



November 2005

Pakistan nach dem Erdbeben: Politische Implikationen der Katastrophe

Armin Hasemann, FES Islamabad

- 86.000 Menschen verloren nach offiziellen Angaben nach einem Erdbeben am 08. Oktober 2005 im Nordosten Pakistans sowie der Kashmirregion ihr Leben.
- Während die internationale Hilfe und Spendenbereitschaft bis zur Geberkonferenz am 19. Oktober in Islamabad zögerlich anließ, startete die pakistanische Zivilgesellschaft eine umfangreiche Solidaritätsaktion ungeachtet vorhandener gesellschaftlicher Bruchlinien.
- Regierung und Armee kündigten an, dass die Koordination der Hilfsmaßnahmen über die Armee erfolgt, was zu einer kritischen Diskussion über Rolle und Fähigkeiten der Armee und des Militärhaushalts geführt hat.
- Unbeantwortet bleibt bisher die Frage nach einer zivilen Kontrolle der Koordinations- und Verteilungsstrukturen sowie strikter Korruptions- und Qualitätskontrolle. Hier könnte das Verhalten der internationalen Gemeinschaft eine wichtige Rolle spielen.
- Außenpolitisch ließ die Katastrophe Hoffnungen auf weitere Annäherung zwischen Indien und Pakistan aufkeimen. Neben positiver Meldungen über Hilfslieferungen und die Öffnung von Grenzübergängen gibt es aber auch Einschränkungen, da diese z.B. nur für Hilfsgütertransporte und nicht für den Personenverkehr freigegeben wurden.

Hintergrund

Am Morgen des 08. Oktober 2005 hat ein Erdbeben der Stärke 7,8 auf der nach oben offenen Richterskala die Südflanke des Himalaya im Nordosten Pakistans sowie der umstrittenen Kashmirregion erschüttert. Das Epizentrum befand sich nahe dem Zusammenfluss von Kunhar und Jhelum zwischen den Städten Balakot (NWFP) und Muzaffarabad (Azad Kashmir). Von den Zerstörungen betroffen ist ein Gebiet, das etwa die Größe Hessens hat, wobei die eigentliche Katastrophenregion sich etwa hundert Kilometer vom Epizentrum in Richtung Norden und Osten sowie rund 75 Kilometer nach Süden erstreckt und neben den genannten Städten auch die Distrikthauptorte Mansehra und Battagram und das beliebte Touristenziel Naran im Kaghantal umfasst. Die Region ist überwiegend hochalpin, topographisch außerordentlich schwierig und war auch vor dem Beben nur in den

Haupttälern entlang der Flüsse Kunhar, Neelum und Jhelum infrastrukturell erschlossen. 86.000 Menschen verloren nach offiziellen Angaben in der Region ihr Leben, Hilfsorganisationen warnen angesichts des beginnenden Winters und der mangelnden Hilfsgelder vor weiteren Toten. Entsprechend hoch waren die Erwartungen an die internationale Geberkonferenz, die UN-Generalsekretär Kofi Annan am 19. Oktober in Islamabad eröffnete.

Ohnmacht und verfehlter Stolz angesichts der Katastrophe

Unmittelbar nach der Katastrophe kündigten Regierung und Armeespitze in völliger Unterschätzung der Realitäten an, der Katastrophe mit Hilfe der Armee Herr werden zu wollen und zu können. Mittels einer Verwaltungsvorschrift wurde die Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority (ERRA) ins Leben

gerufen, zu deren Vorsitzenden Präsident General Musharraf einen aktiven Leutnant bestimmte. ERRA und ihre Mitarbeiter sind weder dem Parlament noch einer anderen zivilen Institution gegenüber rechenschaftspflichtig.

Die gewählten lokalen Repräsentanten sowie die Abgeordneten des Provinzparlaments der North-West Frontier Province (NWFP) und des Staatsparlaments von Azad Jammu and Kashmir (AJK) wurden von der militärischen und zivilen Bürokratie in der Planung und Durchführung von Nothilfemaßnahmen bisher übergangen, die lokalen Eliten waren vielerorts die ersten, die unter Ausnutzung ihrer Beziehungen die Region verlassen konnten und damit die an autoritäre Strukturen und Hierarchien gewöhnte Bevölkerung orientierungslos zurückließen.

Tatsächlich offenbarte sich bereits wenige Tage später, dass die Armee als größte, bestausgestattete und meistprotegierte Organisation des Landes mit der Koordination von Hilfsmaßnahmen überfordert ist, nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügt und die überraschend großen und spontanen Anstrengungen der Zivilgesellschaft – engagierter Einzelner ebenso wie Verbände und Organisationen – oft eher untergräbt und behindert als koordiniert und unterstützt. Dieses Versagen hat in den pakistanischen Medien zu einer lebhaften Diskussion über Rolle und Fähigkeiten der Armee und die Rechtfertigung des Militärhaushalts geführt, die in dieser Offenheit und Vehemenz vor dem Beben nicht denkbar gewesen wäre.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die militärgestützte Regierung große Hoffnungen in die internationale Geberkonferenz gesetzt hat, bietet sie doch eine einmalige Chance, dem praktischen Versagen Verdienste in der Aquis von Hilfsgeldern gegenüberzustellen und international für eine Verbesserung des schlechten pakistanischen Images zu werben, das auch von einheimischen Eliten als Hauptgrund für die zunächst zögerlichen Zusagen von Hilfsgeldern verantwortlich gemacht wird. Das erklärte Ziel, die nach ersten Schätzungen für den Wiederaufbau benötigten 4,7 Mrd. Euro einzuwerben, wurde denn auch mehr als erreicht – die Zusagen erreichten insgesamt 5,8 Mrd. Euro – und dies, obwohl die pakistanische Regierung

bereits im Vorfeld klar gemacht hatte, an dem Erwerb von sechs Aufklärungsflugzeugen aus Schweden sowie dem kostspieligen Bau eines neuen Armeehauptquartiers in Islamabad festhalten zu wollen und jedwede Einschnitte beim riesigen Militärhaushalt vehement ablehnt. Einzig die Beschaffung von 75 F-16 Kampfflugzeugen aus den USA wurde zunächst verschoben, um eigene Mittel für den Wiederaufbau zu generieren.

Dass diesbezügliche Nachfragen der Gebernationen relativ verhalten vorgebracht wurden ist sicherlich auch dem Engagement der UNO geschuldet, die ihrerseits bemüht ist, den u.a. im Zusammenhang mit der Tsunamikatastrophe erlittenen Imageverlust auszugleichen.

Innenpolitische Erschütterungen

Die innenpolitischen Erschütterungen und die große internationale Anteilnahme bergen eine Reihe von Chancen, die es im Rahmen der Wiederaufbaumaßnahmen zu nutzen gilt. Während die Zivilgesellschaft in Pakistan zu einer ungeahnten Solidaritätsaktion fähig war, die, vielleicht erstmals in der fast 50-jährigen Geschichte des Landes, so etwas wie ein Gemeinschaftsgefühl jenseits von ethnischen, religiösen, ständischen und sonstigen die Gesellschaft fragmentierenden Bruchlinien erkennen ließ, wurde von staatlicher sowie von internationaler Seite bisher wenig getan, den Ursachen für das schlechte internationale Image Pakistans wie gelenkter Demokratie, weit verbreiteter Korruption, florierender extremistischer Gedankenguts und undurchsichtiger Lage in den Grenzgebieten zu Afghanistan und in Kashmir auf den Grund zu gehen.

Die Katastrophe hat enthüllt, was regierungskritische Stimmen seit langem kolportierten: fünf Jahre nach Einführung des Devolution Act sind die exekutiven Befugnisse und Fähigkeiten der Parlamente und Kommunalversammlungen minimal, die zivile Verwaltung ist sich ihrer Rechte und Pflichten nicht bewusst, alle Macht läuft im Amt des Präsidenten und damit letztlich beim Militär zusammen, das als einzige Institution über Durchsetzungskraft und wirksame Mechanismen, nicht aber über den Auftrag und die Fähigkeit guter Regierungsführung verfügt.

Die im Verlauf der Kommunalwahlen vom August/September (siehe Kurzbericht im Internet unter <http://www.fes.de/asien>, -> Pakistan) angesichts massiver Manipulationen aufgetretenen Proteste sind in der politischen Diskussion ebenso wie in den Medien fast vollständig verstummt, angekündigte Aktionen der Oppositionsparteien wurden von der Realität der Katastrophe überholt und ausnahmslos abgesagt. Die Bündelung aller Kräfte in der Nothilfe wird damit letztlich dem herrschenden Regime in die Hände spielen, auch wenn das Krisenmanagement des Präsidenten und der Armee wie angedeutet durchaus nicht unumstritten ist. Die Forderung der Oppositionsparteien nach einer parlamentarischen Kontrolle in Nothilfe und Wiederaufbau zur Sicherung von Transparenz und Verantwortung in Bezug auf die Finanzierung und Umsetzung verhalte denn auch wie ein Ruf in der Wüste. Auch die Forderung, die Tragödie zum Anlass „nationaler Versöhnung“ zu nehmen und die Rückkehr der exilierten Führer der beiden großen Volksparteien zu ermöglichen, fiel nicht auf fruchtbaren Boden – dies in einer Situation, wo verbotene Extremistengruppen wie die unter dem Namen Jamaat-ud-Daawah neu erstandene Lashkar-i-Taiba informell an den Nothilfemaßnahmen beteiligt werden und gestärkt aus ihrem bedingungslosen und umgehenden Engagement hervorgehen. Nicht wenige Analysten erwarten, dass der Präsident und die ihn stützenden politischen Kräfte die Situation ausnutzen werden, um noch größere Vollmachten und Kompetenzen für sich zu erwirken und legitime Kritik und oppositionelle Stimmen zum Schweigen zu bringen.

Dieses Szenario ist nur gefährdet, wenn das vielerorts reichlich unprofessionelle Handeln der Armee und der mit ihr verbundenen Bürokratie im öffentlichen Bewusstsein Dominanz erhält, wenn die Leistungen der unzähligen privaten Initiativen, der nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen einschließlich islamischer Wohlfahrtseinrichtungen erkannt und gewürdigt werden und die Position des Militärs damit nachhaltig und auf breiter Basis in Frage gestellt würde. Dabei spielen insbesondere die privaten elektronischen Medien eine zentrale Rolle, deren Bemühungen um schnelle und unmittelbare Berichterstattung über das Leid in entlegenen Gebieten auch die Welle der Hilfsbereitschaft

und Solidarität in der pakistanischen Bevölkerung überhaupt erst ermöglicht und maßgeblich befördert haben.

Auch die internationale Gemeinschaft hat hier durch gezielte Konditionierung ihrer Wiederaufbauleistungen in Bezug auf die zivile Kontrolle der Koordinations- und Verteilungsstrukturen sowie strikte Korruptions- und Qualitätskontrolle eine wichtige Rolle zu spielen, die es zu nutzen gilt.

Außenpolitische Chancen

Die hoffnungslose Situation der Überlebenden beiderseits der die umstrittene Kashmirregion teilenden Line of Control (LoC) hat eine Reihe politischer Reaktionen auf indischer ebenso wie auf pakistanischer Seite ausgelöst, die unter anderen Umständen so nicht denkbar gewesen wären. Ob allerdings die in großen Teilen der Bevölkerung unmittelbar nach der Katastrophe aufkeimenden Hoffnungen einer echten Annäherung und endlichen Lösung der Kashmirfrage berechtigt sein können, ist noch abzuwarten. So ließ Pakistan die erste Chance ungenutzt verstreichen, indem der Präsident das Angebot Indiens ablehnte, Hubschrauber zur Rettung von Überlebenden im völlig von der Außenwelt abgeschnittenen und auch vom pakistanischen Militär auf Grund unzureichender Ausrüstung nicht aus der Luft zu erreichenden pakistanisch verwalteten Teil Kashmirs einzusetzen.

Später war es die indische Seite, die nach der Vereinbarung über die Öffnung von fünf Übergängen entlang der LoC die freie Passierbarkeit für Kashmiris in beide Richtungen auf der Grundlage von Identitätskarten ablehnte und auf einem komplizierten Verfahren beharrte, das auch für die im Frühjahr eingerichteten Busverbindungen zwischen Muzaffarabad im pakistanisch verwalteten und Srinagar im indisch verwalteten Teil Kashmirs zur Anwendung kommt. Obwohl sich beide Seiten schließlich auf dieses Verfahren einigten, sind die Übergänge bis heute nur an je einem Tag der Woche geöffnet und nur für Hilfsgütertransporte, nicht aber für den Personenverkehr freigegeben worden.

Die Bombenanschläge von Neu Delhi anlässlich eines religiösen Festivals Anfang November und der wiederholte indirekte Vorwurf der indischen Seite, Pakistan tue nicht genug, um

den grenzüberschreitenden Terrorismus zu bekämpfen, haben zu einer weiteren Abkühlung der Hoffnungen geführt.

Noch unbeantwortet geblieben ist dagegen der während der internationalen Geberkonferenz vorgetragene pakistanische Ruf nach der Schaffung eines autonomen und entmilitarisierten Kashmirs unter geteilter Souveränität, ein Vorschlag der auch die Ergebnisse des historischen Treffens zwischen pro-indischen Gruppierungen innerhalb Kashmirs sowie der All Parties Hurriat Conference aufgreift, die für den Anschluss an Pakistan eintritt. Dabei

war die kashmirische Führungselite allerdings einen Schritt weiter gegangen, indem sie die Schaffung eines unabhängigen kashmirischen Bundesstaates gefordert hatte.

Wie immer die Reaktionen ausfallen werden – ein dauerhafter Frieden wird nicht ohne eine aktive und nachhaltige Unterstützung der UNO und der internationalen Staatengemeinschaft zu erzielen und zu sichern sein. Die umfangreich zugesagten Wiederaufbauhilfen könnten hier eine wichtige Rolle spielen.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.