

STUDIEN ZUR LÄNDERBEZOGENEN KONFLIKTANALYSE

PAKISTAN



von
Katharina Hübner-Schmid
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

unter Mitarbeit von
Nele Förch, Friedrich-Ebert-Stiftung
Bodo Schulze, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

im Auftrag der
Friedrich-Ebert-Stiftung
und der
Friedrich-Naumann-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
1.1. Politischer Rahmen	4
1.2. Zielsetzung und Kontext der Länderstudie	6
2. Konfliktprofil	8
2.1. Strukturelle Schwächen im Prozess der Staats- und Nationenbildung	8
2.2. Konfliktlinien auf politischer und wirtschaftspolitischer Ebene	15
2.2.1. Konflikte zwischen Militär und "civil polity"	15
2.2.2. "Sindhis werden den Punjabis nie vertrauen, da dieses Vertrauen in der Vergangenheit oft missbraucht wurde" – Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie	19
2.2.3. Konflikte zwischen reformorientierten bzw. moderaten und konservativen bzw. fundamentalistischen Akteuren	22
2.2.4. Ethnische und religiöse Instrumentalisierung bereits bestehender Konflikte	23
2.2.5. "Der Wilde Westen" und Norden Pakistans – Sonderstatus der FATA und FANA versus sicherheitspolitische, geostrategische und wirtschaftliche Interessen der Zentralregierung und des Militärs	24
3. Mögliche Szenarien	27
3.1. Größte Konfliktpotenziale/ Herausforderungen	27
3.2. Friedenspotenziale / Transition zur Demokratie	28
4. International Response	30
4.1. Erkennbarer Bezug zu den drei zentralen Tabubereichen in den Handlungsansätzen der Geber	31
4.2. Erkennbarer Bezug zu den Konfliktlinien in den Handlungsansätzen der Geber	31
4.2.1. Regionale Schwerpunkte der Geber	31
4.2.2. Thematische Schwerpunkte der Geber	32
4.2.3. Wirkungsmonitoring und Erkenntnisse der Geber	35
4.2.4. Wahrnehmung der Internationalen Organisationen.....	35
5. Handlungsempfehlungen	37
5.1. Entwicklung von Strategien	37
5.2. Thematische Schwerpunkte	38
5.3. Akteursgruppen	40
Anhänge:	42
Anhang I: Abkürzungsverzeichnis.....	42
Anhang II: Bibliographie	42

Die vorliegende Studie wurde bewusst von einer unabhängigen Gutachterin erstellt und entspricht nicht notwendigerweise der Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Als politisches Vermächtnis des ersten demokratisch gewählten deutschen Reichspräsidenten 1925 gegründet, ist die FES der sozialen Demokratie verpflichtet mit der Zielsetzung 1) Die politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im Geiste von Demokratie und Pluralismus zu fördern, 2) Begabten jungen Menschen durch Stipendien Zugang zu Studium und Forschung zu ermöglichen, und 3) Zur internationalen Verständigung und Zusammenarbeit beizutragen.

Derzeit arbeiten 560 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an der Weiterführung dieser Ziele. Die internationale Arbeit verbindet die FES mit Partnern in über hundert Ländern der Welt. Ziel der Projektaktivitäten zur demokratischen und sozialen Gestaltung der Globalisierungsprozesse ist eine konstruktive, den Frieden fördernde Transformation von Konflikten in verschiedenen Phasen. Dabei ist die FES dem Prinzip der Nachhaltigkeit ebenso verpflichtet wie dem Do-no-harm-Ansatz, der den Schwerpunkt der Interaktion innerhalb der Zivilen Konfliktbearbeitung auf die Stärkung verbindender Kräfte und auf die lokalen Friedenspotenziale legt. Zivile Konfliktbearbeitung umfasst dabei sämtliche vor, während, oder nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten ansetzende Maßnahmen der gezielten Einflussnahme auf die Konfliktsachen, die Kontrahenten und ihre Dialogformen sowie zur gezielten Stärkung des friedlichen Potenzials innerhalb der jeweiligen Gesellschaft(en).

Mitarbeit an dieser Studie: Nele Förch, Armin Hasemann

Kontakt: Marei John, FES-Referat Entwicklungspolitik, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

T.: +49-30-26935-915, F.: +49-30-26935-959, marei.john@fes.de

Friedrich-Naumann-Stiftung (FNSt)

Die FNSt ist die Stiftung für liberale Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Durch politische Bildung und Politikdialog, Begabtenförderung, Forschung und politische Beratung will sie dazu beitragen, dem Prinzip Freiheit in Menschenwürde in allen Bereichen der Gesellschaft Geltung zu verschaffen. Dies tut sie mit ihren 174 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland. Zur Erfüllung dieser Aufgaben erhält die Stiftung öffentliche Zuwendungen.

Die Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ist der Kern der Auslandsarbeit, ergänzt durch die Programme des internationalen und transatlantischen Dialogs. Mit dem neuen Themenschwerpunkt "Konfliktprävention und Friedenssicherung" kommt der zivilen Konfliktbearbeitung in der Auslandsarbeit eine stärkere Bedeutung zu. Bisherige Aktivitäten werden gezielter zur Transformation akuter Gewaltkonflikte und ihrer langfristigen Prävention genutzt. Einen besonderen Zugang zur Friedensförderung ermöglichen die oft langjährig aufgebauten Vertrauensbeziehungen zu Partnern, die die FNSt bei der friedlichen Konfliktbearbeitung stärkt und für die sie Dialogräume bereitstellt.

Mitarbeit an dieser Studie: Katrin Matschke

Kontakt: Andreas Bochmann, Leiter des FNSt-Büros in Pakistan, (P.O.Box 1733 G.P.O.) F 6/2, Road 27, House No. 40, Islamabad, Pakistan, T: 0092 51 / 227 8896, F: 0092 51 / 227 99 15,

peter-andreas.bochmann@pakistan.fnst.org

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Die GTZ, 1975 als privatwirtschaftliches Unternehmen gegründet, ist ein weltweit tätiges gemeinnütziges Bundesunternehmen für internationale Zusammenarbeit. Das Unternehmen beschäftigt in über 130 Ländern Afrikas, Asiens, Lateinamerikas, den Transformationsländern Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten und in Deutschland rund 9.500 MitarbeiterInnen und arbeitet für das Ziel, die politische, wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung in den Ländern des Südens und Ostens positiv zu gestalten und damit die Lebensbedingungen und Perspektiven der Menschen zu verbessern. Mit ihren Dienstleistungen unterstützt die GTZ komplexe Entwicklungs- und Reformprozesse und trägt zur nachhaltigen Entwicklung in der Welt bei.

Um den Zusammenhang von EZ und Konflikten bewusst zu machen und das Potenzial der EZ in diesem Bereich zu stärken, führt die GTZ im Auftrag und mit Mitteln des BMZ seit 2001 ein Sektorberatungsvorhaben "Krisenprävention und Konfliktbearbeitung" durch. Schwerpunkt dieses Sektorberatungsvorhabens ist die Weiterentwicklung von Konzepten und Instrumenten der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung sowie deren Anwendung in der EZ mit dem Ziel der Verankerung dieses wichtigen Querschnittsthemas.

Mitarbeit an dieser Studie: Bodo Schulze

Kontakt: Katharina Hübner-Schmid, Uwe Kievelitz, GTZ Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Dag-Hammerskjöld-Weg 1-5, 65760 Eschborn, T.: +49-6196-79-3103/3127, F.: +49-6196-79-6310, katharina.huebner-schmid@gtz.de, uwe.kievelitz@gtz.de

1. Einleitung

1.1. Politischer Rahmen

Die Geschichte Pakistans ist seit seiner Staatsgründung 1947 neben den bekannten außenpolitischen Spannungen mit Indien und Afghanistan von wiederkehrenden innerstaatlichen gewaltsamen Auseinandersetzungen gekennzeichnet. Hierbei agieren zahlreiche gut organisierte und schwer bewaffnete Gewaltakteure, deren Beziehungen untereinander schwer erkennbar sind. In den Provinzen Pakistans haben bestimmte Konfliktkonstellationen eine lange Geschichte. Im Kern sind viele davon auf ein Grundproblem des Landes zurückzuführen: Ein ausgeprägtes Zentrums-Peripheriegefälle, gekennzeichnet durch extrem ungleiche Macht- und Ressourcenverteilung und eine mangelnde Fähigkeit oder auch mangelnder politischer Willen, auf eine komplexe multiethnische, multiethnische und multikulturelle Gemengelage politisch, ökonomisch und sozial adäquat zu reagieren.

Ausdruck findet dies aktuell vor allem in drei Regionen, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen an der Tagesordnung sind und sich die Situation in den vergangenen Monaten zugespitzt hat: Sindh mit den Brennpunkten Karachi und Hyderabad; Belutschistan mit dem Brennpunkt Quetta und Umgebung und die Nordwestgrenzprovinz mit dem Brennpunkt Süd-Wasiristan. In Hyderabad und Karachi nehmen Anschläge und Attentate auf Regierungs- und Militäreinrichtungen und deren hochrangige Vertreter zu. Aber auch religiöse Führer und Moscheen sind Ziele der alltäglichen Gewalt, die durch terroristische Gruppierungen und radikale politische und religiöse Führer ausgeübt wird. Seit August 2004 finden in Belutschistan zunehmend Militärinterventionen statt, in deren Verlauf sowohl Zivilbevölkerung als auch Sicherheitskräfte starben. Es gibt gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten, zwischen nationalistischen bzw. sezessionistischen Gruppierungen und pakistanischen Sicherheitskräften. Im Süden Wasiristans, das zu den Federally Administered Tribal Areas (FATA) innerhalb der Nordwestgrenzprovinz gehört, begann im Februar 2004 im Rahmen der "Anti-Terror Allianz" ebenfalls eine Militärintervention, die bis heute andauert. Die pakistanische Regierung und deren westliche Verbündete vermuten in der afghanischen Grenzregion, die innerhalb Pakistans einen politischen Sonderstatus genießt, Mitglieder der Al-Quaida und ehemalige Taliban-Kämpfer.

Nach Aussagen pakistanischer und internationaler GesprächspartnerInnen gibt es in Pakistan drei zentrale Tabubereiche, die für die zukünftige Entwicklung des Landes eine Schlüsselfunktion haben:

- a) **Das Militär als politischer und wirtschaftlicher Akteur:** Das pakistanische Militär ist faktisch der wichtigste politische und in zunehmendem Maße auch privatwirtschaftliche Akteur des Landes. Über einen Zeitraum von insgesamt 24 Jahren und vier Militärdiktaturen übernahm der Generalstab die direkte politische Führung. In den dazwischen liegenden Jahren beeinflusste er indirekt die politische Ausrichtung der zivilen Regierungen. Die pakistanischen Militärs errichteten nicht nur einen innenpolitisch wirksamen Überwachungsapparat, sondern schufen auch einen Staat im Staate. Ausdruck findet dieser in einem Netz von Versorgungseinrichtungen wie Krankenhäusern, Schulen, Forschungsinstituten, Fabriken, abgesicherten Wohngebieten für Angehörige des Militärs sowie im Aufbau und der Kontrolle von vier privatwirtschaftlichen Stiftungen, von denen zwei die größten Wirtschaftsunternehmen des Landes sind. Nach militärischem Selbstverständnis stellt die traditionelle Landesverteidigung damit – neben der Ausübung von politischer und wirtschaftlicher Macht – nur eine von insgesamt drei Kernaufgaben dar.

- b) **Allseitiges Interesse am Erhalt des Status Quo:** Dem politischen System Pakistans, das eng mit ökonomischen Interessen verwoben ist und aus einem dichten Geflecht militärischer, industrieller, feudaler und bürokratischer Netzwerke besteht, liegt ein allseitiges Interesse am Erhalt des Status Quo zugrunde. Das Militär bildet die tragende Säule dieses Kräftespiels der verschiedenen nationalen Interessengruppen um politische Teilhabe und Macht sowie wirtschaftlichen Einfluss. Wechselnde Allianzen und Kräfteverhältnisse zwischen den Interessengruppen verschaffen dem System die notwendige Flexibilität, um trotz des Ausschlusses eines Großteils der pakistanischen Bevölkerung fortbestehen zu können. Das Militär nimmt in dieser Machtkonstellation eine steuernde Rolle ein.
- c) Die nach wie vor **existierende feudale Landbesitzstruktur**, insbesondere im nördlichen Sindh und im südlichen Punjab. Ca. 40 % der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche ist in der Hand von Großgrundbesitzern, die auch den größten Teil der ausgedehnten Bewässerungssysteme kontrollieren. Eine umfassende moderne Landreform, ein effizientes Landmanagement und Zugang wie Sicherung von Eigentumsrechten und Landtiteln, grundlegende Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den ländlichen Regionen, sind bis heute an den Interessen der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Eliten gescheitert.

Die pakistanische Regierung und die internationale Gebergemeinschaft haben bisher gezögert, ihre Strategien und Handlungsansätze auf die Überwindung dieser drei Tabubereiche auszurichten. Den pakistanischen Militärs, Bürokraten, feudalen Eliten und Großindustriellen fehlt der politische "good will", den Status Quo aufzuweichen, weil dieser ihnen langfristig umfangreiche politische Macht und wirtschaftlichen Einfluss garantiert. Eine Rückführung des Militärs unter zivile und rechtsstaatliche Kontrollmechanismen ist aber eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche breite Etablierung demokratischen Bewusstseins in der gesamten pakistanischen Gesellschaft. Eine umfassende Landreform, die die rechtliche Absicherung von Landtiteln einschließt, ist für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem in den ländlichen Regionen eine dringende Notwendigkeit – dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines nach wie vor hohen Bevölkerungswachstums von ca. 2,5 %.

Die internationale Gebergemeinschaft taktiert – wohl hauptsächlich aufgrund sicherheits- und außenpolitischer Erwägungen in Verbindung mit dem Antiterrorkampf – vorsichtig, umschiffet diese politisch heiklen Themen eher, und unterstützt die Reformbestrebungen der seit 2002 regierenden Zivilregierung in anderen Feldern. Die Rolle der internationalen Akteure in Pakistan wurde in diesem Zusammenhang von pakistanischen GesprächspartnerInnen kritisch hinterfragt. Aus ihrer Sicht thematisieren sie die innenpolitische Situation zu wenig und riskieren dadurch, eine Regierung zu legitimieren, in der das Militär nach wie vor eine dominante Rolle spielt, sich der Präsident Sondervollmachten sichert und religiös-islamische Parteien an Einfluss gewinnen.

Trotz dieser schwierigen Ausgangsbedingungen befindet sich Pakistan seit 1999 in einer entscheidenden innen- und außenpolitischen Umbruchphase, die auch neue Rahmenbedingungen für die internationale Zusammenarbeit schafft.

Innenpolitisch bemüht sich seit Dezember 2002 eine Zivilregierung durch eine gezielte Steuer- und Investitionspolitik um die Stabilisierung der Finanz- und Wirtschaftslage, den Ausbau und die Verbesserung des Bildungswesens, die Stärkung der öffentlichen Sicherheit und die Bekämpfung des religiösen Extremismus. Bestrebungen, die politische Verantwortung vom Zentralstaat auf die Provinz- und Distriktsebene zu verlagern und die lokale Selbstverwaltung zu stärken, können als Versuch gewertet werden, den politischen Einfluss der Großgrundbesitzer und traditionellen Eliten einzuschränken. Das bisherige Ergebnis ist jedoch ambivalent,

da diese Prozesse nicht von der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen (Wahlsystem, Zulassung von Parteien¹, Qualifizierungsmaßnahmen, Ausstattung der lokalen Ebene mit finanziellen und Entscheidungskompetenzen) begleitet wurden.

Außenpolitisch ist es dem Musharraf-Regime in den letzten Jahren schrittweise gelungen, das Land aus seiner politischen Isolation herauszuführen. Insbesondere der aktuelle Annäherungsprozess mit Indien wird erstmals von der Regierung, der Armeespitze und der religiösen Rechten unterstützt und findet breite Zustimmung unter der Bevölkerung. Einen sehr großen Einfluss auf die Innenpolitik des Landes hat die Rolle Pakistans in der internationalen "Antiterrorcoalition". Das Verhältnis zu den USA ist gespalten, die versprochene finanzielle Unterstützung wird jedoch gerne angenommen. Sie belief sich im Zeitraum von 2002-2004 auf ca. 2 Mrd. US \$. Diese Gelder sind einerseits für die militärische Zusammenarbeit, insbesondere die Unterstützung des Sicherheitssektors und des Antiterrorkampfes und andererseits für wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen.² Präsident Pervez Musharraf nutzt die Zusammenarbeit mit den USA und europäischen Ländern, um seine Macht zu stabilisieren. Dafür ist er zu weitgehenden Zugeständnissen im "Kampf gegen den Terror" bereit, womit er allerdings an die Grenzen seiner innenpolitischen Legitimation stößt.

1.2. Zielsetzung und Kontext der Länderstudie

Studien zu länderbezogenen Konfliktanalysen sollen die Projektverantwortlichen vor Ort darin unterstützen, ihre aktuellen und zukünftigen Handlungsansätze systematisch und gezielt konflikt sensitiv auszurichten. Auf dieser Grundlage können Wirkungen und Dynamiken von gewaltsamen Konflikten bewusster und konsequenter in der Arbeit politischer Stiftungen berücksichtigt werden und dadurch gezielter zur Transformation gewalttätiger Konflikte beitragen. Konfliktanalysen sind eine Momentaufnahme. Aufgrund der vielfach schnellen Veränderungen von Konflikt dynamiken auf nationaler und regionaler Ebene erfordern sie kontinuierliche Anpassungen. Im Falle der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) dienen sie im Rahmen eines übergreifenden Pilotprojektes dem Aufbau eines langfristigen konflikt- und friedensbezogenen Monitoringsystems.

Auftraggeberin dieser Studie ist die FES in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Naumann-Stiftung (FNSt).³ An der Mission in Pakistan vom 1. bis 28. März 2004 nahmen (Namen in alphabetischer Reihenfolge) Nele Förch, FES, Katharina Hübner-Schmid, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und Dr. Jutta Kramer, Universität Hannover teil.⁴

Zielrichtung und Fragestellungen der länderbezogenen Konfliktanalyse wurden auf Grundlage der Terms of Reference vom November 2003 zwischen FES-Büro und Gutachterteam abgestimmt. Sie wurden im Februar 2004 auf folgende fünf zentrale Fragestellungen präzisiert:

- a) Wo besteht die Gefahr einer gewaltsamen Entladung der Spannungen?
- b) Entlang welcher Konfliktlinien würden diese aufbrechen, um welche Streitgegenstände würde es gehen?
- c) Welche Akteursgruppen würden gegeneinander stehen?
- d) Welche Rolle spielt die internationale Dimension (Verflechtung mit Afghanistan, Kaschmir)?

¹ Bei den Wahlen zu den local governments durften sich zwar Kandidaten der Parteien aufstellen lassen, nicht aber die Parteien selber.

² Vgl. dazu <http://cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2064.html>

³ Weitere Konfliktstudien, z.B. zu Afghanistan und Sudan, sind unter <http://www.fes.de/conflictprevention> unter Methodik / PCIA abrufbar.

⁴ Zu unterschiedlichen Zeitpunkten und zeitlich eingeschränkt nahmen zusätzlich (Namen in alphabetischer Reihenfolge) Peter-Andreas Bochmann, FNSt, Armin Hasemann, FES und Katrin Matschke, FNSt teil.

- e) Wo bestehen Ansatzmöglichkeiten für die politischen Stiftungen (insbesondere FES und FNSt) und andere EZ-Organisationen? Was sollte prioritär aufgegriffen werden? Mit welchen Akteuren sollte vorrangig gearbeitet werden?

Methodisch orientiert sich die Studie am Leitfaden "Konfliktanalyse und Entwicklung von Handlungsoptionen für gesellschaftliche Kooperationsprogramme", der im Rahmen der Gruppe Friedensentwicklung/FriEnt im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von MitarbeiterInnen der FES und der GTZ 2002 entwickelt wurde.

Die vorliegende Studie basiert im Wesentlichen auf Erkenntnissen aus:

- a) Gesprächen – informellen wie offiziellen – mit VertreterInnen gesellschaftlich relevanter Gruppen und Einzelpersonen auf unterschiedlichen Ebenen in den vier Provinzen Pakistans, den Federally Administered Northern Areas (FANA) und der Hauptstadt während der dreiwöchigen Feldphase im März 2004. VertreterInnen der internationalen Gebergemeinschaft wurden im März, August und September 2004 befragt.
- b) Strukturierten auswertenden Diskussionen des Gutachterteams und einem Auswertungsworkshop mit VertreterInnen beider Stiftungen und pakistanischen Nichtregierungsorganisationen (NROs) am Schluss der Feldphase;
- c) vorliegenden Analysen und Berichten der Auftraggeber;
- d) Hintergrundanalysen und wissenschaftlichen Publikationen zu Pakistan und für Pakistan relevante Themen.

Um GesprächspartnerInnen nicht zu gefährden, bleiben in die Studie aufgenommene Aussagen weitgehend anonymisiert.

2. Konfliktprofil

Die Konfliktlinien in Pakistan sind vielfältig und komplex. Sie verlaufen nur selten entlang ethnischer und religiöser Grenzen, überlappen sich vielfach und sind in den verschiedenen sozialen Schichten nicht deckungsgleich. Analytisch lassen sie sich auf vier Ebenen zusammenfassen (siehe Box). Im Rahmen dieser Länderstudie werden vor allem die Konfliktlinien auf politischer, innergesellschaftlicher und wirtschaftspolitischer Ebene behandelt. Die sicherheitspolitische Ebene und der Einfluss internationaler Akteure werden nur punktuell gestreift, da sie bereits in Konfliktanalysen anderer Organisationen erschöpfend und aktuell dargestellt sind.⁵

Übersicht der Konfliktlinien auf unterschiedlichen Ebenen

Politische Ebene
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Konflikte zwischen Militär und "civil polity" ➤ Konflikte zwischen Zentrum und Peripherie ➤ Konflikte zwischen reformorientierten bzw. moderaten versus konservativen bzw. fundamentalistischen Akteuren ➤ Ethnische und religiöse Instrumentalisierung bereits bestehender Konflikte ➤ Sonderstatus der Federally Administered Tribal Areas (FATA) und FANA versus sicherheitspolitische, geostrategische und wirtschaftliche Interessen der Zentralregierung und des Militärs
Wirtschaftspolitische Ebene
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ressourcenkonflikte (um Land, Wasser und Gas) auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene
Sicherheitspolitische Ebene
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Durchsetzung und Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols auf dem gesamten Staatsgebiet und ➤ Die Eindämmung extremistischer Gewalt und des internationalen Terrorismus
Einfluss internationaler Akteure
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Interventionen der Nachbarländer ➤ Rolle internationaler Akteure, insbesondere der USA

Quer zu diesen Konfliktlinien sind strukturelle Schwächen sichtbar, die historisch und politisch bedingt sind und in direktem Zusammenhang mit dem Prozess der Staats- und Nationenbildung stehen. Sie bilden gewissermaßen den Nährboden für die oben genannten Konfliktlinien und wirken konfliktverschärfend. Im Rahmen dieser Konfliktanalyse bilden sie den Hintergrund, vor dem die einzelnen Konfliktlinien analysiert werden.

2.1. Strukturelle Schwächen im Prozess der Staats- und Nationenbildung

Die Frage nach Konflikt-, Demokratisierungs- und Friedenspotenzialen ist in Pakistan eng mit Prozessen der Staats- und Nationenbildung verbunden. Definieren wir nach Hippler die drei Faktoren "integrative Ideologie", "integrierte Gesellschaft" und einen "funktionierenden

⁵ Vgl. dazu im Anhang Boris Wilke: Pakistan: Der fragile Frontstaat – Die Außen- und Sicherheitspolitik eines schwierigen Partners, SWP Studie, Dezember 2003; verschiedene Konfliktanalysen der International Crisis Group zu Pakistan, siehe <http://www.crisisweb.org>.

Staatsapparat" als Voraussetzungen und konstitutive Elemente für einen Prozess der Staats- und Nationenbildung, so zeigen sich strukturelle Schwächen in jedem Element.⁶

Die Gründungsvision des "Vaters der Nation", M. Ali Jinnah, war die eines Staates der Muslime Indiens, wobei die zugrunde liegende Zwei-Staaten-Theorie über ethnische, sprachliche und kulturelle Grenzen hinweg von einer einheitlichen muslimischen "Nation" im Gegensatz zur hinduistischen "Nation" ausging. Getragen wurde diese Idee von der gut ausgebildeten und säkular orientierten muslimischen Elite in den großen Städten Indiens, während die eher traditionell orientierte muslimische Bevölkerung an den Rändern Indiens – heute Pakistan – dieser Idee eher skeptisch gegenüberstand. Von Beginn an sah sich die erste säkular ausgerichtete pakistanische Regierung mit einer breiten Vielzahl ethnischer und sprachlicher Gruppen konfrontiert, die sich zu einer ebenso großen Vielfalt islamischer Rechtsschulen und Sekten bekannten und in völlig verschiedene regionale und soziale Beziehungsmuster eingebettet waren als die aus den alten Zentren eingewanderte neue Elite.

Die Herstellung eines gemeinsamen Bezugsrahmens, einer staatschaffenden integrativen Ideologie und einer integrierten Gesellschaft war deshalb seit der Gründung für alle Regierungen Pakistans die zentrale Herausforderung. Dabei wurden das angenommene Bedrohungsszenario durch Indien und der Islam immer wieder ideologisch und politisch instrumentalisiert. Die ursprüngliche Idee eines säkularen Staates mit dem Islam als gemeinsamer kultureller und religiöser Grundlage geriet so in den Hintergrund. Heute scheint die pakistanische Gesellschaft sozial und ideologisch zerrissener und weniger integriert als bei der Gründung 1947. Die ausschließenden Faktoren werden verstärkt durch die mangelnde Fähigkeit des Staates und seiner Institutionen, allen BürgerInnen notwendige soziale Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, Rechtssicherheit zu gewährleisten und sein Gewaltmonopol im gesamten Staatsgebiet durchzusetzen.

Zentrale strukturelle Schwächen stehen der Herausbildung einer nationalen Einheit und der gesellschaftspolitischen Integration Pakistans entgegen.

Übersicht über zentrale strukturelle Schwächen

➤ Die gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Sonderrolle des pakistanischen Militärs
➤ Stark ausgeprägte sozialräumliche Disparitäten innerhalb des Landes
➤ Begrenzte Partizipationschancen der Zivilgesellschaft an der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung des Landes
➤ Geschlechtertrennung und ausgeprägte Genderungleichheiten
➤ Ausgeprägte regionale, subregionale und lokale Identitäten – schwache bis nicht vorhandene nationale Identität
➤ Wechselseitig stereotype Wahrnehmungen und Feindbilder

➤ **"Teile und Herrsche" – die gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Sonderrolle des pakistanischen Militärs**

Seit der Staatsgründung Pakistans 1947 sind das Land und seine Gesellschaft in etwa der Hälfte der zurückliegenden 57 Jahre von Militärs regiert worden, die wie ein Krake alle Bereiche des politischen, gesellschaftlichen und auch wirtschaftlichen Lebens durchdrungen haben. Das Militär reproduziert und erweitert seine Rolle über bestimmte Mechanismen.

⁶ Vgl. dazu Jochen Hippler (1997): Problems of Democracy and Nation-Building in Pakistan. Unter <http://www.jochen-hippler.de>. Die vorliegende Analyse stützt sich in ihrer Einschätzung auf den genannten Artikel, der aus Sicht der Gutachterin nach wie vor zu den wichtigsten, umfassendsten und gleichzeitig kürzesten Analysen Pakistans zählt.

Angesichts der vielfach von Korruption, Missmanagement und persönlichen Machtkämpfen geprägten zivilen Regierungen Pakistans, hat das Militär es in der Vergangenheit oft verstanden, seine eigenen Putschversuche als "Wohltat" für die pakistanische Nation zu deklarieren. Durch die ideologische Überhöhung seiner Rolle als "Garant der nationalen Einheit und Stabilität" trifft es in unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten auf Verständnis, in Teilen der ländlichen Bevölkerung vielfach auf wachsende Akzeptanz. Die Instrumentalisierung der Ängste und des Bedürfnisses nach öffentlicher und persönlicher Sicherheit, hervorgerufen durch die drei Kriege gegen Indien, die politische Instabilität Afghanistans und den erstarkenden Einfluss extremistischer Gruppierungen innerhalb des Landes, verschärfen das Risiko, **die Rolle als "Garant der Sicherheit und Stabilität" zu legitimieren**. Ca. 25 % der gesamten Staatsausgaben fließen an das Militär und schränken die dringend notwendigen Investitionen im Sozial- und Bildungsbereich enorm ein. Führungspositionen im Militär sind vor allem mit Punjabis und Paschtunen besetzt, die Masse des Militärs kommt aus der Schicht ländlicher Kleinbauern. Mit Letzterem bietet das Militär den benachteiligten Unterschichten Zukunftsperspektiven aufgrund sozialer Aufstiegschancen und eines gesicherten Zugangs zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen.

Die Umsetzung des Prinzips "Teile und Herrsche" durch das Militär zeigt sich in dem strategisch geschickten Eingehen von wechselnden Allianzen und Zweckbündnissen mit den Großgrundbesitzern, Großindustriellen und ihren Parteien - im wesentlichen Pakistan People's Party (PPP), Pakistan Muslim League (PML) - der einflussreichen pakistanischen Bürokratie sowie der Allianz aus islamisch-religiösen Parteien Muttahida Majlis-e-Amal (MMA) zur erweiterten Interpretation der strategischen und ideologischen Ansprüche Pakistans. Vielfach ist als Folge davon eine Spaltung und ein Verlust an Glaubwürdigkeit der jeweiligen Gruppierungen zu beobachten. In jüngster Zeit sind allerdings erste Risse in den Zweckbündnissen, vor allem mit den religiösen Parteien, sichtbar geworden, da diese nicht immer bereit sind, das militärische Vorgehen gegen radikal-islamistische und extremistische Gruppierungen in den Grenzgebieten zu Afghanistan mitzutragen.

Die relative Stabilität Pakistans ist zu einem großen Teil auf die repressive und subtile Kontrolle aller gesellschaftlichen Lebensbereiche durch die Geheimdienste und das Militär zurückzuführen. Eng verknüpft damit sind **Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, der Religionsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, der Versammlungsfreiheit und nicht zuletzt der politischen Beteiligung**.⁷ Sichtbare langfristige Auswirkungen auf gesellschaftlicher Ebene sind Angst, tiefes Misstrauen untereinander, hohe Polarisierung und soziale Fragmentierung. Demokratische Institutionen und demokratisches Bewusstsein in der Gesellschaft konnten sich so nur begrenzt, mit Unterbrechungen und unter großen Schwierigkeiten, verbunden mit persönlichen Risiken und Opfern entwickeln. Dennoch hat es bisher unter jeder Militärdiktatur eine starke Bewegung für die Rückkehr zur Demokratie gegeben, die von breiten sozialen Schichten getragen wurde. Dieser Wunsch nach Demokratisierung in der Gesellschaft Pakistans wirkt bisher noch einer Zunahme und regionalen Ausdehnung gewaltsam ausgetragener Konflikte entgegen.

Die politische und wirtschaftliche Rolle des Militärs wird zunehmend hinterfragt, nicht nur von den dafür prädestinierten zivilgesellschaftlichen Organisationen und den Medien, sondern auch von der wachsenden urbanen Mittelschicht und ansatzweise von Teilen der großindustriellen Eliten.

⁷ Die letzten Aussagen stützen sich vor allem auf Jahresberichte von Human Rights Watch und Freedom House von 2004.

➤ **Stark ausgeprägte sozialräumliche Disparitäten innerhalb des Landes**

Ein hochgradig zentralisiertes Regierungs- und Verwaltungssystem, traditionelle feudale Landbesitzverhältnisse, und eine räumlich – national wie regional – unterschiedliche infrastrukturelle Entwicklung und Ausstattung der Provinzen mit natürlichen Ressourcen haben zu einer sehr ungleichen sozialräumlichen Entwicklung von wirtschaftlicher und politischer Macht, dem Zugang zu sozialen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit), (Land-) Besitz und natürlichen Ressourcen geführt.

Diese föderale und soziale Asymmetrie Pakistans ist auf ein kolonial geprägtes Föderalismusverständnis der Eliten zurückzuführen. Es verfestigt die politische und wirtschaftliche Kontrolle des Landes im Zentrum (Punjab) und verhindert eine umfassende Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen. Das Fehlen einer modernen Landreform – und damit verbunden einer horizontalen Umverteilung der Landbesitzverhältnisse – hat zu einer Verhärtung der sozialen und ökonomischen Abhängigkeitsverhältnisse geführt. 40 % der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche Pakistans ist in der Hand von Großgrundbesitzern, die gleichzeitig den größten Teil der ausgedehnten Bewässerungssysteme am mittleren Indus kontrollieren, während drei Viertel der zahlenmäßig überwiegenden Klein- und Kleinstbetriebe weniger als zwei Hektar bewirtschaften. Effiziente Formen des Landmanagements fehlen, der Mikrokreditsektor ist unterentwickelt, das größte Hindernis liegt aber im Fehlen eines rechtlich und verwaltungsmäßig abgesicherten Zugangs zu Landtiteln und Eigentumsrechten für die Kleinst-, Klein- und mittleren Produzenten. Die extensive Nutzung des Großgrundbesitzes weist eine geringe Produktivität im Vergleich zu den Klein- und Kleinstbetrieben auf.

Neben dieser Konzentration von Eigentum sind große Teile des inländischen Kapitals in den Händen weniger großindustrieller Familiennetze und ihrer Wirtschaftskonglomerate vereinigt. Auch die räumliche Industriestruktur Pakistans ist extrem ungleich. So stehen die industriellen Zentren im Zentralpunjab und im Raum Karachi und Hyderabad den unterentwickelten ländlichen Gebieten in Belutschistan, der Nord-West-Grenzprovinz (Northwest-Frontier-Province/NWFP) und den nördlichen Bergregionen (Northern Areas) gegenüber.

Die sozial hierarchischen Strukturen spiegeln sich in den alltäglichen Denk- und Verhaltensmustern der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Eliten wider, die zu einem großen Teil autokratisch und autoritär geprägt sind. In den marginalisierten Bevölkerungsteilen findet dies seine Entsprechung in "erlernter Ohnmacht", Abhängigkeit und Frustration.

➤ **"Erlernte Ohnmacht" oder begrenzte Partizipationschancen der Zivilgesellschaft an der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung des Landes⁸**

Nach Hippler impliziert der Prozess von Nationenbildung immer einen Prozess gesellschaftlicher Mobilisierung, der eine Teilhabe ihrer Mitglieder an Politik und ein Eintreten zahlreicher Personen in die politische Sphäre benötigt. Erst dadurch werden die Mitglieder einer Nation zu handelnden politischen Subjekten. Die BürgerInnen Pakistans – hier insbesondere die Mittel- und Unterschicht – fühlen sich allerdings bis heute in ihrer überwiegenden Mehrheit vom Prozess der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen und nehmen sich selbst als passive, abhängige und ohnmächtige BetrachterInnen des Geschehens (politische Objekte) wahr.

Die politische Parteienlandschaft ist zersplittert. Die großen Parteien stützen sich hauptsächlich auf soziale und ökonomische Klientelinteressen. Ihr Zusammenhalt beruht auf persönlicher Loyalität gegenüber den Führungskadern. Die meisten Parteien haben kein inhaltliches

⁸ Der Begriff "Erlernte Ohnmacht" wurde von einer pakistanischen Gesprächspartnerin in diesem Zusammenhang gebraucht.

Parteiprogramm, das die beschriebenen strukturellen Schwächen als drängende soziale und politische Herausforderungen aufnimmt. Führende VertreterInnen der Parteien auf nationaler und Provinzebene rekrutieren sich zum überwiegenden Teil aus der feudalen und industriell-großbürgerlichen Oberschicht und haben häufig gleichzeitig traditionelle Funktionen als Khans oder Maliks inne. Dies begrenzt den Zugang von Mittel- und Unterschicht zu führenden Positionen in den Parteien auf nationaler und regionaler Ebene. In der Folge ist die praktische Erfahrung in demokratischer Diskussion und politischer Kultur gering.

Seit der Staatsgründung wird ein funktionierendes föderales System von den Eliten im Zentrum untergraben. Die Instrumentalisierung des Islams und der angenommenen Bedrohung durch Indien dienten in erster Linie dazu, DissidentInnen und KritikerInnen zu schwächen, die eigenen Besitzstände zu wahren und die politische und wirtschaftliche Hegemonie auszubauen. Sehr häufig geschieht dies entlang ethnischer Präferenzen. So besetzen z.B. die Punjabis, die größte ethnische Gruppe (ca. 48,2 % der Gesamtbevölkerung), bis heute die Schlüsselpositionen in der Zentralregierung. Darüber hinaus gelten Verwaltung, Wirtschaft, Militär und die Polizei als weitestgehend "punjabisiert". Die ethnische Gruppe der Mohajirs (ca. 7,6 % der Gesamtbevölkerung), der gut ausgebildeten und überwiegend säkular orientierten muslimischen Elite in den großen Städten Indiens, die nach der Teilung der Kolonie Britisch-Indien nach Pakistan flohen, zählt zu den wirtschaftlich erfolgreichsten Gruppen und hat bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Die extrem ungleiche Verteilung von Ressourcen und der begrenzte Zugang zu sozialen Dienstleistungen – auf nationaler und regionaler Ebene – hat trotz des momentanen wirtschaftlichen Wachstums zu keiner spürbaren Verbesserung der Situation der absolut Armen geführt. Denn angesichts des nicht ausreichenden Angebots an staatlichen Dienstleistungen bleiben großen Bevölkerungsgruppen, insbesondere der jungen Bevölkerung und unter ihr vor allem den Frauen, Zugänge zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen verwehrt. Sie besitzen kaum Perspektiven auf einen Arbeitsplatz und ein rechtsstaatliches System.⁹

➤ **Geschlechtertrennung und ausgeprägte Genderungleichheiten**

In der pakistanischen Gesellschaft wird Frauen vorrangig die Rolle als Mutter und gute Ehefrau zugewiesen. Geschlechtsspezifische Diskriminierung gegenüber Frauen ist in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen anzutreffen. Traditionelle stammesbasierte Denkweisen, religiöse Praktiken, aber auch das gegenwärtige Rechtssystem (Pluralität von säkularen Gesetzen, Scharia und Stammesgewohnheitsrecht) stützen die Ungleichbehandlung. Eine sicht- und spürbare Geschlechtertrennung ist vor allem in den ländlichen Regionen, insbesondere aber in Belutschistan und der NWFP, zu beobachten. Sie geht einher mit einer extrem ausgeprägten Geschlechterungleichheit im Zugang zu sozialen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, etc.) und Ressourcen (Land, Kapital, Kredite).

Nach Zahlen von Human Rights Watch erleiden 70 - 80 % der pakistanischen Frauen intrafamiliäre Gewalt. Die unabhängige Menschenrechtskommission Pakistans verweist in ihrem Menschenrechtsbericht 2003 auf die gleich bleibend hohe, teilweise ansteigende Zahl von Ehrenmorden, Zwangsverheiratungen, Säureattacken gegen Frauen und Entführungen vor allem im südlichen Punjab und Sindh. Staatliche Behörden, insbesondere Polizei und Justiz, bleiben angesichts dieser familiären und gesellschaftlichen Gewalt gegen Frauen bisher vielfach passiv, obwohl es seit kurzem eine Gesetzesinitiative aller Parteien, inklusive der religiösen, gibt, die Blutrache (karo-kari) als vorsätzlichen Mord zu definieren. In den ländlichen Regionen, die fast ausschließlich konservativ geprägt sind, wird Frauen das Wahlrecht, das

⁹ Der Human Development Index, der als Kriterien neben der Lebenserwartung u.a. die Alphabetisierungsrate, die Einschulungsquote und den Bildungsstand verwendet, weist Pakistan in der Gruppe der Länder mit niedrigstem Entwicklungsstand aus (Rang 144 von 175 gelisteten Ländern, 2002).

ihnen qua Gesetz zusteht, faktisch vorenthalten. In Teile der Stammesgebiete/FATA in der Nordwestgrenzprovinz haben die traditionellen Stammesführer den Männern verboten, ihre Frauen als Wählerinnen registrieren zu lassen und bei Zuwiderhandlung Strafen angedroht. Veränderungen in der Rolle der Frauen auf gesellschaftlicher und politischer Ebene sind dementsprechend ein heikles und sensibles Thema für die unterschiedlichen politischen und religiösen Gruppierungen und die konservative ländliche männerdominierte Bevölkerung.

In den urbanen Zentren – Provinzhauptstädte und auch kleinere Städte – ist andererseits ein wachsender Organisationsgrad von Frauen zu beobachten. Sie engagieren sich in Menschenrechtsorganisationen, in der Politik als lokale Bürgermeisterinnen oder in NROs, die vorrangig zu Fragen der geschlechtsspezifischen Diskriminierung arbeiten. Ein sichtbarer Ausdruck dessen ist die sogenannte Frauenralley, mit deren Organisation vor fünf Jahren begonnen wurde und die am Internationalen Frauentag stattfindet. Sie begann im März 1999 mit 500 Frauen, im März 2004 beteiligten sich schon 8000 Frauen aus dem ganzen Land, unterschiedlichen Alters und aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten. Frauen verschaffen sich damit durch die Herstellung von Öffentlichkeit für ihre Belange Gehör und eine Sichtbarkeit. Gleichzeitig dient sie ihnen als Forum für die Diskussion eines oder mehrerer zentraler Themen und den Austausch von Erfahrungen über unterschiedliche Strategien. Nicht zuletzt ist dies ein wichtiger Prozess der gegenseitigen Stärkung und Vernetzung und trägt damit zum empowerment der Frauen bei. Unterstützend bei diesem Prozess ist sicherlich die von der Zentralregierung durchgesetzte 33 %-Quote für Frauen bei den Wahlen zum local government.

Langfristig werden die Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen auf breiter gesellschaftlicher Ebene allerdings nur über einen tiefgehenden Wertewandel und veränderte Einstellungen und Verhaltensweisen zu überwinden sein. Erfolgversprechende Handlungsansätze, die nach Akzeptanz für den Wertewandel innerhalb dieses Kontextes suchen, sind bisher partiell in zivilgesellschaftlichen Organisationen vorhanden, die Parteien nehmen diese Fragestellung bislang in ihre Programme noch zu wenig auf.

➤ **"Seit 1400 Jahren bin ich Punjabi, seit 57 Jahren Pakistani" – ausgeprägte regionale, subregionale und lokale Identitäten, schwache bis nicht vorhandene nationale Identität**

Das Zusammenwirken der bisher beschriebenen strukturellen Schwächen hat die soziale und politische Fragmentierung der pakistanischen Gesellschaft verstärkt und eine gesellschaftliche Integration verhindert. Nach Hippler sind der Aufbau einer integrativen Ideologie, die Schaffung einer integrierten Gesellschaft durch den Abbau sozialräumlicher und sozioökonomischer Disparitäten und der Aufbau eines funktionierenden Staatsapparates, dessen Dienstleistungen im gesamten Land verfügbar sind, die entscheidenden drei Voraussetzungen für eine gesellschaftliche Integration und die Herausbildung einer nationalen Identität. Diese drei konstitutiven Elemente wiederum müssten sich in der alltäglichen Realität der pakistanischen Gesellschaft – in Form einer gerechteren Verteilung von Ressourcen und Zugängen zu sozialen Dienstleistungen, eines transparenten und sozial gerechten Steuerwesens sowie eines organisierten und akzeptierten Polizei-, Rechts- und Verwaltungssystems – widerspiegeln. Dies ist bis heute nur sehr begrenzt der Fall.

Der Mangel an diesen staatlich-integrativen Faktoren hat zur Folge, dass sich ein Großteil der BürgerInnen zuallererst über ihre regionale ethnische Identität (Punjabi, Paschtunen, Sindhi, Belutschen, Mohajir, Seraiki etc.), in zweiter Linie über ihre religiöse Identität (als Muslime, Sunniten oder Schiiten; Ismaeliten; Christen; Hindus; Sihks u.a.) und erst in dritter Linie als PakistanerInnen definieren. Damit stehen die jeweiligen Identitäten ohne Bezug nebeneinander, ohne ein Potenzial für eine gruppenübergreifende "nationale" Identität zu besitzen.

Durch den Rückzug auf immer kleinere Bezugsgruppen (Provinz, Distrikt, Dorf, Clan, Familie) und Netzwerke auf familiärer, ethnischer oder religiöser Ebene werden die nicht verfügbaren sozialen Dienstleistungen des Staates ersetzt und das Überleben gesichert, denn ein staatliches soziales Sicherungssystem zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist nicht vorhanden. Traditionelle Klientelstrukturen und Abhängigkeitsmechanismen werden hiermit gestärkt. Der wachsende Zulauf zu Religionsschulen (Madrasa, Plural Madaris) ist ein Ausdruck dafür. Sie bieten Dienstleistungen an (freie Bildung, Kost und Logis), die der Staat nicht in der Lage ist, bereitzustellen. Zulauf haben die Madaris vor allem aus armen Familien. 80 % der Schüler bzw. Studenten haben einen ländlichen Hintergrund. Sie sind Söhne landloser Bauern, ländlicher Handwerker, Ladenbesitzer und Imame.

➤ **Wechselseitig stereotype Wahrnehmungen und Feindbilder**

Es gibt nur begrenzten Zugang zu unparteiischer und unvoreingenommener Information über konfliktive Themen, die für die Gesellschaft oder einzelne soziale und gesellschaftliche Gruppen besonders relevant sind. Einer der Hauptgründe dafür ist der extrem niedrige Bildungsstand, der regional große Unterschiede aufweist. Ca. 46 % der Gesamtbevölkerung sind AnalphabetInnen. Damit ist ihnen der Zugang zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Information und deren Bewertung von vorneherein verwehrt.

So haben z.B. die Studenten der Madaris keinen Zugang zu elektronischen Medien, bekommen nur selten Grundkenntnisse in Englisch vermittelt, und sind damit nicht in der Lage, Diskurse aufzunehmen, die andere Themen und Werte zum Gegenstand haben als die ihrigen. Sie sind in erster Linie Diskursen ausgesetzt, die westliche Ideologien ablehnen. Ergebnisse einer bisher unveröffentlichten Langzeitstudie (1999 – 2003)¹⁰ mit Fokusgruppen staatlicher und privater Schulen und der Madaris zeigen, dass 75 % der Studenten der Madaris gegen eine Gleichstellung religiöser Minderheiten und der Frauen sind, während 75 % der Studenten staatlicher und privater Schulen diese befürworten.

Ein weiterer Faktor für die Verstärkung vorhandener Feindbilder und Stereotypen sind der Umgang der staatlichen und provinziellen Verwaltung mit konfliktiven Themen wie beispielsweise der Planung des Kalabagh Staudamms oder der Zu- und Aufteilung des gesamten nationalen Steueraufkommens auf die einzelnen Provinzen. Häufig verstärkt dieser Umgang bereits bestehende, historisch gewachsene stereotype Wahrnehmungen und Feindbilder. Hier fehlen einerseits funktionierende institutionelle Regelungsmechanismen, die eine Mediation und Aushandlung konfliktiver Streitfälle vornehmen und personell so besetzt sind, dass sich alle Ethnien und Provinzen gleichermaßen legitim vertreten fühlen. Andererseits fehlt ein umfassender langfristiger Informations-, Aufklärungs-, und Aushandlungsprozess auf regionaler und lokaler Ebene, der in der Lage ist, langfristig die Diskussion zu versachlichen und eine reale Beteiligung aller Betroffenen zu gewährleisten.

Die sechs beschriebenen strukturellen Schwächen überlagern, bedingen und verstärken sich gegenseitig. Sie tragen zur Instabilität des politischen Systems bei und manifestieren sich in fünf – analytisch unterscheidbaren – Konfliktlinien.

¹⁰ Ergebnisse einer unveröffentlichten Studie, die im Auftrag der FES erstellt wurde.

2.2. Konfliktlinien auf politischer und wirtschaftspolitischer Ebene

2.2.1. Konflikte zwischen Militär und "civil polity"

Die Herrschaft des Militärs wirkt einer Demokratisierung Pakistans entgegen, da sich eine demokratische Kultur nur langfristig im Rahmen demokratisch gewählter Regierungen entwickeln kann. Infolge des Militärputsches 1999 haben sich die Auseinandersetzungen zwischen dem Militär, der pakistanischen Mittelschicht, den politischen und islamisch-religiösen Parteien sowie extremistischen Gruppierungen verschärft. Alle Akteursgruppen der "civil polity", die größtenteils ein hohes Maß an innerer Fragmentierung¹¹ aufweisen, konkurrieren mit dem Militär um politische Macht und gesellschaftlichen Einfluss. Ihre Interessen sind allerdings unterschiedlich.

Alle Parteien weisen gegenüber dem Militär eine ambivalente Haltung auf. Die beiden größten Parteien des Landes (PPP und PML) mit gesamt-pakistanischem Einfluss stehen dem Militär traditionell weitaus näher als die pakistanische Mittelschicht. Trotzdem sind beide Parteien darauf bedacht, den politischen Einfluss des Militärs – zum Nachteil ihrer eigenen Machtposition und Klientel – nicht allzu groß werden zu lassen. Ähnliches gilt für die religiösen Parteien, die wie im Falle der MMA gegenwärtig mit Musharraf koalieren und dessen Politik unterstützen. Dennoch verfolgt die MMA auch eigene Interessen. Ein starkes Militär könnte diesen im Wege stehen. Die MMA besitzt ihre regionale Basis insbesondere in der NWFP unter der ländlichen Bevölkerung und der städtischen Händler- und Handwerkschicht. Die extremistischen Gruppierungen des Landes stehen außerhalb der parlamentarischen Arena. Sie lehnen den säkular verfassten Staat vollkommen ab und fordern die Errichtung eines Gottesstaates. Seit 1999 werden sie zunehmend von Musharraf bekämpft.

Akteure

- Pakistanisches Militär unter Pervez Musharraf als Chief of Army Staff
versus
- Fraktionen einzelner politischer Parteien u.a.:
 - Pakistan People's Party / PPP
 - Pakistan Muslim League / PML
- Islamisch-religiöse Parteien (z.B. Muttahida Majlis-i-Amal / MMA)
- Extremistische Gruppierungen
- Pakistanische Mittelschicht u.a.:
 - Medien
 - NROs
 - Urbane Bildungselite
 - LehrerInnen
 - Menschenrechtsorganisationen
- Jugend

Das innerhalb der Politikerkaste weit verbreitete Verständnis von politischem Einfluss als Vehikel zur Befriedigung materieller Eigeninteressen, macht die genannten Akteure der "civil polity" erpressbar und kommt damit letztendlich dem Militär zu Gute. Wie in Kapitel 2.1. dargestellt, hat das Militär Mechanismen der Herrschaftssicherung entwickelt, die den genannten Akteuren ein gewisses, für das Militär nicht bedrohliches Maß an politischer und wirtschaftlicher Teilhabe zugestehen. Der größte Veränderungs- bzw. Demokratisierungsdruck ist zukünftig aus den Reihen der Mittelschicht zu erwarten, da diese gegenwärtig noch außerhalb des politischen Systems steht. In dieser Gruppe findet sich das größte Engagement wie auch die größte Frustration. Im Gegensatz zu den anderen Teilen der "civil polity" befürwortet ein großer Teil dieser Schicht umfangreiche gesellschaftliche Reformen.

Seit 1999 betreibt das Militär eine **ambivalente "Doppelstrategie"** gegenüber der "civil polity": Auf der einen Seite zielt diese darauf ab, die gesellschaftspolitische Machtposition des Militärs zu festigen und auszubauen und damit letztendlich die Militarisierung der Gesellschaft weiter voranzutreiben. Dabei arbeitet das Militär je nach Bedarf mit wechselnden Gruppen – häufig konservativen und religiösen Kräften – zusammen.

¹¹ Seit den Wahlen 2002 lässt sich in zunehmendem Maße eine Spaltung aller im nationalen Parlament vertretenen Parteien in Fraktionen für Musharraf und seine Politik bzw. gegen ihn beobachten.

Gleichzeitig versucht das Militär durch eine reformorientierte Politik, auch die liberaleren Akteure der "civil polity" zu stimulieren, dies vor allem in Gestalt des **National Reconstruction Bureaus** (NRB), das einer der wesentlichen "Think Tanks" für Musharrafs Reformpolitik ist. Die Reformen sind bisher sehr begrenzt und nur eine Minderheit der Bevölkerung profitiert bislang von ihnen. Diese "Doppelstrategie" birgt für Musharraf letztendlich die Gefahr, dass die bestehenden Allianzen und Kooperationen – vor allem mit den religiösen Kräften des Landes – überstrapaziert werden und zerbrechen.

Der **militärische Einfluss** auf die Politik ist seit der Machtübernahme Musharrafs systematisch gewachsen.¹² Zwar übergab Musharraf im November 2002 nach drei Jahren Militärrherrschaft die Amtsgeschäfte offiziell an eine zivile Regierung, doch sicherte er sich gleichzeitig durch eine umstrittene Verfassungsänderung per Dekret (Legal Framework Order, LFO) die Richtlinienkompetenz in politischen und wirtschaftlichen Schlüsselfragen und weit reichende Kompetenzen als Präsident und Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Die Koalition mit der Allianz der geeinten islamisch-religiösen Parteien, der MMA, die die Umsetzung der von Musharraf beantragten Verfassungsänderung im Parlament massiv unterstützten, hat seine eigene Machtposition und die des Militärs nachhaltig gestärkt.

Der **nationale Sicherheitsrat** (Präsident, Führung der Teilstreitkräfte, Premierminister und Oppositionsführer), der auch für innenpolitische Fragen zuständig ist, wurde aufgewertet. Er garantiert dem Militär zukünftig eine direkte politische Rolle. Die wachsende Zahl pensionierter und aktiver Militärs (insgesamt 1.027), die zwischen 1999 und 2003 unter Präsident Musharraf **Posten in der öffentlichen Verwaltung** (u.a. Bildungssektor, Universitäten) erhielten, verdeutlichen die zunehmende militärische Durchdringung und Kontrolle der Gesellschaft.¹³

Die **Erosion der Rechtstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz**, die als neutrale Instanzen der Konfliktregelung agieren sollten, dies aber zunehmend weniger tun, sind ein weiteres Indiz dafür. So hat Musharraf beispielsweise sein Präsidentenamt und die LFO durch ihm ergebene Richter im obersten Gerichtshof nachträglich legitimieren lassen. Die politischen WidersacherInnen und ParteiführerInnen der PPP und PML, Benazir Bhutto und Nawaz Sharif, sind der Korruption angeklagt und müssen damit rechnen, festgenommen zu werden, sobald sie pakistanischen Boden betreten¹⁴.

Im privatwirtschaftlichen Sektor ist das Militär zunehmend und breit diversifiziert vertreten. Es kontrolliert vier wirtschaftliche Stiftungen – die Fauji Foundation, den Army Welfare Trust, die Shaheen Foundation und die Bahria Foundation - von denen zwei gleichzeitig die beiden größten Wirtschaftsunternehmen des Landes sind. Im Bereich des Transportwesens hat sich die ursprünglich für militärische Zwecke gegründete National Logistic Cell (NLC) zu einem der Großen des Geschäfts entwickelt. Vor allem im Südpunjab und Sindh, aber auch in anderen Regionen, hat sich das Militär im zunehmenden Maße – häufig unter Einsatz von Gewalt – entlang der Wasserläufe und Kanäle fruchtbare große Ländereien angeeignet.

Gleichzeitig trieb Musharraf seit 2000 über das NRB die Stärkung der lokalen Selbstverwaltung (Devolution Plan) voran. Zielsetzung dabei war, durch die Aufwertung und Stärkung der lokalen Regierungen in administrativer und finanzieller Hinsicht die politische Dominanz der feudalen und großindustriellen Eliten aufzubrechen und ärmeren Bevölkerungsschichten eine tatsächliche Teilhabe an der lokalen Politik zu ermöglichen ("empower the impoverished"¹⁵). Die lokalen Bürgermeister der neuen Distriktverwaltung sind für Entwicklungsausgaben und die Verwaltung im Distrikt zuständig. Für Frauen wurde in den local governments

¹² In den Augen vieler Pakistanis ist die gewählte zivile Regierung deshalb ein Feigenblatt, durch das die militärische Ordnung aufrechterhalten wird.

¹³ Vgl. Human Rights Commission of Pakistan (2003): "Militarisation of society". In (ders): State of Human Rights in 2003.

¹⁴ Der Ehemann von Benazir Bhutto ist wegen Korruption zur Zeit in pakistanischer Haft.

¹⁵ Zitat einer Rede von Musharraf.

eine Quote von 33 % festgelegt. Auch wenn diese nicht überall erreicht werden konnte, arbeiten seit 2001 ca. 36.000 weibliche Ratsmitglieder in den Lokalregierungen.

In der Praxis wurde inzwischen allerdings sichtbar, dass die politischen Parteien durch ihren Ausschluss von den Wahlen zu Lokalregierungen geschwächt wurden. Eine weitere Frage ist, wie weit damit bewusst die Entscheidungskompetenz der Provinzregierungen untergraben wurde und Zentralregierung und Militär nun eine größere Kontrolle über die lokale Ebene haben. Neue Konflikte zwischen Provinz- und Lokalregierungen und Provinz- und Zentralregierung sind damit vorprogrammiert, das Konfliktpotenzial im Land ist gewachsen.

Eine Neuausrichtung der Politik hat sich ebenfalls in der sichtbaren Deeskalation des Konflikts mit Indien seit 2002 gezeigt. Ob die offiziell verkündete Einstellung der jahrelangen Unterstützung von radikal-islamistischen Gruppierungen in Afghanistan und Kaschmir auch für eine Neuausrichtung der Politik steht, wird sich an deren praktischer Umsetzung zeigen. Bisher ist fraglich, ob dies für alle offiziellen Stellen gleichermaßen gilt.

Die Parteien

Die zwei großen Parteien mit gesamt-pakistanischer Bedeutung, die PPP und die PML, reagieren auf die politische und wirtschaftliche Stärkung des Militärs und die unter Musharraf eingeleiteten Reformen – insbesondere den "Devolution Plan" - mit Argwohn und Kritik, denn zu den Wahlen für die Lokalregierungen waren keine Parteien zugelassen. Beide Parteien bilden keine monolithische Einheit, sondern sind aufgrund ihrer unterschiedlichen politischen Ausrichtung fraktioniert. Der PPP hat eine starke Basis im ländlichen Sindh und wird von den Großgrundbesitzern unterstützt. Die PML hat ihre Basis hingegen unter der städtischen Bevölkerung des zentralen Punjab, aus der ein Großteil der Industriellenfamilien stammt. Dennoch kann den eher traditionellen und konservativen Flügeln aufgrund ihrer feudalen bzw. großindustriellen Klientel ein besonderes Interesse an persönlicher Besitzstandswahrung und dem Erhalt ihres politischen und sozialen Einflusses unterstellt werden.

Die islamisch religiösen Parteien haben ihre regionale Basis vor allem in der Nordwestgrenzprovinz, wo sie seit den letzten Wahlen die Provinzregierung stellen und in geringerem Maße in Belutschistan. Ihre Klientel ist die ländliche Bevölkerung dieser Regionen und die städtische Händler- und Handwerkerschicht. In den ländlichen Gebieten prägen sie Einstellung und Verhalten der ärmeren Bevölkerungsschichten durch ein dichtes Netz von Madaris, Moscheen und Wohlfahrtseinrichtungen.

Die Mittelschicht

Die Mittelschicht ist in den letzten Jahren – vor allem in den größeren und Provinzhauptstädten – zunehmend gewachsen und überwiegend liberal orientiert. Obwohl inzwischen auch die traditionellen Domänen der Mittelschicht (Universitäten, Schulen, Gesundheitseinrichtungen) von einzelnen Militärs besetzt sind, stehen sie dem Militärregime tendenziell kritisch gegenüber und drängen auf demokratische Reformprozesse innerhalb des Landes. Ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser gebildeten, engagierten und organisierten zivilen Gesellschaft, zu der in starkem Maße VertreterInnen der Medien, des Bildungssektors, der Verwaltung und der Berufsverbände zählen, engagiert sich in oder betreibt selbst NROs. Einer geringen Zahl einflussreicher und überregionaler NROs, wie z.B. der pakistanischen Human Rights Commission, steht eine große Anzahl regional agierender und wenig einflussreicher NROs gegenüber. Die tendenziell "westliche" Prägung der städtischen Bildungselite und die finanzielle Unterstützung einiger ihrer Organisationen durch internationale Geber, birgt das Risiko, die Legitimität dieser Organisationen, vor allem in der ländlichen Bevölkerung, zu schwächen.

Die Medien

Auch wenn die Pressefreiheit in Pakistan stark eingeschränkt ist, kritische JournalistInnen sehen sich mit Morddrohungen konfrontiert, kritische Zeitungen auf potente Geldgeber hin-

sichtlich Anzeigen verzichten müssen und Selbstzensur in den Köpfen vorhanden ist, sind sowohl Print- als auch elektronische Medien in den vergangenen Jahren in ihrer Berichterstattung erheblich kritischer geworden. Sie erfüllen trotz schwieriger Bedingungen eindeutig die **Rolle eines "watchdog" gegenüber Regierung und Militär** und sind zentrale MitspielerInnen in der Demokratisierung des Landes. Insbesondere Radio und eingeschränkt Fernsehen erreichen den größten Teil der Bevölkerung (ca. 95 % der Pakistanis hat Zugang zu einem Radio, nur etwa 60 % haben Zugang zu einem Fernseher oder können lesen). Printmedien wie Privatsender, die ihre Sendezentren im Ausland haben, tragen mit ihrer kritischen Berichterstattung zur Meinungsbildung der wachsenden Mittelschicht bei.

Die LehrerInnen

Die LehrerInnen an öffentlichen und privaten Schulen sind wichtige MultiplikatorInnen, um mittel- und langfristig an der Veränderung von Einstellungen und der Überwindung stereotyper Wahrnehmungen und Feindbilder zu arbeiten, da sie diese bewusst oder unbewusst mit prägen. Die Ergebnisse der Langzeitstudie in Fokusgruppen belegen dies. Ansatzpunkte hier sind sowohl die Curriculum-Entwicklung als auch die Aus- und Fortbildung der LehrerInnen, in die Inhalte wie politische Bildung und friedliche Konfliktregelung aufgenommen werden sollten.

Die Jugendlichen

Den gut ausgebildeten Jugendlichen könnte zukünftig im Demokratisierungsprozess eine besondere Bedeutung zukommen. Gerade in dieser Gruppe ist aber die Desillusionierung und Perspektivlosigkeit, insbesondere der jungen Männer, besonders hoch. In den Universitäten und auf dem Campus der Universitäten sind bis heute politische Aktivitäten und die Gründung von Studentenverbänden untersagt. Dies schränkt die Motivation, sich gesellschaftspolitisch zu engagieren, ein. Gerade deshalb sollten Internationale Geber nach Ansatzpunkten und geeigneten Formen suchen, eine aktive gesellschaftspolitische Teilhabe außerhalb der Universitäten zu unterstützen. Durch die Verschärfung der Visumbestimmungen vieler Länder und das muslimischen Ausländern gegenüber unfreundlicher werdende Klima wiederum brach für viele qualifizierte Jugendliche die Möglichkeit der Ausbildung im Ausland weg, so dass sich der Druck auf den inländischen Arbeitsmarkt weiter verstärkt. Fehlende Zukunftsperspektiven, nicht nur bezogen auf den Arbeitsmarkt sondern auch auf Herausbildung eines Selbstwertgefühls, machen besonders die jungen Männer anfällig für Rekrutierung durch Gruppierungen, die fundamentalistische und extremistische Positionen vertreten. Das hierin liegende Destabilisierungspotenzial ist nicht zu unterschätzen.

Menschenrechtsorganisationen

Unabhängige nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen haben in den letzten Jahren entscheidend zur Bewusstseinsbildung beigetragen. Sie erfüllen trotz extrem schwieriger Bedingungen und hoher persönlicher Risiken, vergleichbar den Medien, eindeutig die **Rolle eines "watchdog" gegenüber Regierung und Militär** und sind zentrale MitspielerInnen in der Demokratisierung des Landes. Hervorzuheben ist hier die Rolle der unabhängigen "Human Rights Commission of Pakistan (HRCP)", die in den Regionen mit den schwersten Menschenrechtsverletzungen "special task forces" zu deren Aufklärung aufgebaut hat und im ganzen Land über sogenannte "core groups" einen wesentlichen Beitrag zur politischen Bewusstseinsbildung leistet.

NROs wie diese besitzen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eine hohe Glaubwürdigkeit. Sie gelten als unabhängig, und sie sind in der Lage, von unten nach oben gesellschaftliche Mobilisierung und Demokratisierung sichtbar voranzutreiben und zu unterstützen. Gleichzeitig zeichnen sie sich durch eine ähnliche historische Erfahrung und Entwicklung aus. So haben sie in der Regel bewusst in ihrer Aufbauphase auf externe Finanzierung verzichtet. Sie haben nach einer Phase der Identitätsbildung, Zielbestimmung und Strategiebildung genauso bewusst entschieden, welche Geber welche Bereiche unterstützen könnten. Sie bauen auf systematischen Problemanalysen auf, haben klar definierte Strategien und

begrenzte Arbeitsfelder. Ihre Zielsetzung ist in der Regel langfristig auf Aufklärung, verstärkte Beteiligung und einen Aufbau sozialer Kohäsion ausgerichtet. Defizite liegen in dem geringen Grad der Vernetzung untereinander im Sinne einer gemeinsamen Zielsetzung und Strategiebildung und der geringen Kenntnis der Wirkungen ihrer Arbeit.

Eskalationsfaktoren:

- Die Stärkung islamisch-religiöser Parteien (z.B. MMA) durch Allianzen mit dem Militär birgt das Risiko einer zunehmenden Islamisierung der Gesellschaft.
- Die Spaltung der im Parlament vertretenen Parteien kann die gesellschaftliche Polarisierung zukünftig verstärken.
- Die Erosion der Unabhängigkeit der Justiz, insbesondere des Obersten Gerichtshofes, durch umstrittene Verfassungsänderungen (LFO) Musharrafs herbeigeführt, untergräbt die schon geringe Glaubwürdigkeit des Justizsektors. Gleichzeitig gewinnen außergerichtliche Instanzen wie die Jirgas in den Stammesgebieten an Einfluss und Macht.
- Nach der Deeskalation des Konfliktes mit Indien versucht das Militär, seine starke politische Rolle durch das Aufbringen "neuer Sicherheitsrisiken" (u.a. instabile Lage Afghanistans, Bedrohung der inneren Sicherheit durch Stammesgesetze) zu legitimieren. In diesem Zusammenhang heizt der Inter Service Intelligence (ISI) bestehende Konflikte zwischen religiösen oder ethnischen Gruppen im Lande an.
- Landbesetzungen durch das Militär im südlichen Punjab führen zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Militärs und lokaler Bevölkerung.
- Sollte Musharraf trotz des Urteils des nationalen Gerichtshofes und der Koalitionsvereinbarungen mit der MMA, die Uniform bis Ende 2004 abzulegen, auch 2005 sowohl Oberbefehlshaber des Militärs als auch Präsident Pakistans bleiben, besteht die Gefahr einer politischen Destabilisierung.

Einfluss externer Akteure:

- Die massive internationale Finanz- und Militärhilfe, vor allem durch die USA im Rahmen des "Kampfes gegen den Terror", stützt und legitimiert das Militärregime Musharrafs.

2.2.2. "Sindhis werden den Punjabis nie vertrauen, da dieses Vertrauen in der Vergangenheit oft missbraucht wurde" – Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie

Ein ausgeprägtes Zentrum-Peripheriegefälle – auf nationaler und regionaler Ebene – führt zu Verteilungskonflikten um politische Macht und die Zuteilung und Nutzung von finanziellen und natürlichen Ressourcen wie Wasser oder Gas. Die ungleiche sozioökonomische Entwicklung zwischen und in den Provinzen verstärkt diese Konflikte. Aufgrund der räumlichen Konzentration der fünf großen ethnisch-sprachlichen Gruppen Pakistans (vier davon sind gleichzeitig Titularnation einer Provinz) verläuft dieses Gefälle auf nationaler und regionaler Ebene entlang ethnischer Zugehörigkeiten. Die Verteilungskonflikte um finanzielle und natürliche Ressourcen und Einfluss erhalten damit nicht nur eine politische, sondern auch ethnische Aufladung. Ursache hierfür ist eine Politik der ethnischen Bevorzugung, gepaart mit einem nach wie vor zentralistischen Föderalismusverständnis.

Akteure

Konflikte auf nationaler Ebene:

- Zentralregierung vs. Provinzregierungen

Konflikte auf regionaler Ebene – zwischen den Provinzen:

- Punjab vs. andere Provinzen

Konflikte auf regionaler / lokaler Ebene – innerhalb der einzelnen Provinzen:

- Provinzregierungen vs. local governments
- Stadt vs. Land

Auf der **nationalen Ebene** findet diese Konfliktlinie Ausdruck in Disputen um politische und ökonomische Entscheidungskompetenzen und die Zuteilung finanzieller Ressourcen zwischen Zentral- und Provinzregierungen. So zogen sich die Diskussionen in der **National Finance Commission (NFC)**, der die Finanzminister jeder Provinz angehören und die die regionale Verteilung des nationalen Steueraufkommens regelt, in diesem Jahr fast fünf Monate hin, ohne zu einer für alle Beteiligten befriedigenden Lösung zu kommen. Bisher wird das Steueraufkommen auf Grundlage der Bevölkerungszahl der Provinzen verteilt. Damit erhält die Provinz Punjab (ca. 73 Mio. Einw.) als bevölkerungsstärkste Provinz den größten Anteil. Die Provinz Sindh hingegen, die aufgrund ihrer Wirtschaftsmetropole Karachi ca. 69 % des gesamten Steueraufkommens generiert, aber nur ca. 30 Mio. Einwohner zählt, erhält einen geringeren Anteil. Die flächenmäßig größte, gleichzeitig extrem unterentwickelte Provinz Belutschistan (ca. 7 Mio. Einw.) erhält den geringsten Anteil.

Eine Einigung über die Forderungen der drei benachteiligten Provinzen, neue Kriterien wie z.B. Bevölkerungsdichte, Fläche, Entwicklungsstand und industrielle Produktion in den Verteilungsmodus aufzunehmen, konnte nicht erreicht werden. Damit ist eine Win-Win Lösung mit einem ausgewogenen Kriterienraster für alle vier Provinzen in weite Ferne gerückt. Stattdessen wird der bisherige fünfjährige Finanzplan implementiert, allein zum Vorteil der Zentralregierung. Dies führt dazu, dass die Dominanz und Kontrolle der Zentralregierung über die anderen Provinzen mit der weit verbreiteten Wahrnehmung gleichgesetzt wird, Punjabis würden ihre hohen Positionen auf der Bundesebene zum Vorteil ihrer eigenen Provinz nutzen. Eine Zementierung bestehender Feindbilder ist die Folge.

Auf **regionaler Ebene** äußert sich das Zentrum-Peripheriegefälle in Konflikten um Zugang, Verteilung und Nutzung von Wasser und Gas. Zwischen Sindh, Punjab und NWFP sind es die **Nutzung des Induswassers**, wobei sich Sindh als Unterlieger strukturell benachteiligt sieht, da Punjab die getroffenen Vereinbarungen über Wasserdurchlaufmengen nicht einhält. Die hitzige Diskussion um den Bau des Kalabagh-Staudamms am oberen Induslauf hat die Brisanz der Verteilungskämpfe, vor allem für Sindh, deutlich gemacht. Aufgrund prognostizierter Unruhen und gewaltsamer Ausschreitungen im Sindh wurde der Bau des Staudamms bis auf weiteres ausgesetzt. Aus Sicht Sindh, aber auch Belutschistans und NWFP, würden sie durch ein solches Vorhaben von ihrer bedeutendsten Wasserquelle abgeschnitten werden. Der Bau käme einseitig den Großgrundbesitzern des südlichen Punjab – darunter häufig mit großen Ländereien abgefundene pensionierte Militärs – zugute, wohingegen die Veränderungen des Grundwasserspiegels massive Nachteile für die Landwirtschaft Sindh brächten. Die bestehende Indus River Authority, die zu einer Versachlichung der emotional und ethnisch aufgeladenen Debatte hätte beitragen können und eine sinnvolle Konfliktregelungsinstanz darstellt, ist dafür nicht genutzt worden.

Neben Konflikten um Wasser zwischen den Provinzen, kommt es zwischen Belutschistan und Punjab immer wieder zu – zum Teil gewaltsamen – Auseinandersetzungen, die sich an **ökonomischen Großprojekten**, wie der Gasförderung in Sui oder dem Bau eines Tiefseehafens in Gwadar, entzünden. Hintergrund dieser Auseinandersetzungen ist die infrastrukturell geringe Entwicklung Belutschistans und die Wahrnehmung, durch die geringe Repräsentanz in der Zentralregierung, der Verwaltung und des Militärs politisch, ökonomisch und kulturell ausgeschlossen zu sein. Seit August 2004 interveniert das Militär in Belutschistan, um gewaltsame Aufstände in der Provinz zu bekämpfen. Entzündet hatten sich die aktuellen Auseinandersetzungen an dem Vorhaben der Zentralregierung, in mehreren Distrikten zusätzliche Militärstützpunkte zu errichten, um Einrichtungen wie den derzeit in Bau befindlichen Tiefseehafen in Gwadar gegen Anschläge und Sabotageakte zu schützen. Die Belutschen werfen der Zentralregierung und den Punjabis vor, zu wenig an den Erlösen der ökonomischen Großprojekte beteiligt zu sein. Tatsächlich hat die Zentralregierung im Rahmen der Bautätigkeiten in Gwadar eine große Zahl von Gastarbeitern aus anderen Provinzen angeworben und kaum auf lokale Arbeitskräfte zurückgegriffen. Dies hat bei den Belutschen Frustration und Ängste vor Überfremdung und Marginalisierung hervorgerufen. Der Hauptan-

teil des gewonnenen Gases wird in den Punjab und andere Provinzen exportiert, nur ein geringer Teil des Gases und der wirtschaftlichen Erlöse verbleibt in Belutschistan. Die Provinz selbst verfügt nur über eine Gaspipeline von Sui nach Quetta. Aufgrund dieses Mangels an Energieträgern ist der Grad der Abholzung und Umweltdegradation in Belutschistan sehr hoch.

Auf **lokaler Ebene**, in den Provinzen, kommt es zwischen den Provinzregierungen und den seit 2002 geschaffenen lokalen Selbstverwaltungen zu **Verteilungs- und Machtkonflikten**, da die Dezentralisierung der politischen Macht auf die lokale Ebene die bisherigen föderativen Einheiten Pakistans schwächt. Die bereits o.g. nationale Budgetverteilung und der unterschiedliche Entwicklungsgrad zwischen und in den Provinzen verstärken diese Auseinandersetzungen. Ein **ineffektives Ressourcenmanagement**, vor allem der Wasserressourcen, führt immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Stadt und Land und zwischen kleinen Landbesitzern und Großgrundbesitz. Die schlechte Instandhaltung der Bewässerungssysteme, reduzierte Kapazitäten der vorhandenen Kanäle, ungerechte Verteilung der Wasserressourcen und das illegale "Anzapfen" der Kanäle durch Großgrundbesitz und Militärs verursachen permanente Knappheiten. Regional ist dies am stärksten am Indusunterlauf im Süd-Punjab und Sindh zu beobachten.

Eskalationsfaktoren:

- Die Politik der "harten Hand", wie sie gegenwärtig in Belutschistan angewendet wird, führt zu einer Verhärtung der Fronten zwischen der Zentralregierung und den Provinzen.
- Eine weitere Vernachlässigung bestehender nationaler und regionaler Konfliktregulierungsinstanzen wie der "Indus River Authority", der "NFC" oder des "Councils of Common Interests"¹⁶ verhindert auch zukünftig die Versachlichung und Aushandlung von Konflikten.
- Die "Ethnisierung" von Konflikten um die gegenwärtige und zukünftige Verteilung und Nutzung natürlicher Ressourcen erhöht das Konflikt- und Gewaltpotenzial.
- Der Zulauf zu religiös und ethnisch fundamentalistischen Gruppierungen durch eingeschränkte Partizipationschancen, begrenzte Eigenbestimmung und Entscheidungskompetenzen der Provinzregierungen verstärkt die soziale und politische Desintegration des pakistanischen Staates.
- Das hohe Bevölkerungswachstum von jährlich 2,5 % wird bei gleich bleibend angespannter Ressourcenverteilung und -nutzung zwischen und innerhalb der Provinzen zukünftig weitere Konflikte schüren.

Einfluss externer Akteure:

- Die Ausbeutung der Gasressourcen wird von chinesischen Unternehmen und Gastarbeitern durchgeführt.
- Die Nachbarländer Pakistans, vor allem Indien, haben Interesse an der Förderung und am Import des Gases aus Belutschistan geäußert.

¹⁶ Das "Council of Common Interests" ist eine Art Aushandlungsinstanz, die die Interessen der föderativen Einheiten (der Provinzen) und der Zentralregierung auf einen gemeinsamen Nenner bringen soll. Mitglieder des Councils sind die Minister der einzelnen Provinzen und eine gleiche Anzahl Mitglieder der Zentralregierung, die durch den Premierminister ernannt werden. Das Council trat in der Vergangenheit im fünfjährigen Turnus zusammen.

2.2.3. Konflikte zwischen reformorientierten bzw. moderaten und konservativen bzw. fundamentalistischen Akteuren

Konflikte zwischen "Reformern" und "Fundamentalisten" sind in der gesamten Gesellschaft sichtbar, einschließlich dem Militär. Ihren deutlichsten Ausdruck finden sie aber in der **Diskriminierung und Gewalt gegen religiöse Minderheiten und Frauen** in den ländlichen stark konservativ geprägten Regionen wie NWFP und Belutschistan.

Nicht nur die politischen Parteien sind in einem zunehmenden Maße in solche Lager gespalten, auch der pakistanische Sicherheitsapparat (Militär, ISI, Intelligence Bureau (IB) und Polizei) und Teile der Zivilgesellschaft, vor allem NROs. Ziele und Forderungen der beiden Lager sind extrem kontextabhängig und variieren je nach Akteursgruppe sehr stark. Die konservativen Kräfte fordern tendenziell eine staatliche und gesellschaftliche Entwicklung nach traditionellen und teilweise auch fundamentalistischen Grundsätzen (z.B. Ablehnung der staatlichen Autorität und die Forderung nach Einrichtung eines Gottesstaates), die entsprechend ethnischer, religiöser und regionaler Zugehörigkeit unterschiedlich sind. Die moderaten Kräfte hingegen vertreten eine eher liberale Position, wobei auch hier Reformbereitschaft und Modernisierungsdrang je nach Gruppenzugehörigkeit extrem unterschiedlich ist.

Akteure

- Reformorientierte bzw. moderate Akteure u.a. in:
 - Sicherheitsapparat
 - Parteien
 - NROs
- versus
- Konservative bzw. fundamentalistische Akteure u.a. in:
 - Sicherheitsapparat
 - Parteien
 - NROs

Innerhalb des **pakistanischen Sicherheitsapparates** gilt Musharrafs Politik als reformorientiert. Informationen zum Ausmaß der inneren Fragmentierung der Sicherheitskräfte und der Anzahl loyaler Militärs gegenüber Musharraf sind nicht verfügbar. Nach außen tritt das Militär nach wie vor geschlossen auf. Kritik an der Politik Musharrafs wird seitens aktiver Militärs kaum geübt. Es gilt jedoch als sicher, dass **interne Machtkämpfe und Fraktionsbildungen** stattfinden und Musharraf mit seinen Anhängern gegen "Hardliner" und konservative Kräfte innerhalb des Militärs und vor allem innerhalb des ISI vorgeht. Besonders die konservativen Kräfte innerhalb des ISI hatten in der Vergangenheit extremistische und islamistische Gruppierungen in Afghanistan und Kaschmir unterstützt. In Folge der Anschläge auf das indische Parlament 2001 und aufgrund internationalen Drucks, besonders seitens der USA, wurden die kaschmirischen islamistischen Gruppen Lashkar-e Muhammad und Jaish-e Muhammad von Musharraf verboten und führende Mitglieder der Gruppen inhaftiert. Diese Politik hat zu einer Verhärtung der Fronten von "Reformern" und "Konservativen" innerhalb des Sicherheitsapparats geführt. So wird vermutet, dass die Attentate auf Musharraf von konservativen Offizieren mit vorbereitet wurden, die enge Kontakte zu religiösen Gruppierungen pflegen. Informationen zur Fragmentierung der Polizei sind schwer verfügbar, ihr wird aber eine eher geringe Bedeutung bei den Machtkämpfen im Sicherheitsapparat zugesprochen und sie wird als "Handlanger" der Militärs betrachtet.

Die Zivilgesellschaft Pakistans, spezifisch die Gruppe der **NROs**, ist äußerst heterogen. Sie lässt sich in einen **modernen, urbanen** und einen eher **ländlichen, traditionellen Sektor** unterteilen. Der traditionelle Teil baut auf klientelistischen, ethnischen und religiösen Bezügen auf. Er findet seine wichtigsten Vertreter in spezifisch ausgerichteten Moscheen, Madaris sowie religiösen und ethnischen Studentenvereinigungen, wird aber auch von Bazarhändlern und kleinstädtischen Industriellen unterstützt. Im Gegensatz zu der urbanen Zivilgesellschaft ist dieser Teil dem konservativen Lager zuzuordnen.

Eskalationsfaktoren:

- Der ISI scheint auch weiterhin extremistische Gruppierungen zu unterstützen, mit dem Ziel, Musharraf zu schwächen und seine Politik am innergesellschaftlichen Widerstand zerbrechen zu lassen.
- Die "Doppelstrategie" Musharrafs kann eine zunehmende Fragmentierung und Verselbständigung von Teilen der Sicherheitskräfte bewirken und damit auch zum Kontrollverlust über diese führen.
- Extremistische Gruppierungen erhalten verstärkt Zulauf durch fehlende Zukunftsperspektiven der jungen Männer.

Einfluss externer Akteure:

- Die Religionsseminare (Madaris) werden durch Saudi-Arabien finanziert.
- Vor allem im Rahmen der "Anti-Terror-Allianz" bringen internationale Partner Musharraf unter Zugzwang, innen- und außenpolitisch gegen extremistische Kräfte vorzugehen. Dies kann die innenpolitische Instabilität Pakistans fördern.

2.2.4. Ethnische und religiöse Instrumentalisierung bereits bestehender Konflikte

In Pakistan scheinen die Ursachen vieler Konflikte in ethnischen und religiösen Zugehörigkeiten begründet zu liegen. Ethnizität und Religionszugehörigkeit als Konfliktursachen werden dabei oft überbewertet. Gegenstand dieser vermeintlich ethnischen und religiösen Konflikte sind nicht traditionelle Werte wie ethnische und religiöse Dominanz oder Ehre, sondern Auseinandersetzungen um politische Macht, gesellschaftlichen Einfluss und materielles Einkommen. Welche Akteure und Gruppen im einzelnen diese Spannungen nutzen, vertiefen und schüren, bedarf einer tiefergehenden Akteursanalyse, da detaillierte Informationen über ihre Netzwerke sowie ihre Ziele und Interessen kaum verfügbar sind.

Seit den 1980er Jahren kommt es besonders in den Städten **Karachi** und **Hyderabad** zu wiederkehrenden Gewaltausbrüchen zwischen **Mohajirs, Sindhis und Paschtunen**, die ethnisch bzw. regionalistisch artikuliert werden.

Die Mohajirs haben aufgrund ihres besseren Bildungsstandes gegenüber der alteingesessenen Sindh-Bevölkerung Schlüsselpositionen in Handel, Industrie, Verwaltung und Militär besetzt. Die Sindhis fühlen sich damit in ihrer angestammten Provinz zurückgedrängt und begehren gegen die Mohajir-Dominanz auf. Im Zuge des Afghanistankrieges wanderten vermehrt Paschtunen in den Sindh ein. Bis heute dominieren sie das Transportwesen, was zu neuen Auseinandersetzungen mit den Mohajirs geführt hat. Die Loyalitäten auf Basis von Ethnien und Stammeszugehörigkeiten sind allerdings nicht festgeschrieben und statisch, sondern kontextabhängig. Politische und wirtschaftliche Auseinandersetzungen auf Provinzebene zwischen dem Sindh und Punjab haben gezeigt, dass auch strategische Koalitionen zwischen Mohajirs und Sindhis gegen Punjabis möglich sind.

Auch die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen **extremistischen sunnitischen und schiitischen Gruppierungen**, die 2004 in verschiedenen Attentaten auf Glaubensführer und Anschlägen auf religiöse Einrichtungen sichtbar wurden, werden auf Grundlage von sozioökonomischen Disparitäten mobilisiert. Eigentliches Ziel dieser Terror- und Gewaltakte ist die Destabilisierung des Landes. Im Kontext dieser instabilen und politisch angespannten Lage haben extremistische Gruppierungen, vor allem aus Süd-Wasiristan, kriminelle Banden und organisierte Schmuggelringe die Unfähigkeit des pakistanischen Staates, sein Gewalt-

Instrumentalisierte Konflikte u.a. in:

- Karachi und Hyderabad:
 - Mohajirs versus Sindhis
 - Mohajirs versus Paschtunen
 - Schiiten versus Sunniten
- Landesweit:
 - Muslime versus Nicht-Muslime

monopol durchzusetzen, genutzt und in den Städten Karachi und Hyderabad Unterschlupf gefunden. Sie schüren neue Gewaltakte und instrumentalisieren die bestehenden ethnischen und religiösen Feindbilder zu Gunsten ihrer eigenen Ziele und Aktivitäten. Nach Angaben des Innenministeriums hat die Gewalt in beiden Städten in den letzten vier Jahren zugenommen. Aufgrund erhöhter Sicherheitsvorkehrungen für militärische und politische Einrichtungen und für deren Angehörige sind in der Vergangenheit zunehmend so genannte "**soft targets**" (internationale Einrichtungen, Moscheen, religiöse und traditionelle Persönlichkeiten) Ziel terroristischer und extremistischer Gewalttaten geworden.

Deutlich ist in all diesen Konflikten, dass in ihnen **historisch gewachsene Diskriminierungen**¹⁷ instrumentalisiert werden, die sich im multi-ethnisch, -religiös und -kulturell geprägten Pakistan – vor dem Hintergrund einer fehlenden übergreifenden nationalen Identität – entlang ethnischer und religiöser Linien entwickelt haben. Dazu zählen die in den südlichen Provinzen stark ausgeprägte Wahrnehmung der Dominanz der Punjabis und die zahlenmäßig unausgewogene Repräsentation kleinerer Bevölkerungsgruppen in Politik, Verwaltung und im Sicherheitsapparat. Die ungleiche Verteilung von Land- und Eigentumsrechten, der ungleiche Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen verstärken die Spannungen. Vor allem Teile der **ländlichen Bevölkerung** und der **männlichen Jugendlichen**, denen es an Entwicklungs- und Zukunftsperspektiven mangelt, sind insofern eher für extremistisches Gedankengut anfällig und leichter zu rekrutieren. Den Medien kommt gerade in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle zu, indem sie gewissermaßen als "Gegenmacht" durch die Verbreitung von objektiven Informationen der religiösen und ethnischen Instrumentalisierung von bestehenden Konflikten entgegenwirken können.

Eskalierende Faktoren:

- Die geringe Verfügbarkeit staatlicher Bildungseinrichtungen für die Masse der armen Bevölkerung.
- Die Verbreitung fundamentalistischen Gedankenguts in den Madaris und die geringe Kontrolle der Bildungsinhalte durch staatliche Einrichtungen.
- Die hohe Arbeitslosigkeit unter der jungen Bevölkerung, die die Rekrutierung vor allem junger Männer durch extremistische Gruppierungen fördert.
- Eine große Zahl an Kleinwaffen fördert die alltägliche Gewalt und schafft eine niedrige Hemmschwelle für gewaltsame Konfliktaustragung ("Kalaschnikowmentalität").
- Die Unterstützung extremistischer Gruppierungen durch konservative Kräfte im Militär und den Geheimdiensten (ISI, IB).

Einfluss externe Akteure:

- Der Iran unterstützt extremistische Gruppierungen der Schiiten. Extremistische sunnitische Gruppierungen werden von Saudi-Arabien unterstützt.

2.2.5. "Der Wilde Westen" und Norden Pakistans – Sonderstatus der FATA und FANA versus sicherheitspolitische, geostrategische und wirtschaftliche Interessen der Zentralregierung und des Militärs

Territorialkonflikte haben seit der Gründung des pakistanischen Staates immer wieder seine Existenz gefährdet. Hintergrund war vielfach ein Mangel an gleichberechtigter politischer Partizipation, so z.B. im Falle der Sezession Ostbengalens 1971. Im heutigen Pakistan besitzen bestimmte Regionen wie die FATA (ca. 3 Mio. Einw.) im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet und die FANA (ca. 850.000 Einw.), die an der Grenze zu China und der teilweise von Indien verwalteten Provinz Jammu und Kaschmir liegen, weiterhin einen politischen

¹⁷ Siehe auch Kapitel 2.1 (strukturelle Schwächen)

Sonderstatus. Sie sind nicht integriert in die politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Gemeinsam ist beiden, dass in ihnen unterschiedliche Verfassungen, Rechtssysteme und Verwaltungsvorschriften gelten, die voneinander abweichende Wahlgesetze, Steuererhebungspraktiken und Gerichtsbarkeiten beinhalten. Die Regionen weisen den geringsten Entwicklungsstand des Landes auf und besitzen den höchsten Anteil an absoluten Armen gemessen an der Gesamtbevölkerung.

In den einzelnen Regionen wird dies unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. So ist in den Northern Areas verstärkt ein Gefühl ungleicher Partizipationschancen, des Ausgeschlossenseins und der Demütigung zu beobachten, das in Gewaltakten von nationalistischen Gruppierungen seinen Ausdruck findet. Vor allem geostrategische Interessen der Zentralregierung stehen dem Bestreben der lokalen Bevölkerung nach stärkerer Eigenbestimmung entgegen. In den Tribal Areas der NWFP dagegen sind vorsichtige Bestrebungen von Seiten der Zentralregierung, sie aufgrund sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Erwägungen in das politische System Pakistans einzugliedern, bisher auf starken Widerstand von Seiten der traditionellen Führungs- und Machtstrukturen gestoßen. Letztere befürchten, dass ihnen damit nicht nur Macht, Kontrolle und Einfluss verloren gehen, sondern auch wichtige Einnahmequellen aus Schmuggel und Drogengeschäften.

Schon während der britischen Kolonialverwaltung wurden die Gebiete der **FATA** die aufgrund ihrer geographischen Lage nur schwer zugänglich und kontrollierbar sind, von der Einbindung in politische Strukturen ausgenommen und primär als Pufferzone zu Afghanistan verstanden. Von der Regierung eingesetzte Gouverneure, sog. **political agents**, und traditionelle **Stammesführer (Maliks und Khans)** verwalten das Gebiet seither, ein "Verwaltungssystem", das von den Briten 1901 eingeführt wurde und im Wesentlichen heute noch besteht.

Die Stammesführer und *Political Agents* genießen nahezu vollständige Autonomie gegenüber dem Staat und haben innerhalb ihres Territoriums absolute Regierungsgewalt. Die begrenzten Kontrollmöglichkeiten durch die Zentralregierung und das Militär haben es den herrschenden Eliten ermöglicht, durch **Drogenhandel, Schmuggel, Waffenherstellung und -handel** individuelle Interessen zu verfolgen und sich selbst zu bereichern. Mit Hilfe kleinerer Privatarmeen sichern sie ihre Herrschaft. Der extrem niedrige Bildungsstand (Alphabetisierungsrate ca. 6 %, bei Frauen weniger als 1 %), die geringe Präsenz zivilgesellschaftlicher Akteure und die politische und wirtschaftliche Isolation der Region garantiert ihnen eine extrem loyale Gefolgschaft in der Bevölkerung.¹⁸ Insofern ist es nicht verwunderlich, dass sie am Erhalt des Status quo interessiert sind und eine stärkere politische, wirtschaftliche und rechtliche Integration der FATA ablehnen.

Der Zugang zu den FATA ist stark eingegrenzt. Paschtunen haben freien Zugang, während Angehörige anderer ethnischer Gruppen und Personen des öffentlichen und politischen Lebens nur bedingt Zutritt haben. Unterstützung erhalten die Eliten durch einige hochrangige Persönlichkeiten aus Politik und Militär, die an den Einnahmen aus illegalen Geschäften partizipieren. Der quasi rechtsfreie Charakter der FATA kollidiert mit den **sicherheitspolitischen Interessen** der Zentralregierung und des Militärs, da der Handlungsdruck auf die pa-

Akteure

FATA:

- Traditionelle Stammesführer (Maliks und Khans) und *Political Agents*

versus

- Zentralregierung und Militär

FANA:

- Extremistische und nationalistische Gruppierungen

versus

- Zentralregierung und Militär

¹⁸ Aufgrund der erschwerten Zugangsbedingungen zu den FATA ist es nahezu unmöglich, objektive Aussagen über die Lebenssituation der Bevölkerung in den Gebieten zu bekommen und Einschätzungen, wie diese ihre Lebensumstände wahrnehmen.

kistanische Regierung und das Militär durch die Koalition im "Antiterrorkampf" zugenommen hat. Die seit Februar andauernden Militärinterventionen in Süd-Wasiristan sind ein Reflex darauf. Neben den sicherheitspolitischen Interessen existieren allerdings auch wirtschaftliche Interessen, die FATA stärker politisch zu integrieren. Das Gebiet ist reich an natürlichen Ressourcen wie Marmor und Edelsteinen, deren Inwertsetzung unter den derzeitigen Bedingungen nicht möglich ist.

Im Falle der **Northern Areas**, die z.T. bis in die 1970er Jahre autonome Fürstentümer waren, hat der bis heute ungeklärte politische Status der Region, der der Bevölkerung weder politische Partizipation im pakistanischen Staatsgefüge noch Eigenbestimmung in Form von Autonomie oder Unabhängigkeit ermöglicht, zu einer **extremen Verarmung, Frustration und Unzufriedenheit** unter der lokalen Bevölkerung geführt. Gewaltsame Übergriffe in der Region zwischen religiösen Gruppen (vor allem Sunniten und Schiiten) und auf Angehörige der Regierung oder des Militärs durch nationalistische Gruppierungen sind die Folge. Erst seit Mitte der 1990er Jahre wird auf nationaler Ebene verstärkt darüber diskutiert, welche Rechte den Northern Areas hinsichtlich einer Vertretung in der Nationalversammlung in Islamabad und eigener legislativer, finanzieller und administrativer Befugnisse zugesprochen werden sollen. Doch bis heute besitzen die neu geschaffenen Institutionen wie das Northern Areas Legislative Council keine eigenen Entscheidungskompetenzen. Auch die Teilnahme an den Wahlen 2002 war den Northern Areas untersagt.

Die hohe Militärpräsenz in den Northern Areas lässt sich in erster Linie aus **geostrategischen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten** begründen. So liegt das Gebiet im Dreiländereck zwischen Indien, China und Afghanistan und besitzt Zugang zum Karakorum Highway. Aus pakistanischer Perspektive scheint es für die nationale Integrität von Nöten, auf diesem Nebenschauplatz des Kaschmirkonflikts militärische Präsenz zu zeigen.

Eskalationsfaktoren:

- Unterentwicklung, Armut, Mangel an Bildung, fehlende Zukunftsperspektiven und politisches Vakuum bieten den Nährboden für extremistisches Gedankengut vor allem in den FATA.
- Die leichte Verfügbarkeit von Waffen in der Region verschärft den Konflikt in den FATA.
- Die Angebote zur friedlichen Konfliktregelung durch traditionelle Führer in den FATA wurden von den Militärs zu wenig genutzt. Einer weiteren gewaltsamen Eskalation des Konflikts wurde damit Vorschub geleistet.
- Die Militärs haben ein Interesse, die FATA als Feindbild aufrechtzuerhalten, um ihre eigene politische Rolle weiterhin zu legitimieren.

3. Mögliche Szenarien

Nach Aussagen pakistanischer GesprächspartnerInnen ist es nahezu unmöglich, die politischen Entwicklungen der nächsten Jahre einzuschätzen. Denn die historische Erfahrung lehrte die Pakistanis, dass immer ein unerwartetes Ereignis dazwischen kam und sich die Entwicklung dann um 180° drehte. Dennoch wurden von einigen wenigen GesprächspartnerInnen Tendenzen benannt, aus denen mögliche Szenarien ableitbar sind.

3.1. Größte Konfliktpotenziale/ Herausforderungen

Gewaltsame Auseinandersetzungen um natürliche Ressourcen werden zunehmen.

Dabei stehen Konflikte um Wasser an erster Stelle. Aufgrund steigender Nachfrage und geringerer Verfügbarkeit von Wasser werden für Teile des Sindh und Punjab Wasserdefizite zwischen 40 % und 50 % prognostiziert. Für den Sindh wird davon ausgegangen, dass es zu Blockaden von Straßen, Zugverbindungen und Häfen kommen wird, um Forderungen durchzusetzen. In Belutschistan gilt das gleiche für den Bau des Hafens Gwadar und die Gasressourcen. Bisher profitiert die Bevölkerung nur zu einem sehr geringen Teil davon, da die Gasförderung durch chinesische Firmen mit chinesischen Arbeitern durchgeführt wird. Auch Indien hat Interesse an Förderung und Import angemeldet. Es gibt Drohungen, Gasleitungen zu sprengen und die Infrastruktur zu zerstören. Dies ist der Hintergrund für die forcierte Errichtung mehrerer Militärstützpunkte in Belutschistan. Vieles deutet daraufhin, dass die Armee diesen Konflikt gewaltsam lösen will.

Die relative Stabilität Pakistans, bisher garantiert durch ein dichtes Geflecht von Patronage-Netzwerken der Militärs, Großindustriellen, Großgrundbesitzer und eines Teils der Verwaltung, wird als gefährlich und langfristig als explosiv bewertet. Nach Ansicht mehrerer GesprächspartnerInnen **ist eine Gewaltzunahme durch wachsende Armut und fehlende Perspektiven der jungen Bevölkerung, insbesondere der jungen Männer, nicht aufzuhalten**. Als Hauptursachen für das oben geschilderte Konfliktpotenzial wurden immer wieder die fehlende Beteiligung der föderativen Strukturen/Provinzregierungen an Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen benannt. Sie weiterhin schwach zu halten oder auszuschließen würde zu einer Verschärfung vieler interner Konflikte führen. Der Devolution Plan wird von den pakistanischen GesprächspartnerInnen und der ICG in diesem Zusammenhang als problematisch bewertet, weil er zu neuen Konflikten zwischen Provinzregierungen und Zentralregierung führen wird.

Die aktuelle instabile Sicherheitslage in Afghanistan spielt für die Sicherheitslage Pakistans eine bedeutende Rolle. Bleibt sie auch nach den Wahlen instabil, könnte es zu einem Rückfluss afghanischer Flüchtlinge nach Pakistan kommen, der die bestehenden Konflikte verschärft. Die unzugänglichen Bergregionen in Belutschistan und NWFP würden damit auch weiterhin als Rückzugsgebiete für extremistische Gruppen und Neo-Taliban dienen. Die Verhandlungen mit Indien um eine politische Aussöhnung und insbesondere die Kaschmirfrage sind für Pakistans weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung zentral. Auch wenn die Gespräche zwischen beiden Ländern im Moment gut zu laufen scheinen, besteht immer noch ein hohes Risiko für gewaltsame Eskalation durch extremistische und separatistische Gruppierungen in Kaschmir. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung unterstützt die Verhandlungen für eine politische Aussöhnung mit Indien.

3.2. Friedenspotenziale / Transition zur Demokratie

Um Konfliktpotenziale zu reduzieren, muss langfristig an den strukturellen Schwächen gearbeitet werden. Ein erster wesentlicher Schritt dahin ist, dass Provinzregierungen tatsächlich an Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt werden. In diesem Zusammenhang sollte vorhandenen, in der Verfassung verankerten Konfliktregelungsinstanzen wie dem "Council of Common Interests" und der "Indus River Authority" zukünftig mehr Gewicht und Dynamik gegeben werden. So sollte der fünfjährige Turnus von Treffen flexibilisiert werden, um auf aktuellen Bedarf und Spannungen schnell reagieren zu können. Hier müssen Verfahren entwickelt werden, die Transparenz schaffen und langfristig in der Lage sind, besonders die bisher schwächeren föderativen Einheiten in ihrer Verhandlungs- und Entscheidungskompetenz zu stärken. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Vertreter der föderativen Einheiten ihre Interessen legitim vertreten sehen und die vorhandene Wahrnehmung der "Punjabisierung" abgebaut wird. Das "Council of Common Interests" hat allerdings keine eigene Entscheidungskompetenz – die endgültigen Entscheidungen müssen durch das Parlament bestätigt werden.

Der Devolution Plan wird in diesem Zusammenhang als Fehler gesehen, da er durch den Ausschluss der Parteien an den Wahlen für Lokalregierungen zu einer Schwächung der Parteien führte. Nach einer Analyse der ICG zu den bisherigen Wirkungen des Devolution Plans untergräbt dieser die Entscheidungskompetenz der Provinzregierungen, stärkt die Rolle der Militärs in der Politik und erhöht langfristig das Konfliktpotenzial im Land. Die "Indus River Authority" muss gerade angesichts der oben beschriebenen Herausforderungen im Wasserbereich ihre Kapazitäten als Konfliktregelungsinstanz ausbauen, um damit in die Lage versetzt zu werden, ähnliche Funktionen wie das "Council of Common Interests" wahrzunehmen.

Das Militär muss in die Transition zur Demokratie stärker eingebunden werden. Da es kein homogener Block ist, sondern moderate Akteure in seinen Reihen hat, sollten Kontakte zu diesen stärker gesucht und aufgebaut werden, um eine kontinuierliche Kommunikation und Diskussion mit reformorientierten Militärs abzusichern. Wie es scheint, sind große Teile der Armee zu echten Kompromissen mit Indien, insbesondere in der Kaschmirfrage, bereit. Einer politischen Aussöhnung mit Indien steht im Moment kaum eine einflussreiche Gruppe im Weg und die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung unterstützt diesen Prozess. Für die Nutzung und Weiterentwicklung des ökonomischen Potenzials des Landes ist dies essentiell, denn die Folge könnte eine steigende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften sein, die die Entstehung einer neuen gut ausgebildeten Bildungselite begünstigen würde. Gleichzeitig würde damit eine Tür zur kritischen Diskussion des Verteidigungshaushalts von 25 % der verfügbaren öffentlichen Mittel geöffnet, da dessen Legitimation politisch nicht mehr zu rechtfertigen wäre.

Musharraf wird seine Uniform abgeben müssen, weil der Druck von Seiten der Militärs, der USA und der Opposition stetig wachsen wird. Allerdings wird dies nicht, wie von ihm angekündigt, Ende des Jahres 2004 geschehen. Innerhalb des Militärs wird der Druck am stärksten wachsen, da es bereits Interessenten für den Posten des Chief of Army Staff gibt. Wie die USA reagieren werden, ist z. Zt. nicht einzuschätzen.

Von pakistanischen GesprächspartnerInnen wurden als wichtige Akteursgruppen für eine Transition zur Demokratie und einen innergesellschaftlichen Friedensprozess folgende benannt:

- Zentralregierung, Provinzregierungen und das Militär sind Schlüsselakteure. Sie sollten aus keinem Entwicklungs- oder Änderungsprozess ausgeschlossen werden. Man kann nicht um sie herum arbeiten sondern nur mit ihnen. Um dabei aber wirkliche

- Änderungen zu erreichen, müssen langfristig Patronagenetzwerke "demobilisiert" werden.
- Die elektronischen Medien, insbesondere Fernsehen und Radio. Vor allem die privaten Sender beeinflussen und prägen Einschätzungen der Bevölkerung. Allerdings fehlt bisher ein Sender, der eine Plattform für die öffentliche Diskussion zentraler Themen bietet und wirtschaftlich und politisch eine gewisse Unabhängigkeit besitzt.
 - Unabhängige nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen haben in den letzten Jahren entscheidend zur Bewusstseinsbildung beigetragen. Sie erfüllen trotz extrem schwieriger Bedingungen und hoher persönlicher Risiken, vergleichbar den Medien, eindeutig die Rolle eines "watchdog" gegenüber Regierung und Militär und sind zentrale MitspielerInnen in der Demokratisierung des Landes.
 - Internationale Geber und deren Durchführungsorganisationen (bi- und multilaterale) spielen eine wichtige Rolle in der demokratischen Transformation. Sie haben entscheidend dazu beigetragen, dass konfliktive Themen wie z.B. das Blasphemiegesetz und die "Hudood Ordinances"¹⁹ inzwischen in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert werden, und dies nicht nur in städtischen, sondern auch in ländlichen Regionen. Sie sollten zunehmend auch Stellung zu konfliktiven Themen nehmen.

¹⁹ Blasphemiegesetz: Use of derogatory remarks in respect of the holy prophet-...-whoever by words or by visible representation, defiles the sacred name of the holy prophet shall be punished with death-.... Pakistan Penal Code, Offenses relating to religion: Section 295-C; Hudood Ordinances (1979 eingeführt durch Zia ul Haq): sie beziehen sich auf die fünf im Koran ausdrücklich als Verstöße gegen göttliches Recht qualifizierten und mit genau definierten Beweisverfahren und Strafen belegten Delikte (Hadd/Hudood) und schreiben diese als Teil des pakistanischen Strafrechts fest. Bei den Delikten handelt es sich um außerehelichen Geschlechtsverkehr bzw. Ehebruch, fälschliche Bezichtigung eines dieser beiden begangen zu haben, Straßenraub sowie das Konsumieren berauscherender Getränke.

4. International Response

Die Länderstrategien und Handlungsansätze der internationalen Geber (bi- und multilaterale) und ihrer Durchführungsorganisationen basieren bisher größtenteils auf Problemanalysen, die teils vor dem Militärputsch 1999, teils danach erstellt wurden. Systematische Konfliktanalysen wurden bisher von keiner der internationalen Geberorganisationen durchgeführt. Sofern die Geber Wirkungsmonitoringsysteme in ihre Arbeit integriert haben, sind sie bisher nur in einem Fall bewusst konflikt sensitiv ausgerichtet – dem "Risk Analysis and Management System" der Schweizerischen Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA). Dieses konfliktbezogene Monitoring erfasst politische und soziale Risiken und dient der schnellen Anpassung von Vorgehensweisen und Maßnahmen auf Projektebene.

In den Gesprächen mit bi- und multilateralen Gebern wurde den in dieser Analyse behandelten Tabubereichen (S. 4), strukturellen Schwächen (S. 8) und Konfliktlinien (S. 14) eine hohe Bedeutung und Relevanz für die weitere Entwicklung des Landes beigemessen. Der Bereich der Konfliktbearbeitung wurde von allen GesprächspartnerInnen als bisher unterbelichtet bewertet. Insofern waren sie von der Konfliktanalyse positiv überrascht und sehen sie als wichtigen Beitrag für die weitere Arbeit der internationalen Organisationen.

Hinsichtlich der direkten Bearbeitung der drei Tabubereiche (Rolle des Militärs, flexible Machtkonstellation und feudale Landbesitzverhältnisse) wurde auf die begrenzten Möglichkeiten der Einflussnahme hingewiesen. Vor allem die multilateralen Banken - Weltbank (WB) und Asian Development Bank (ADB) - sehen keine direkten Ansatzmöglichkeiten und stufen jeglichen Versuch, diese zu bearbeiten, als unrealistisch ein. Den politischen Stiftungen komme in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Ihnen würde, im Gegensatz zu den bi- und multilateralen Gebern, viel eher politische Unabhängigkeit und Neutralität attestiert. Nur unter diesen Voraussetzungen könnten erste Versuche unternommen werden, einzelne Tabubereiche direkt zu bearbeiten. Diskussionsforen mit Vertretern der militärischen, feudalen und großindustriellen Elite wären hier ein erster Schritt.

Folgende Aufgaben werden von den Gebern als dringlich bewertet: die Bearbeitung von Ressourcenkonflikten, die gerechtere Verteilung von politischer und ökonomischer Macht sowie finanzieller und natürlicher Ressourcen, der Abbau wechselseitig stereotyper Wahrnehmungen, die Entschärfung religiös und ethnisch aufgeladener Konflikte, die Reform des Bildungssektors und der Abbau und die Überwindung ausgeprägter Genderungleichheiten.

Die internationale Gebergemeinschaft in Pakistan hat in den letzten Jahren durch ihre Arbeit sichtbar zur Bewusstseinsbildung und der öffentlichen Diskussion konfliktiver und tabuisierter Themen beigetragen. Ohne diese Unterstützung wäre es für zivilgesellschaftliche pakistanische Organisationen sehr viel schwieriger gewesen, gesellschaftlich sensible und emotional aufgeladene Themen wie das Blasphemiegesetz oder die Hudood Ordinances zum Gegenstand ihrer Arbeit zu machen.

Angesichts der enormen und wachsenden Armut in Pakistan ist es nicht verwunderlich, dass die Arbeitsfelder fast aller Geber eine große Breite aufweisen und in unterschiedlichen Bereichen ansetzen. Erkennbar ist dabei eine Konzentration auf "good governance" und "gender" als übergreifende Themen. Eine regionale Konzentration auf die ärmsten Provinzen mit hohem Konfliktpotenzial ist genauso erkennbar. Bewusst ist mehreren Gebern - multilateralen wie bilateralen – dass ein zunehmendes Konfliktpotenzial im Bereich natürlicher Ressourcen und der fehlenden Beteiligung föderativer Strukturen liegt.

Andererseits erschwert die Breite der Arbeitsfelder eine gezielt konflikt sensitive Ausrichtung der Handlungsansätze auf die langfristige Überwindung struktureller Schwächen und die frühzeitige Bearbeitung wachsender Konfliktpotenziale. Dies setzt allerdings voraus, dass in

die Planungssysteme der Geber ein konfliktbezogenes Wirkungsmonitoring integriert wird, das schnelle und flexible Anpassungen erlaubt.

Einzelne bilaterale Geber sind auf dem Weg, ihre Arbeit systematisch konflikt sensitiv auszurichten (DEZA und Canadian International Development Cooperation, CIDA) und konfliktbezogene Themen bewusst aufzugreifen. Beispiele hierfür sind die konkrete Arbeit an der Entschärfung und langfristigen Überwindung ethnischer und religiös aufgeladener Konflikte (CIDA und DEZA) oder aber der Aufbau und die Umsetzung eines konfliktbezogenen Wirkungsmonitoring (DEZA). Mehrere Geber haben begonnen, lessons learned zu erstellen, es mangelt aber an einem Austausch über diese Erfahrungen, um voneinander zu lernen und Handlungsansätze bewusster aufeinander abzustimmen. Hier wäre ein einfach strukturiertes Wissensmanagement hilfreich, um die Arbeit aller wirksamer zu gestalten.

4.1. Erkennbarer Bezug zu den drei zentralen Tabubereichen in den Handlungsansätzen der Geber

Alle Geber betonen, dass Regierung und Militär Schlüsselakteure für jegliche Veränderungsprozesse sind und eine Kooperation mit ihnen der einzig gangbare Weg sei. Die multilateralen Banken arbeiten mit der Regierung zusammen, achten jedoch erkennbar darauf, dass sie die wirtschaftlichen Unternehmen des Militärs (z.B. Frontier Works Organisation) nicht unterstützen. Nach Ansicht der Banken steht das Monopol, das die Militärs in bestimmten wirtschaftlichen Sektoren haben, einem wirtschaftlichen Wachstum des Landes im Wege und ist ein Hindernis für Investitionen.

Die Weltbank, das britische Department for International Cooperation (DFID), und die CIDA betonen, wie wichtig eine moderne Landreform für die Entwicklung des Landes sei, da durch die ungleiche Landverteilung ein hoher Prozentanteil der Ländereien nicht effizient genutzt werden könne, moderne Formen des Landmanagements fehlten und der Mikrokreditsektor unterentwickelt sei. Die multilateralen Banken sehen jedoch keine direkten Ansatzmöglichkeiten, den Einfluss des Militärs zu mindern oder an Themen wie Landreform anzusetzen. Ihrer Überzeugung nach müssen die pakistanischen Eliten dies selbst angehen, da es zukünftig in deren ureigenstem Interesse liegen müsste, eine Landreform umzusetzen um eine soziale Revolution zu verhindern. Nach Ansicht der Weltbank werden Dispute über Land ein Hauptkonflikt in naher Zukunft sein, nicht nur in den ländlichen, sondern auch in den städtischen Gebieten (Karachi). Die Weltbank arbeitet an Fragen des Landmanagements und sieht dies als einen ersten Schritt in die richtige Richtung an, da das bestehende Verwaltungssystem intransparent, ineffektiv und korrupt sei.

4.2. Erkennbarer Bezug zu den Konfliktlinien in den Handlungsansätzen der Geber

Wichtige Aspekte wie Dezentralisierung, Gender, Ressourcen und Medien werden in den Handlungsansätzen und der praktischen Arbeit der Geber bereits berücksichtigt. Nur selten sind die Maßnahmen allerdings in übergreifende Strategien der Konfliktbearbeitung eingebettet. Die Portfolios sind breit gestreut und bisher noch nicht genügend konflikt sensitiv ausgerichtet. Eine direkte Bearbeitung der Konfliktlinien findet derzeit nicht statt.

4.2.1. Regionale Schwerpunkte der Geber

Regionale Schwerpunkte sind für viele Organisationen die Provinzen mit der größten Unterentwicklung und einem hohen Konfliktpotenzial. Dies sind NWFP, die Federally Administered

Northern Areas und Belutschistan. Belutschistan ist allerdings erst seit kurzem regionaler Schwerpunkt.

So arbeiten:

- **WB** landesweit,
- **USAID** (United States Agency for International Development) landesweit, im Bildungs- und Wirtschaftsförderungsbereich mit regionalem Fokus auf Sindh und Belutschistan,
- **DEZA** regional begrenzt, mit Fokus auf NWFP, die Federally Administered Northern Areas und Azad Kaschmir,
- **CIDA** bisher landesweit (eine Konzentration auf Belutschistan, NWFP und die Northern Areas wird derzeit diskutiert),
- **DFID** teilweise landesweit, in einzelnen Bereichen mit regionalem Fokus auf NWFP und Punjab.

Die Integration der FATA wird als wichtig angesehen, die meisten Geber haben jedoch bisher keine Handlungsansätze für die Umsetzung entwickelt. Für alle ist eine offene und ungeklärte Frage, wie die Bevölkerung in den FATA über eine Integration denkt und welche Optionen sie sieht. Der extrem eingeschränkte Zugang zu den FATA wird als Haupthindernis für die Entwicklung von angepassten Handlungsansätzen gesehen. Die DEZA betonte jedoch, dass der Zugang durch lokale Organisationen möglich ist und erweitert werden kann.

4.2.2. Thematische Schwerpunkte der Geber

Derzeit liegen die Arbeitsschwerpunkte eines großen Teiles der Gebergemeinschaft im Bereich Good Governance, Dezentralisierung und Gender. In beiden Bereichen versuchen die internationalen Organisationen im Rahmen der "Good Governance Group" und der "Gender and Development Group" zu kooperieren und sich abzustimmen. Weitere Schwerpunkte sind der Bildungsbereich, religiöse, ethnische und Ressourcenkonflikte sowie Medien.

Good governance und Devolution Plan

Der Devolution Plan der Regierung wird von einem großen Teil der Geber unterstützt, meist im Rahmen eines "good governance" Ansatzes. Damit verbundene Zielsetzungen sind, die Macht des Militärs in der Regierung zu schwächen, Korruption zu verringern, und Demokratisierungsprozesse zu unterstützen. Das United Nations Development Programme (UNDP) hat für diesen Bereich die Koordination übernommen und eine Plattform zur Abstimmung, die "Good Governance Group" unter den Gebern geschaffen. Anfängliche Skepsis von Seiten einiger Geber gegenüber dem Militärregime verwandelte sich schnell in Enthusiasmus, um die Gelegenheit zu nutzen, Reformen in den Regierungsstrukturen durchsetzen zu können. DFID und CIDA beauftragten ihre "Democratic Governance Programme" mit Dezentralisierungsprojekten. Die ADB stellte umfangreiche Mittel zur Verfügung. Die ICG kommentierte dies so: "(...) as these and other donors re-outed their governance resources to build democracy from below, the military government was dismantling it from above".

Die meisten Geber sind sich inzwischen bewusst über diese Problematik. Sie sehen, dass die ersten Schritte das Militärregime eher gestärkt als geschwächt und Konflikte zwischen den Provinzen und der Zentralregierung verschärft haben. Stellvertretend hier das Zitat eines Senior Advisors einer multilateralen Bank: "We knew that the regime's security was primary to devolution; it was obvious to us that the military was circumventing provinces to create new constituencies for local support while reaping the added benefit of donor support". Aus

Sicht von ICG hat die schnelle Akzeptanz der Geber den Demokratisierungsprozess nachhaltig geschwächt und widerspricht ihrem Mandat "good governance" zu fördern.

So arbeiten:

DFID: Hauptfokus auf den Dezentralisierungsprozess. Eine Evaluierung des Devolution Plan wurde durchgeführt, eine Studie zu lessons learned auch, beide sind aber bisher noch nicht zugänglich. DFID kooperiert mit und berät das NRB, den "Think Tank" Musharrafis, und unterstützt die Poverty Reduction Strategy der Regierung mit insgesamt 55 Mio. Pfund direkter Budgetfinanzierung. Mit WB und ADB wird eng kooperiert, zentrales Thema sind hier der Dezentralisierungsprozess und Fragen der Strategie zur Einflussnahme auf den Prozess. DFID arbeitet hauptsächlich auf Regierungsebene.

WB: Hauptfokus auf Unterstützung der Poverty Reduction Strategy der Regierung; dabei Konzentration auf Governance Reform, Devolution Plan und wirtschaftliche Stabilität. WB arbeitet ausschließlich auf Regierungsebene.

USAID: Unterstützung politischer Parteien durch Trainings in politischer Bildung, Management und Strategie für Parteien. Das Programm richtet sich an alle Parteien, die islamisch-religiösen Parteien zeigen interessanterweise das größte Interesse an diesen Programmen. Zusätzlich Stärkung der nationalen und der regionalen Parlamente durch strukturelle Inputs.

CIDA: Hauptfokus auf "Good Governance" Programme durch landesweite Unterstützung von Institutionen auf lokaler Ebene und die Förderung spezifischer NROs, die in diesem Bereich arbeiten. CIDA implementiert keine eigenen Projekte, sondern finanziert lokale Partner für die Durchführung bestimmter Projekte (Aga Khan Rural Support Programme, Aga Khan University, Social Policy and Development Centre, Ministry of Health, Family Planning Association of Pakistan).

DEZA: Governance und Gender werden als die wichtigsten Bereiche angesehen und innerhalb dieser Institutional and Human Development auf verschiedenen Ebenen. Wichtigster Ansatzpunkt ist für die DEZA Stärkung der dezentralen Regierungen auf Provinz- und Distriktsebene. Erst dann kann EZ erfolgreich sein, da durch fehlende Kontrolle Gelder nicht auf den untersten Ebenen ankommen.

Gender

Fast alle bilateralen Organisationen haben als Schwerpunktbereich Gender. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen langfristig eine Stärkung der Frauenrechte und eine Veränderung der Rolle der Frauen in Gesellschaft und Politik. Kritisch wird angemerkt, dass zentrale Akteure für einen Wertewandel und eine veränderte Rolle wie z.B. die Mullahs nicht in diesen Prozess eingebunden sind. So arbeiten:

CIDA: Fokus auf Gendergleichheit, Frauen werden insbesondere in der Politik gefördert. Außerdem Unterstützung in den Bereichen Gesundheit und Grundbildung für Frauen. Regionale Schwerpunkte NWFP und FANA. Enge Zusammenarbeit mit UNDP.

UNDP: Fokus auf Förderung von Gendergleichheit auf staatlicher Ebene durch das "Gender Support Programme", um Genderungleichheit in der Verfassung, auf administrativer Ebene und im politischen Umfeld zu verändern. Damit verbunden Förderung der Frauen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Integration in die Wirtschaft. Wei-

tere Themen sind Gewalt gegen Frauen und deren Zugang zu Ressourcen. In diesem Thema enge Kooperation mit NORAD.

Bildungsbereich

CIDA: Fokus auf Lehrerausbildung, Curriculum-Entwicklung, Bildungssektorreform und Menschenrechte.

USAID: Unterstützung des Bildungsministeriums durch Stipendien, den Bau von Schulen und Lehrerausbildung. Langfristige Zielsetzung, eine Alternative zu dem Madaris-system aufzubauen, da USAID eine Reform der Madaris für unrealistisch hält.

GTZ: Fokus auf Beratung in der Bildungssektorpolitik, Lehreraus- und Fortbildung und Curricula Entwicklung in Grundbildung.

Religiöse und ethnische Konflikte

Die Bearbeitung von religiösen und ethnischen Konflikten wird von multi- und bilateralen Gebern als besonders dringlich erachtet. Gleichzeitig gelten sie als politisch hoch sensibles und äußerst schwieriges Thema, was zur Folge hat, dass sich nur wenige Organisationen an die Bearbeitung heranwagen. Der Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten und Mhajirs und Sindhis wird dabei deutlich hervorgehoben, da hier ein großes und zunehmendes Eskalationspotenzial besteht. Die Diskriminierung gegenüber religiösen Minderheiten und Frauen wird von CIDA und DEZA bearbeitet.

CIDA: macht dies im Rahmen seines "Citizenship Rights and Responsibilities Project" und durch die Aufnahme von Themen wie Toleranz im Umgang mit anderen Religionen, Pluralismus, Menschenrechte und friedliche Konfliktbearbeitung in schulische Curriculum-Entwicklung. Gleichzeitig baut CIDA ein Netzwerk aus LehrerInnen, staatlichen Institutionen und NROs auf.

DEZA: bearbeitet dieses Themenfeld über sein Programm "Human Rights and Non-Formal Education", in dem spezifisch die Rechte der Frauen, der Kinder und der Minderheiten Gegenstand sind. Die unabhängige Menschenrechtsorganisation HRCP berät DEZA darin. Außerdem wird mit UNICEF in diesem Feld kooperiert. Seit 1997 hat die DEZA außerdem einen "Human Rights Dialogue" zwischen der pakistanischen und der Schweizer Regierung aufgebaut, um die Diskussion auf staatlicher Ebene zu fördern. Im Bildungsbereich werden vorrangig Frauen aus benachteiligten Gruppen gefördert.

Ressourcenkonflikte

Die Verschärfung von Ressourcenkonflikten wird als zentraler Arbeitsbereich in naher Zukunft angesehen. Bisher arbeiten nur wenige Geber in diesem Bereich.

WB: beginnendes Engagement im effektiven Land- und Wassermanagement. Darüber hinaus investieren sie in den Ausbau der Infrastruktur im Strom-, Öl- und Gasbereich.

DEZA: Fokus auf Natural Ressource Management in NWFP, Forst- und Abwassermanagement auf lokaler Ebene.

CIDA: Beratung nationaler Behörden in effektivem Ressourcenmanagement und Schaffung von Umweltbewusstsein.

GTZ: Capacity Building auf nationaler- und Provinzebene durch verbesserte Planungs- und Entscheidungskompetenz im Wassersektor.

Medien

USAID: Unterstützung der Medienfakultäten an den Universitäten Fatima Jinnah und Pes-hawar mit besonderem Fokus auf Frauenförderung. Trainings werden durchgeführt durch Internews, die durch USAID finanziell gefördert werden.

4.2.3. Wirkungsmonitoring und Erkenntnisse der Geber

Bisher haben die meisten bi- und multilateralen Geber kein Wirkungsmonitoring in ihr Planungssystem integriert. Ein konfliktbezogenes Monitoring, was einerseits als Frühwarnung dient und andererseits schnelle Anpassungen erlaubt, ist bisher nur bei der DEZA im Aufbau und in der Umsetzung. Aus Sicht pakistanischer GesprächspartnerInnen haben insbesondere WB und ADB in der Vergangenheit zu wenig auf die konfliktmindernden bzw. konfliktverschärfenden Wirkungen der von ihnen geförderten Projekte geachtet. Hier wurden grundlegende Fragen und Forderungen angesichts des erheblichen Finanzvolumens der Banken gestellt. Es wurde mehr Transparenz eingefordert, an wen welche Gelder für welche Projekte gehen und ob diese tatsächlich zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung beitragen. Kritik wurde daran geübt, dass nur mit den oberen Entscheidungsträgern verhandelt würde und kein wirksames transparentes Monitoring der Mittelverwendung vorhanden sei, das Kosten und Nutzen in Beziehung setze.

Andererseits sei die Diskussion um den Kalabaghstaudamm ein positives Beispiel dafür, da die WB der Finanzierung des Baus nur unter der Bedingung zugestimmt habe, dass sich Zentral- und Provinzregierungen untereinander einigen.²⁰ Die WB scheint also gewisse Lernprozesse vollzogen zu haben.²¹

Die DEZA ist die einzige Institution, die ein Monitoring zu Hauptrisiken und lessons learned durch geführt hat. Aus Sicht der DEZA sind die Hauptrisiken: **das Fehlen politischen Willens zu Reformen** in allen Bereichen (insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich), geringe Kapazitäten der Partnerorganisationen und opportunistische Kräfte innerhalb der Regierung. Lessons learned sind für die DEZA folgende: **Netzwerkbildung unter lokalen Partnern** ist der wichtigste Ansatz in jedem Projekt, unterschiedliche Partner führen zu besserer Kooperation, überall findet man positive Kräfte, mit denen man zusammenarbeiten kann. Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit sind zentrale Kriterien für Erfolg.

4.2.4. Wahrnehmung der Internationalen Organisationen

Die Bewertung der verschiedenen Internationalen Organisationen durch pakistanische GesprächspartnerInnen fällt sehr unterschiedlich aus. Ein Indiz dafür ist, dass bekannte und in der pakistanischen Gesellschaft glaubwürdige lokale NROs, z.B. HRCP, sehr vorsichtig damit umgehen, von wem sie sich finanzieren lassen. So hat z.B. PILDAT gerade damit zu kämpfen, dass seine Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wird, da USAID einen Großteil der Projekte finanziert hat. NROs wie z.B. HRCP, SAHE, PATTAN suchen finanzielle Unterstützung ausschließlich bei Gebern wie CIDA, SIDA, DEZA, JAIKA, GTZ, den deutschen Stiftungen, hier insbesondere HBS, FES und FNSt. Diese gelten als neutral und haben in der pakistanischen Gesellschaft eine gewisse Glaubwürdigkeit.

²⁰ Der Bau des Kalabagh- Staudamms ist auch aufgrund von Bedenken der WB zur Zeit ausgesetzt.

²¹ So führte der Bau des Tarbela Staudamms in NWFP zur Umsiedlung eines großen Teils der lokalen Bevölkerung. Seit 40 Jahren kämpfen die Vertriebenen erfolglos um Entschädigung von Seiten der Regierung.

Ehrenamtlich arbeitende Organisationen genießen eine höhere Glaubwürdigkeit. Bilaterale Geber sind häufiger besser angesehen als multilaterale (UNDP, ILO, WB, ADB), die generell mit Skepsis betrachtet werden. Repräsentanten lokaler NROs vertraten häufig die Ansicht, dass die internationalen Organisationen den Prozess der Demokratisierung eher hemmen als fördern. Sie bezogen sich dabei auf die Unterstützung und steigende Akzeptanz des Militärregimes in der internationalen Gebergemeinde. Ein klareres politisches Bewusstsein der Geber über Wirkungen ihrer Maßnahmen auf die politische, ökonomische und soziale Entwicklung des Landes wurde deshalb angemahnt. Gerade wegen zunehmender Konfliktpotenziale müsse die Auswahl von Zielgruppen und lokalen Kooperationspartnern zukünftig sorgfältiger und transparenter gestaltet werden.

Die Arbeit der politischen Stiftungen ist unter den Internationalen Gebern bisher relativ wenig bekannt. Dennoch wurde eine bedeutende Rolle der deutschen politischen Stiftungen vor allem in dem Aufgreifen politisch sensibler Konfliktthemen gesehen. Durch die Unabhängigkeit und Neutralität seien sie besser geeignet als andere, dies zu tun. Themen, die in diesem Zusammenhang genannt wurden, waren Diskussion des Verteidigungshaushaltes, Notwendigkeit einer umfassenden modernen Landreform, Bevölkerungswachstum und Ressourcenkonflikte.

5. Handlungsempfehlungen

Politische Stiftungen haben als langfristige Zielsetzung, Demokratisierungsprozesse in unterschiedlichen Handlungsfeldern und durch unterschiedliche Strategien zu fördern. Ihr großer komparativer Vorteil liegt in den breit gefächerten Zugängen zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessengruppen und den Eliten der Länder. Von bi- und multilateralen Gebern und pakistanischen GesprächspartnerInnen wird ihnen aufgrund ihrer politischen Unabhängigkeit und Neutralität eine Rolle als ModeratorInnen, InitiatorInnen politischer Dialoge und im Aufgreifen politisch sensibler Konfliktthemen zugeschrieben. Das jährliche Finanzvolumen der politischen Stiftungen ist im Vergleich zu bi- und multilateralen Gebern relativ unbedeutend, ihre Rolle als ModeratorInnen in gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen und im Aufgreifen politisch sensibler Konfliktthemen aber hat ein großes Potenzial, wenn sie dies strategisch nutzen und thematisch fokussieren.

Für die politischen Stiftungen sind drei Handlungsstränge von Bedeutung:

Ein erster Handlungsstrang bezieht sich auf die Entwicklung von Strategien und strategischen Ansatzpunkten, die die strukturellen Schwächen aufnehmen, sie bearbeiten und damit langfristig zu ihrer Überwindung beitragen.

Der zweite Handlungsstrang bezieht sich auf die notwendige Konzentration auf bestimmte thematische Schwerpunkte, die sich aus den fünf Konfliktlinien ergeben und bisher entweder gar nicht oder nur in eingeschränktem Maße von bilateralen Gebern und deren Durchführungsorganisationen aufgenommen und bearbeitet werden.

Der dritte Handlungsstrang bezieht sich auf die Zusammenarbeit mit bestimmten Akteursgruppen, die in der Transition zur Demokratie und für einen innergesellschaftlichen Friedensprozess eine entscheidende Rolle spielen.

5.1. Entwicklung von Strategien

Bei der Entwicklung von Strategien sollte eine Komplementarität und Kompatibilität in den Handlungsansätzen der bilateralen Geber gesucht werden, um wesentliche Maßnahmen der Konfliktbearbeitung mit einer größeren Wirkung und Erfolgsaussicht umzusetzen als dies einzeln gelingen kann. Einzelne bilaterale Geber sind auf dem Weg, ihre Handlungsansätze konfliktsensitiv auszurichten und ihr Planungsinstrumentarium entsprechend anzupassen. Was bisher fehlt, ist eine systematische Erfahrungsauswertung unterschiedlicher Handlungsansätze, um daraus Schlussfolgerungen für komplementäre erfolgreiche Strategien zu ziehen. Dies gilt in gleicher Weise für viele pakistanische NROs, die in Gesprächen darauf hinwiesen, dass sie über die Wirkungen ihrer Arbeit extrem wenig wissen und ihnen damit die Grundlage für eine Strategieentwicklung fehlt.

Hier sollten die politischen Stiftungen die ihnen zugeschriebene Rolle einer politisch unabhängigen und neutralen ModeratorIn übernehmen, die ein Forum zur Verfügung stellt, in dem Handlungsansätze unter Wirkungsgesichtspunkten analysiert werden können. Die Ergebnisse der Konfliktanalyse, insbesondere die der International Response, könnten damit einen Beitrag zur Vernetzung, einem verstärkten Austausch und darauf aufbauend einer Abstimmung und Strategiebildung unter Gebern und pakistanischen NROs leisten.

Bei der Entwicklung von Strategien und der Identifizierung strategischer Ansatzpunkte sollten folgende Kriterien handlungsleitend sein:

- ein inklusiver und beteiligungsorientierter Ansatz, der auf mehrere Akteure und nicht ausschließlich auf bestimmte gesellschaftliche Gruppierungen gerichtet ist;²²
- eine Perspektive auf das gesamte Land und nicht nur auf einzelne Provinzen, um die wechselseitig vorhandenen stereotypen Wahrnehmungen und Feindbilder aufzuweichen und einen Beitrag zu ihrer Überwindung zu leisten;
- ein Mehrebenenansatz, der von den veränderungsbereiten militärischen und politischen Eliten über die örtlichen BürgermeisterInnen auf Ebene der lokalen Verwaltung bis zu den VertreterInnen des Young Professional Network reicht;
- ein langfristiger Ansatz, der ermöglicht, den Dialog zwischen hochgradig misstrauischen und polarisierten (zivil-) gesellschaftlichen Gruppierungen wieder in Gang zu bringen, Vertrauen aufzubauen und Vernetzung und Kooperation zu stärken;
- der Ansatz sollte ein konfliktbezogenes Wirkungsmonitoring beinhalten, um Strategien und Handlungsansätze kontinuierlich anpassen zu können.

5.2. Thematische Schwerpunkte

Den politischen Stiftungen wird von den internationalen Gebern eine wichtige Rolle im Aufgreifen politisch sensibler Konfliktthemen zugeschrieben. Ihre Rolle, ihr Mandat und ihre Zielsetzung ermögliche es ihnen, langfristig und sensibel an solchen Themen zu arbeiten. Die Politischen Stiftungen sollten diese Aussage und das in sie gesetzte Vertrauen aufgreifen. Sie sollten sich auf wenige thematische Schwerpunkte konzentrieren und ihre Vorgehensweise untereinander abstimmen. Die thematischen Schwerpunkte ergeben sich aus den Konfliktlinien.

a) Informelle Diskussionsforen mit reformorientierten Militärs

Das Militär muss in die Transition zur Demokratie stärker eingebunden werden. Da es kein homogener Block ist, sondern moderate Akteure unter den aktiven und pensionierten Militärs vorhanden sind, sollten Kontakte zu diesen gesucht und aufgebaut werden, um eine kontinuierliche Diskussion mit reformbereiten Militärs langfristig abzusichern. Die FNSt kann dabei gerade im Bereich Sicherheitssektorreform und demokratischer Kontrolle der Streitkräfte auf wichtige Erfahrungen in Lateinamerika zurückgreifen, die sie u.U. in Pakistan nützen könnte. Wesentliche Akteure in Pakistan sind in diesem Zusammenhang das NRB, das National Defense College, das Parlament und die unabhängige Menschenrechtskommission Pakistans, die ihrerseits ein Institut für Demokratie aufgebaut hat. Auf deutscher Seite sollten in einen solchen Prozess die Führungsakademie der Bundeswehr, das Verteidigungsministerium und der Verteidigungsausschuss des Bundestages einbezogen werden sowie der Militärattaché an der Deutschen Botschaft in Islamabad.

Bei einem solchen Ansatz ist es erforderlich, **langfristig Kontinuität** und ein **ausreichendes Budget abzusichern**, das einen intensiven Austausch ermöglicht. Dies sollte unter den politischen Stiftungen hinsichtlich ihrer anstehenden Jahresplanungen abgestimmt und berücksichtigt werden.

b) Stärkung vorhandener Konfliktregelungsinstanzen

Vorhandene (teilweise in der Verfassung verankerte) Konfliktregelungsinstanzen wie das "Council of Common Interests" und die "Indus River Authority" müssen in ihrer Rolle als Kon-

²² Dabei sollten vier Aspekte in der Auswahl von Zielgruppen mitbedacht werden: Sie sollten im Sinne eines inklusiven Ansatzes auf ausgewogene Vertretung von Gender, sozialer Klasse, Alter und Region achten.

fliktregler gestärkt werden, um das wachsende Konfliktpotenzial zwischen den Provinzen und insbesondere im Wasserbereich abzubauen. Sie brauchen mehr Gewicht und eine andere Dynamik. Um auf aktuelle Bedürfnisse und Spannungen angemessen und mit der notwendigen Schnelligkeit reagieren zu können, muss auch der bisherige Turnus von Treffen flexibler gestaltet werden. Bestehende Verfahren sollten auf ihr Potenzial überprüft werden, kontinuierlich Transparenz zu schaffen, zur Versachlichung von Diskussionen beizutragen und besonders die bisher schwächeren föderativen Einheiten in ihrer Verhandlungs- und Entscheidungskompetenz zu stärken. Fortbildungsmaßnahmen in Moderation und Mediation für Entscheidungsträger auf Ebene der Provinzregierungen sollten hierbei ins Auge gefasst werden. Langfristige Zielsetzung muss sein, ein funktionierendes föderatives System zu etablieren, das die allseits vorhandene Wahrnehmung der "Punjabisierung" aufbricht und Potenzial für nationale Integration schafft.

Für die "Indus River Authority" gelten ähnliche Empfehlungen. Gerade angesichts der prognostizierten Konfliktpotenziale und Herausforderungen im Wasserbereich müssen ihre Kapazitäten als Konfliktregelungsinstanz ausgebaut werden, damit sie in der Lage ist, frühzeitig vermittelnd einzugreifen und Aushandlungsprozesse zu unterstützen. In diesen Bereich sollte eine Abstimmung mit der GTZ gesucht werden, die über Erfahrungen und Kompetenzen in diesem Arbeitsfeld verfügt.

c) Staatsbürgerliche Aufklärung und politische Bildung

Staatsbürgerliche Aufklärung und politische Bildung mit dem Ziel einer Breitenwirkung über MultiplikatorInnen ist langfristig die Voraussetzung dafür, Verhaltensweisen von "erlernter Ohnmacht" aufzubrechen und pakistanischen BürgerInnen zu ermöglichen, ihre Rechte zu kennen, einzufordern und ihre Verantwortung als StaatsbürgerInnen wahrzunehmen. CIDA, DEZA und pakistanische NROs arbeiten bereits länger in diesem Feld über Ansätze im Genderbereich und in der Vermittlung von Menschen- und Bürgerrechten. Hier sollten also vorrangig komplementär zu bestehenden Programmen, Zielgruppen, Regionen und MultiplikatorInnen die Nischen identifiziert werden, die bisher zu wenig oder gar nicht abgedeckt sind. Mögliche Themen sind Verfassung, staatliche Gewaltenteilung, Bürgerrechte, Gleichheit vor dem Gesetz und parlamentarische Kontrolle der Regierung. Langfristig müssen allerdings Mechanismen und Institutionen vergleichbar den Ombudsstellen aufgebaut werden, die eine Einforderung zustehender Rechte in der Alltagsrealität ermöglichen und effektiv machen.

d) Gezielte Auswahl und Förderung von young professionals

Aufbauend auf den Erfahrungen der FES in Afghanistan, die dort in einem mehrstufigen Verfahren junge Erwachsene (Frauen und Männer) mit Potenzial auf nationaler Ebene ausgewählt hat und systematisch fördert, sollte ein an pakistanische Bedingungen angepasstes Netzwerk von young professionals aufgebaut werden. Die letzteren können langfristig zu MultiplikatorInnen auf politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Ebene werden und sich damit aktiv am Prozess der Demokratisierung beteiligen. Jugendkonferenzen, wie die FES sie bereits in Peshawar durchgeführt hat und eine kontinuierliche Begleitung und Förderung sind dabei essentiell. Ein Teil der Arbeit des Liberal Forums Pakistan der FNSt könnte noch direkter auf solche young professionals ausgerichtet werden. In diesem Arbeitsschwerpunkt sollte eine enge Abstimmung hinsichtlich Strategie und Inhalten unter den politischen Stiftungen stattfinden. Für die Jugendlichen sind die Vernetzung und der Austausch über Provinzgrenzen hinweg besonders wichtig, da er ihnen ermöglicht, ihren Horizont zu erweitern. Dies kann indirekt und langfristig zum Abbau stereotyper Wahrnehmungen und Feindbilder beitragen. Beim Aufbau, der Begleitung und Förderung solcher Netzwerke muss darauf geachtet werden, dass von Beginn eine Abstimmung mit anderen Gebern und pakistanischen NROs hinsichtlich Regionen und Handlungsansatz hergestellt wird, um mittelfristig Vernetzung und Synergiewirkungen in der Breite zu erreichen.

e) Gezielte Förderung der elektronischen Medien als Plattform für die öffentliche Diskussion konfliktiver Themen

Die elektronischen Medien, insbesondere Radio und eingeschränkt Fernsehen, erreichen den größten Teil der pakistanischen Bevölkerung. Printmedien und private Fernsehsender hingegen tragen mit ihrer kritischen Berichterstattung stärker zur Meinungsbildung der Mittelschichten bei. Die elektronischen Medien sollten gezielt darin unterstützt werden, eine Plattform für die öffentliche Diskussion konfliktiver Themen (z.B. Landreform, Rolle des Militärs) zu bieten. Dies heißt, eine Analyse und darauf aufbauend Auswahl dafür geeigneter Sender (Radio und Fernsehen) vorzunehmen, die bereits jetzt schon kritische Berichterstattung auf nationaler und lokaler Ebene leisten. Da gerade Lizenzen für den privaten Rundfunk verfügbar gemacht wurden, sollte dies genutzt und in der Auswahl berücksichtigt werden.

Politische Stiftungen könnten dann Inhalte fördern und die Zusammenarbeit der Rundfunksender im Rahmen einer gemeinsamen Interessenvertretung mit aufbauen. Für die Vermittlung sollten unterschiedliche Formen gewählt werden. So sollte es einerseits um die Darstellung von Prozessen wie z.B. die wachsende Teilhabe und Einmischung einzelner Akteure des Young Professional Network gehen. Andererseits sollten zu bestimmten Themen Diskussionsrunden mit unterschiedlichen Akteuren, die kontroverse Positionen vertreten, etabliert werden. Hier könnten die politischen Stiftungen mit ihren breit gefächerten Kontakten zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen (von den militärischen und politischen Eliten bis zu den örtlichen BürgermeisterInnen auf Ebene der lokalen Verwaltung) eine entscheidende Rolle in der Unterstützung der Medien spielen. Auch hier muss darauf geachtet werden, dass angepasste Formen der Vermittlung für die lokale, regionale und nationale Ebene mit den Medien gefunden werden. Übergreifende Zielsetzung hierbei ist, dass sensible Themen stärker als bisher im öffentlichen Raum diskutiert werden können und sich erlernete Ohnmacht in aktive Beteiligung und hörbare Stimmen umwandelt.

5.3. Akteursgruppen

Für die Zielsetzungen der politischen Stiftungen sind unterschiedliche Akteursgruppen relevant. Ohne die Öffnung und den Dialog mit moderaten und reformbereiten Strömungen innerhalb des Militärs sind wirkliche Reformprozesse, die die strukturellen Schwächen zum Ausgangspunkt für Veränderungen machen, nicht umsetzbar. Dies gilt genauso für die Zentralregierung, die Provinzregierungen und die lokale Selbstverwaltung. Sie sind Schlüsselakteure und sollten aus keinem Entwicklungsprozess ausgeschlossen werden. Man kann nicht um sie herum arbeiten, sondern nur mit ihnen.

Das Potenzial Pakistans ist seine junge Bevölkerung. Gelingt es hier nicht, gemeinsam mit ihr ökonomische und gesellschaftliche Perspektiven zu schaffen, wird die Frustration und Ohnmacht, insbesondere der jungen Männer, zu einer ungleich größeren Gewaltzunahme führen. Deshalb ist es wichtig, Netzwerke wie das Young Professional Network in Kooperation mit anderen Gebern und pakistanischen NROs zu fördern, zu qualifizieren und auf andere Provinzen auszudehnen. Dies schafft zwar direkt keine Arbeitsplätze, bietet aber Raum für gesellschaftliches Engagement und Teilhabe, die unter Umständen Eingang in die politische und wirtschaftliche Sphäre ermöglichen. Eine Förderung demokratischer Strukturen, politischer Kultur und programmatische Arbeit mit den Parteien muss gerade auch hier ansetzen.

In den Bereich der politischen Bildung sollten die religiösen Autoritäten, Mullahs und Imame, zukünftig bewusst einbezogen werden. Sie sind als Meinungsmacher und zur Orientierung nicht nur auf lokaler sondern auch nationaler Ebene entscheidende Instanzen. Nutzt man ihr Wissen und ihre Deutungsmacht im Sinne politischer Bildung, kann dies auch dem Aufbrechen stereotyper Wahrnehmungen dienen und ethnische und religiöse Konflikte entschärfen.

Die LehrerInnen an öffentlichen und privaten Schulen sind zahlenmäßig große und wichtige MultiplikatorInnen, um mittel- und langfristig an der Veränderung von Einstellungen und der Überwindung stereotyper Wahrnehmungen zu arbeiten. Hier können die politischen Stiftungen in den nationalen Bildungsprogrammen einen entscheidenden Beitrag in der Qualifizierung der LehrerInnen leisten, indem sie Inhalte der politischen Bildung und friedlicher Konfliktbearbeitung einbringen.

Die elektronischen Medien beeinflussen und prägen die Einschätzungen der Bevölkerung und können vermutlich am massivsten zur öffentlichen Diskussion und Hinterfragung des "Status quo" beitragen. Unabhängige nationale Menschenrechtsorganisationen haben in den letzten Jahren – wenn auch mit geringerer Wirkung als die Medien - dieselbe Rolle ausgeübt. Gerade HCRP ist mit seinen core groups im ganzen Land ein entscheidender Ansatzpunkt für die Multiplikation von politischer Bildung und staatsbürgerlicher Aufklärung. Dies gilt in geringerem Maße auch für andere NROs, mit denen die politischen Stiftungen bereits zusammenarbeiten.

Die Parteien oder ausgewählte Vertreter dieser sind für die politischen Stiftungen selbstverständliche PartnerInnen. Allerdings bleibt hier die Frage, wie weit sie angesichts ihrer internen Strukturen, Schwächen in inhaltlichen programmatischen Ansätzen und deutlich sichtbarer interner Spaltungen in der Lage sind, zentrale Impulse für Reformprozesse zu geben und wichtige MitspielerInnen in der Demokratisierung des Landes zu werden. Es ist ohne Zweifel wichtig, dass mit ihnen an den genannten Schwächen gearbeitet wird. Aber auch hier sollte eine genauere Auswahl der zu Fördernden stattfinden und die Qualifizierung mit der Arbeit des Young Professional Network verbunden werden.

Anhänge:

Anhang I: Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
CIDA	Canadian International Development Agency
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEZA	Schweizerische Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
DFID	Department for International Cooperation
FANA	Federally Administered Northern Areas
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNST	Friedrich-Naumann-Stiftung
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HRCP	Human Rights Commission of Pakistan
IB	Intelligence Bureau (Ziviler Geheimdienst)
ILO	International Labour Organization
ICG	International Crisis Group
ISI	Inter Service Intelligence (Militärischer Geheimdienst)
JAICA	Japan International Cooperation Agency
LFO	Legal Framework Order
MMA	Muttahida Majlis-e-Amal (Allianz islamisch-religiöser Parteien)
NFC	National Finance Commission
NLC	National Logistic Cell
NRB	National Reconstruction Bureau
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
NWFP	Northwest-Frontier-Province
PATTAN	Development Organization
PILDAT	Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency
PML	Pakistan Muslim League
PPP	Pakistan People's Party
SAHE	Society for Advancement of Higher Education
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank

Anhang II: Bibliographie

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, August 2003
 Länderkonzept Pakistan
 Soziokulturelle Kurzanalyse Pakistan
 Länderbericht 2002

Reetz, Dietrich 2003
 Pakistan: internationaler Partner oder Problemfall?
library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/01691.htm

Evangelisches Missionswerk in Deutschland, 2002
 Pakistan Länderheft

Freedom House 2004
 Country Reports and Country Ratings 2003. www.freedomhouse.org

Hasemann, Armin 2004
 Gesellschaftspolitische Kooperation vor dem Hintergrund wachsender Entfremdung: Neue Wege, Chancen und Herausforderungen aus pakistanischer Perspektive, In: Michael v. Hauff/Ute Vogt (Hg.):

Islamische und westliche Welt: Warum Politik, Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit ihre Kooperation neu orientieren müssen. Metropolis Verlag, 2004

Hasemann, Armin und Ehrke, Jürgen Juli 2004
Pakistan – wem nutzt die Demokratie?, FES Analyse
www.fes.de/asien

Hippler, Jochen 1997
Problems of Democracy and Nation Building in Pakistan.
www.jochen-hippler.de

Hippler, Jochen (Hg.) 2004
Nation-Building - Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?
EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 17

Human Development Index
Human Development Report 2003.
<http://hdr.undp.org/reports/global/2003/>

Human Development Report 2004 Cultural Liberty in Today's Diverse World.
<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>

Human Rights Commission of Pakistan 2004
State of Human Rights in 2003.
www.thepersecution.org/hrcp/

International Crisis Group, 2003 und 2004
"The Mullahs and the Military", Asia Report No.49, March 2003
"Pakistan's Failure to tackle Extremism", Asia Report No. 73, 16 January 2004
"Devolution in Pakistan: Reform or Regression", Asia Report No. 77, 22 March 2004
www.icg.org

Jaffrelot, Christophe 2002
A History of Pakistan and its origins. Anthem Press

Rieck, Andreas 2001
Der politische Kurswechsel in Pakistan
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/2001

US Department of State 2004
Supporting Human Rights and Democracy: The US Record 2003 – 2004.
<http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2003/>

Wilke, Boris 2003
Pakistan: der fragile Frontstaat – die Außen- und Sicherheitspolitik eines schwierigen Partners, SWP Studie

Interne Arbeitsdokumente:

FES: Jahresbericht Pakistan 2003; Kursbogen Pakistan, 23.03.04
FNSt: Entwurf Jahresbericht Pakistan 2003
HSS: Jahresbericht Pakistan 2003

Unveröffentlichte Dokumente

Evangelischer Entwicklungsdienst, EED, Januar 2004
Report of a Fact Finding Mission in Pakistan, Paper for Developing a Strategy
Report submitted by Gerli Lantzberg, January 2004

Mehrere Artikel aus folgenden pakistanischen Zeitungen:

Daily Times
Dawn