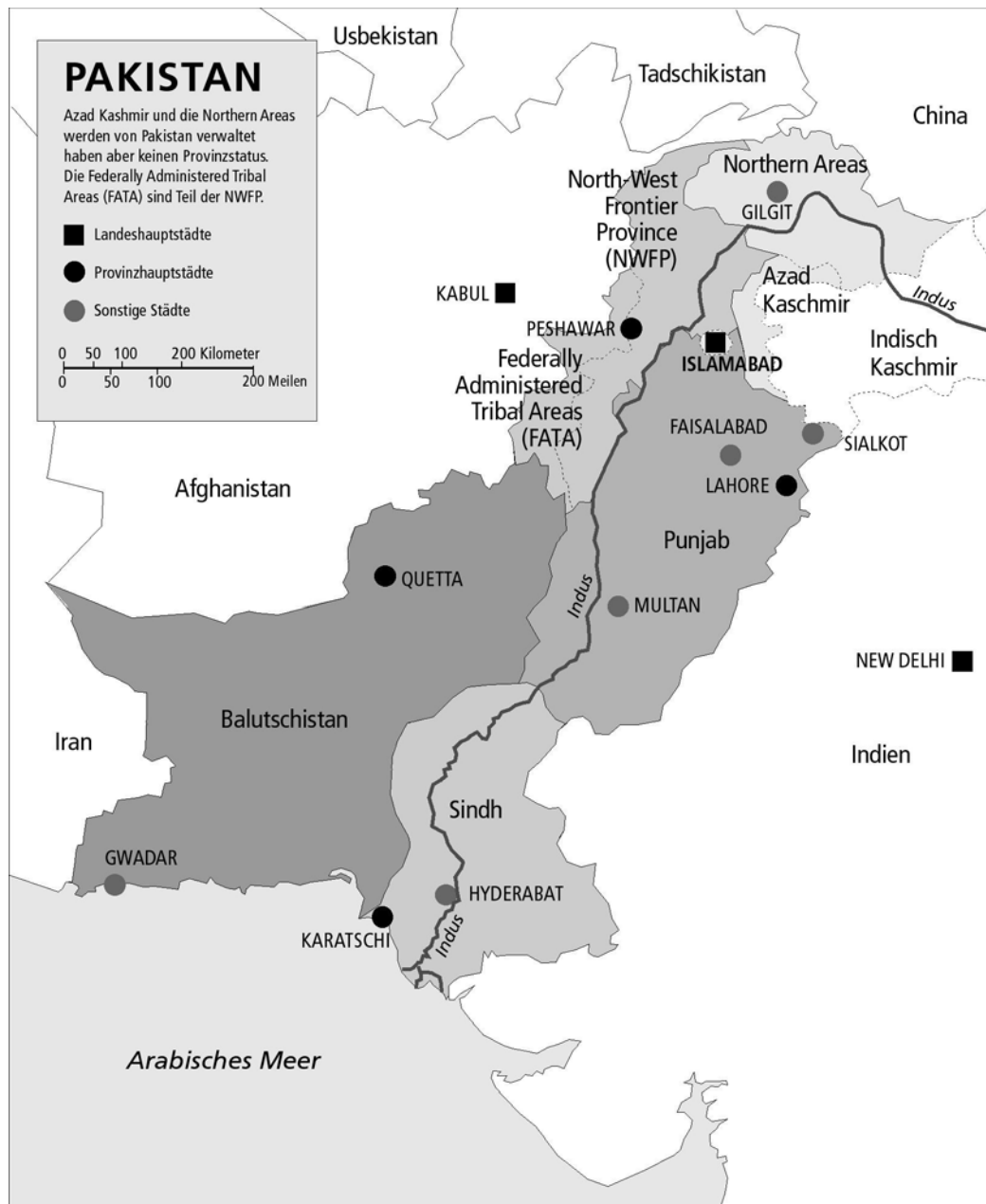


Pakistan: Wem nutzt die Demokratie?

Armin Hasemann
Jürgen Ehrke

Oktober 2004

- Der mit den Parlamentswahlen im Oktober 2002 eingeleitete Demokratisierungsprozess in Pakistan ist in eine kritische Phase getreten. Während die Regierung unter General Pervez Musharraf außen- und wirtschaftspolitisch wichtige Erfolge verbuchen kann, spitzt sich innenpolitisch die „Uniformfrage“ weiter zu: Musharrafs Verpflichtung, bis Ende 2004 sein Amt als Chef des Generalstabes abzugeben und durch diese Trennung der Ämter auf den Boden der demokratischen Verfassung zurückzukehren, erfordert, dass es ihm bis dahin gelingt, eine zivile Basis seiner Macht aufzubauen.
- Unabhängig von der jeweiligen Regierung steht Pakistan unter der Kontrolle einer kleinen Elite aus Industriellen, Landbesitzern und Militärs, die miteinander ein Machtgefüge bilden, das fast das gesamte Spektrum der Akteure auf der politischen Bühne abdeckt. Dieser „eherne Kompromiss“ weist eine enorme Stabilität auf und verhindert tiefgreifende Veränderungen. Das Militär ist dabei nach wie vor der wichtigste Machtfaktor und zudem ein bedeutendes wirtschaftliches Gewicht.
- Die Mehrheit der Bevölkerung findet in keiner politischen Gruppierung eine Vertretung ihrer Interessen, was bislang allerdings noch nicht zur Formierung eines organisierten Widerstands bzw. einer „dritten Kraft“ geführt hat. Nur wenn es gelänge, klientelistische Strukturen aufzubrechen und die Masse der Bevölkerung aus der Abhängigkeit von den jeweiligen Elitengruppen zu befreien, wäre eine wirkliche Partizipation zu gewährleisten, die eine Veränderung des Kräftegleichgewichts nach sich ziehen würde.
- Impulse für tiefere Veränderungsprozesse sind mittelfristig nur von Entwicklungen zu erwarten, die sich dem unmittelbaren Zugriff des Präsidenten und seiner Regierung entziehen und die Position der herrschenden Elite in Frage stellen können. Einige aktuelle Prozesse wie die demografische Entwicklung, die Öffnung der Märkte im Kontext von WTO und südasiatischer Freihandelszone sowie die Veränderung des Verhältnisses Pakistans zu seinen Nachbarn und zu den USA scheinen aber zumindest ein entsprechendes Potenzial zu haben.



Autoren: **Armin Hasemann** ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Islamabad, Pakistan

Jürgen Ehrke ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter für Finanzwirtschaft an der Universität Potsdam

Präsident Musharraf und der „eherne Kompromiss“

Die nähere Betrachtung des politischen Systems Pakistans und seiner Verwobenheit mit den starken ökonomischen Interessen im Lande beginnt mit einem Paradoxon. So war die Entwicklung nach dem Tod des Militärdiktators Zia ul-Haq im Jahre 1988 zunächst vom mehrmaligen, vorfristigen Alternieren der beiden gewählten zivilen Regierungen unter Benazir Bhutto und Nawaz Sharif geprägt. Der Militärputsch vom Herbst 1999 brachte dann mit General Pervez Musharraf ein Staatsoberhaupt an die Macht, das nach einer dreijährigen Übergangsperiode schließlich den Weg der schrittweisen Rückkehr zur Demokratie eingeschlagen hat. **Trotz dieser häufigen Regierungswechsel blieb das Geflecht der Interessengruppen und ihre Teilhabe an der politischen Macht jedoch im Wesentlichen stabil, so dass es der besitzenden Elite bisher in jeder politischen Konstellation gelang, ihre Pfründe zu sichern.**

Pakistan ist ein Land im Familienbesitz, während die Macht aus den Gewehrläufen kommt. Die Kontrolle wird von einer kleinen Elite aus Industriellen, Landbesitzern und Militärs ausgeübt, die miteinander ein Machtgefüge bilden, das fast das gesamte Spektrum der Akteure auf der politischen Bühne abdeckt und seine Stabilität aus dem allseitigen Interesse am Erhalt des Status quo bezieht. Dieser Eindruck größter Stabilität einer zugrunde liegenden und von der aktuellen Verteilung wichtiger Regierungsfunktionen weitgehend unabhängigen Struktur bleibt insbesondere auch dann erhalten, wenn man die wesentlichen politischen Akteure in Bezug zu den nach Wirtschaftszweigen und Regionen aufgefächerten ökonomischen Interessen innerhalb des Landes setzt.

Nimmt man den großen Einfluss der Bürokratie und die Sonderstellung einiger Stammesführer hinzu, entsteht so mit wenigen Strichen bereits eine Skizze, die den tatsächlichen Macht- und Besitzverhältnissen im Lande überraschend nahe kommt. Insbesondere wird so bereits erkennbar, dass **der größte Teil der Bevölkerung, darin weitgehend eingeschlossen auch die gebildete Mittelschicht der Städte, von politi-**

schem wie ökonomischem Einfluss weitgehend ausgeschlossen ist.

Das Machtgefüge kann also treffend als ein sehr stabiler Kompromiss zwischen den einzelnen Fraktionen der traditionellen (und bisher einzigen) Elite beschrieben werden, an dessen Erhalt jede der beteiligten Gruppen ihr eigenes starkes Interesse hat.

Die notwendige Flexibilität erhält das System durch den steten Wechsel zwischen den Kräften an der Spitze, welche entsprechend im Falle der Pakistan People's Party (PPP) eher die Landbesitzerkaste des ländlichen Sindh, bzw. bei Überlegenheit der Pakistan Muslim League (PML) eher die Industriekapitäne der urbanen Regionen des Punjab und zeitweise auch direkt die Stiftungen der Armee besonders fördern. Nach wie vor aber ist die mächtige Gesellschaftsschicht so überschaubar und untereinander verwoben, dass gegenüber einer echten politischen Auseinandersetzung praktisch immer dem Kompromiss zum Wohle aller Beteiligten (und auf Kosten der unbeteiligten Mehrheit der Bevölkerung) der Vorzug gegeben wird.

Die tragende Säule dieses immer wieder in die Balance zurück schwingenden Kräftespiels ist dabei das Militär, das fast alle politischen und ökonomischen Bereiche durchdringt und als eigentliche Macht im Lande seit Jahrzehnten grundlegende Veränderungen zu verhindern weiß. Dennoch deuten sich Entwicklungen an, die das Gleichgewicht der Kräfte möglicherweise längerfristig stören und Pakistan verändern könnten. Mittelfristig jedoch, so die weitgehend einheitliche Meinung unter den „neutraleren“ Beobachtern, ist die gegenwärtige Balance, die das fast alle Bereiche der Gesellschaft durchdringende Militär (das ein Viertel des Staatshaushaltes für sich beansprucht) mit der politisch zwar ambitionierten, aber gleichzeitig durch die eigenen ökonomischen Interessen korrumpierten wohlhabenden Oberschicht aus Industriellen und Landbesitzern gefunden hat, äußerst stabil. Welche der beiden großen Parteien dabei die Regierung bildet oder ob es sich dabei um eine Zivilregierung oder Militärherrschaft handelt,

spielt vor diesem Hintergrund keine ausschlaggebende Rolle.

Innenpolitisch steht das Land nun jedoch vor einer **wichtigen Weichenstellung**. Der parteilose General Musharraf hatte sich im Dezember letzten Jahres verpflichten müssen, bis **spätestens Ende 2004 das Amt des Generalstabschefs niederzulegen**. Die Ankündigung dieser Frist war das Ergebnis eines monatelangen Ringens um die parlamentarische Verabschiedung (und damit demokratische „Legalisierung“) einer zuvor von Musharraf dekretierten Verfassungsergänzung und bildete die Grundlage für seine per Vertrauensabstimmung im Parlament herbeigeführte **Bestätigung im Amt des Präsidenten** – ein Ergebnis, das allerdings in jüngster Zeit gerade durch das Kabinett in Frage gestellt wird. In jedem Fall gilt somit die „Uniformfrage“ auch als wichtiger Wegweiser für Qualität und Perspektiven der eingeleiteten Demokratisierung.

Es ist jedoch offensichtlich, dass der Präsident nicht auf die – im Tragen der Uniform sym-

bolisierten – engen Bande zum seine Macht stützenden Militär verzichten kann, ohne sich vorab der Unterstützung einer zivilen parlamentarischen Mehrheit zu versichern. Getrieben von dieser Logik wurde ein Prozess in Gang gesetzt, durch den die Kräfteverhältnisse neu geordnet werden und eine Reihe neuer Kader in den ersten politischen Rängen Aufstellung nimmt. Auch wenn **eine grundlegende Erschütterung des „ehernen Kompromisses“ dadurch kaum zu erwarten ist, ist mit einer Neudefinition der Spielregeln und der Auflösung obsolet gewordener Allianzen zu rechnen**.

Das alternative Szenario, General Musharraf könnte sich – allenfalls unter Beibehaltung seines militärischen Amtes – aus der Politik zurückziehen und die Zügel vollständig einer gewählten Regierung überlassen, erscheint hingegen mehr als unwahrscheinlich.

Wem gehört die Macht?

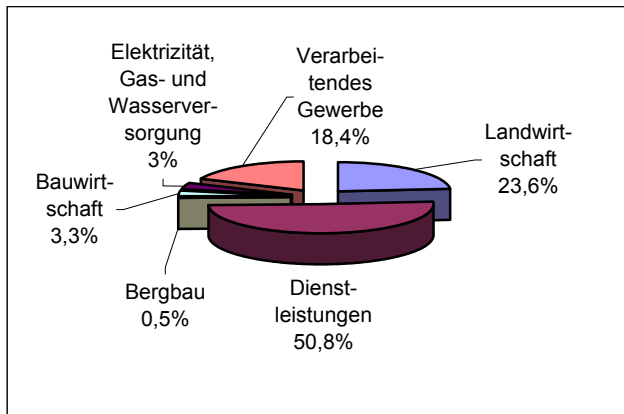
Bei der Analyse des Geflechts politischer und wirtschaftlicher Interessen bietet es sich an, vier große Akteursgruppen voneinander abzugrenzen: Die Wirtschaftsakteure, das Militär, politische Kräfte sowie ethnische Gruppen.

Wirtschaftsmacht: Große Landwirtschaft, große Industrie

Die Besitz- und damit auch Interessenstruktur der pakistanischen Wirtschaft ist von **Industriekonglomeraten** geprägt, die häufig in Familienbesitz sind und unterschiedlichste ökonomische Aktivitäten vereinigen. Gleichzeitig aber ist Pakistan nach wie vor stark **landwirtschaftlich** ge-

prägt: fast ein Viertel der Wirtschaftsleistung wird im Agrarbereich von etwa der Hälfte der arbeitenden Bevölkerung erwirtschaftet. Damit erscheint es sinnvoll, als gewichtige Interessen diejenigen der Industrie und der Großgrundbesitzer voneinander abzugrenzen, während eine Binnendifferenzierung einzelner Industriezweige angesichts der starken Verflechtungen innerhalb der Konglomerate wenig Erkenntnisgewinn erwarten lässt. Hinzu kommen die Interessen der am (insbesondere grenzüberschreitenden) Handel Beteiligten, die als Gruppe allerdings nur schwer von den Industriekonglomeraten abzugrenzen sind, und die der Großinvestoren aus dem Ausland.

Wirtschaftsleistung nach Sektoren und Branchen 2003



Die Agrarproduktion Pakistans konzentriert sich neben Getreide (hauptsächlich Weizen und Reis) auf Baumwolle und Zuckerrohr. Das Wirtschaftswachstum in diesem Bereich ist mit 4,1 Prozent im Jahr 2002/03 zwar nicht unbeträchtlich, bleibt aber deutlich hinter dem des verarbeitenden Gewerbes zurück.

Landwirtschaftliche Produktion 2002/03

Produkt	Jahresproduktion	Anteil am BIP
Weizen	19,7 Mio. t	3,4%
Baumwolle	10,0 Mio. Ballen	2,0%
Reis	4,8 Mio. t	1,3%
Zuckerrohr	53,4 Mio. t	1,0%

Mit der Betrachtung der politischen Relevanz des landwirtschaftlichen Sektors rückt die Rolle der ländlichen Produktionsverhältnisse in den Blick, die – insbesondere im nördlichen Sindh und südlichen Punjab – mit dem Begriff „**feudal**“ **nicht unangemessen** beschrieben sind. 40 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche Pakistans ist im Besitz von **Großgrundbesitzern**, die zudem den Großteil der ausgedehnten **Bewässerungssysteme** kontrollieren. Verschiedene zum Thema angestellte Studien bescheinigen dieser großflächigen Landwirtschaft dabei Ineffizienz und geringe Produktivität im Vergleich mit den zahlenmäßig dominierenden Klein- und Kleinstbetrieben (drei Viertel aller Betriebe bewirtschaften weniger als zwei Hektar), die aber kaum politische Einflussmöglichkeiten haben. Da diese „Feudalherren“ eine sehr **weitgehende Kontrolle** über ihre großenteils illiteraten und damit von unabhängiger Information abgeschnittenen **Land-**

arbeiter ausüben, fällt es ihnen hingegen leicht, sich nach dem Prinzip des englischen Mehrheitswahlrechts vergebene Sitze in der Nationalversammlung zu sichern und so unmittelbar politischen Einfluss auszuüben. Da dieser Einfluss natürlich um so größer ist, je stärker das Parlament in die politische Entscheidungsfindung einbezogen ist, findet man in **dieser sozial sehr konservativen Gruppe eine starke Präferenz für ein demokratisches System mit ziviler Regierung** und eine gewisse Distanz gegenüber dem politischen Gewicht des Militärs.

Die sich immer wieder aufdrängende, in der öffentlichen Diskussion allerdings weitgehend tabuisierte Frage einer umfassenden Landreform wird nahe liegender Weise von den Großgrundbesitzern mit großer Vorsicht betrachtet. Gleiches gilt für die Perspektive einer grundlegenden Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse und die Integration der benachteiligten Bevölkerungsmehrheit, da dies ihren Einfluss zurückdrängen könnte. Folglich ist von dieser Seite auch kaum Unterstützung für die Lösung der gewaltigen Probleme im Bildungsbereich und insbesondere zur Bekämpfung des Analphabetismus zu erwarten, der, mit regional starker Varianz, im Durchschnitt auf 46% geschätzt wird und wohl eines der größten Entwicklungshindernisse in Pakistan darstellt.

Das starke **Wirtschaftswachstum**, das Pakistan in den letzten Jahren verzeichnen konnte, ist im Wesentlichen der **Großindustrie** zu verdanken, die im Budgetjahr 2003/04 um 17,3 Prozent zulegte. Der wichtigste Zweig ist hierbei die Textilindustrie, die allein 9% zum BIP des Landes beiträgt. Hinzu kommen u.a. die Düngemittel-, Zucker-, Lebensmittel-, Zement- und Automobilindustrie.

Die Industriestruktur Pakistans ist **regional extrem ungleichmäßig**: den industriellen Zentren im Zentralpunjab und im Raum Karatschi/Hyderabad stehen kaum entwickelte ländliche Gebiete, insbesondere in Balutschistan, der Nordwest-Grenzprovinz (NWFP) und den nördlichen Bergregionen sowie in den durch Bewässerungswirtschaft geprägten Landstrichen am mittleren Indus gegenüber. Zudem ist sie durch eine **hohe Konzentration des Eigentums** geprägt, da ein großer Teil des Kapitals in den Händen einiger weniger Familien bzw. Fami-

liennetzwerke vereinigt ist. So ist sprichwörtlich von den 22 führenden Familien die Rede, unzweifelhaft ist aber jedenfalls die sehr überschaubare Anzahl ökonomisch mächtiger Netzwerke und ihre starke Diversifikation. Diese Netzwerke betätigen sich jeweils in unterschiedlichsten Bereichen. So ist beispielsweise die Sai-gol-Gruppe im Textilbereich ebenso aktiv wie im Bankwesen, unterhält aber gleichzeitig auch – neben vielen anderen – Fabriken der Zucker- und Zementindustrie und agiert im Energiesektor und der Motorenproduktion. Ähnlich ist auch die Struktur der anderen großen Konglomerate: Keines ist auf eine Sparte festgelegt, vielmehr halten sie ein diversifiziertes Portfolio aus unterschiedlichsten Bereichen. Mit dem Kapital wird dabei kaum gehandelt; es verbleibt zum allergrößten Teil in Familienbesitz.

Diese hochkonzentrierte Eigentumsstruktur führt in den **meisten Branchen zu einem hohen Grad an Monopolisierung bzw. Oligopolisierung, der auch die politische Interessenlage prägt und zu einer zeitweise stark protektionistischen Handelspolitik beigetragen hat.** So bekämpft derzeit die Automobilindustrie die Absenkung der Einfuhrzölle auf Fahrzeuge von 150 auf 50 Prozent.

Obwohl mit dem früheren Premierminister Nawaz Sharif in den neunziger Jahren zweimal ein Vertreter eines großen Industriellenclans auf demokratischem Wege ein politisches Spitzenamt erreichen konnte, lässt sich daraus keine Präferenz dieser gesellschaftlichen Gruppe für eine zivile Regierungsform ableiten. Ganz im Gegenteil **profitieren die Industriellen von engen Verbindungen zum Militär**, da sie im Windschatten von dessen politischem Einfluss Monopole und Privilegien pflegen können, ohne dass ihre persönlichen Beziehungsgeflechte sich einer Bedrohung von außen stellen müssten. Nachwirken mag hier auch die Erfahrung der siebziger Jahre, als es das Militär unter Zia ul-Haq war, das die sozialistisch angehauchte Nationalisierungspolitik der vorangegangenen Regierung Zulfikar Ali Bhuttos rückgängig machte und die besitzende Klasse in ihre alte komfortable Position zurückbrachte. Außerdem wissen die Fabrikanten zu schätzen, dass das **Militär eher wenig**

Interesse am Erstarren einer unabhängigen und somit potentiell auch politisch einflussreichen Gewerkschaftsbewegung hat.

Im Unterschied zur aus westlichen Gesellschaften gewohnten Konstellation ist somit **keine der beiden wichtigsten ökonomischen Interessengruppen wirtschafts- und gesellschaftspolitisch offen liberal.** Stattdessen setzen sie ihren politischen Einfluss häufig zur Sicherung von Monopolrenten ein und beeinflussen Zölle und Preiskontrollmaßnahmen. Kommt es zwischen den Gruppen oder beispielsweise zwischen unterschiedlichen Industrien zu Interessenkonflikten, so werden diese gewöhnlich gelöst, indem die durch eine politische Entscheidung oder Regelung benachteiligte Gruppe anderweitig und auf Kosten der Bevölkerung kompensiert wird. In diesem Kontext kann auch der Anstieg der indirekten Steuern auf Kosten der direkten Einkommensbesteuerung gesehen werden, der die wohlhabenderen Schichten begünstigt.

Etwas mehr Aufgeschlossenheit gegenüber einer liberalen Wirtschaftspolitik ist im Bereich des Handels festzustellen, da diesem insbesondere eine Öffnung der pakistanischen Märkte neue Entfaltungsmöglichkeiten bietet. Angesichts der starken Verwobenheit der Wirtschaftsinteressen über Branchen hinweg ist es allerdings kaum möglich, die Handel treibenden Gruppen eindeutig abzugrenzen. Vielmehr haben auch sie Teil am Kompromiss der einflussreichen Kräfte und treten nicht in offenen politischen Widerspruch zu den anderen Interessengruppen.

Militärische Macht: Mehr als Gewehrläufe

Neben Großgrundbesitzern, Industriellen und Handeltreibenden steht das **Militär als stärkster Akteur** auf der Bühne des pakistanischen **Wirtschaftsgeschehens.** Es kontrolliert **vier Stiftungen, von denen die beiden größten gleichzeitig die größten Wirtschaftsunternehmen des Landes sind,** und ist damit in den unterschiedlichsten Bereichen aktiv: in der Landwirtschaft ebenso wie beispielsweise in der Zement-, Zucker- und Düngemittelindustrie oder im Flugverkehr.

Die Militärstiftungen und ihre Aktivitäten

Fauji Foundation (Heer)	Army Welfare Trust (Heer)	Shaheen Foundation (Luftwaffe)	Bahria Foundation (Marine)
Zucker, Getreide, Gasgewinnung, Kunststoffe, Düngemittel, Zement u.a.	Landwirtschaft, Zucker, Zement, Pharmazie, Textil, Bankwesen u.a.	Linienflüge, Luftfracht, Flughäfen, Versicherungswesen, Fernsehen, Rundfunk u.a.	Bauwesen, Fischerei, Farben, Schifffahrt, Landwirtschaft u.a.

Diese mittlerweile Jahrzehnte alten Stiftungen – die Fauji Foundation wurde als erste im Jahre 1953 gegründet – gingen ursprünglich aus der Überlegung hervor, Militärangehörigen nach dem Ende ihrer aktiven Laufbahn materielle Absicherung und einen Wiedereinstieg in das zivile Leben zu ermöglichen. Diese primären Ziele verbanden sich mit der Überzeugung, das Militär sei dazu in der Lage, durch den Aufbau eigener Industrien der Wirtschaftsentwicklung Schwung zu verleihen. Bei aller Kritik an der Involviertheit des Militärs in politischen Angelegenheiten erfährt diese Intention bislang durchaus Zustimmung bei **großen Teilen der Bevölkerung, die das Militär nach wie vor als einzige reibungslos funktionierende Institution des Landes** betrachten. Infolge dieser günstigen Voraussetzungen entwickelte sich ein **gewaltiges Wirtschaftskonglomerat als materielle Basis Tausender ehemaliger Militärangehöriger**, dessen genaue Funktionsweise – ebenso wie der größte Teil der Militäraktivitäten in Pakistan – öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogen ist.

Es spricht allerdings **wenig dafür, dass es den militärischen Stiftungen gelingt, Gewinn zu erwirtschaften** und so die Finanzierung des Militärs vom staatlichen Budget teilweise unabhängig zu machen. Umgekehrt ist vielmehr davon auszugehen, dass **im Rahmen des Verteidigungshaushaltes** – dessen einzelne Posten der Öffentlichkeit nicht bekannt gemacht werden – **Verluste der Armeefirmen ausgeglichen** werden. Hinzu kommen indirekte Subventionen großen Ausmaßes: von der kostenfreien Nutzung militärischer Infrastruktur bis zur Abwälzung von Verwaltungsaufgaben genießen die Armeeeorganisationen verschiedenste Privilegien, die ihnen am Markt unmittelbar Vorteile verschaffen.

Trotz mangelnder Profitabilität haben die wirtschaftlichen Aktivitäten für das Militär viele Vorteile. Zum einen ermöglichen sie es insbesondere den höheren Dienstgraden, sich nach ihrem Aus-

scheiden aus der Armee lukrative Versorgungsstellen und andere materielle Vorteile zu sichern – so war zeitweise mit Beförderungen die Überschreibung von Land aus Militärbesitz zur privaten Nutzung verbunden. Zum anderen aber stabilisieren sie auch den politischen und gesellschaftlichen Einfluss des Militärs – bis dahin, dass über die gezielte Verteilung von Werbegeldern steuernd auf die Berichterstattung in den Medien eingewirkt werden kann, ohne offen zum Mittel der Zensur greifen zu müssen. All dies führt dazu, dass die Sicherung ihrer ökonomischen Stellung ein wesentliches politisches Interesse der Streitkräfte geworden ist, das sie auch in Zeiten ziviler Regierungen zu wahren wissen.

Zu den Stiftungen tritt ein weiterer Zweig ökonomischer Aktivität des Militärs hinzu: Im Bereich des Transportwesens hat sich die 1978 zunächst für Militärbedürfnisse gegründete National Logistic Cell (NLC) zu einem Riesen des Geschäfts entwickelt, und die ebenfalls von der Armee kontrollierte, profitorientiert arbeitende Frontier Works Organization (FWO) sichert sich einen Großteil der öffentlichen Aufträge im Straßenbau.

Dennoch ist festzuhalten, dass **trotz der immensen Wirtschaftsaktivität das Hauptinteresse des Militärs nach wie vor auf sein „Kerngeschäft“, die innere und äußere Sicherheit, ergänzt durch die Kontrolle oder unmittelbare Ausübung politischer Macht, gerichtet ist**. Schon bald nach der Gründung Pakistans begann das Militär, ein Selbstverständnis als politischer Akteur zu entwickeln, und spätestens seit der Machtübernahme durch General Ayub Khan im Jahr 1958 ist im pakistanischen öffentlichen Bewusstsein verankert, dass jede Politik, die den Militärinteressen zuwiderläuft, unmittelbar zu einem Putsch und – wie z.B. unter dem Regime Zia ul-Haq 1977-88 – zu brutaler Repression führen kann. Die Stellung der Generalität als

mächtige Kontrollinstanz hinter jeder möglichen zivilen Regierung wurde besonders deutlich angesichts der zurückhaltenden Politik der wechselnden Regierungen Benazir Bhutto und Nawaz Sharif in den 1990er Jahren.

Es erscheint damit mehr als verständlich, dass **das Militär wenig Sympathien für das mögliche Aufkommen starker und unabhängiger politischer Kräfte hegt**, die seine eigene Machtstellung gefährden könnten. Das innerhalb der Politikerkaste weit verbreitete Verständnis von politischem Einfluss als Vehikel zur Stärkung materieller Eigeninteressen, das sich im Verhalten der Großgrundbesitzer im Parlament ebenso ausdrückt wie in den Korruptionsskandalen der letzten zivilen Regierungen, liegt damit im Interesse des Militärs, denn es hält die demokratischen Parteien erpressbar. Als Premierminister Nawaz Sharif, der zu Beginn seiner Karriere massiv durch die Armee protegiert worden war, im Jahre 1999 fälschlicherweise glaubte, die Konfrontation mit dem Generalstab wagen zu können, wurde seine Entfernung durch den Putschgeneral und heutigen Präsidenten Musharraf dadurch massiv erleichtert, dass der Machtwechsel sich im In- wie im Ausland als Form der Korruptionsbekämpfung verkaufen ließ. Bis heute leben die ehemaligen Premierminister Benazir Bhutto und Nawaz Sharif aufgrund von Korruptionsvorwürfen im Exil; der Ehemann von Benazir Bhutto verbüßt derzeit sogar in einem pakistanischen Gefängnis eine Haftstrafe.

Obwohl das Maß an Interessenverquickung und Korruption im Umfeld des Militärs mit Sicherheit nicht geringer ist als in der zivilen Politik, wird dies doch in der breiten pakistanischen Öffentlichkeit bisher nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert. Dies gilt insbesondere für Teile der gebildeteren Schichten außerhalb der von den großen Parteien protegierten Elite, die im Militär einen Garanten für ihre modernen gesellschaftlichen Vorstellungen sehen und den Einfluss islamistischer oder nationalistischer Gruppen fürchten, die in wirklich freien Wahlen von der ländlichen Bevölkerungsmehrheit eventuell auf den Schild gehoben werden könnten. Für Angehörige der unteren Schichten, denen der Zugang zu höherer Bildung meist schon allein aufgrund mangelnder finanzieller Mittel verwehrt bleibt, bietet das Militär ferner oft die einzige Möglich-

keit für einen sozialen Aufstiegs und lockt – auch in den unteren Rängen – zumindest mit der Perspektive einer gesicherten Existenz. Und schließlich haben es die Generäle bisher immer verstanden, an der Notwendigkeit einer starken Armee zur Landesverteidigung und Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit keinen Zweifel aufkommen zu lassen. Eine wichtige Rolle haben hier bisher selbstredend die allgegenwärtigen **Spannungen mit dem indischen Nachbarn gespielt, an deren Beilegung die Militärführung daher in der Vergangenheit auch wenig Interesse gezeigt hat**.

Ethnisch ist das Militär traditionell von Nordpunjabis und Paschtunen dominiert, womit sich neben den agrarisch und industriell geprägten Regionen eine dritte, militärisch geprägte, funktional abgrenzen lässt.

Wahlmacht: Die politischen Parteien

Im Rahmen der beschriebenen Machtkonstellation aus ökonomischem und militärischem Establishment entfaltet sich das Mit- und Gegenüber der auf der politischen Bühne aktiven Parteien. Es überrascht wenig, dass die **aus westlichen Demokratien bekannte Aufteilung des Spektrums in einen „linken“ und einen konservativen Block** auf die pakistanischen Verhältnisse **kaum anwendbar** ist. Vielmehr **repräsentieren die beiden großen, zur Zeit in sich gespaltenen, Parteien die regierende Elite, während die verschiedenen thematisch oder ethnisch orientierten Parteien weit davon entfernt sind, auf Bundesebene Mehrheiten hinter sich zu vereinen**.

Pakistans traditionell große Parteien, die Pakistan Muslim League (PML) und die Pakistan People's Party (PPP), **unterscheiden sich inhaltlich sowie hinsichtlich ihrer Mitgliederstruktur und sozialen Basis nur wenig**. Die Clans der besitzenden Klasse achten darauf, in beiden Parteien hinreichend vertreten zu sein, um auch bei einem Wechsel der Parlamentsmehrheiten ihre Interessen wahren zu können.

Dennoch lassen sich bei näherem Hinsehen gewisse Unterschiede ausmachen. So stehen der PPP in besonderer Weise die Großgrundbesitzer nahe und es war die von ihr gestellte Regierung

Zulfikar Ali Bhutto in den 1970er Jahren, die den staatssozialistisch angehauchten Versuch einer weitgehenden Nationalisierung der Industrie unternahm. Die Partei hat eine starke Basis im ländlichen Sindh, wo sie sich bei Wahlen auf Provinzebene gerne auch in das Gewand einer nationalistisch gefärbten Regionalpartei hüllt, ohne dass sich dies allerdings in der politischen Praxis besonders auswirken würde. Die PML, Partei des Staatsgründers Mohammad Ali Jinnah, hat ihre Basis dagegen unter der städtischen Bevölkerung des Zentralpunjab, der auch ein Großteil der Industriellenfamilien entstammt, so dass die PML (eher als die PPP) tendenziell als die Partei der Großindustrie gelten kann. Eine gewisse Nähe zum Militär ergab sich, als die Generäle in der PML ein Gegengewicht zur PPP stärken wollten, die unter Z.A. Bhutto aus ihrer Sicht zu selbständig und linkslastig geworden war. Mit der Absetzung des PML-Premierministers Nawaz Sharif 1999 wandte sich allerdings ein Teil der Partei wieder vom Militär ab. Diese „Nawaz-Gruppe“ oder PML (N) arbeitet zur Zeit relativ eng mit der PPP in der oppositionellen Alliance for the Restoration of Democracy (ARD) zusammen, während **die größere „Qaid-e-Azam-Gruppe“ (die PML (Q)) seit den Parlamentswahlen 2002 die parlamentarische Basis des Präsidenten Musharraf bildet.**

Die großen Gewinner der Parlamentswahlen im Herbst 2002 mit einem auf elf Prozent mehr als verdoppelten Stimmenanteil waren allerdings **die erstmals zu einer Allianz, der Muttahida Majlis-e-Amal (MMA), geeinten islamisch-religiösen Parteien.** Sie haben ihre regionale Basis insbesondere in der NWFP, wo sie seit den letzten Wahlen auch die Provinzregierung stellen; in Balutschistan gelang es ihnen immerhin, eine Regierungsbeteiligung zu erreichen. Der Erfolg ist vor allem auf das große Reservoir von geschickt umworbenen Protestwählern in diesen traditionell sehr konservativ orientierten Regionen zurückzuführen, die dem amerikafreundlichen Kurs der Regierung im Kontext des Afghanistan-Krieges eine Absage erteilte und die „etablierten“ Oppositionsparteien wegen ihres Versagens in der Entwicklung überzeugender Konzepte, insbesondere zur Bekämpfung der grassierenden Armut bestrafte. Mit einer wirklichen **Hinwendung zur Religion mit dem Ziel**

einer fortschreitenden Islamisierung von Staat und Gesellschaft hat dies mithin wenig zu tun und außerhalb dieser Randregionen dürfte der politische Islam auch in Zukunft kaum mehrheitsfähig werden.

Auch wenn die religiösen Parteien dem Militär zur Zeit vorwerfen, sich zu sehr US-amerikanischen Interessen unterzuordnen, wissen sie auch dessen Vorzüge zu schätzen, wenn es um die Verhinderung einer allzu freizügigen Öffnung der Gesellschaft geht. Umgekehrt bietet sich für das Militär die Möglichkeit, durch gelassenes Tolerieren der Religiösen seine „demokratische“ Gesinnung unter Beweis zu stellen.

Insgesamt geben sich die in der MMA vereinigten Parteien weitgehend moderat, was durch die Notwendigkeit, in der NWFP praktische Regierungsarbeit leisten zu müssen, noch verstärkt wird. Anders als PPP und PML repräsentieren sie dabei **nicht unmittelbar** die Interessen der herrschenden Elite, sondern **stützen sich vor allem auf ein Wählerpotenzial unter der ländlichen Bevölkerung und der städtischen Händler- und Handwerkerschicht.** Dennoch sind sie der Elite durch das Einstreichen von Geldspenden aus der Industrie und durch gute Beziehungen zu Großgrundbesitzern und traditionellen Führern aber in einer **Wärme verbunden, die sich auf ihr revolutionäres Potenzial nicht eben förderlich auswirkt.**

Die vierte wichtige Partei auf der politischen Bühne ist das Muttahida Qaumi Movement (MQM), die **Partei der ursprünglich aus Nordindien eingewanderten und nun hauptsächlich im Raum Karachi angesiedelten Urdu sprechenden Mohajir.** Nachdem es lange die Funktion eines Züngleins an der politischen Waage spielen konnte, hat es sich mittlerweile durch den separatistischen Kurs, den Ruf der Unzuverlässigkeit und durch die Militanz seiner Anhänger dieser Funktion weitgehend beraubt. Ökonomisch vertritt das MQM heute vor allem die Interessen der weniger Erfolgreichen, oft Arbeitslosen, unter den vergleichsweise gut ausgebildeten Mohajir.

Neben diesen wichtigen Parteien und Allianzen gibt es weiterhin noch **diverse ethnisch orientierte Parteien, die allerdings in der nationalen Politik zur Zeit kaum eine Rolle spielen.**

Schattenmacht: Die Bürokratie

„Unterhalb“ der Akteure auf der politischen Bühne kommt – wie oft in Ländern mit einer relativ hohen Volatilität des politischen Personals – der Ebene der Verwaltung eine wichtige Schlüsselposition zu. Gewöhnlich weit länger und sicherer im Sattel sitzend als die politischen Vorgesetzten und mit der entsprechenden Erfahrung ausgestattet, vermögen diese „Bürokraten“ die **Entscheidungsprozesse wesentlich mitzugestalten**. Ihr Interesse gilt dabei oft der Sicherung ihrer Stellung und der damit verbundenen Möglichkeit, diese in klingende Münze umzuwandeln. Am angenehmsten sind dieser Gruppe somit Verhältnisse, in denen die ihnen vorgesetzten Politiker zu schwach und zu kurzfristig im Amt sind, um ihre Stellung angreifen zu können.

Gleichzeitig aber sind große Teile der Bürokratie dem Militär nicht grundsätzlich abgeneigt, da dessen Angehörige nicht nur eine ähnlich hierarchische Denkweise pflegen, sondern oft auch derselben Gesellschaftsschicht entstammen oder sogar die gleichen Bildungseinrichtungen durchlaufen haben. Der **gegenwärtige Status quo häufig wechselnder Spitzenpolitiker im Schatten eines starken Militärs kann sich somit der wohlwollenden Unterstützung durch die Bürokraten sicher sein**.

Trotz einer strikten Quotenregelung erleichtert das im Durchschnitt bessere Bildungsniveau es insbesondere Punjabis und Mohajirs sowie in letzter Zeit auch Paschtunen, in der Verwaltung Karriere zu machen.

Traditionelle Macht: Clanstrukturen und ethnische Gruppierungen

Am Rande der etablierten Strukturen des pakistanischen Machtgefüges steht mit den **Clanchefs der Stammesgebiete in der NWFP und in Balutschistan** eine weitere Gruppe. Sie genießen **fast völlige Autonomie gegenüber dem Staat** und haben **innerhalb ihrer Territorien nahezu absolute Regierungsgewalt über eine praktisch kompromisslos loyale und von freier Information fast vollständig isolierte und somit leicht manipulierbare Bevölkerung**, die in ihrer Gesamtzahl in die Millionen geht. Es sind diese **fast**

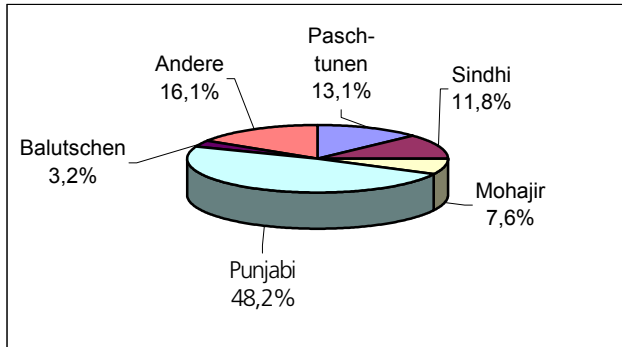
unkontrollierbaren Gebiete, die im Verdacht stehen, den **afghanischen Taliban als Rekrutierungs- und Rückzugsraum** gedient zu haben und – überwiegend ausländischen – **Kämpfern gegen die US-Besatzung in Afghanistan oder gar im Irak Zuflucht zu gewähren**. Die **Jagd nach Usama bin Ladin konzentriert sich auf diese Region**.

Politisch verfolgen die Clanchefs ihre eigenen – oft auch ökonomischen – Interessen, sind aber häufig untereinander verfeindet und somit bisher nicht in der Lage, gemeinsam als eine unabhängige politische Kraft aufzutreten. Stattdessen versuchen sie, ihr politisches Gewicht **individuell mit dem Ziel günstiger Deals mit der Regierung** in die Waagschale zu werfen, was natürlich zu einer gewissen Präferenz für die demokratische Regierungsform führt, die solche Kompromisse erleichtert. So hat in den vergangenen Monaten unter dem Banner der Terrorismusbekämpfung erstmals in der Geschichte des Landes pakistanisches Militär gegen den Willen der örtlichen Clanchefs Operationen in einem der Stammesgebiete durchgeführt. Eine demokratisch gewählte Regierung wäre wahrscheinlich eher als General Musharraf willens gewesen, auf dem Verhandlungsweg nach einer Lösung zu suchen, bei der beide Seiten gewonnen hätten. Gleichzeitig aber beziehen die **Clanchefs ihre lokale Macht aus der Erhaltung des Status quo**, so dass auch bei dieser, sozial überaus konservativen Gruppe politische Umwälzungen größeren Ausmaßes kaum Unterstützung finden würden.

Im Blick auf die ethnische Vielfalt der Bevölkerung war der pakistanische Staat stets bemüht, politischen Einfluss ebenso wie finanzielle Ströme streng nach dem jeweiligen Anteil an der Gesamtbevölkerung auf die Provinzen zu verteilen. Dies gelingt allerdings nur sehr unvollkommen angesichts der **Dominanz der Punjabis, die nicht nur nahezu die Hälfte aller Pakistanis ausmachen**, sondern zudem (nicht zuletzt aufgrund der Quotenregelung) **in der Verwaltung und insbesondere in den Streitkräften, also den beiden nicht gewählten Machtzentren des Landes, stark überrepräsentiert sind**. Auch wenn es seit einigen Jahren den Paschtunen mehr und mehr gelingt, in diesen Bereichen ebenfalls eine starke Position zu erreichen, so bleiben vorwie-

gend Sindhis und andere kleinere Volksgruppen vor allem des Punjabs und der nördlichen Bergregionen weitgehend außen vor, wenn es um die Besetzung von Schlüsselpositionen geht.

Ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung



Auf der zentralstaatlicher Ebene sind lediglich die Mohajirs politisch in besonderer Weise repräsentiert, die nach wie vor die MQM dominieren. Die anderen Volksgruppen sind nicht eindeutig bestimmten Parteien zuzuordnen; sie treten allerdings in Form der Repräsentanten „ihrer“ jeweiligen Provinzen in der Hauptstadt in Erscheinung, insbesondere, wenn es um die Aushandlung der Verteilung der föderalen Finanzzuweisungen geht.

Die **politische Sprengkraft der ethnischen Unterschiede ist im Moment als eher gering einzuschätzen**, unter anderem, da entsprechende politisch zündende Themen derzeit weitgehend fehlen. Eine Ausnahme bildet allerdings das geplante Kalabagh-Staudammprojekt, das vom Punjab (und der Zentralregierung) favorisiert, von den anderen Provinzen aber mit dem Argu-

ment abgelehnt wird, dass es einzig der Urbarmachung der – größtenteils in militärischer Hand befindlichen – Steppengebiete im westlichen Punjab dienen, die anderen Provinzen aber wertvoller Wasseranteile berauben und im Falle NWFPs gar fruchtbare Ländereien unter Wasser setzen würde.

Ferner haben sich die Strukturen des autoritär denkenden und gleichzeitig einseitig durch Punjabis dominierten Militärs wenig verändert, seit sie 1971 mit zur Abspaltung Ostpakistans, des heutigen Bangladesch, führten und es ist unbestreitbar, dass **Pakistan heute demographisch, ökonomisch, militärisch und administrativ weitgehend „punjabisiert“ ist.**

Die immer wieder einmal aufkommenden Ideen beispielsweise eines unabhängigen Sindh oder eines „Paschtunistan“, das neben der NWFP auch die paschtunischen Landstriche Afghanistans einschließen sollte, schwelen derweil im Untergrund. Sollten sie eines Tages wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden, könnten sie zu Selbstläufern werden und eine massive Dezentralisierung der Machtverhältnisse erzwingen oder gar zu neuen Sezessionen führen. Dass sie zur Zeit wenig Konjunktur haben, hängt im Falle der Paschtunen auch mit der desolaten Lage in Afghanistan zusammen, die Vereinigungsbestrebungen momentan wenig attraktiv erscheinen lässt. Eine **ausgleichende Politik der Zentrale sollte damit in der Lage sein, diese latent vorhandenen separatistischen Kräfte zu kontrollieren.**

Aktuelle Prozesse und Perspektiven

Wirtschaftliche Öffnung und Wirtschaftswachstum

Die **Öffnung der pakistanischen Märkte**, die sich in den gegenwärtigen Monaten aufgrund des Auslaufens des Multi-Fibre-Agreement zum Jahresende, den Regeln der WTO und der geplanten südasiatische Freihandelszone SAFTA mit besonderem Tempo vollzieht, wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch eine **gewisse Öff-**

nung und stärker „unternehmerische“ Ausrichtung der bisher an Oligopolstrukturen ausgerichteten pakistanischen Industriekonglomerate erzwingen. Auch wenn derzeit von allen Seiten versichert wird, man sei auf Konkurrenz und Freihandel gut vorbereitet, spricht der gleichzeitige laute Protest der Automobilindustrie gegen die Senkung der Importzölle momentan noch eine etwas andere Sprache. Indem Pakistans Wirtschaft offener und für ausländische Investo-

ren attraktiver wird, kann von dieser Seite neuer Konkurrenzdruck entstehen, der einen Konsolidierungs- und Entflechtungsprozess nach sich ziehen könnte. Die zu erwartenden Gewinne aus dem Freihandel, die sich insbesondere auch die Handels- und Industrie-Elite erhofft, scheinen allerdings zur Zeit schwerer zu wiegen als die entsprechenden Bedenken, so dass die Öffnung aktiv vorangetrieben wird.

Sollte diese Öffnung in eine funktionierende südasiatische Freihandelszone mit gleichzeitiger Normalisierung der Handelsbeziehungen zu Indien münden, ist **zumindest im Unternehmenssektor** in den nächsten Jahren von dieser Seite ein **Modernisierungsschub zu erwarten, der eine Neuausrichtung der Machtbalance erforderlich machen würde**. Zur Zeit geht noch ein Viertel der pakistanischen Exporte in die Vereinigten Staaten, dem mit Abstand wichtigsten Handelspartner, während der mit dem großen Nachbarn Indien abgewickelte Handel fast vernachlässigbar ist.

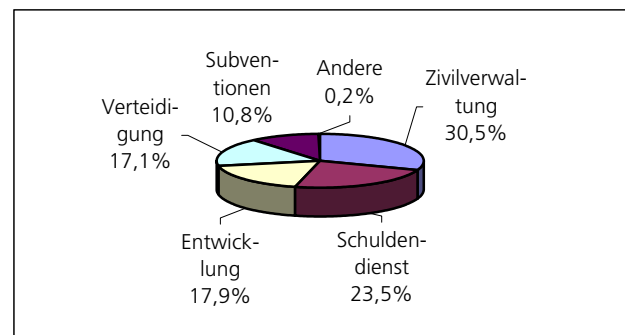
Im günstigen Falle bewirken die Öffnung der Märkte und die Verbesserung der Beziehungen zu den südasiatischen Nachbarn eine Fortsetzung des zur Zeit starken Wirtschaftswachstums unter Auflösung der Oligopolstrukturen. Bei entsprechender politischer Unterstützung würde dies in **absehbarer Zeit eine breitere Verteilung des Wohlstandszuwachses** nach sich ziehen, die auch die **ärmeren Schichten auf breiter Front erfassen** und die **Basis für eine Lösung der Landbevölkerung aus ihrer Abhängigkeit von den Großgrundbesitzern** liefern würde.

Soziale Bruchlinien und andere Konfliktpotenziale

Bisher **profitieren vom dynamischen Wirtschaftswachstums der letzten Jahre im Wesentlichen die wohlhabenden Schichten**. Gelingt es nicht, einem *trickle down* der hinzugewonnenen Mittel den Weg zu bahnen, **verschärfen sich die gesellschaftlichen Gegensätze** und es besteht die Möglichkeit, dass die breite Bevölkerung beginnt, ihren Teil des größeren Kuchens einzufordern, entweder gewaltsam oder auch nur mit dem Stimmzettel. Die Wahlniederlage der ökonomisch sehr erfolgreichen indischen Regierung

im Frühjahr 2004 – unter dem Vorwurf, nicht genug für die unterprivilegierten Schichten getan zu haben – scheint bei der pakistanischen Führung daher eine Hinwendung zu einer **aktiveren Binnenentwicklungspolitik** ausgelöst zu haben, die wohl in erster Linie als **Besänftigung der Benachteiligten** zu verstehen ist. Kennzeichnend hierfür ist, dass der Entwicklungsetat im Haushalt 2004/05 erstmals in der Geschichte des Landes den Militäretat übersteigt – eine Entwicklung, die vor allem frei werdenden Mittel aufgrund der deutlich gesunkenen Schuldenlast zu verdanken ist.

Haushaltszusammensetzung 2004/2005



Eine solche Politik der Armutsbekämpfung und Entwicklung birgt allerdings ebenfalls Risiken für die herrschende Klasse, denn mit steigendem Wohlstand in der breiten Bevölkerung dürfte sich der beginnende Aufholprozess Pakistans im Bildungsbereich zwangsläufig beschleunigen und so eine breitere gebildete Schicht erzeugen, von der ebenfalls zu erwarten wäre, dass sie politische Mitsprache einfordert. **Dieser Prozess lässt sich für die herrschende Elite nur zu Nutzen machen, wenn es gelingt, breitere Gruppen in den „ehernen Kompromiss“ einzubeziehen**. Allerdings ist dies ein lang andauernder Prozess, der der Oberschicht Zeit zur Anpassung lässt.

Ebenfalls erst langfristig wirksam ist die **sehr dynamische Bevölkerungsentwicklung** Pakistans. Die Gesamtbevölkerung Pakistans, die erst im Jahr 1987 die 100-Millionen-Marke überschritten hat, liegt heute bei fast 150 Millionen, wobei sich die Wachstumsrate allerdings in den letzten zwanzig Jahren von fast drei auf unter zwei Prozent reduziert hat. Auch dieser Prozess erzwingt eine konstruktive Herangehensweise an die Frage der inneren Entwicklung.

Nur der ernsthafte Versuch, eine weitere Vergrößerung der sozialen Spaltung zu verhindern, breitere Schichten an Bildung und Wohlstand teilhaben zu lassen und so auch das Bevölkerungswachstum unter Kontrolle zu bekommen, kann ein Szenario verhindern, in dem eine stark wachsende arme Bevölkerung, die trotz besserer Bildung kaum Wohlstandsperspektiven sieht, sich anschickt, die Festungen des Establishments in der einen oder anderen Weise zu schleifen. Eine möglicherweise aus diesem Unruhepotenzial heraus resultierende bürgerkriegsartige Auseinandersetzung würde sich sicherlich nicht entlang politisch-ideologischer Trennlinien entwickeln, sondern entlang sozialer Brüche, die sich gegebenenfalls mit religiösen oder regionalen Friktionen verbinden würden.

Dass solch eine **religiös motivierte Gewalt eine reale Option ist**, zeigt sich immer wieder an Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten vor allem im Raum Karachi, auch wenn es sich dabei zumeist um eng begrenzte und politisch instrumentalisierte Ausbrüche handelt. Eine religiöse Kanalisierung des Protestpotenzials könnte sich natürlich auch auf demokratischem Wege über den Wahlsieg einer islamistischen Partei entladen; es ist aber zu bezweifeln, ob dann der derzeit von der MMA propagierte „türkische Weg“ einer demokratisch-rechtsstaatlichen, moderaten Islamisierung die Folge wäre. Vor der historischen Erfahrung des Landes ist eher zu erwarten, dass das Militär gewaltsam versuchen würde, die herrschende Ordnung zu verteidigen suchen würde, und es wäre der Weg in den Bürgerkrieg geebnet.

Eine alternative Bruchlinie stellen – gerade beim Scheitern jeglicher Dezentralisierungsbemü-

hungen – **ethnische Spannungen** dar, die sich wahrscheinlich an der zumindest in den südlichen Provinzen stark empfundenen Vormachtstellung der Punjabis festmachen würden. Würde die – ohnehin überproportional von Punjabis besetzte – Armee dann versuchen, Ruhe und Ordnung im Land gewaltsam zu erzwingen, könnten separatistische Bestrebungen schnell zu einer Bedrohung des Landes anwachsen. Ähnlich war die Situation zu Beginn der siebziger Jahre, als eine zentralistisch denkende Armeeführung letztlich die Abspaltung Ostpakistans, des heutigen Bangladesch, auslöste. Einen Kristallisationspunkt separatistischer Tendenzen könnte, bei paralleler Entwicklung in Afghanistan, auch ein Wiedererstarken des Paschtunistan-Gedankens sein.

Außenpolitischer Wandel

Außenpolitisch hat Pakistan durch die führende Beteiligung im Kampf gegen den Terror und das Tauwetter in den Beziehungen mit Indien eine **Aufwertung erfahren, die sich insbesondere im neu definierten Verhältnis zu den USA niederschlägt**. Der Beginn von Antiterroroperationen in den quasi-autonomen und als Rückzugsgebiet militanter Islamisten geltenden Stammesgebieten entlang der afghanischen Grenze verschaffte dem Militär fast unverhofft eine neue Legitimationsbasis, die auch die zur Zeit zu beobachtende **größere Flexibilität in den Verhandlungen um Kaschmir ermöglichte, wo derzeit zum ersten Mal seit vielen Jahren eine dauerhafte Einigung und die Normalisierung der Beziehungen mit Indien möglich scheint**.

Ausblick: Fortbestand der alten Elite?

Der **Schlüssel zu einer Veränderung der Machtverhältnisse liegt**, darin sind sich die Beobachter der Szene weitgehend einig, **in einer Zurückdrängung des Militärs und damit auch der traditionellen Eliten aus Politik und Wirtschaft**. Veränderungsprozesse, denen das Land unterworfen ist, müssen also daraufhin untersucht werden, ob sie das Entstehen neuer Eliten be-

wirken können, die mit den alten nicht in neue Kompromisse, sondern in einen echten Wettbewerb eintreten würden.

Werden die seit 2001 eingeleiteten **Dezentralisierungsmaßnahmen – insbesondere die Schaffung einer lokalen Verwaltungsebene** – weiter vorangetrieben und durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen für das dafür notwendige

Personal flankiert, wird dies neben einer Stärkung demokratischer Mechanismen mittelfristig zum Entstehen funktionierender Institutionen für den Ausgleich regionaler Konflikte führen. Zudem ginge mit dem **Wachsen einer wirtschaftlich abgesicherten Mittelschicht zweifellos das Entstehen neuer politischer Eliten** einher. Es sind diese, bisher nur in Ansätzen vorhandenen, Kräfte, die über das Potenzial verfügen, mit ihrem Anspruch auf Mitbestimmung in einem demokratischen Rahmen letztlich die Vorherrschaft des Militärs zu beenden und eine zivile Gesellschaftsordnung zu etablieren.

Eine der **Herausforderungen für das bisherige Kräftegleichgewicht liegt im Verhältnis zu den USA**. Während auf der einen Seite die entschlossene Kooperation mit der amerikanischen Regierung die internationale Isolation des Militärregimes beendet und den gegenwärtigen Wirtschaftsaufschwung erst möglich gemacht sowie der Armee zudem mit der Terrorbekämpfung eine neue, unverhoffte *raison d'être* geliefert hat, wurde auf der anderen Seite eine zunehmende Entfremdung zwischen Amerika-freundlicher Regierung und Amerika-kritischer Bevölkerung in Kauf genommen, die in einigen, von der islamischen Opposition geschickt genutzten, öffentlichen Demonstrationen gipfelt.

Das wiederum **könnte zum Bruch zwischen der Armee und den ihr unter anderem aufgrund der harten Haltung in der Kaschmir-Frage zugelegten islamischen Kräften** führen, die dann von der Armee nicht mehr wie bisher eingebunden und benutzt werden könnten, sondern eingedämmt werden müssten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Armee, wie es derzeit scheint, in der Kaschmir-Frage zu echten Kompromissen mit Indien bereit ist und so einen wesentlichen Teil ihrer bisherigen Legitimationsbasis in Frage stellt. Allerdings sind die **religiösen Parteien bisher weder stark noch einig genug, als dass von dieser Seite kurzfristig mit einer grundsätzlichen Umwälzung der politischen Verhältnisse zu rechnen wäre**. Eher steht zu erwarten, dass die zwar erfolgreiche, aber nur mühsam zusammengeschmiedete Allianz der MMA unter dezenter Mithilfe des militärischen Geheimdienstes wieder in ihre Einzelteile zerfällt und der politische Islam wieder in die Bedeutungslosigkeit zurückgleitet, aus der er erst in den letzten Jahren aufgestiegen ist.

Darüber hinaus haben einige führende Politiker der MMA selbst ihre Unterstützung der Entspannungspolitik bekundet, da dies die Gefahr eines direkten Eingreifens der USA zu bannen scheint. **Einer politischen Versöhnung mit Indien steht demnach zur Zeit kaum eine einflussreiche Gruppe im Wege**, und wenn die Pragmatiker in dieser Frage die Oberhand über die in den meisten politischen Lagern ebenfalls vertretenen Ideologen gewinnen, kann dies für die Nutzung und Weiterentwicklung des ökonomischen Potenzials des Landes nur förderlich sein. Die damit wachsende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften dürfte dann längerfristig auch die Entstehung einer neuen, jungen, gut bezahlten Bildungselite nach sich ziehen, die eines Tages entsprechend dem bereits beschriebenen, ersten Szenario die Machtverteilung im Staate in Frage stellen dürfte.

Ob umgekehrt in einem von Frieden und Kooperation geprägten, prosperierenden südasiatischen Wirtschaftsraum die Aufgabe der Bekämpfung des Terrorismus ausreichen wird, um weiterhin einen Verteidigungshaushalt von fast einem Viertel der verfügbaren öffentlichen Mittel politisch zu rechtfertigen, könnte damit zu einer Frage werden, die tatsächlich der kaum eingeschränkten Macht der Streitkräfte in Pakistan an die Wurzel geht.

Kurzfristig steht in der politischen Debatte jedoch das **Problem der „Uniform“** im Vordergrund, also die Frage, ob Präsident Musharraf innerhalb der vom Parlament akzeptierten Frist bis zum Ende des Jahres als Generalstabschef zurücktreten – also die Uniform ablegen – wird. Die aus seiner Sicht wichtigste Voraussetzung dafür ist, dass er bis dahin **um die PML (Q) eine ausreichend stabile parlamentarische Basis aufbauen kann, mit der er ungefährdet weiter regieren kann**. Ein wichtiger Test dafür lag in der Installation seines Favoriten, des bisherigen Finanzministers Shaukat Aziz, im August als neuem Premierminister.

Mit dem Rücktritt von Premierminister Mir Zafarullah Khan Jamali Ende Juni 2004 – das Kabinett blieb vollständig im Amt – wurde der Installationsprozess von Shaukat Aziz in Gang gesetzt, der zuvor zwar Mitglied des Senats (der „Provinzenkammer“), nicht aber der Nationalversammlung war, was jedoch eine Vorausset-

zung für die Wahl zum Premierminister ist. Für eine Übergangsperiode wurde deshalb Chaudhry Shujaat Hussain, der Vorsitzende der Regierungspartei PML (Q) zum Premierminister gewählt, während sich der designierte Shaukat Aziz in den Ende August durchgeführten Nachwahlen um gleich zwei vakante Parlamentssitze bewarb, die er beide mit gewaltiger Mehrheit gewann. Der Ausgang der Wahlen zu seinen Gunsten galt bereits vorab in beiden Fällen als sicher.

Hinzu kam die unter direktem Einfluss Musharrafs herbeigeführte Vereinigung von fünf Fraktionen der PML – unter Ausschluss der Nawaz-Gruppe – mit zwei kleineren Parteien, der Millat Party und der Sindh National Alliance, sowie die Wiedervereinigung von zwei Fraktionen der PPP – ohne die Gruppe um Benazir Bhutto –, beides Entwicklungen, die Musharrafs parlamentarische Basis stärken. Hier deutet sich an, dass **bei Fortsetzung der Demokratisierung das Militär nach wie vor die tonangebende Rolle spielt**, und eine weitreichende Kontrolle der parlamentarischen Opposition durch die Geheimdienste die Rückkehr der alten politischen Führer Benazir Bhutto und Nawaz Sharif zu verhindern sucht.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist das **wahrscheinlichste Zukunftsszenario, dass der aktuelle Kompromiss der politischen und ökonomischen Eliten bis auf Weiteres fortgeschrieben und bei Bedarf immer wieder neu justiert wird**. Bei anhaltend günstiger Wirtschaftsentwicklung böte sich sogar die Möglichkeit, die unter den einflussreichen Gruppen verteilten Pfründe ein wenig zu vergrößern und

eventuelle Unzufriedenheiten großzügig abzufinden, was eine zusätzlich stabilisierende Wirkung hätte. Nur eine allzu unflexible oder ideologische Politik, die in Kauf nehmen würde, wichtige Gruppen zu verprellen, liefe Gefahr, den Kompromiss aus dem Gleichgewicht zu bringen. Allerdings hat General Musharraf in den bisher fünf Jahren seit seiner Machtübernahme ein ausreichendes Maß an Geschick und Flexibilität im Spiel der Mächte entwickelt, das es ihm ermöglicht, Anpassungen der Spielregeln in wohl dosierter Weise vorzunehmen und das Entstehen der „dritten Kraft“ zu kontrollieren.

Wem also nutzt die Demokratie? Solange die Eliten über eine ausreichend abgesicherte Manipulationsmacht verfügen und echte Partizipation für die Mehrheit der Bevölkerung ein Wunschtraum bleibt, reduziert sich der **Nutzen des eingeschlagenen Demokratisierungsprozesses auf die Verbesserung des Ansehens Pakistans in der Welt, was sich natürlich eng mit den ökonomischen Interessen der Eliten verbindet**. Darüber hinaus bietet die Demokratisierung den politischen Parteien und der von ihnen vertretenen Klientel ein Druckmittel gegenüber dem Militär im eliteninternen Kräftespiel. Die Parteien wissen dabei die öffentliche Meinung auf ihrer Seite.

Diese Manipulationsmacht zu brechen und auch breitere Schichten der Bevölkerung in den Nutzen der Demokratie zu bringen, ist eine Herausforderung, der sich nur eine starke und gut organisierte Zivilgesellschaft erfolgreich stellen kann. Der Aufbau funktionierender, demokratischer Institutionen und Strukturen muss dabei flankierend wirken.