abteilung der Deutschen Welle (DW), Bonn. Dort ist er für das Angebot der DW in den Sprachen Bengali, Englisch (für Asien), Hindi und Urdu verantwortlich. Zuvor war er u.a. stellvertretender Leiter des „Englischen Programms“ und Korrespondent für DW-TV in Brüssel und Bonn sowie Korrespondent für DW-RADIO in Bonn. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen insbesondere wie folgt: Südasien, der internationale Terrorismus, EU, USA und Großbritannien.