

Maaß, Citha Doris

**Research Report**

## Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise?

SWP-Studie, No. S 34/2001

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Maaß, Citha Doris (2001) : Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise?, SWP-Studie, No. S 34/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252399>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Citha D. Maaß*

# **Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise?**

S 34  
Oktober 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung  
und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen** 5

**Einführung. General Musharrafs Herrschaft – Zwischenbilanz** 9

**Teil I:**

**Schatten der Vergangenheit – Evolution der Strukturkrise**

**1947–1999** 11

**Merkmale und Periodisierung der Dauerkrise** 13

Periodisierung 15

**Periode 1 (1947–1977): Gründung, Folgelasten, erneuter Ansatz zum Staatsaufbau** 16

Erblasten aus der Gründungsphase 1947 16

Phase der territorialen Zweiteilung 1947–1971:

Scheitern der staatlichen Konsolidierung 16

Nach der territorialen Konsolidierung 1972:

Zulfikar Ali Bhuttos Konsolidierungsansatz 17

*Zulfikar Ali Bhutto: Spiegel der nationalen Widersprüche* 19

*Verfassung von 1973: richtiger Ansatz,*

*doch Opfer des politischen Machtmißbrauchs* 20

*Abkehr vom Geist der Verfassung: Auftrieb für destabilisierende Tendenzen* 21

**Periode 2 (1977–1988): Zia ul-Haq Militärdiktatur** 22

Washingtons »carte blanche« für das diktatorische Regime:

Verfestigung der antidemokratischen Machtstrukturen

1977–1981 22

Zia als Vertreter einer neuen Offiziersgeneration:

Armee als Mittel für sozialen Wandel, Öffnung der feudalen Gesellschaft und Rückbesinnung auf islamische Werte 23

Bilanz der strukturellen Veränderungen unter Zia ul-Haq 24

*Machtungleichgewicht zwischen Präsident und Premierminister* 25

*Destabilisierende Wirkung der Islamisierungspolitik* 26

*Stabilisierende Faktoren: Zias Wirtschaftspolitik, relative Stärkung der*

*inneren Sicherheit und internationale Aufwertung* 27

**Periode 3 (1988–1999): Von Militärdiktatur zu Militärherrschaft** 30

Innenpolitische Turbulenzen in den 90er Jahren und provoziertes

Militärputsch 1999 30

Analyse der Strukturkrise in den 90er Jahren 31

*Destabilisierende Auswirkungen der Gründungsphase und Zias Erblasten* 31

*Fehlende Voraussetzungen für eine Sezession* 34

*Stabilisierende Faktoren* 34

**Teil 2:**

**Konsolidierungschancen unter militärischem Vorzeichen?** 37

**Krisenverständnis der Militärregierung** 39

**Schwerpunkt der Reformagenda: Korrektur der wirtschaftlichen Fehlentwicklungen** 42

Strukturelle Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre 42

Wirtschaftlicher Konsolidierungsansatz der Militärregierung 46

**Zwischenbilanz: Konzeptionelle Stärken und Schwächen des Konsolidierungsansatzes** 49

Vor- und Nachteile des technokratischen Reformansatzes 49

Doppelstrategie des Reformvorhabens 51

Erste Reformwirkungen 52

Bewertung der Reformprioritäten 53

Reformdefizite und Perspektive 55

**Anhang I: Zeittafel 1933–2001** 61

**Anhang II: Pakistan Data Profile, World Bank Group** 68

**Anhang III: Kriterien für *governance*** 70

Definition von *governance* 70

Erklärung der sechs aggregierten Indikatoren 70

Diagramme zu Pakistans Ranking im internationalen Vergleich 72

**Abkürzungen** 79

### **Pakistan: Ausweg aus der Dauerkrise?**

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben das weltweite Interesse auf Afghanistan gelenkt, wo das radikal-islamische Taliban-Regime den mutmaßlichen Drahtzieher Osama bin Laden seit 1996 als Gast behandelt und schützt. Zugleich richtet sich der Blick auf die strategische Position, die Pakistan im Kampf gegen diesen *safe haven* für internationale Terroristen besitzt. Pakistans Verhältnis zu den Taliban gleicht dem des Zauberlehrlings, der die Geister, die er rief, nicht mehr kontrollieren kann. Weil Pakistan die Taliban seit 1994 ursprünglich als Ordnungsmacht im afghanischen Bürgerkriegschaos aufgebaut hat, kann es nun aber entscheidende Hinweise auf die internen Befehlsstrukturen des inzwischen völlig isolierten Regimes geben.

Die pakistanische Militärregierung unter General Pervez Musharraf, die sich ihrer Schlüsselstellung bewußt ist, hat den USA ihre weitgehende Kooperation angeboten. Damit begibt sie sich auf eine gefährliche Gratwanderung. Gelingt es ihr, die islamistischen Kräfte im eigenen Land unter Kontrolle zu halten, kann sie mit umfassender westlicher Hilfe rechnen, die den Staat aus der über 50jährigen Dauerkrise herausführen könnte. Unterliegt sie dagegen dem Druck der islamistischen Militanz, dürfte die »Talibanisierung« der pakistanischen Gesellschaft nicht mehr aufzuhalten sein. Der Staat würde in dem Machtgerangel zwischen den zahlreichen religiösen Parteien und militanten Gruppen unterschiedlicher islamischer Ausrichtung und Radikalität aufgegeben und von keiner zentralen Regierungsautorität mehr zusammengehalten.

Die Studie wurde vor der Katastrophe am 11. September 2001 abgeschlossen. Sie untersucht das Krisenverständnis der Militärregierung und zieht eine Zwischenbilanz des ehrgeizigen Reformprogramms, das seit der unblutigen Machtübernahme der Militärs am 12. Oktober 1999 angesichts eines damals drohenden wirtschaftlichen Bankrotts und einer weitgehenden politischen Destabilisierung in enger Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe ausgearbeitet wurde und schrittweise umgesetzt wird. Die Studie liefert somit eine Hintergrundanalyse für die Zerreißprobe, in der sich Militärregierung, Staat und Gesellschaft seit den Terroranschlägen befinden.

Als Bindekraft für den Zusammenhalt von Staat und Nation wirken die Armee, die gemeinsame Religion Islam, die Staatssprache Urdu, eine durch die jahrtausendealte Kultur des Indus-Tals begründete Identität sowie der Binnenmarkt. Hinzu kommt ein nationales »Wir-Gefühl«, bedingt durch die Erzfeindschaft mit Indien. Diese negativ begründete Identität funktioniert nach dem Prinzip, »wir« sind all das, was Indien *nicht* ist. Entsprechend würde sie durch eine Annäherung an Indien aufgeweicht. Ähnlich ambivalent ist das Bindeglied Islam. Es stärkt nur so lange den nationalen

Zusammenhalt, wie in der religiös heterogenen Gesellschaft Pakistans der Freiraum für plurale Religionsausübung erhalten bleibt.

Die Militärregierung hat strukturelle Deformationen geerbt, die sich einteilen lassen in:

1. gesellschaftliche Faktoren  
(Stichwort: feudale und tribale Abhängigkeiten);
2. sozioökonomische Faktoren  
(Stichworte: makroökonomische Verzerrungen, Einkommensdisparitäten);
3. politische und verfassungsmäßige Faktoren  
(Stichworte: feudale Parteistrukturen, politische Partikularinteressen, Verfassungsdilemma wegen Gewaltenteilung an der Staatsspitze und Föderalismus);
4. ideologisch-staatsphilosophische Faktoren  
(Stichwort: Versagen der Zwei-Nationen-Theorie);
5. radikale Instrumentalisierung religiöser Grundwerte  
(Stichworte: militanter Islamismus, »Talibanisierung«).

Diese Grundübel hat die Militärregierung erkannt und entsprechende Prioritäten in ihrem Reformvorhaben gesetzt. Im Mittelpunkt stehen die Wirtschaftsreformen, die strukturelle Veränderungen mit kurz- und mittelfristigen Maßnahmen anstreben – ein makroökonomisches Konsolidierungsprogramm einschließlich einer Schuldentilgungsstrategie, eine grundsätzliche Steuerreform, multisektorale Privatisierungspläne und eine Armutsbekämpfungsstrategie.

Trotz verständlicher Bedenken von parteipolitischer Seite ist der Entschluß General Musharrafs, sich am 20. Juni 2001 zum Präsidenten ernennen zu lassen, als stabilisierender Schritt zu bewerten. Damit werden die präsidentialen Verfassungselemente gestärkt, die eine Kontrolle über den Reformkurs der zivilen Nachfolgeregierung ermöglichen.

Seit den Terroranschlägen hat die Militärregierung eine weitere Eskalation bislang verhindern können. Gelingt es ihr nun auch, nach Beginn der amerikanischen Militärschläge im Nachbarland, in den nächsten Wochen und Monaten in dieser explosiven Situation die Kontrolle zu behalten, dürfte sie den entscheidenden Durchbruch zu einer längerfristigen Konsolidierung geschafft haben.

Karte 1



Quelle: [http://www.lib.utexas.edu/maps/cia00/pakistan\\_sm00.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/cia00/pakistan_sm00.jpg), eingesehen im Oktober 2001.

### Daten Pakistan

---

Gesamtfläche	796 100 qkm
Bevölkerungszahl	134,8 Mio.
Bevölkerungswachstum (pro Jahr)	2,4%
Bruttosozialprodukt (BSP)	58,2 Mrd. US-Dollar
BSP-Wachstum (pro Jahr)	2,7%
Einkommen (pro Kopf)	460 US-Dollar

---

Weitere Daten finden sich in Anhang II, S. 68ff.



Karte 2



Quelle: [http://www.maps.com/cgi-bin/magellan/Maps\\_\\_Asia\\_\\_PakistanPAKIST?](http://www.maps.com/cgi-bin/magellan/Maps__Asia__PakistanPAKIST?)

SessionID=PdkXXYsP&Args=&Pos=151585#TOP?SessionID=PdkXXYsP&Args=&Pos=151585; eingesehen im Oktober 2001.

## Einführung. General Musharrafs Herrschaft – Zwischenbilanz

»Failed state«, »Schurkenstaat«, Militärdiktatur: Pakistan scheint immer gut für solche Etiketten und für schlechte Nachrichten zu sein. Das wurde, zumindest auf den ersten Blick, erneut bestätigt, als am 12. Oktober 1999 das Militär zum vierten Mal in der Geschichte des Landes die Macht übernahm. Von den 52 Jahren seit seiner Staatsgründung ist Pakistan 24 Jahre von Militärs regiert worden.<sup>1</sup> Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, daß die Lage heute differenzierter ist. Diesmal ist nicht zwangsläufig mit einer Wiederholung der negativen Erfahrungen zu rechnen, die Pakistan in den früheren Perioden der Militärherrschaft gemacht hat.

Ein zentraler Unterschied besteht in der Selbstverpflichtung der Militärs, eine Frist von drei Jahren für die Wiederherstellung einer zivilen Regierung einzuhalten. Alles deutet darauf hin, daß der Armeechef und derzeitige »Chief Executive«, General Pervez Musharraf, den Spruch des Obersten Gerichts vom 12. Mai 2000<sup>2</sup> befolgen wird: bis zum 11. Oktober 2002 die proklamierten Reformvorhaben abzuschließen und Wahlen für die Nationalversammlung, die Provinzparlamente und den Senat abzuhalten.<sup>3</sup> Bis zur Machtübergabe an die zivile Nachfolgeregierung bleibt ihm noch gut ein Jahr, um sein zentrales Anliegen zu erfüllen und das krisengeschüttelte Staatswesen auf Konsolidierungskurs zu bringen.

Bei diesem schwierigen Unterfangen stützt sich seine Interimsregierung auf einen Beraterstab von Militärs, Technokraten, altgedienten Beamten und ausgewählten Politikern. Auch internationale Geberkonsortien wie insbesondere die Weltbankgruppe wirken direkt an der Ausarbeitung des Reformkonzepts mit. Angesichts der tiefen Krise, in der Pakistan steckt, müssen die Erwartungen an die Militärregierung jedoch heruntergeschraubt werden. Realistischerweise ist lediglich die Einleitung einiger grundsätzlicher Korrekturen zu erwarten. Um so wichtiger ist es, die Fortsetzung des Reformkurses nach der Machtübergabe sicherzustellen. Zu diesem Zweck dürfte ein politisch-konstitutioneller Rahmen geschaffen werden, der die zivile Nachfolgeregierung in die Reformkonsolidierung einbinden soll.

Reformen, die durch strukturelle Veränderungen Mißstände beseitigen sollen, greifen naturgemäß erst in einem mittel- bis langfristigen Zeitraum. Insofern liegen nach nur 20 Monaten Interimsregierung kaum kon-

<sup>1</sup> Vgl. Wolfgang-Peter Zingel, Pakistan: Militärherrschaft ohne Ende?, in: Joachim Betz/ Stefan Brühne (Hg.), Jahrbuch Dritte Welt 2001, München 2001, <http://www.sai.uni-heidelberg.de/intwep/zingel/j3w2001.htm>.

<sup>2</sup> Vgl. Supreme Court Verdict in Military Takeover Case: Text, in: Dawn, 13.5.2000, S. 7.

<sup>3</sup> In einer Pressekonferenz am 25.5.2000 ging General Musharraf erstmals auf den Gerichtsentscheid ein und erwiderte auf die entsprechende Frage: »Timeframe ... is a Supreme Court decision which we accept in its right spirit. It is a balanced judgement.« Auf die direkte Nachfrage, ob er die Dreijahresfrist akzeptiere, antwortete Musharraf mit »Ja«. Vgl. Chief Executive, Press Conference, 25.5.2000, [http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address\\_25\\_may.htm](http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address_25_may.htm).

krete Erfolgsdaten vor, so daß hier auch nur eine Zwischenbilanz gezogen werden kann. Sie bemißt die Aussichten des Reformansatzes daran, ob den ausgewählten Maßnahmen und längerfristigen politischen Richtlinien grundsätzlich eine adäquate Identifizierung der Krisenursachen zugrunde liegt und ob sie diese Ursachen wirksam bekämpfen können.

Die Militärregierung ist sich bewußt, daß sie bei der Umsetzung ihres Reformvorhabens auch gegen die Schatten der Vergangenheit ankämpft. Das Mißtrauen, das ihr entgegengebracht wird, wird durch die entmutigende Erfahrung mit früheren Militärherrschern genährt. Dennoch sollte das Mißtrauen nicht dazu verleiten, den neuerlichen Konsolidierungsversuch als bloße Neuauflage der vorausgegangenen »Reformdiktate« abzuwerten. Eine derartige Wertung übersieht, daß sich die ideologischen und politischen Intentionen der jeweiligen Ansätze deutlich voneinander unterscheiden.

Für die pakistanische Dauerkrise ist ein entscheidender Grundzug charakteristisch: der phasenweise Wechsel von destabilisierenden und konsolidierenden Entwicklungen, die durch das wiederholte Krisenmanagement ausgelöst wurden. Diesen langfristigen Krisenverlauf sucht das derzeitige Regime zu überwinden, indem es nicht bloß offensichtliche Symptome zu kurieren, sondern eine grundsätzliche Konsolidierung einzuleiten sucht.

Erschwert wird der aktuelle Reformansatz durch die veränderten internationalen Rahmenbedingungen. Ein Militärdiktator wie Zia ul-Haq, der sich in einer Phase der verschärften Ost-West-Konfrontation an die Macht putschte, konnte mit ideologisch bedingter Nachsicht der USA und ihrer Verbündeten rechnen. General Musharraf profitiert dagegen nicht mehr von einer derartigen ideologischen Instrumentalisierung, da die USA nach dem Ende des Kalten Krieges andere Interessen verfolgen. Das erhöht den internationalen Druck auf die Interimsregierung, in dem vorgegebenen Zeitrahmen das scheinbar Unmögliche letztlich doch möglich zu machen: eine zivile Regierung unter Bedingungen einzusetzen, die diese an einem Rückfall in Korruption und Machtmißbrauch hindert und zur Fortsetzung der Reformen verpflichtet.

Diese internen und externen Vorbehalte engen den Handlungsspielraum von General Musharraf und seinen Beratern bei ihren Bemühungen ein, den »Augiasstall« in Pakistan auszumisten.

Teil I:  
Schatten der Vergangenheit –  
Evolution der Strukturkrise 1947–1999



## Merkmale und Periodisierung der Dauerkrise

Seit der Staatsgründung 1947 befindet sich Pakistan in einer Dauerkrise. Würden langfristig alle wesentlichen Indikatoren auf eine *irreversible* Aushöhlung des Staatswesens hindeuten, müßte man grundsätzlich um den Fortbestand Pakistans fürchten. Das ist jedoch nicht der Fall, denn die Krise ist nicht durch eine gradlinige und unaufhaltsame Verschlechterung, sondern durch einen Wechsel von konsolidierenden und destabilisierenden Tendenzen gekennzeichnet. Letztlich zeigte sich Pakistan in der Lage, selbst schwerste Krisen zu überwinden. Auch die aktuelle Strukturkrise dürfte seine staatliche Existenz nicht grundsätzlich gefährden.

Die wiederholten Versuche, den schwachen Staat zu festigen und die Spannungen in der heterogenen Gesellschaft zu überwinden, sind von gesellschaftlichen Kräften unterschiedlicher Provenienz initiiert worden. Die Tatsache, daß sich immer wieder Reformkräfte formiert haben, läßt darauf schließen, daß – wenn auch mittels besonderer Anstrengungen – Staat und Nation grundsätzlich konsolidierungsfähig sind. Woran aber krankt Pakistan und was sind die Symptome?

- Das politische System ist weitgehend korrumpiert. »Bad governance« der zivilen Parteipolitiker hat sich gepaart mit feudalen Partikularinteressen der »landed and tribal elite« (Großgrundbesitzer und Stammes-/Clanführer).
- Die bis heute wirksamen feudalen Abhängigkeitsstrukturen sind dafür verantwortlich, daß die Mittelschicht immer noch klein und schwach ist. Der Teil der mittelständischen Intelligenz, der sich für einen Staat mit gemäßigtem islamischem Charakter und demokratischen Institutionen einsetzt, konnte sich daher auch nicht genügend politischen Raum in der Gesellschaft erobern.
- Das dem Westminster-Modell nachgebildete einfache Mehrheitswahlsystem hat eine Etablierung der reformorientierten Intelligenz als dritte Kraft neben den feudal geprägten politischen Parteien verhindert. Allerdings sind auch die islamischen Parteien, die konservativen Gegenspieler der bürgerlichen Intelligenz, durch das Wahlsystem benachteiligt. Ihnen ist es nicht gelungen, ihre »Straßenmacht« in eine entsprechende »Parlamentsmacht« umzusetzen.
- In- und ausländische Beobachter unterscheiden deutlich zwischen den Militärdiktatoren alten Stils in den 50er und 60er Jahren und dem ideologisch orientierten Diktator Zia ul-Haq, der die Ansätze für eine rigide Islamisierung in Gesellschaft und Armee schaffte, mit deren Folgen Pakistan mehr denn je zu kämpfen hat.
- Generell hat sich das Militär den Ruf erhalten, als Retter in der Not dem Unwesen der korrupten Feudalpolitiker ein Ende zu machen und den Staat vor dem drohenden Bankrott zu bewahren. In der breiten Öffentlichkeit und in Teilen der mittelständischen Intelligenz wird es als stabilisierender und vergleichsweise integrierender Faktor eingeschätzt und des-

halb in seinen wiederholten Reformbemühungen unterstützt. Erst seit den 90er Jahren kritisiert ein kleinerer Bevölkerungsteil immer engagierter die Bestrebungen des Militärs, sich unangefochtene Macht und eine privilegierte Rolle als Staat im Staate zu sichern. Daraus erwächst der kollektive Vorwurf, das Militär sei selbst ein systemimmanentes Element der Strukturkrise, da es den politischen Reifeprozess der Parteipolitiker immer wieder unterbrochen habe.

Die Krankheitssymptome weisen darauf hin, daß die Krise tief in die staatlichen Strukturen eingedrungen ist. Das erklärt auch, warum sie seit so vielen Jahrzehnten andauert. Die strukturellen Deformationen haben dazu geführt, daß eine staatliche Konsolidierung, eine kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung und ein Zusammenwachsen der Gesellschaft ausgeblieben sind. Langfristige strukturelle Deformationen lassen sich aber nur mit einem besonderen Kraftaufwand korrigieren, weil das System selbst marode ist und wichtige Interessengruppen genau davon profitieren. Weil mächtige Lobbies um ihre Pfründen fürchten, suchen sie überfällige Reformen des korrupten Systems zu verhindern. Der ungebrochene Einfluß der feudalen/tribalen Eliten und widerstreitende Sonderinteressen, die aus der ethnischen Heterogenität erwachsen, sind insofern mitverantwortlich für die Dauerkrise.

Aktuelle Reformansätze werden dadurch erschwert, daß die Strukturkrise zum einen multikausal begründet ist und zum anderen im Verlauf der Jahrzehnte ihr Grundmuster verändert hat. Das komplexe Muster ist durch die gegenläufigen Entwicklungen von (teilweiser) Konsolidierung und anschließender Restauration, Machtmißbrauch und Destabilisierung geprägt. Auch haben Ereignisse wie der Bangladesh-Krieg 1971 oder der Afghanistankrieg seit 1979, die teilweise oder gänzlich von außen gesteuert waren, das interne Kräftespiel zwischen Reformern und etablierten Lobbies beeinflußt. So hat die territoriale Konsolidierung nach dem Bangladesh-Krieg die Ausarbeitung einer Verfassung ermöglicht, aber auch das Föderalismusproblem als destabilisierenden Faktor akut werden lassen.

Einige der strukturellen Ursachen aus der Gründungs- oder Frühphase des Staates konnten durch zum Teil erfolgreiche Reformansätze überwunden werden. Als reformresistent haben sich dagegen einige Krisenursachen erwiesen, die auf die Modalitäten der Staatsgründung zurückzuführen sind. Als Beispiel sei nur die ungelöste Kontroverse über den islamischen Staatscharakter genannt, die in der sogenannten Zwei-Nationen-Theorie wurzelt – gemeint sind die allein religiös definierten Nationen der Hindus und der Moslems –, mit der die Staatsgründung legitimiert wurde. Ihre inhärenten Widersprüche und destabilisierenden Auswirkungen sind jedoch erst in der Wechselwirkung mit anderen Krisenfaktoren virulent geworden, vor allem im Kontext der Islamisierungspolitik Zia ul-Haqs.<sup>4</sup>

Die Schatten der Vergangenheit belasten das aktuelle Konsolidierungsunternehmen auch dadurch, daß Reformansätze aufgrund früheren Miß-

<sup>4</sup> Die »Zwei-Nationen-Theorie« wird erst im Kontext der strukturellen Veränderung der Dauerkrise während der Militärdiktatur Zia ul-Haqs erläutert (siehe unten, S. 26f).

brauchs diskreditiert sind. Im Verlauf der Dauerkrise sind verschiedene Korrekturmaßnahmen wie beispielsweise eine verfassungsmäßige Änderung der Gewaltenteilung im politischen System oder die Verstaatlichung bzw. Privatisierung im Wirtschaftssystem ausprobiert worden. Wenn jetzt die Militärregierung auf einige dieser Instrumente zurückgreift, ruft sie Argwohn hervor, da der Einsatz dieser Instrumente vorbelastet ist und Reminiszenzen an den früheren Fehlschlag oder Mißbrauch wachruft.

Selbst wenn die Militärregierung bestimmte Reformmaßnahmen für sachlich gerechtfertigt hält, kann sie sich nicht über die in der pakistanischen Öffentlichkeit herrschenden Vorbehalte hinwegsetzen. Die Militärregierung hat eben nicht bei der Stunde Null begonnen und kann ihren Reformplan nur dann mit Erfolg in die Tat umsetzen, wenn sie die Lehren der Vergangenheit berücksichtigt.

## Periodisierung

Um den komplexen Entstehungsprozeß der Krisen nachzuzeichnen, wird die pakistanische Geschichte in drei Hauptperioden, Periode 1 zusätzlich in drei Abschnitte unterteilt, in denen sich das Krisenmuster jeweils verändert hat.

**Periode 1 (1947–1977):** Gründung mit ihren Folgelasten und Ansatz für einen erneuten Staatsaufbau.

- (1947): Staatsgründung mit ihren traumatischen Begleiterscheinungen und daraus resultierenden strukturellen Erblasten;
- (1947–1971): die durch territoriale Anomalie vereitelte Nationbildung im westlichen und östlichen Staatsteil;
- (1972–1977): der erneute Staatsaufbau innerhalb der heutigen Grenzen nach der territorialen Konsolidierung unter Zufikar Ali Bhutto.

**Periode 2 (1977–1988):** Rückkehr zur Militärdiktatur unter Zia ul-Haq, mit externer Unterstützung im Kontext des Afghanistankriegs.

**Periode 3 (1988–1999):** Von Militärdiktatur zu Militärherrschaft: Scheitern des demokratischen Neubeginns.

Die Dauerkrise ist direkt durch die Umstände der Staatsgründung verursacht worden. Einschneidend hat sich auch die Abspaltung des östlichen Landesteils ausgewirkt, aus dem in der Folge der souveräne Staat Bangladesh entstanden ist. Zias Militärdiktatur bildet die zweite große Periode, die sich im Rückblick als höchst ambivalente Konsolidierung erwiesen hat. Die bis in die aktuelle Krise nachwirkenden Destabilisierungen der Militärdiktatur Zia ul-Haqs hätten sich nicht so tief in das System eingepreßt, wenn nicht der Afghanistankrieg die Machtverhältnisse verändert und die Instrumentalisierung des Gründungsmythos begünstigt hätte. Die strukturellen Erblasten haben den demokratischen Neubeginn in der dritten Periode so sehr erschwert, daß sie mitverantwortlich sind für einen erneuten Konsolidierungsversuch unter militärischen Vorzeichen ab 1999.



## **Periode 1 (1947–1977): Gründung, Folgelasten, erneuter Ansatz zum Staatsaufbau**

### **Erblasten aus der Gründungsphase 1947**

Die Umstände, unter denen Pakistan als vormaliger Teil Britisch-Indiens unabhängig wurde, haben eine Reihe von Erblasten mit sich gebracht:

- die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Spannungen zwischen den alteingesessenen Bewohnern und den 1947 aus Indien geflüchteten oder später zugewanderten Urdu-sprachigen Moslems;
- im Gegensatz zum Indian National Congress in Indien hatte die in Pakistan dominierende Muslim League während des Unabhängigkeitskampfes nur wenige Spitzenpolitiker hervorgebracht und war deshalb nicht zu einer regierungsfähigen Partei herangereift; folglich fehlte auch eine erfahrene politische Elite;
- die territoriale Aufteilung in zwei Landesteile, die nicht nur durch 1000 Meilen feindliches indisches Territorium getrennt und ethnisch-linguistisch völlig verschieden waren, sondern auch über völlig andersartige wirtschaftliche Ressourcen, Eigentumsverhältnisse und politische Strukturen verfügten; zwar wurde der Islam als einigendes religiöses Band betrachtet, doch konnte er diese Funktion nur in begrenztem Maße erfüllen, da er in beiden Landesteilen unterschiedlich praktiziert wurde; seine ideologische Bindekraft war zu gering, als daß er die linguistischen Unterschiede und machtpolitischen Rivalitäten zwischen dem West- und Ostteil hätte überbrücken können;
- das Fehlen von gewachsenen Systemen in Wirtschaft, Infrastruktur, Finanzwesen, Sicherheitsorganen, Armee;
- der Kaschmir-Konflikt, der noch in den Unabhängigkeitswirren zum ersten offenen Krieg mit Indien geführt hat und seitdem in vielfältiger Weise Staat, Gesellschaft und Wirtschaft Pakistans belastet;
- die als staatliche Gründungsphilosophie fungierende »Zwei-Nationen-Theorie«, die nach dem verfrühten Tod des säkular denkenden Staatsgründers Mohammad Ali Jinnah verhindert hat, daß sich ein nationaler Konsens über den »islamischen« Staatscharakter herausbilden konnte.

### **Phase der territorialen Zweiteilung 1947–1971: Scheitern der staatlichen Konsolidierung**

Angesichts dieser vielfältigen Erblasten konnte es kaum verwundern, daß der neu gegründete Staat von Anfang an mit schwersten Entwicklungsproblemen zu kämpfen hatte. Da Pakistan nur über wenige erfahrene Politiker verfügte, trug der bald zu beklagende Tod der beiden ersten Staatspräsidenten zu den späteren strukturellen Deformationen bei: im September 1948 erlag Mohammed Ali Jinnah seiner Krankheit, die er aus taktischen Gründen während der Unabhängigkeitsverhandlungen mit der britischen Kolonialmacht geheimgehalten hatte; und im Oktober 1951 wurde

sein Nachfolger, Liaquat Ali Khan, ermordet. Es fehlten weithin die personellen Stützen, um solide parteipolitische Strukturen aufzubauen und ein funktionsfähiges politisches System zu errichten. Wenige Jahre nach Ali Khans Tod sah sich die Armee erstmals gezwungen, in das von den unfähigen Parteipolitikern in beiden Landesteilen verursachte Chaos einzugreifen. Im Oktober 1958 verhängte General Ayub Khan das Kriegsrecht. Die erste von vier Perioden der Militärdiktatur hatte begonnen.

Als gravierendster Destabilisierungsfaktor erwies sich jedoch die territoriale Anomalie. Dadurch scheiterten über 25 Jahre lang alle Bemühungen um eine für beide Landesteile akzeptable Verfassung, ein tragfähiges politisches System, einen Modus für regelmäßige Wahlen, ein Verfahren zur Anerkennung demokratischer Mehrheitsentscheidungen, einen Finanzausgleich zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten bzw. Provinzen und ein ausgewogenes Wirtschaftsförderungs- und ausgleichendes Entwicklungsprogramm.

So ist es schließlich nicht gelungen, die wesentlichen staatlichen Institutionen aufzubauen und die nationale Einheit herzustellen. Die Quittung kam in Form eines neunmonatigen Sezessions-/Befreiungskampfes im Gefolge der Unabhängigkeitserklärung Ostpakistans, in den der Erzfeind Indien eingriff, bis er zu einem bilateralen Krieg eskalierte. Im Dezember 1971 nahm der indische Oberbefehlshaber in Dhaka, der Hauptstadt des ostpakistanischen Landesteils, die bedingungslose Kapitulation der pakistanischen Generäle entgegen. Dank indischer Geburtshilfe war der neue Staat Bangladesh entstanden. Mit der Abspaltung war zugleich der ideologische Anspruch Pakistans hinfällig geworden, Heimstaat für *alle* auf dem indischen Subkontinent lebenden Moslems zu sein. Auch wenn sich das Politiker, Militärs oder religiöse Führer im westlichen Reststaat nicht eingestehen wollten, hatte sich die Zwei-Nationen-Theorie als Fiktion erwiesen, hatte der pakistanische Staat seine ideologische Legitimation verloren.

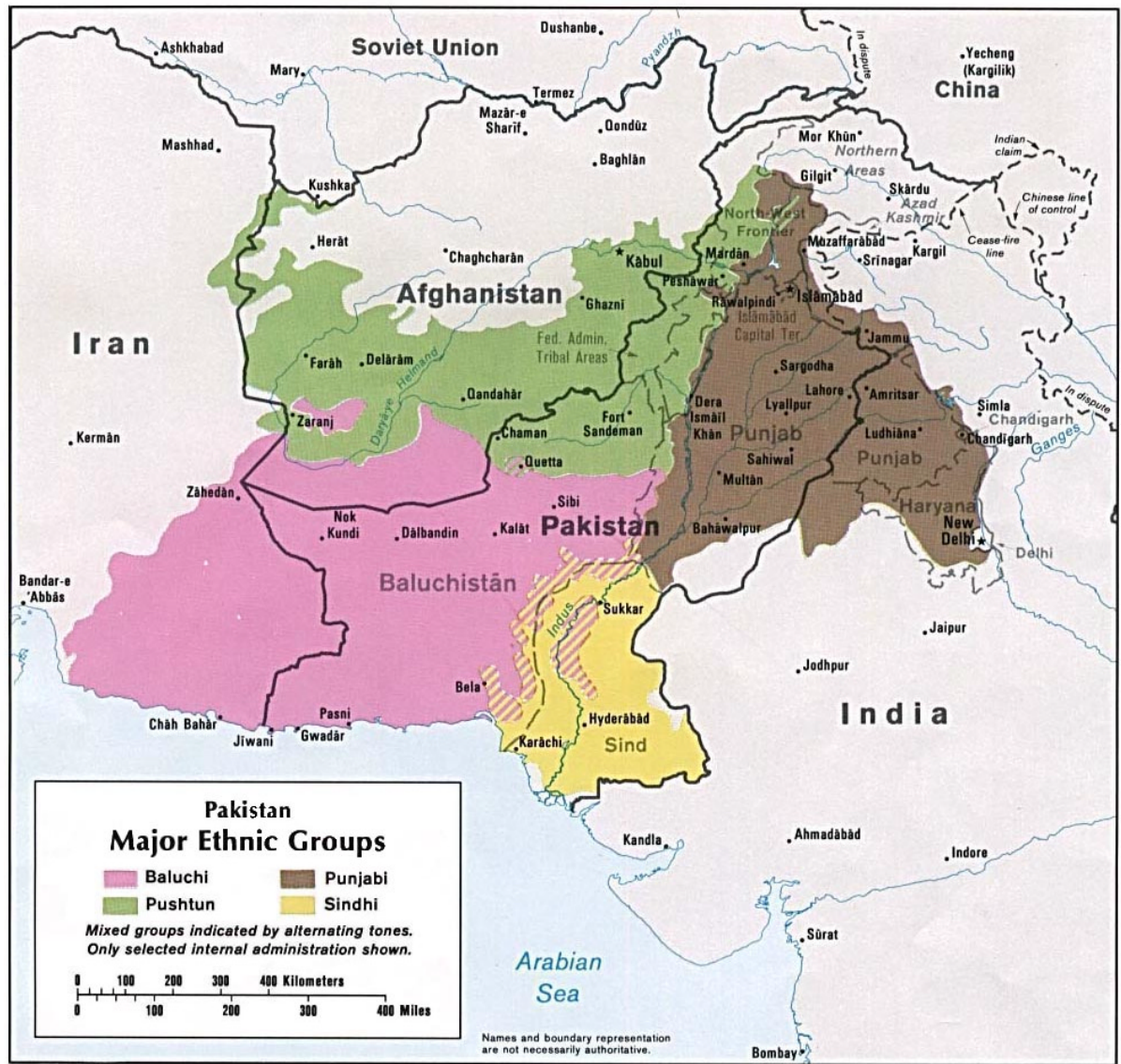
### **Nach der territorialen Konsolidierung 1972: Zulfikar Ali Bhuttos Konsolidierungsansatz**

So traumatisch die Abspaltung Bangladeshs auch für das noch schwache Nationalbewußtsein wirken mußte, bedeutete sie letztlich doch die Korrektur einer Anomalie, die die Chance bot, das Staatswesen neu zu ordnen. Diese Aufgabe fiel nun den zivilen Politikern zu, denn die Armee hatte durch die demütigende Niederlage 1971 ihre Reputation vorerst verloren.

Die territoriale Konsolidierung 1972 ließ ein zentrales Problem akut werden, das bis dahin durch die Rivalität zwischen dem West- und Ostteil überlagert war: das Ungleichgewicht zwischen der dominierenden Provinz Punjab und den drei kleineren Provinzen. Ca. 60% der Gesamtbevölkerung lebten im Punjab, die restlichen 40% verteilten sich ungleichmäßig auf die drei anderen Provinzen. Dieser Indikator steht beispielhaft für das Übergewicht, das sich der Punjab in Politik, Wirtschaft, Armee und Bürokratie über Jahrzehnte gesichert hatte. Daraus resultierte ein (bis heute ungelöstes) Grundproblem für die Staats- und Nationwerdung: Je zentrali-

stischer der Staat regiert wurde, desto mehr fürchteten die kleineren Provinzen, daß ihre Forderungen den Interessen der dominierenden »Punjab-Mafia« (ziviler und militärischer Spielart) geopfert wurden.

Karte 3:  
Ethnische/provinzielle Verteilung



504491 5-80 (545359)

Quelle: [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/pakistan\\_ethnic\\_80.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/pakistan_ethnic_80.jpg), eingesehen Oktober 2001.

In dieser Phase kamen nun auch Separatismusbestrebungen in den drei kleineren Provinzen im Reststaat auf. Feudale Führer in der Provinz Sind und tribale Führer in den Provinzen Baluchistan und der nordwestlichen Grenzprovinz (NWFP) versuchten, die Schwäche im Zentrum für ihre seit längerem bestehenden separatistischen Neigungen auszunutzen. In den folgenden Jahren begannen in allen drei Provinzen mehrere dieser Führer,

ihre feudale/tribale Klientel für secessionistische Bestrebungen zu mobilisieren.

### **Zulfikar Ali Bhutto: Spiegel der nationalen Widersprüche**

An diesem Wendepunkt hatte Pakistan das Glück, Zulfikar Ali Bhutto zum Staatschef zu bekommen, eine charismatische Persönlichkeit und ein brillanter Rhetoriker, der über intellektuelle Schärfe verfügte. Pakistans Tragik bestand jedoch darin, von einem Mann regiert zu werden, dessen Persönlichkeit höchst widersprüchlich und dessen Politikverständnis tief in feudalen Machttraditionen verwurzelt war. Sein politischer Aufstieg verlief ebenso meteoritenhaft wie sein Fall.<sup>5</sup> In seiner persönlichen Zerrissenheit spiegelte sich die Identitätskrise seines Volkes, wie sein Biograph Stanley Wolpert zutreffend schrieb: »Much like the nation he led, and in many ways came to epitomize, born irreconcilably divided, partitioned into East and West, torn from the subcontinental fabric of Mother India by the Islamic faith of his fathers, Zulfikar Ali Bhutto, microcosmic reflection of Pakistan, was never a simple personality.«<sup>6</sup>

Seinem taktischen Geschick und Machtinstinkt war es zu verdanken, daß die Gefahr neuer Sezessionen abgewendet werden konnte. Mit harter Hand und forciertem Einsatz der von ihm gegründeten Elitetruppe Federal Security Force (FSF) gelang es Bhutto, bis Mitte der 70er Jahre das separatistische Aufbegehren in den drei kleineren Provinzen deutlich zu dämpfen. Unter Bhuttos Nachfolger entschärfte sich der Konflikt so weit, daß sich das Streben nach Sezession auf die Forderung nach mehr Autonomie für die Provinzen reduzierte. Dadurch rückte allerdings ein anderes Grundproblem in den Brennpunkt der politischen Auseinandersetzung: die Verfassungskontroverse über »Zentralismus versus Föderalismus«.

Diese Kontroverse hatte den Staatsaufbau Pakistans seit der Gründung überschattet. Sie wurde ab 1972 zu einem akuten Problem, weil verfassungsmäßige Regelungen zur Kompensation des interprovinziellen Ungleichgewichts fehlten. Bhutto hatte sofort die Brisanz des Problems erkannt und drängte energisch auf eine verfassungsmäßige Lösung. Sein Engagement erklärt sich auch daraus, daß er als Sindi-stämmiger Politiker die föderalen Forderungen der kleineren Provinzen gut verstehen konnte.

<sup>5</sup> Vgl. Stanley Wolpert, *Zulfi Bhutto of Pakistan. His Life and Times*, New York et al. 1993, S. 3.

<sup>6</sup> Ebd. Beispielhaft für die nationale Uneinigkeit über den islamischen Staatscharakter ist Bhuttos ethnisch-religiöse Herkunft: Sein Vater, ein aristokratischer Feudalherr im Sind, der zu der schiitischen Minderheit in Pakistan gehörte, hatte in zweiter Ehe 1925 ein aus der indischen Stadt Pune stammendes hübsches »dancing girl« geheiratet, das bei der Heirat vom hinduistischen zum islamischen Glauben übertrat. Die religiöse Praxis, die in der Familie vorherrschte, war vom Sufismus geprägt. Die Verehrung von Sufi-Schreibern, in der Volksreligion stark verbreitet, widersprach den orthodoxen Lehren der sunnitischen Rechtsschule. Vgl. Wolpert, *Zulfi Bhutto of Pakistan*, S. 15ff.

### **Verfassung von 1973: richtiger Ansatz, doch Opfer des politischen Machtmißbrauchs**

Mit Recht konnte Bhutto die Ausarbeitung und einstimmige (!) Annahme der Verfassung von 1973 als seine wichtigste politische Leistung ansehen. Doch auch in ihr spiegeln sich die inneren Widersprüche seiner politischen Handlungen. Einerseits entschied er sich für die Stärkung der föderalen Elemente und wählte damit den richtigen Konsolidierungsansatz, um nicht nur das akute, sondern auch das grundsätzliche Problem des Staates zu lösen. Andererseits torpedierte er diesen Schritt dadurch, daß er die neue Verfassung primär als Instrument verstand, um seine besondere Machtfülle als Premierminister zu legitimieren. Statt die mächtigen Gegenspieler in den Provinzen innerhalb der neuen verfassungsmäßigen Strukturen in einen politischen Konsens einzubinden, griff er immer mehr auf traditionelle feudale Machtpraktiken zurück. Die Einführung des parlamentarischen Systems war grundsätzlich geeignet, das Staatswesen und das politische System zu stabilisieren. Doch verhinderte Bhuttos Amtsmißbrauch eine dauerhafte Konsolidierung.

Das Schicksal der Verfassung von 1973 spiegelte das Auf und Ab der Dauerkrise wider. Im Zuge der Entmachtung Bhuttos 1977 wurde die Verfassung von dem neuen Militärdiktator Zia ul-Haq suspendiert. Als Zia 1985 seiner Herrschaft einen zivilen Anstrich geben wollte und dazu eine konstitutionelle Legitimation brauchte, setzte er sie wieder in Kraft, änderte jedoch ihren Charakter durch Zusätze substantiell ab.

Trotzdem hat die Verfassung ihre konsolidierende Funktion bis heute bewahrt. Zwar hat die amtierende Militärregierung die Verfassung im Oktober 1999 erneut suspendiert. Trotzdem dient sie – in ihrer ursprünglichen Fassung von 1973 – als wichtiges Referenzdokument in der Kontroverse darüber, wie General Musharraf den verfassungsmäßigen Rahmen gestalten soll, um im Oktober 2002 einer zivilen Regierung die Verantwortung für den Fortgang der gegenwärtigen Reformen zu übergeben.

Daß die Verfassung von 1973 auch heute noch als »nationales Konsensdokument« gilt, macht sie einzigartig in der wechselhaften Verfassungsgeschichte Pakistans. Im Gegensatz zu den drei vorangegangenen Fehlansätzen wurde die Verfassung von 1973 erstmals von Volksvertretern ausgearbeitet, die direkt in den ersten und wirklich freien Wahlen Pakistans ins Parlament entsandt worden waren. Bhuttos bleibendes Vermächtnis an den Staat bestand darin, daß er einen Kompromiß (mit den unvermeidlichen Abstrichen) zwischen allen ideologischen Richtungen aushandelte,<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Die ideologischen Unterschiede faßt Kamal Azfar so zusammen: »The religious parties wanted a constitution in which Islam would play a dominant role; the majority in the National Assembly consisted of parties that had a socialist and secular orientation. There was a major difference of opinion on the question of the rights of the provinces. The National Awami Party (NAP) and its allies, who were in the majority in the provincial assemblies of NWFP and Balochistan, stood for far greater autonomy for the provinces than did the PPP [i.e. Bhuttos Pakistan People's Party]. Thus the making of the constitution required major concessions on all sides.« (Zit. aus: Kamal Azfar, *Constitutional Dilemmas in Pakistan*, in: Shahid Javed Burki/Craig Baxter [Hg.], *Pakistan under the Military. Eleven Years of Zia ul-Haq*, Boulder et al. 1991, S. 64.)

das endgültige Dokument daher einstimmig verabschiedet werden konnte. Darauf ist es zurückzuführen, daß es seine normative Kraft bis heute bewahrt hat: »The fact that a consensus was reached is the greatest merit of the Constitution of 1973, which represents a *social contract* between the various sections of Pakistan's plural society and contains the terms by which they are willing to live together.«<sup>8</sup>

### **Abkehr vom Geist der Verfassung: Auftrieb für destabilisierende Tendenzen**

Im Kontinuum der Dauerkrise Pakistans markierte die Verabschiedung der Verfassung von 1973 einen Einschnitt. Ihr Inkrafttreten beendete eine Phase, in der konsolidierende Tendenzen überwogen, die sich in Maßnahmen zur territorialen, politischen und verfassungsmäßigen Neuordnung des Staates manifestierten. Selbst die extremen Flügel des politischen und gesellschaftlichen Spektrums hatten sich auf die neuen Verfassungsnormen geeinigt. Dem Geist der Verfassung entsprach das Prinzip des Konsenses, das es nahelegte, die anstehende Reorganisation des staatlichen und politischen Systems mit einer Strategie des politischen Interessenausgleichs zwischen rivalisierenden Machtgruppen durchzuführen.

Doch statt dessen polarisierte Bhutto die politischen Lager mit seinem Machtstreben und seinem feudal-herrischen Auftreten und verspielte die Chance auf eine dauerhafte Konsolidierung. Die Aufgabe, nach dem Bangladesh-Krieg den Staat wieder aufzubauen, der erniedrigten Nation neue Selbstachtung zu geben und die heterogene Gesellschaft zu einen, erforderte eine außergewöhnliche Führerpersönlichkeit. Bhutto war eine solche Persönlichkeit, doch war er zugleich auch ein (privilegiertes) Kind seiner Gesellschaft mit all ihren Stärken und Schwächen. In sich zerrissen, erlag er seinem Machtstreben.

<sup>8</sup> Ebd. [kursiv C.D.M.].

## Periode 2 (1977–1988): Zia ul-Haq Militärdiktatur

### Washingtons »carte blanche« für das diktatorische Regime: Verfestigung der antidemokratischen Machtstrukturen 1977–1981

Keine andere Phase in der pakistanischen Dauerkrise zeigte so deutlich, daß die Krise auch externe Ursachen hatte. Daß Indien seine Machtmittel nutzte, um Pakistan in einer intern verursachten Existenzkrise wie 1971 den letzten Anstoß zum endgültigen Auseinanderbrechen zu geben, war aufgrund der Gründungsgeschichte nachvollziehbar. Pakistans politische Klasse, militärische Führung und breite Bevölkerung hatten die Angst vor der indischen Übermacht verinnerlicht. Als Erblast aus der Gründungsphase war die Erzfeindschaft mit Indien zu einem wesentlichen Element der nationalen Identitäts- und generell der Strukturkrise geworden.

Externen Einfluß übten auch die beiden wichtigsten strategischen Partner Pakistans aus, die USA und China. Während sich China allerdings bei innenpolitischen Krisen bedeckt hielt, um die langfristige strategische Freundschaft nicht zu belasten, griff Washington wiederholt tief in Pakistans spannungsreiche Innenpolitik ein. Mitunter wurden mehreren US-Botschaftern in Islamabad »viceregal powers« zugeschrieben.

Verhängnisvoll wirkte sich aus, daß Militärdiktaturen in Pakistan mehr als 40 Jahre lang von dem externen Faktor USA profitierten. Statt die Militärherrscher massiv zu drängen, die Voraussetzungen für ein Heranwachsen demokratischer Strukturen zu schaffen, stützte Washington sie aus übergeordneten globalen Interessen mit umfangreichen Hilfsprogrammen für Militär, Wirtschaft und Entwicklung. Letztlich förderte Washington damit die destabilisierenden Tendenzen und erschwerte Ansätze zu ihrer Überwindung. Das läßt sich exemplarisch an Washingtons Eingreifen in der kritische Umbruchphase zwischen 1977 und 1981 aufzeigen.

Zwischen den Nationalwahlen 1977 und Pakistans Aufwertung zu einem Frontstaat in der US-amerikanischen Konfrontation mit der sowjetischen Besatzungsmacht in Afghanistan 1980/81 durchlief der Staat eine dramatische Entwicklung:

**Auftakt:** Durch Wahlmanipulationen konnte Bhutto im März 1977 einen überwältigenden Wahlsieg feiern, zugleich brachten sie aber das innenpolitische Pulverfaß zum Explodieren. Oppositionelle Kräfte unterschiedlichster politischer und ideologischer Ausrichtung vereinten sich zu einer breiten Allianz. Ihre Demonstrationen wurden unterstützt von konservativen islamischen Parteien, von Provinzpolitikern, die um ihre tribalen oder regionalen Sonderinteressen fürchteten, und von Industriellen, die unter Bhuttos »islamischem Sozialismus« gelitten hatten.

**Eskalation:** Schließlich griff die Armee unter Zia ul-Haq ein und versprach baldige Neuwahlen. Am 5. Juli 1977 ließ Zia Bhutto verhaften, verhängte das Kriegsrecht und ernannte sich zum »Kriegsrechtsadministrator«. Nach einem langwierigen und fragwürdigen Prozeß wurde das Todesurteil ge-

fällt, das der Oberste Gerichtshof mit einem gespaltenen Votum bestätigte (mit 4 gegen 3 Stimmen). Trotz weltweiter Gnadengesuche ließ Zia Bhutto am 4. April 1979 hängen.

**Beginn der Strukturveränderungen:** Bereits am 16. September 1978 hatte sich Zia als Präsident vereidigen lassen, behielt zusätzlich aber seinen Posten als Militärführer. Wahlen waren auf unbestimmte Zeit verschoben, politische Aktivitäten verboten. Das Rechtssystem wurde islamisiert, Strafen nach den Vorschriften der *Sharia* verhängt und vereinzelt auch vollzogen (z.B. öffentliche Auspeitschungen), die Rechtslage der Frauen im Gefolge einer konservativen Koraninterpretation verschlechtert. Nach Zias Worten sei ein islamisches System für Politik, Regierung und Rechtswesen (*Nizam-i-Mustafa* = Herrschaft des Propheten) besser für die pakistanische Nation geeignet.<sup>9</sup>

Dies und sein unbeirrtes Festhalten an der von Bhutto begonnenen geheimen Entwicklung von Nuklearwaffen ließen ein Eingreifen Washingtons überfällig erscheinen. Im April 1979 reagierte der demokratische US-Präsident Jimmy Carter mit der Einstellung des Hilfsprogramms. Pakistan unter der Militärdiktatur sollte so lange international isoliert bleiben, bis es auf den demokratischen Weg zurückfand und sein Nuklearprogramm beendete.

**Washingtons »Absegnung« der Militärdiktatur:** Kurz vor Ablauf seiner Amtszeit sah sich Carter gezwungen, auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan mit einer totalen Kehrtwende in der Pakistanpolitik zu reagieren. Zia war sich seines strategischen Wertes bewußt, zu dem er so unverhofft gekommen war, und lehnte deshalb ein Hilfsangebot Carters 1980 als »peanuts« ab. Erst im Sommer 1981 griff er zu, als ihm der neue republikanische Präsident Ronald Reagan Hilfen mit sechsjähriger Laufzeit in Höhe von 3,6 Mrd. US-Dollar anbot, neunmal mehr, als Carter ursprünglich zu geben bereit war.<sup>10</sup> Das im Zeichen des Kalten Kriegs geschlossene Bündnis gab Zia quasi einen Freibrief für seine diktatorische Machtausübung, die Unterdrückung oppositioneller politischer Kräfte, seine Islamisierungspolitik und die Fortsetzung der geheimen Nuklearwaffenentwicklung. Washington nahm die antidemokratischen Strukturveränderungen billigend in Kauf.

### **Zia als Vertreter einer neuen Offiziersgeneration Armee als Mittel für sozialen Wandel, Öffnung der feudalen Gesellschaft und Rückbesinnung auf islamische Werte**

Mit Zia kam erstmals ein Vertreter der unteren Mittelschicht und ein Angehöriger der zweiten Generation in der pakistanischen Armee an die Spitze des Staates. Die geschlossene Phalanx der pakistanischen Führungsklasse war damit nachhaltig aufgebrochen. Im Gegensatz zu den bisheri-

<sup>9</sup> Vgl. Lawrence Ziring, *Pakistan in the Twentieth Century. A Political History*, 2. Aufl., Oxford et al. 2000 [EA 1997], S. 425.

<sup>10</sup> Vgl. Shahid Javed Burki, *Zia's Eleven Years*, in: *Burki/Baxter, Pakistan under the Military*, S. 18.



gen »gentlemen officers« (wie die früheren Militärdiktatoren Ayub Khan und Yahya Khan), die noch im Geiste der elitären kolonialen Militärakademien erzogen waren, gehörte Zia zu der ersten Generation von Offizieren, die »rein pakistanischer Herkunft«<sup>11</sup> waren. Zia war im indischen Teil des Punjab geboren, kurz vor der Unabhängigkeit der Armee beigetreten und bei der Staatsteilung mit seinen Eltern nach Peshawar (NWFP) gezogen. Dort fand er Zugang zu den Pathanen, die in der NWFP ansässig waren und als zweitwichtigste ethnische Gruppe in der Armee überproportional viele Offiziere stellten.

Während Zia durch den Beruf seines Vaters, der Militärg Geistlicher war, beeinflusst sein mochte, wurde allgemein der Eintritt in die Armee immer mehr von pragmatischen Überlegungen bestimmt: nicht Familientradition, sondern die nüchterne Tatsache gab den Ausschlag, daß die Armee in dem jungen Staat mit seinen geringen Arbeitsmöglichkeiten eine sichere Stellung bot. Die neue Offiziersgeneration nutzte die Aufstiegsmöglichkeiten, die ihr in der zivilen Gesellschaft mit ihren feudalen/tribalen Klientelstrukturen nicht offenstanden. Die Armee verdankte ihre Attraktivität und nationale Reputation nicht zuletzt ihrem breiten Aus- und Weiterbildungsangebot, aber auch der Tatsache der Statuserhöhung und der Aussicht auf wirtschaftliche Pfründen.

Zum Wertesystem der Mittelschicht gehörte die Überzeugung, daß der Islam die prägende Kraft in der pakistanischen Gesellschaft sei. Wie seine Rolle indes genau zu definieren sei, blieb offen, zumal der Islam in den verschiedenen sozialen Schichten und ethnischen Gruppen Pakistans unterschiedlich praktiziert wurde. Zia stammte aus einer puritanisch zu nennenden Familie, die durch Gebet und Koranlesung direkte Zwiesprache mit Gott hielt und dazu weder populäre Sufi-Heilige als Vermittler noch dogmatische Anweisungen fundamentalistischer Ideologen benötigte.

Je mehr die Armee mittelständische Aufsteiger absorbierte, desto mehr qualifizierte sie sich als »Instrument für den Übergang«<sup>12</sup> zwischen gescheiterten, korrupten Zivilregierungen. Da sie aber eine Ordnungsmacht war, deren interne hierarchische Strukturen keinen Raum für offene Meinungs- und Konsensbildung ließen, behinderte sie mit ihrer wiederholten »Chaosbeseitigung« den demokratischen Reifeprozess der zivilen Politiker. Obwohl sie aus genau entgegengesetzten Intentionen eingriff, förderte sie letztlich die politische Destabilisierung.

### **Bilanz der strukturellen Veränderungen unter Zia ul-Haq**

Zias elfjährige Herrschaft läßt sich in drei Phasen einteilen:

**Juli 1977–Ende 1979:** unsichere, zögerliche und programmlose Macht ergreifung;

**1980–1985:** selbstbewußte Machtausübung, Vorbereitung einer substantiellen Verfassungsänderung, Begünstigung durch US-Afghanistanpolitik;

<sup>11</sup> Vgl. Stephen P. Cohen, *The Pakistani Army*, Berkeley 1984, S. 70.

<sup>12</sup> Vgl. Ziring, *Pakistan in the Twentieth Century*, S. 441.

**1986–1988:** als Reaktion auf wachsenden internen Widerstand ziviler Machtanstrich und Einsetzung eines Premierministers, nachträgliche verfassungsmäßige Legitimation der strukturellen Reformen, wachsende politische Isolation und Behinderung der Umsetzung der Genfer Verträge vom April 1988.

Als Zia am 17. August 1988 bei einem Flugzeugabsturz zusammen mit seinem obersten militärischen Führungskreis, dem US-Botschafter und dessen Militärattaché zu Tode kam, hatte er sich als Hauptprofiteur des Kalten Kriegs überlebt. Das Interesse an der Aufdeckung des »Unfalls« war gering, zumal Zias Tod internationalen, regionalen und innenpolitischen Machtgruppen unterschiedlicher Couleur nur allzu gelegen kam. Zias Diktatur hatte ein Erbe hinterlassen, das den demokratischen Neubeginn schwer belastete.

### **Machtungleichgewicht zwischen Präsident und Premierminister**

Das Verhältnis von Armee und Staat blieb seit der Gründung Pakistans ungelöst. Bei der Unabhängigkeit befand sich das Militär zunächst in einer schwachen Position. Es hatte fast keinen Anteil am Unabhängigkeitskampf, war völlig unpolitisch und huldigte dem Ideal des »professional soldier«. Das Militär sah sich jedoch in dem Maße verpflichtet, für innere Sicherheit zu sorgen, in dem sich die zivilen Politiker als unfähig erwiesen.

Das Militär stärkte seine Position noch dadurch, daß es sich mit dem einflußreichen Beamtenapparat verband und eine militärisch-bürokratische Elite schuf. Das Kräfteverhältnis verschob sich schließlich so stark zugunsten des Militärs, daß Pakistan als »state within the army and not an army within the state« bezeichnet wurde.<sup>13</sup>

Da alle Militärherrscher in der Geschichte Pakistans das Präsidentenamt übernommen und ein präsidiales System eingeführt hatten, verkörperte der Präsident zugleich auch die Armee. Je stärker der Präsident war, desto größer war das Gewicht der Armee im zivilen Staatsapparat. Um diesen Mechanismus zu durchbrechen, suchten zivile Regierungschefs wie Bhutto das Amt des Premierministers aufzuwerten und mittels eines parlamentarischen Systems ein Gegengewicht zum militärisch-bürokratischen Establishment zu schaffen.

Um seine Machtposition in der Verfassung abzusichern, erließ Zia zwischen 1980 und 1985 »Provisional Constitutional Orders«, in deren Folge die 1973 vorgesehene Gewaltenteilung zusehends aufgeweicht wurde. Als Zia 1985 den Übergang zu einer Herrschaft mit ziviler Fassade vorbereitete, fügte er das berüchtigte 8th Amendment in die reaktivierte Verfassung von 1973 ein. Mit ihm legalisierte er nicht nur alle unter der Diktatur erlassenen Verordnungen, sondern verkehrte die 1973 ursprünglich vorgesehene Machtbalance an der exekutiven Spitze in ihr Gegenteil.

Die Befugnisse des Präsidenten wurden zu Lasten derjenigen des Premierministers gestärkt. Der Präsident erhielt die Vollmacht, das Parlament

<sup>13</sup> Azfar, *Constitutional Dilemmas in Pakistan*, S. 73.

aufzulösen. Faktisch war der Premierminister damit auf das Wohlwollen der Armeeführung angewiesen, denn selbst ein aus der zivilen Bürokratie stammender Präsident würde ein Verbündeter des Militärs bleiben. Auf diesem Wege sicherte Zia die bleibende Vorherrschaft der Armee verfassungsmäßig ab. In den 90er Jahren sollte sich diese Regelung als Damoklesschwert für die zivilen Premierminister Benazir Bhutto und Nawaz Sharif erweisen. Sie war ein zentraler Destabilisierungsfaktor aus Zias Erbe.

### **Destabilisierende Wirkung der Islamisierungspolitik**

Nach dem Motto »divide et impera« hatte die britische Kolonialmacht ein religionsabhängiges Proporzsystem installiert, um den Zugang zu Macht und knappen Ressourcen zu regulieren (getrennte Wählerlisten, Quoten für Verwaltungsposten, Schulplätze etc.) – der »hinduistischen Nation« stand die »moslemische Nation« gegenüber (Zwei-Nationen-Theorie). Für letztere erkämpfte schließlich die Muslim League unter Führung von Mohammad Ali Jinnah die Gründung Pakistans als eigenen Staat der Muslime, der mehr als 7 Millionen Muslim-Flüchtlinge aus Indien aufnahm und gleichzeitig ebenso viele Hindus und Sikhs vertrieb. Aus der kolonialen Machttradition ging das Grunddilemma Pakistans hervor (das zugleich auch die Ursache für den Kaschmir-Konflikt darstellt). Es bestand darin, daß die Zugehörigkeit zu Staat und Nation *vor* und *nach* der Gründung durch zwei gegensätzliche Kriterien definiert wurde.

*Vor* der Unabhängigkeit 1947 konnten alle Mitglieder der »moslemischen Nation« aufgrund ihrer gemeinsamen Religion Bürger des neuen Staates werden, unabhängig von ihrer Sprache, ihrer ethnischen Zugehörigkeit und ihrer Heimatregion. *Nach* Entstehung des souveränen Staates hatten alle, die auf pakistanischem Territorium lebten, Anspruch auf die pakistanische Staatsbürgerschaft, und zwar unabhängig von ihrer Religion. Zu innenpolitischen Konflikten mußte es zwangsläufig kommen, wenn die religions-bezogene *nationale* Zugehörigkeit privilegiert wurde gegenüber der territorial/säkular-bezogenen *staatlichen* Zugehörigkeit. Je stärker der islamische Staatscharakter betont wurde, desto mehr weitete sich die Kluft zwischen den bevorzugten moslemischen und den benachteiligten nicht-moslemischen Staatsbürgern aus.

Dieses ungelöste Dilemma wurde durch Zias forcierte Islamisierungspolitik zu einem brennenden Problem. Mit seiner Rhetorik, seinen politischen Maßnahmen und seinen verfassungsmäßigen Eingriffen in staatliche Organe öffnete er eine Pandorabüchse. Offenkundig wurden dadurch die bescheidenen Ansätze, Pakistan zu einem modernen, demokratischen Staat zu machen, nachhaltig geschwächt. Reformorientierte Intellektuelle der städtischen Mittelschicht, das »demokratische Ferment« in der pakistanischen Gesellschaft, wurden in die Emigration getrieben. Protestbewegungen von Frauen und Anhängern der verbotenen Parteien wurden zerschlagen, um Recht und Ordnung wiederherzustellen.

Weniger offenkundig war dagegen, daß Zia mit seiner Politik einen »islamischen Spaltpilz« in der ohnehin äußerst vielfältigen Gesellschaft

züchtete. Nicht das *Ob*, sondern das *Wie* einer Islamisierung drohte die Nation zu spalten. Das *Ob* war unstrittig, denn alle Bürger, die sich für gute Moslems hielten, würden zustimmen. Dagegen war die Gesellschaft darüber zerstritten, welche konkrete Form die islamische Natur des Staates annehmen sollte. Islamische Prinzipien ja, aber *welche Autorität* war befugt, diese Prinzipien für die gesamte Nation zu definieren?

Aus Zias Sicht hatten die politischen Parteien die nationale Zerrissenheit und das politische Chaos im Staat verursacht. Mit ihren konkurrierenden Programmen, ihren engstirnigen Partikularinteressen, ihrer mangelnden Disziplin und ihrer gefährlichen »Straßenmacht« hätten sie dem nationalen Interesse geschadet und die Einigung der Nation verhindert. Zia war überzeugt, daß die Einführung der »Herrschaft des Propheten« (*Nizam-i-Mustafa*) Moral und Einheit des Landes festigen werde. Er glaubte an die Fiktion, daß sich ein »islamischer Staat« auf eine »Solidargemeinschaft« stütze. Um die ideologisch und ethnisch gespaltene Nation unter diesem Ideal zu einen, erließ er Verordnungen, die in den verschiedenen staatlichen Hoheitsbereichen islamische Prinzipien, Rechtsbestimmungen und die Pflicht zu finanziellen Abgaben einführten.

Seine Fiktion der »Solidargemeinschaft« machte Zia jedoch blind für die Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsschulen im Islam. Unausgesprochen machte er sich selbst zur »nationalen Autorität«, die die islamischen Prinzipien für den Gesamtstaat definierte. Da für ihn die sunnitische *Hanafi*-Rechtsschule maßgebend war, der er und die große Mehrheit der sunnitischen Bevölkerung angehörten, hatte die schiitische Minderheit das Nachsehen. Doch auch innerhalb der sunnitischen Bevölkerung rührte sich Widerspruch, da Zias rigide Interpretation der islamischen Lehre und Praxis von moderaten Moslems nicht geteilt wurde. Letztlich bewirkte er das Gegenteil dessen, was er angestrebt hatte: die religiösen Trennlinien verschärfen sich, nationale Institutionen wurden durch die drohende Unterordnung unter islamische Organe diskreditiert, der nationale Zusammenhalt wurde geschwächt.

### **Stabilisierende Faktoren: Zias Wirtschaftspolitik, relative Stärkung der inneren Sicherheit und internationale Aufwertung**

Der wichtigste Stabilisierungsfaktor war Zias Wirtschaftspolitik. Zu der Erkenntnis, »economic tranquility was critical for his survival«,<sup>14</sup> führte ihn sein politischer Instinkt. Da Zia jedoch nach eigenem Bekunden weder etwas von ökonomischen Fragen verstand noch daran interessiert war, mußte er die Wirtschaftspolitik an einen vertrauenswürdigen Gefolgsmann delegieren. Er entschied sich für Ghulam Ishaq Khan, einen erfahrenen Beamten. Dieser stellte ein Team bürokratisch-technokratischer Experten zusammen, mit dem er die ökonomische Tagespolitik wie auch die mittelfristige Planung (Fünfjahrespläne) steuerte. Nach Ishaq Khans Berufung zum Senatsvorsitzenden 1985 wurde die Verantwortung auf

<sup>14</sup> Burki, *Zia's Eleven Years*, S. 13.

Dr. Mahbub ul-Haq übertragen, einen Wirtschaftsexperten, der später Vizepräsident der Weltbank und dann Direktor des World Development Reports Office beim United Nations Development Programme (UNDP) wurde. Gestützt auf seine technokratischen Experten entwickelte Zia das Modell für wirtschaftliche Konsolidierung, auf das die Interimsregierungen in den 90er Jahren ebenso zurückgriffen wie die derzeitige Militärregierung.

Das Ergebnis seiner wirtschaftlichen Konsolidierungsstrategie läßt sich so zusammenfassen: »General Zia ul-Haq's eleven years in power produced an impressive change in the Pakistani economy.«<sup>15</sup> Die wesentlichen Wirtschaftsdaten waren positiv, die Armut konnte merklich verringert werden, die Wirtschaft wurde zugunsten des wachsenden Industriesektors umstrukturiert. Der politische Faktor »Status als Frontstaat« sorgte dafür, daß die Wirtschaftsexperten ihre Strukturreform auch finanzieren konnten, denn Pakistan rückte in dieser Dekade – nach Israel und Ägypten – zum drittgrößten Empfänger von US-Wirtschaftshilfe auf.

Daß die wirtschaftliche Konsolidierung unter Zias zivilen Nachfolgern nicht nachhaltig weiterwirkte, war nur zum Teil auf politische Faktoren wie Militärdiktatur und geringere US-Hilfe zurückzuführen. Entscheidender war vielmehr, daß zwei Erblasten eine zukunftsweisende Wirtschaftspolitik unter zivilen Vorzeichen behinderten: zum einen erste Auswirkungen von Zias Islamisierungspolitik (z.B. Einführung islamischer Steuern und der grundsätzliche Streit über kapitalistische versus islamische Wirtschaftsprinzipien); zum anderen ein strukturelles Entscheidungsdefizit, das durch das jahrzehntelang vorherrschende »bürokratische Modell des Wirtschaftsmanagements« entstanden war.<sup>16</sup> Dem technokratischen Managementstil entsprach es nämlich nicht, politische Vorgaben für eine langfristige Wirtschaftsplanung oder für eine mutige Korrektur der bestehenden Einkommensdisparitäten zu entwickeln. Zias Wirtschaftserfolge waren durch Fehlentwicklungen wie hohe Verschuldung, niedrige einheimische Kapitalbildung, hohe unproduktive Militärausgaben und entwicklungshemmende Ressourcenverteilung erkauft worden. Deren langfristige Kosten wurden den Nachfolgeregierungen aufgebürdet. Reformstau und fehlende Budgetmittel erschwerten als Hypothek den demokratischen Neubeginn.

Die zweite Stabilisierungskomponente bildete die Beruhigung der internen Sicherheitslage. Dem Wesen einer Militärdiktatur entsprach es, insbesondere territoriale Integrität und innere Ruhe zu gewährleisten. Zia, der als Kriegsrechtsadministrator zum Teil fragwürdige Mittel anwandte, gelang es letztlich, das Machtstreben eigenwilliger Provinzfürher zu schwächen und sie stärker in den innenpolitischen Prozeß einzubinden. Ein Sonderfall war Sind, wo Mitte der 80er Jahren erstmals die alteingesessene Sindhi-Ethnie mit den nach 1947 aus Indien zugewanderten Urdu-sprachigen Mohajirs offen zusammenstieß. Erfolgreich war Zia dagegen in

<sup>15</sup> Shahid Javed *Burki*, *Pakistan's Economy under Zia*, in: *Burki/Baxter*, *Pakistan under the Military*, S. 87.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 110.

der pathanisch dominierten Grenzprovinz und in Baluchistan. Dort kam ihm der Afghanistankonflikt zugute. Beide Provinzen wurden durch die knapp 3 Millionen afghanischen Flüchtlinge belastet und ersuchten die Machthaber in Islamabad um Unterstützung. Finanzielle Entlastung konnten die tribalen Provinzfürher am ehesten erwarten, wenn sie mit Islamabad am gleichen Strang zogen. Ihr gemeinsames Ziel bestand darin, die »Kriegspfründe« der westlichen Geberländer zu erhöhen und dann unter sich aufzuteilen.

Das dritte Stabilisierungselement war die internationale Aufwertung. Pakistan profitierte in vielfältiger Weise von seinem Status als Frontstaat ebenso wie von der Tatsache, daß Zia zum zeitweilig bedeutendsten Politiker Südasiens heranreife. Im Gegensatz zu Indien, das enge Beziehungen zum sowjetischen Aggressor und zu dessen Marionettenregime in Kabul unterhielt, stand Pakistan im richtigen ideologischen Lager. Diese internationale und regionale Konstellation brachte innenpolitisch breiten Nutzen, fokussierte den Blick unterschiedlicher Lobbies auf ihre gemeinsamen Interessen und schränkte die Wirkung innenpolitischer Systemkritik ein. Solange Zia die Macht innehatte, wirkte sich der Status als Frontstaat konsolidierend aus. Letztlich war es jedoch nur eine Konsolidierung auf Zeit, wie sich bald nach Zias Ableben herausstellen sollte.

## Periode 3 (1988–1999): Von Militärdiktatur zu Militärherrschaft

### Innenpolitische Turbulenzen in den 90er Jahren und provozierter Militärputsch 1999

In Pakistans Dauerkrise hatte es viele dramatische Momente gegeben. Das gilt insbesondere für die unruhigen elf Jahre, die zwischen General Zias Tod im August 1988 und General Musharrafs Machtergreifung im Oktober 1999 lagen. Gewählte zivile Regierungen wurden gestürzt, bürokratische Interimsregierungen mit beschränktem Mandat eingesetzt und die Bevölkerung durch mehrmals vorgezogene Wahlen frustriert.

Vordergründig spielte sich ein parteipolitischer Machtkampf zwischen den beiden Rivalen Benazir Bhutto von der Pakistan People's Party (PPP) und Nawaz Sharif von der Pakistan Muslim League (PML) ab. Hinter den Kulissen konkurrierten drei institutionelle Machtzentren um die faktische Entscheidungshoheit: Armeechef (Chief of the Army Staff/COAS), Präsident und Premierminister/in. Die institutionelle Rivalität wurde durch das Verfassungsdilemma geschürt, das durch das 8th Amendment von 1985 ausgelöst worden war. Letztlich waren die Machtkämpfe auf die strukturelle Erblast der Zia-Ära zurückzuführen, die eine demokratische Neuordnung der verfassungsmäßigen Kompetenzen verhinderte.

Wie die Zeittafel im Anhang zeigt (siehe S. 61ff), erlebte Pakistan in dieser Phase beinahe ständige Regierungskrisen. Das wiederholte Kommen und Gehen derselben Politiker verdeutlichte, wie aussichtslos es war, demokratische Strukturen aufzubauen oder gar zu festigen. Daß sich immer mehr Enttäuschung über die Parteipolitiker breitmachte, konnte nicht verwundern. Doch erst eine Provokation veranlaßte die Armee, ihre »ferngelenkte Kontrolle« durch direkte Übernahme der politischen Verantwortung zu ersetzen. Die Umstände, unter denen die Militärführung im Oktober 1999 die Macht ergriff, illustrierten die Schwäche des politischen Systems. Letztlich wurde der Militärputsch dadurch bedingt, daß demokratische Konsensverfahren in Parlament und Verfassung fehlten, so daß Machtrivalitäten im Entscheidungszentrum nicht zu schlichten waren.

Das Beispiel Nawaz Sharif stand exemplarisch für das Machtverständnis der zivilen Regierungschefs. Auslösendes Moment war sein eigenwilliger Regierungsstil, zu dem ihn offensichtlich die Zweidrittelmehrheit verleitete, über die er während seiner zweiten Amtszeit seit Februar 1997 verfügte. In einem Bericht der Weltbankgruppe hieß es: »the Nawaz Sharif government ... attacked and undermined key bulwarks of democracy – the Supreme Court, the press, the parliamentary opposition, and civil society entities, among others.«<sup>17</sup> Trotz der geringen parlamentarischen Präsenz

<sup>17</sup> *The World Bank Group, Pakistan's Reform Program: Progress and Prospects Report*, March 2001, <http://wbln1018.worldbank.org>.

der islamischen Parteien räumte Nawaz Sharif konservativen islamischen Kräften verdeckt immer mehr Einfluß ein und versuchte sogar, eigenmächtig die Verfassung zu ändern, um das islamische Recht (Sharia) aufzuwerten. Während der Staat erneut auf einen Bankrott zusteuerte, profitierten Sharifs Familienclan und Freundeskreis von seinem korrupten Finanzgebaren.

Als Nawaz Sharif schließlich den bis dahin latenten Machtkampf mit dem Militär eskalierte, indem er General Musharraf überraschend absetzte, provozierte er seinen eigenen Sturz. In einem unblutigen Coup wurde er entmachtet, offenbar nach einem Aktionsplan, den die Armeeführung bereits für den Notfall ausgearbeitet hatte. Damit war das demokratische Intermezzo gescheitert, die politische Uhr in Pakistan wurde wieder zurückgestellt.

## **Analyse der Strukturkrise in den 90er Jahren**

### **Destabilisierende Auswirkungen der Gründungsphase und Zias Erblasten**

Bis heute nicht überwunden sind einige grundsätzliche Strukturdefizite, die bereits seit der Gründung destabilisierend gewirkt haben. Sie betreffen drei zentrale Bereiche des Staates und können als Hauptursachen für die chronische Krise gelten:

- Eine äußerst plurale Gesellschaft mit tief verwurzelten feudalen bzw. tribalen Klientelbindungen und einer mit feudalen Strukturen vernetzten kleinen Unternehmerschicht: Macht und Pfründen werden immer noch auf eine Weise erworben und verteilt, daß partikulare Interessen auf lokaler und provinzieller Ebene zu Lasten eines Kompromisses im nationalen Interesse durchgesetzt werden.
- Inhärente Schwäche der Gründungsideologie: Die beiden widersprüchlichen Konzepte »moslemische Nation« und »pakistanischer Staat« konnten nicht zusammengeführt werden. Das dadurch bedingte ideologische Vakuum wird von islamistischen Partikulargruppen/Parteien ausgenutzt. Auf staatliche Autorität gestützte Versuche, den islamischen Charakter des Staates konkreter zu definieren, sind als machtpolitische Instrumentalisierung kritisiert worden. Solche Versuche gefährden den gesellschaftlichen Minimalkonsens, der im Islam die unangefochtene Staatsreligion sieht, aber in seinem Rahmen genügend Freiraum für individuelle Religionsausübung erwartet.
- Das verfassungsmäßige und politische Versagen »to reconcile an authoritarian political culture with a plural society«:<sup>18</sup> Der nationale Verfassungskonsens von 1973 konnte nicht umgesetzt werden, weil Parteipolitiker zu stark durch feudale Machttraditionen geprägt waren. Die politischen Parteien haben sich durch ihr Verhalten den Vorwurf eingehandelt, primär Repräsentanten feudaler/tribaler Sonderinteressen und Protagonisten des provinziellen Aufbegehrens gegen die Zentral-

<sup>18</sup> Azfar, Constitutional Dilemmas in Pakistan, S. 49.



gewalt und das militärisch-bürokratische Establishment zu sein. Das Fehlen demokratischer Strukturen innerhalb der Parteien hat sie daran gehindert, eine nationale Agenda zu entwickeln und zu verfolgen. Ein politisches System, das mit demokratischen Mitteln einen Ausgleich zwischen konträren Interessen sucht, hat sich unter diesen Umständen nicht entwickeln können. Weil institutionelle Mechanismen für eine Konsensfindung fehlen, hat die Armee ihre autoritäre Herrschaft stets mit ihrer Rolle als alleiniger Garant der nationalen Einheit legitimiert.

Diese langfristigen Deformationen sind nach 1988 durch die Erblast der Zia-Diktatur noch ausgeprägter geworden. Die unter Zia erzielte Konsolidierung hat Folgelasten verursacht, die den Handlungsspielraum der zivilen Nachfolger gravierend eingeengt und einen demokratischen Neubeginn behindert haben.

**Verfassungsmäßige Stärkung der präsidentiellen Prärogative.** Weil der Präsident, gestützt auf das 8th Amendment der Verfassung, seine Vollmacht gegen den Premierminister ausspielte, verschärfte sich die Regierungskrise 1993. Als verspätete Reaktion ließ Nawaz Sharif im Juni 1997 das 8th Amendment aufheben. Ermöglicht wurde ihm das durch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament und die Unterstützung der Oppositionsführerin Benazir Bhutto, die selbst ihr Amt zweimal durch Einsatz der präsidentiellen Vollmacht verloren hatte. Die Verfassungskorrektur zielte auf eine Machtbalance an der exekutiven Spitze, wie sie die Verfassung von 1973 vorgesehen hatte. Doch zerstörte Nawaz Sharif diese Balance wieder, indem er in seiner neuen Machtfülle parlamentarische »checks and balances« übergang, den stillen Konsens mit der Armee aufkündigte und mit seinem wirtschaftlichen Mißmanagement Pakistans internationale Kreditwürdigkeit gänzlich verspielte.

**Institutionell verankerte »remote control« der Armee.** Das Zusammenspiel des militärisch-bürokratischen Establishments räumte der ersten zivilen Premierministerin Benazir Bhutto einen so geringen Handlungsspielraum ein, daß sie zwangsläufig scheitern mußte. Die Armee behielt die Fäden in der Hand. Regierungschefs, Parlamentsabgeordnete und eine schwache, politisch beeinflussbare Judikative verstrickten sich immer mehr in partikularistische Kleinkämpfe. Das politische System wurde durch Machtmißbrauch, Intrigen, persönliche Rachefeldzüge und Korruption geschwächt, Politiker büßten ihre Reputation ein.

**Afghanische Flüchtlinge: Verschärfung der ethnischen Spannungen.** Zu den gefährlichsten Erblasten gehörten die Auswirkungen des Afghanistankriegs. Allein die Aufgabe, knapp 3 Millionen afghanische Flüchtlinge aufzunehmen und zu versorgen, überforderte die knappen Staatsfinanzen. Auf lange Sicht verhängnisvoll mußte sich auswirken, daß die Flüchtlinge, die überwiegend dem pathanisch-paschtunischen Stammesverband angehörten, die ethnische Zusammensetzung in der Grenzprovinz, in Baluchistan und auch im Pulverfaß Karachi veränderten. In der Folge mehrten und verschärfen sich ethnische Zusammenstöße.

**Kriminalisierung von Gesellschaft und Politik durch Drogenhandel und »Kalashnikov-Kultur«.** Mafia-ähnliche Organisationen profitierten vom

internationalen Schmuggel mit Drogen, die aus afghanischen Anbaugebieten stammten. Mit der Ausbreitung des Drogenkonsums in der pakistanischen Gesellschaft (derzeit ca. 3 Millionen Drogenabhängige) wucherte auch die »Kalashnikov-Kultur« wie ein Krebsgeschwür. Waffen waren leicht zugänglich, kriegserfahrene Arbeitslose billig zu kaufen, und die Bereitschaft nahm zu, private, wirtschaftliche oder politische Konflikte mit Gewalt auszutragen, statt sie auf demokratischem Wege zu schlichten. Das höhle das ohnehin schwache staatliche Gewaltmonopol weiter aus.

**Islamistisches Erstarken: »Talibanisierung« der Gesellschaft.** Zu den langfristigen Folgelasten des afghanischen Kriegs gehört schließlich die »Talibanisierung« Pakistans, ein Phänomen, das im Jahre 2001 brisanter denn je ist. Gemeint ist eine schleichende Unterwanderung der Gesellschaft mit islamistischem Gedankengut, dessen Ausbreitung durch ideologische, militante und kriminell-mafiose Wechselbeziehungen begünstigt wird. Die islamistischen Kräfte, die Pakistans Armee und religiöse Parteien jahrelang in Afghanistan herangezogen und unterstützt haben, sind inzwischen so stark geworden, daß sie sich nun auch in der Gesellschaft Pakistans und in Teilen seiner Armee auf Gefolgsleute stützen können.

Die islamistischen Kräfte streben an, die formelle Gewaltenteilung nach säkular-westlichem Vorbild aufzuheben, die öffentlich-staatliche Sphäre religiösen Gesetzen zu unterwerfen und die religiöse Vielfalt durch eine einzige orthodoxe Lehre und Praxis zu ersetzen. Die von ihnen ausgehende Gefahr ist deshalb so schwer zu bekämpfen, weil es keine anerkannte religiöse Autorität oder Führungszentrale gibt. Pakistan sieht sich vielmehr informellen Netzwerke gegenüber, die dezentral organisiert sind, finanzielle Unterstützung aus der Golfregion und Saudi-Arabien erhalten und militante Aktionen in den angrenzenden Regionen Zentralasiens, Chinas (Xinjiang) und Indiens (Kaschmir) durchführen.

Das Vordringen dieser Netzwerke in Staat und Gesellschaft Pakistans ist in den 90er Jahren durch mehrere Entwicklungen begünstigt worden. Die ständigen Regierungskrisen und die kleinlichen Machtrivalitäten der Parteipolitiker haben die ohnehin nicht sonderlich große Reputation von Institutionen nach säkular-weltlichem Muster untergraben. Wirtschaftskrisen, der Anstieg der Armut und grassierende Arbeitslosigkeit erleichtern islamistischen Gruppen die Rekrutierung von Gefolgsleuten. Und schließlich hat die Summe an sicherheitsgefährdenden Rückwirkungen des Afghanistankonflikts die Handlungsräume für radikale islamische Parteien und militante Kaderorganisationen ausgeweitet. Da sie informell organisiert sind, kann die »Talibanisierung« nicht durch bloße »law and order«-Maßnahmen gestoppt werden, die bestenfalls das Ausmaß der Militanz reduzieren könnten.

Die wirkungsvollste Eindämmungsstrategie wäre, die Ursachen der Dauerkrise allmählich zu beseitigen, das heißt säkulare staatliche Institutionen zu rehabilitieren, die Autorität der staatlichen Exekutive demokratisch zu legitimieren und Pakistan aus der Wirtschaftskrise und Schuldenfalle herauszuführen. Nach einer Bewertung der Weltbank vom Juli 2001 ist es für einen Konsolidierungsansatz noch nicht zu spät: »The politicians

with extreme views have not been able, so far, to strengthen their hold on the majority of Pakistanis who are moderate and who by and large would like to see Pakistan develop into a modern Islamic state.«<sup>19</sup>

### **Fehlende Voraussetzungen für eine Sezession**

Angesichts der zahlreichen strukturellen Defizite wird in jüngster Zeit öfter die Frage nach einem möglichen Auseinanderbrechen Pakistans gestellt. Wie das Beispiel der Abspaltung Bangladeshs gezeigt hat, müßten dafür zwei Voraussetzungen gegeben sein: *intern* muß sich eine effiziente Separationsbewegung organisiert haben und *extern* muß ein feindlicher, aus logistischen Gründen möglichst territorial angrenzender Staat aktiv die Abspaltung eines Landesteils betreiben und zu diesem Zweck die Separationsbewegung von außen unterstützen.

Solche destruktiven Triebkräfte sind gegenwärtig nicht zu erkennen. Unter den potentiellen *externen* Sezessionshelfern läßt sich *kein* Staat identifizieren, der an einer Zerschlagung Pakistans interessiert wäre oder aktiv darauf hinarbeiten würde. Indien, dessen Sicherheit unmittelbar durch die Auswirkungen der pakistanischen Dauerkrise bedroht ist, hat jedenfalls mit der Einladung General Musharrafs zu dem Gipfeltreffen in Agra vom 14. bis 16. Juli 2001 sein Interesse an einer Entspannung bewiesen. Dem indischen Premierminister war bewußt, daß die Indienreise Musharrafs persönliches Ansehen stärken und die Position der Militärregierung in der pakistanischen und internationalen Öffentlichkeit aufwerten würde. Auch *intern* ist derzeit – im Gegensatz zu den frühen 70er Jahren – keine straff organisierte Separationsbewegung zu erkennen, die Ambitionen hätte, gezielt eine Region bzw. Provinz aus dem Staat herauszutrennen. Das könnte sich jedoch ändern, wenn sich die innere Sicherheitslage dramatisch verschlechtern würde.

Eskalationsfördernde Faktoren sind reichlich vorhanden: Die Unzufriedenheit mit der Vormacht des Punjab ist weit verbreitet. Auch tragen militante Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen in den einzelnen Provinzen und sogenannte »sectarian clashes«, das heißt sunnitisch-schiitische Zusammenstöße, dazu bei, daß sich die involvierten Gruppen radikalieren. Der wiederholte Einsatz von paramilitärischen Sondereinheiten setzt die Armee der Gefahr aus, bei Befriedungsaktionen in innenpolitische Machtrivalitäten hineingezogen zu werden. So verschiedenartig die Ursachen auch sind, eine zentrale Reform könnte das Konfliktpotential wirkungsvoll reduzieren: größere Autonomie für die Provinzen im Zuge einer föderalen Umstrukturierung des Staates.

### **Stabilisierende Faktoren**

Angesichts der vielfachen Belastungen, denen der Staat ausgesetzt ist, stellt sich die Frage, welche stabilisierenden Faktoren ihn zusammenhal-

<sup>19</sup> World Bank Group, Pakistan: Country Assistance Strategy – Progress Report, July 2001, [http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/\\$File/PakistPR.pdf](http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/$File/PakistPR.pdf), para 6.

ten. Ein Resümee, das nach dem Ende der Zia-Ära gezogen wurde, zählt die Bindekräfte auf, die sich seit der Unabhängigkeit Pakistans als staats- und nationserhaltend erwiesen haben: die Armee, die gemeinsame Religion Islam, die Staatssprache Urdu, eine durch die jahrtausendealte Kultur des Indus-Tals begründete kulturhistorische Identität und schließlich der gemeinsame Binnenmarkt.<sup>20</sup>

Nach den sogenannten »verlorenen 90er Jahren« müssen diese Faktoren neuerlich qualifiziert und ergänzt werden. Wie sich gezeigt hat, bewährt sich der Islam als nationale Bindekraft nur unter der Bedingung, daß der Freiraum für pluralistische Religionsausübung erhalten bleibt. Dagegen wird das nationale Zusammenwachsen durch eine Islamisierungspolitik behindert, die eine bestimmte dogmatische Interpretation verabsolutiert und zur Staatsideologie erhebt. Die Bindekraft des Binnenmarktes ist noch größer geworden. Ein Beispiel bietet der nationale Transportsektor mit seinem Monopol der pathanischen Stämme.<sup>21</sup> Die wirtschaftlichen Vorteile eines landesweiten Transportsystems und ethnisch gestützten Netzwerks sind so offenkundig, daß Separationsforderungen in der Grenzprovinz kaum noch unterstützt werden.

Das nationale »Wir-Gefühl« wird nicht zuletzt durch die Erzfeindschaft mit Indien gestärkt. Vor allem der kompromißlose Anspruch auf Kaschmir fördert den nationalen Zusammenhalt, aber auch der Stolz Pakistans auf die technologische Fähigkeiten, die es ihm ermöglicht haben, im Mai 1998 durch eigene Nukleartests mit Indien gleichzuziehen. So nützlich die Abgrenzung gegenüber der indischen Übermacht ist, so ambivalent dürfte sie auf lange Sicht wirken. Eine negativ begründete nationale Identität – nach dem Prinzip, »wir« sind all das, was Indien *nicht* ist – ist auf das Fortbestehen des äußeren Feindbilds angewiesen. Das würde aber in dem Moment an Schärfe und Kontur verlieren, in dem sich eine Entspannung mit Indien abzeichnet. Will Pakistan aus dieser mentalen und entspannungspolitischen Falle herausfinden, muß es eine positiv definierte Identität fördern, die auch ohne Rekurs auf den äußeren Feind die internen Gegensätze zu überwinden hilft.

<sup>20</sup> Vgl. Azfar, Constitutional Dilemmas in Pakistan, S. 50.

<sup>21</sup> Gespräche der Autorin mit pakistanischen Intellektuellen in Lahore, Peshawar und Islamabad.



Teil 2:  
Konsolidierungschancen  
unter militärischem Vorzeichen?



## Krisenverständnis der Militärregierung

Vor dem Hintergrund der tiefgehenden Strukturkrise war es verständlich, daß die im Oktober an die Macht gelangte Militärregierung von der pakistanischen Bevölkerung mit Erleichterung begrüßt wurde. Dagegen wurde international der Rückfall in die Zeiten der Militärherrschaft zunächst heftig kritisiert. Daß man aber schon bald Verständnis für diesen Schritt entwickelte und die Militärregierung akzeptierte, war zum einen darauf zurückzuführen, daß Washington als Grundlinie eine »guarded tolerance« vorgab.<sup>22</sup> Zum anderen plädierten langjährige Beobachter dafür, der Militärregierung eine Bewährungschance einzuräumen. Schließlich habe General Musharraf mit demonstrativen Gesten unterstrichen, daß seine Militärregierung einen neuen Stil pflegen würde. Er verzichtete bewußt darauf, das Kriegsrecht zu verhängen und mit einer martialischen Bezeichnung Reminiszenzen an Zias Diktatur zu wecken. Mit dem Titel »Chief Executive« strich er den Managementcharakter der Militärregierung hervor. Zwar rief er den Notstand aus und suspendierte Parlament und Verfassung, beließ aber den Präsidenten vorläufig im Amt.

Alle verfügbaren Informationen deuten darauf hin, daß der Militärcoup nicht von langer Hand vorbereitet war. Offenkundig besaß die neue Regierung kein Konzept für die Regierungsverantwortung und mußte ihr Reformprogramm in einem »trial and error«-Verfahren erst noch entwickeln. So flexibel und offen für korrigierende Beratung dieses Vorgehen war, so irritierend wirkten die wiederholten Abänderungen bereits eingeleiteter Maßnahmen. Zwangsläufig kam die prinzipielle Frage auf, ob die Militärregierung überhaupt fähig war, die Strukturkrise in ihrer Komplexität angemessen zu erfassen.

Eine Antwort gab Musharraf kurz nach der Machtübernahme in zwei Grundsatzserklärungen. In seiner »Ansprache an die Nation« am 17. Oktober 1999 benannte er die internen Reformziele, die er aus der Analyse der zahlreichen Mißstände in der Innenpolitik abgeleitet hatte. Und in der Presseerklärung vom 25. Mai 2000 ging Musharraf auf die externen Hauptrisiken ein.<sup>23</sup> Beide Erklärungen zusammengenommen enthielten eine umfassende Beschreibung der Symptome, unter denen Staat, Wirtschaft und Sicherheit Pakistans litten.

In der »Ansprache«, die Musharrafs Berater innerhalb von fünf Tagen nach der Machtübernahme ausgearbeitet hatten, wurden folgende Hauptanliegen genannt:<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Pamela Constable, Pakistan's Predicament, in: Journal of Democracy, 12 (Januar 2001) 1, S. 21.

<sup>23</sup> Address to the Press Conference by Chief Executive General Pervez Musharraf, 25th May 2000, [http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address\\_25\\_may.htm](http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address_25_may.htm).

<sup>24</sup> Vgl. Address to the Nation by Chief Executive General Pervez Musharraf, 17th October 1999, [http://pak.gov.pk/public/govt/reports/Speech-COAS\\_title.htm](http://pak.gov.pk/public/govt/reports/Speech-COAS_title.htm).



- nationales Vertrauen und Moral wieder aufzubauen;
- die Föderation zu stärken, Disharmonie zwischen den Provinzen zu beseitigen und den nationalen Zusammenhalt wiederherzustellen;
- die Wirtschaft wiederzubeleben und das Vertrauen der Investoren zurückzugewinnen;
- »law and order« zu gewährleisten und den Rechtsprozeß zu beschleunigen;
- staatliche Institutionen zu entpolitisieren;
- die Macht bis hinunter zur Kommunalebene zu dezentralisieren (»devolution of power«);
- schnelle und umfassende Verantwortlichkeit (»accountability«) sicherzustellen (d.h. Korruptionsverdächtige vor Gericht zu bringen).

Dafür, daß all diese Ziele erreicht würden, sei »good governance« die »Grundvoraussetzung«. Damit verwies Musharraf auf eine der Hauptursachen der Strukturkrise: den jahrzehntelangen Mißbrauch von Amt und Macht durch frühere Regierungschefs, an dem sich auch die kleine feudale Oberschicht beteiligt hatte. Angehörige dieser Schicht saßen immer noch an den politischen und wirtschaftlichen Schalthebeln Pakistans.

Zeigte sich die Militärregierung direkt nach Amtsantritt noch vorsichtig in der Wahl ihrer Formulierungen, wurde sie nach wenigen Monaten mit gewachsenem Selbstvertrauen deutlicher. In seiner Presseerklärung vom 25. Mai 2000 nahm Musharraf kein Blatt vor den Mund, als er aufzählte, was die Militärregierung an internen Problemen geerbt hatte.<sup>25</sup>

- »looted banks and financial institutions; shattered economy; a graveyard of industry; all corporations, autonomous, semi-autonomous bodies in deficit«;
- »the politicised, corrupt and inefficient government organisations«.

Das Eingeständnis, daß »Disharmonie zwischen den Provinzen« ein »sehr ernstes Problem« sei, veranlaßte ihn zu dem rhetorischen Stoßseufzer: »Overall downward slide. God forbid, Pakistan a failing state? This we have inherited.« Bei diesem Anlaß sprach er auch davon, daß Pakistan sich im Epizentrum vor allem von fünf wichtigen, kritischen und entscheidenden internationalen Anliegen befinde:

1. nukleare Proliferation;
2. religiöser Extremismus, Radikalismus, Fundamentalismus und mit diesen zusammenhängend Terrorismus;
3. die Situation in Afghanistan und die dort herrschenden Taliban;
4. Spannungen mit Indien: an der »Line of Control« in Kaschmir – mit offenkundig nuklearen Obertönen, weil Indien wie Pakistan nukleariert sind; Kaschmir, das Kernproblem und ein nuklearer Siedepunkt, sei ebenfalls Gegenstand großer, weltweiter Sorge;
5. Drogenverbreitung (narcotics proliferation).

Diese fünf Anliegen bezeichnete Musharraf als die »main and extremely critical world issues we are concerned with. In one way or the other, we

<sup>25</sup> Address to the Press Conference by Chief Executive General Pervez Musharraf, 25th May 2000, [http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address\\_25\\_may.htm](http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address_25_may.htm).

are related to them«. Damit hatte er alle wesentlichen externen Faktoren aufgeführt, die Pakistans Dauerkrise mitverschuldet hatten und eine Konsolidierung erschwerten oder gar verhinderten.

Verglich man allerdings die Darstellung der internen mit jener der externen Krisenfaktoren, war zu erkennen, daß die Militärregierung einen scharfen Blick für die innenpolitische Dimension besaß, die destabilisierende Wirkung der externen Probleme jedoch herunterzuspielen suchte. Nicht zu erkennen war, warum die Militärregierung zu dieser unterschiedlichen Gewichtung der Ursachen gelangte. Lag es an ihrer Identifizierung der vordringlichsten Konfliktfelder? Oder stand dahinter die unausgesprochene Erkenntnis, daß außenpolitische Korrekturen den Widerstand islamistischer Kreise provozieren und damit das *innenpolitische* Reformvorhaben gefährden könnten? Das war durchaus zu befürchten, denn islamistische Kräfte hatten jahrelang die Militanz im indischen Kaschmir-Tal und die aktive Unterstützung der Taliban ausdrücklich befürwortet. Was auch immer das Motiv gewesen sein mochte, die Militärregierung entschied sich dafür, all ihre Energien auf die internen Probleme zu konzentrieren.

## Schwerpunkt der Reformagenda: Korrektur der wirtschaftlichen Fehlentwicklungen

Unter den innenpolitischen Anliegen rangierte die Wirtschaftsreform an prominentester Stelle. Zu dieser Prioritätensetzung sah sich die Militärregierung gezwungen, weil sich die Wirtschaftslage in der vorangegangenen Dekade dramatisch verschlechtert hatte. Seit Mitte der 90er Jahre befand sich der Staat am Rande des Bankrotts, die sozioökonomischen Spannungen hatten sich bedenklich verschärft, wirtschaftliche Not trieb den radikalen islamistischen Gruppen scharenweise neue Anhänger zu.

### Strukturelle Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre

Laut Nicholas Stern, Chief Economist der Weltbank,<sup>26</sup> wuchs Pakistans Wirtschaft in den 60er und 70er Jahren bemerkenswert stark (vgl. Graphik, S. 43). Nach Beginn des Afghanistankriegs erzielte die Militärdiktatur Zias im Zeitraum von 1980 bis 1985 ein beachtliches Durchschnittswachstum von 6,7% pro Jahr; die Armut verringerte sich deutlich. Jedoch schwächte sich in den späten 80er und frühen 90er Jahren das jährliche Wachstum immer mehr ab, so daß es zwischen 1995 und 2000 nur noch bei 3,7% jährlich lag. Da die Bevölkerung in Pakistan sehr schnell wuchs, verringerte sich das Pro-Kopf-Einkommen in einem Maße, daß Ende der 90er Jahre ca. ein Drittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebte, ein Stand wie vor 20 Jahren. Die drastische Verschlechterung war auf eine Kombination verschiedener Faktoren zurückzuführen:

- **Langfristige strukturelle Fehlentwicklungen.** Bis Mitte der 80er Jahre hatten *externe* Faktoren wie umfangreiche Hilfsprogramme, Auslandsüberweisungen pakistanischer Wanderarbeiter und die Technologie der Grünen Revolution das Wachstum gefördert. Als in den späten 80er Jahren die externen Finanzströme versiegtten, ging das Wachstum zurück, weil interne Reformen unterblieben waren, die ein günstiges Wachstumsklima hätten schaffen können.<sup>27</sup>
- »1990s as lost decade for Pakistan«.<sup>28</sup> *bad governance* der zivilen Regierungen zeigte sich an Korruption und Ineffizienz der staatlichen Förderprogramme und Institutionen. Alle neun mit internationalen Finanzinstitutionen vereinbarten Programme für Strukturreformen wurden vorzeitig abgebrochen.<sup>29</sup> Politisch heikle makroökonomische Stabilisie-

<sup>26</sup> Vgl. Nicholas Stern, Senior Vice President and Chief Economist, World Bank, Investing for Growth and Poverty Reduction: Institutions and People, Speech delivered in Islamabad, 29.3.2001, S. 1, <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/speeches/March2001%20Pakistan.pdf>.

<sup>27</sup> Ebd.

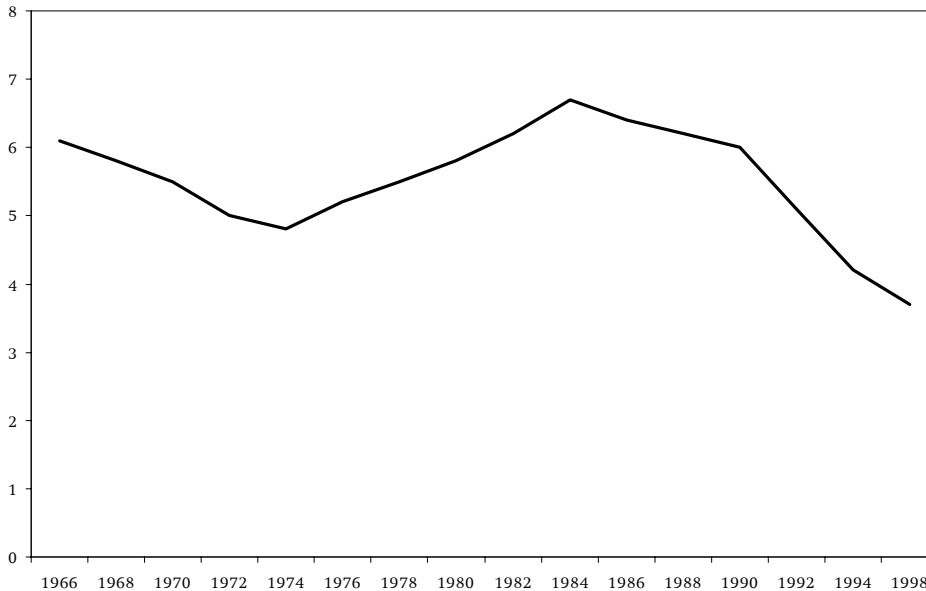
<sup>28</sup> Shaukat Aziz, Speech of the Finance Minister for the Pakistan Development Forum (PDF), Islamabad, 12.-15.3.2001, <http://www.finance.gov.pk/other/speech.html>.

<sup>29</sup> Vgl. World Bank Group, Pakistan: Country Assistance Strategy – Progress Report, July 2001, [http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/\\$File/PakistPR.pdf](http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/$File/PakistPR.pdf), para 1: »Pakistan's track record as a reformer has been weak and turbulent. Between 1988

rungsmaßnahmen wurden wiederholt hinausgezögert, staatliche Bilanzen wurden »frisiert« und das Finanzgebaren war nicht transparent. Pakistan verlor an Kredit- und Glaubwürdigkeit bei internationalen Geberorganisationen, internationale Privatinvestoren zogen sich zurück.

**Graphik:**

**Pakistans Bruttoinlandsprodukt (GDP), 1966–1999**



Quelle: Nicholas Stern, Senior Vice President and Chief Economist, World Bank, Investing for Growth and Poverty Reduction: Institutions and People, Speech delivered in Islamabad, 29.3.2001, S. 1, <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/speeches/March2001%20Pakistan.pdf>; entnommen aus William Easterly, Pakistan's Critical Constraint: Not the Financing Gap but the Social Gap, Washington: World Bank, 2001.

- **Folgekosten der Nukleartests im Mai 1998.** Internationale Sanktionen und Gegenmaßnahmen der Regierung Nawaz Sharif zerrütteten Pakistans Zahlungsbilanz. Die Devisenreserven wurden so knapp, daß eine Deckung nur noch für wenige Wochen bestand; das internationale »credit rating« wurde unter die Investitionsmarke zurückgestuft. Trotz einer breiten Umschuldung konnten die Tilgungsverpflichtungen nicht eingehalten werden.<sup>30</sup>
- **Akute Glaubwürdigkeitskrise.** Seit Frühjahr 1999 wurde vermehrt daran gezweifelt, daß Nawaz Sharif am Reformprozeß festhalten würde. Mangelnde Mobilisierung von Finanzressourcen und Verschlechterung von *governance* wurden immer offensichtlicher, auf Demonstrationen wurde öffentlich gegen Nawaz Sharifs »increasingly autocratic rule«

and 1999 Pakistan had nine IMF-supported reform programs, none of which were completed.«

<sup>30</sup> Vgl. World Bank Group, Pakistan's Reform Program: Progress and Prospects Report, March 2001, Pakistan Development Forum, para 1 und 2, <http://wbln1018.worldbank.org/sar/sa.nsf/...OpenDocument>.

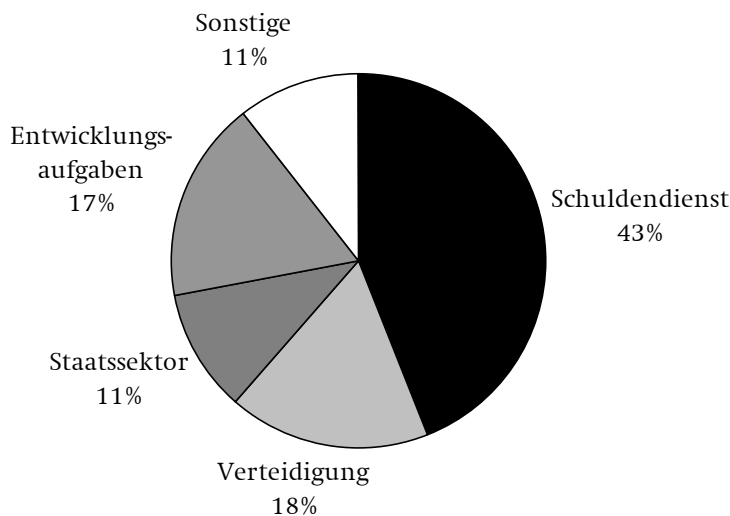
protestiert. Als sich die Regierung schließlich im September 1999 weigerte, IMF-Bedingungen zu erfüllen (Anpassung der einheimischen Benzinpreise an den gestiegenen Weltmarktpreis), suspendierte die Weltbankgruppe alle Abkommen.<sup>31</sup>

Diese lang- und kurzfristigen Faktoren hatten Ende der 90er Jahre zu tiefgreifenden strukturellen Deformationen geführt, wie folgende Indikatoren belegten:

- Pakistans Sozialindikatoren (s. Anhang II [S. 68f]: Pakistan Data Profile der World Bank Group) waren so niedrig, daß es im Human Development Index (HDI) der UNDP nur auf Rang 127 von insgesamt 174 Staaten kam.<sup>32</sup> In der Vergangenheit war es versäumt worden, das für den wirtschaftlichen Aufschwung benötigte Humankapital rechtzeitig und in ausreichender Qualität aufzubauen.
- Das niedrige Sozialranking war darauf zurückzuführen, daß der Staatshaushalt ein chronisches Defizit für Entwicklungsvorhaben aufwies. Verteidigungsausgaben und Schuldentilgung verschlangen seit längerem fast die gesamten Einnahmen der Zentralregierung. Im Jahresbudget von 1992/93 erreichten diese beiden Posten sogar die Höhe der gesamten Steuereinnahmen.<sup>33</sup>

**Graphik:**

**Budget 2001-2002**



Quelle: *Government of Pakistan, Central Board of Revenue* (<http://www.cbr.gov.pk>). Diagramm erstellt von Stephan Massing.

<sup>31</sup> Vgl. *World Bank Group*, Pakistan: Country Assistance Strategy – Progress Report, July 2001, [http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/\\$File/PakistPR.pdf](http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/$File/PakistPR.pdf), para 10.

<sup>32</sup> Vgl. <http://www.undp.org/hdr2001/hdi.pdf>, eingesehen im Oktober 2001.

<sup>33</sup> Vgl. Wolfgang-Peter Zingel, Pakistan, in: Veronika Büttner/Joachim Krause (Hg.), *Rüstung statt Entwicklung? Sicherheitspolitik, Militärausgaben und Rüstungskontrolle in der Dritten Welt*, Baden-Baden 1995, S. 173.

Gemessen daran markierte das Ende Juni 2001 verabschiedete Budget 2001/2002 der Militärregierung eine klare Abkehr von der jahrelangen fiskalischen Mißwirtschaft. Schuldentilgung und (eingefrorene) Verteidigungsausgaben summierten sich darin auf »nur« 61%, während immerhin 17% für Entwicklungsaufgaben bereitgestellt wurden. So bescheiden dieser Posten absolut gesehen war, so stellte er im langjährigen Vergleich dennoch einen ersten Konsolidierungsschritt dar.

Pakistans grundsätzliche Malaise zeigte sich nicht zuletzt an der hohen Korruption. Legt man den von Transparency International<sup>34</sup> ermittelten Korruptionsperzeptionsindex zugrunde (je niedriger der Wert, desto höher die Korruption; s. Tabelle), stand Pakistan beispielsweise 1997 mit einem Wert von 2,5 unter 52 überprüften Staaten an 48. Stelle. Den Tiefstand erreichte es 1999 mit einem Wert von 2,2. Bislang hat auch die amtierende Militärregierung das Grundübel offensichtlich noch nicht in den Griff bekommen, wie der Wert von 2,3 für 2001 belegt.

**Tabelle:**

**Corruption Perceptions Index (CPI)\*, 1997–2001**

	1997		1998		1999		2001	
	Rang	CPI-Wert	Rang	CPI-Wert	Rang	CPI-Wert	Rang	CPI-Wert
Pakistan	48/52	2,5	71/85	2,7	87/99	2,2	79/91	2,3
Indien	45/52	2,8	66/85	2,9	72/99	2,9	71/91	2,7
China	41/52	2,9	52/85	3,5	58/99	3,4	57/91	3,5

\* Bei dem CPI handelt es sich um die zusammenfassende Analyse verschiedener Studien und Meinungsumfragen zum Ausmaß der Korruption in einzelnen Staaten. Er bewegt sich von 10 (äußerst sauber) bis 0 (äußerst korrupt). Tabelle erstellt von Stephan Massing.

Quelle: Transparency International (www.transparency.org).

Das strukturelle Korrelat zu der grassierenden Korruption bildete *bad governance*. Die Wechselwirkung zwischen *governance* und Korruption läßt sich mit der von zwei kommunizierenden Röhren vergleichen: Je mehr die staatlichen Institutionen versagten, desto höher stieg die Korruption. Seit dem Ende des Kalten Kriegs war der Begriff *governance* zu einem neuen Schlagwort geworden, mit dem Verhalten und Effizienz von Regierungen bewertet wurden. So einleuchtend das neue Konzept wirkte, krankte es doch daran, daß es nicht verbindlich definiert war und sich auch kaum quantifizieren ließ. Damit konnte es nur schwer in Verhandlungen zwischen internationalen Geberorganisationen und Empfängerregierungen operationalisiert werden.

Um das konzeptionelle Defizit zu überwinden, trug 1999 ein dreiköpfiges Team im Auftrag der Weltbank über 300 Kriterien für *governance* zusammen. In ihrem grundlegenden Artikel »Governance Matters« lieferten die Autoren erstmals eine umfassende Definition von *governance* und

<sup>34</sup> Transparency International ist eine gemeinnützige Nichtregierungsorganisation, die sich dafür einsetzt, die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns auszuweiten und sowohl internationale als auch nationale Korruption zu bekämpfen.

entwickelten sechs aggregierte *governance*-Indikatoren.<sup>35</sup> An dieser Stelle soll lediglich im Überblick dargestellt werden, wie schlecht Pakistan gemessen an diesen Indikatoren im Vergleich mit über 150 Ländern abschneidet.

**Diagramm:**

**Pakistan – Aggregate Governance Indicators (Percentile Rankings)**



Hinweis: Die grauen Balken stellen den geschätzten durchschnittlichen Rang für jeden der sechs *governance*-Indikatoren dar. Die dünnen vertikalen Linien geben Standardfehler bei diesen Schätzungen an. Zusammengestellt von Stephan Massing.

Quelle: Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Pablo Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Washington: The World Bank, Juni 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>.

Wie die grauen Balken zeigen, lag Pakistan bei vier Indikatoren im untersten Viertel aller untersuchten Staaten, lediglich bei zwei Indikatoren rückte es geringfügig über die 25%-Marke. Insgesamt rangiert Pakistan jedoch am unteren Ende.

Obwohl Reformbedarf also in allen Bereichen staatlicher Verantwortung bestand, mußte die Militärregierung pragmatisch Prioritäten setzen, denn angesichts leerer Staatskassen konnte sie sich kein aufwendiges Reformprogramm leisten. Daher wird verständlich, warum sie die Konsolidierung des Schlüsselbereichs Wirtschaft zum wichtigsten Anliegen ihres mittelfristig konzipierten Reformprogramms erklärte.

### **Wirtschaftlicher Konsolidierungsansatz der Militärregierung**

Daß die Krise noch umfassender war, als die bekannten dramatischen Wirtschaftsdaten zeigten, stellten die Finanzexperten der Militärregierung im November 1999 fest. Sie mußten entdecken, daß die Regierung Nawaz

<sup>35</sup> Vgl. Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Pablo Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Washington: The World Bank, Juni 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>. Die Definition ist in Anhang II auf den Seiten 70ff (Kriterien für *governance*) ausführlich erläutert; dort werden auch die sechs aggregierten Indikatoren erklärt und Pakistans Werte für alle Indikatoren im internationalen Vergleich wiedergegeben.

Sharif die Bilanzen für die Jahre 1997 bis 1999 »frisier« hatte, um das Ausmaß der Krise zu vertuschen.<sup>36</sup> Da die Wirtschaftsexperten zu der Auffassung gelangten, »Pakistan's economic problems are structural in nature«,<sup>37</sup> sah sich die Militärregierung gezwungen, einen ehrgeizigen »Economic Revival Plan« auszuarbeiten. In seiner »Ansprache an die Nation« vom 15. Dezember 1999 erläuterte Musharraf den Plan, der nicht als »Mini-Budget« mißverstanden werden solle, sondern ein grundsätzliches Konsolidierungsprogramm einleite.<sup>38</sup>

Die Militärregierung ließ sich im Hinblick auf diese enorme Aufgabe umfassend beraten: Finanz-, Verwaltungs- und Entwicklungsexperten wurden im Inland konsultiert; mit Shaukat Aziz wurde ein Finanzminister berufen, der dank seiner 30jährigen Tätigkeit in Führungspositionen der Citibank enge Kontakte zur internationalen Finanzwelt besaß;<sup>39</sup> und schließlich wurde »an active dialogue with the IMF, the World Bank and other bilateral donors« geführt.<sup>40</sup>

Der schließlich aufgestellte ehrgeizige Plan umfaßte drei Komponenten: eine mittelfristige Strukturreform, ein makroökonomisches, multisektorales Konsolidierungsprogramm und eine Armutsbekämpfungsstrategie. Alle drei Vorhaben zielten darauf ab, grundlegende, über Jahrzehnte verfestigte Deformationen zu beseitigen. Damit begab sich die Militärregierung auf einen Reformweg, der politisch risikoreich war und kurzfristig keine unmittelbar sichtbaren Erfolge bringen würde.

Ohne auf die zahlreichen Einzelmaßnahmen einzugehen, die erst in der Folgezeit bekanntgegeben wurden, sollen hier die wichtigsten Anliegen aufgezählt werden, die Musharraf in seiner Ansprache als Leitlinien des Plans bezeichnete:

- Pakistan aus der Schuldenfalle herauszuführen;
- eine Wachstumsstrategie zu entwerfen, die nicht zu Lasten der Armen ging;
- Wachstumsmotoren zu identifizieren: 1. den Agrarsektor wiederzubeleben, 2. Klein- und Mittelindustrien zu fördern, 3. Ausbeutung und Entwicklung einheimischer Erdgas- und Erdölreserven voranzutreiben und den Energiesektor insgesamt umzustrukturieren und teilweise zu priva-

<sup>36</sup> Die Militärregierung informierte umgehend den Internationalen Währungsfonds (IMF), der das Budgetdefizit in den entsprechenden Jahren nach oben korrigierte. Die daraus resultierenden Diskrepanzen in der Schuldentilgung veranlaßten die Militärregierung, freiwillig höhere Verpflichtungen gegenüber dem IMF einzugehen. Vgl. IMF Executive Board Reviews Pakistan Misreporting, Remedial Steps, IMF, News Brief No. 00/23, 28.4.2000, <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2000/nb0023.htm>.

<sup>37</sup> Shaukat Aziz, Speech of the Finance Minister for the Pakistan Development Forum (PDF), Islamabad, 12.-15.3.2001, <http://www.finance.gov.pk/other/speech.html>.

<sup>38</sup> Chief Executive General Pervez Musharraf, Address to the Nation, 15th December 1999, [http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address\\_15\\_dec\\_title.htm](http://pak.gov.pk/public/govt/reports/address_15_dec_title.htm).

<sup>39</sup> Vgl. Wirtschaft im Gespräch: Pakistans Finanzminister Shaukat Aziz – »Diesem Land zu dienen, ist ein Privileg«, in: Neue Zürcher Zeitung, o.D., <http://indernetnews.jego.de/partikel/privileg/priv.htm>.

<sup>40</sup> The World Bank Group, Pakistan Country Brief 2000, <http://wbln1018.worldbank.org/sar/OpenDocument>.



tisieren, 4. Informationstechnologie so schnell wie möglich anzuwenden und deren einheimische Entwicklung zu unterstützen;

- institutionelle Voraussetzungen für *good governance* zu schaffen;
- das Steuerwesen von Grund auf zu reformieren mit dem Ziel, »a culture of tax compliance« zu schaffen.

Die Militärregierung schlug den ambitionierten Reformkurs unter extrem schlechten Ausgangsbedingungen ein. Extern stellte die überdurchschnittlich hohe Verschuldung das größte Hindernis dar, und intern war mit heftigem Widerstand der einflußreichen Pfründeninhaber zu rechnen. Die Brisanz mancher Einzelmaßnahmen war offenkundig:

**Eine Steuerreform:** Von knapp 140 Millionen Einwohnern waren steuerlich lediglich 1,2 Millionen veranlagt; landwirtschaftliches Einkommen beispielsweise war nicht besteuert worden, weil sich die feudale Elite erfolgreich dagegen gewehrt hatte.

**Eine buchhalterische Erfassung aller Wirtschaftssektoren (»documentation of the economy«):** Zum Beispiel hatte das Gros der privaten Händler und die unzähligen Ladenbesitzer auf den großen Schmuggelmärkten entlang der afghanischen Grenze selbstredend nie Buch über ihre Geschäfte geführt.

**Eine grundsätzliche Reform und Qualitätskontrolle des Finanzmanagements:** weder die institutionelle Infrastruktur noch die personelle Ausstattung auf allen Ebenen der Finanzbürokratie waren darauf angelegt, makroökonomische Grunddaten zuverlässig zu erfassen.

Diese wenigen Beispiele illustrieren, daß teilweise selbst die grundlegendsten Eckpfeiler eines postfeudalen modernen Wirtschaftssystems fehlten. Zugleich unterstreichen sie, daß ganz verschiedene soziale und wirtschaftliche Gruppen ihre langjährigen Privilegien gefährdet sahen. Das gleichzeitige Vorgehen gegen »vested interests« unterschiedlichster Lobbies veranlaßte diese Gruppen, politisch heterogene, aber mächtige Allianzen zu bilden. Brisant wurden die Allianzen dann, wenn sie von islamischen Parteien für ihre machtpolitischen Zwecke instrumentalisiert wurden, wie dies beispielsweise beim monatelangen Streik gegen die Dokumentationskampagne im Frühsommer 2000 der Fall war.

Mitunter zwang dies die Militärregierung zu Kompromissen, verzögerte das Reformtempo und nährte Zweifel an der Fähigkeit der Regierung, ihre Konsolidierungsstrategie konsequent durchzusetzen. Daß sie trotz dieser massiven Hindernisse am Reformkurs festhielt, bestätigt die neueste Zwischenbewertung der Weltbank von Ende Juli 2001: »Significant progress has been made and Pakistan's reform program which underpins its *poverty reduction strategy* is gaining strength and credibility particularly on macro economic stabilization, deregulation, governance, and devolution. The government has also articulated and started implementing a social sector strategy to address decades long institutional problems that have plagued the delivery and quality of basic services.«<sup>41</sup>

<sup>41</sup> World Bank Group, Pakistan: Country Assistance Strategy – Progress Report, July 2001, Summary, [http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/\\$File/PakistPR.pdf](http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/$File/PakistPR.pdf).

## Zwischenbilanz: Konzeptionelle Stärken und Schwächen des Konsolidierungsansatzes

Eine Bewertung, und sei es nur in Form einer Zwischenbilanz, ist mit verschiedenen Problemen konfrontiert:

**Zeitfaktor:** Konkrete Ergebnisse des Reformprozesses sind nach nur 20 Monaten Regierungszeit nicht zu erwarten;

**Quellenlage:** Neben den Angaben der Militärregierung lagen zunächst nur Bewertungen der Weltbankgruppe vor; nach einer längeren Beobachtungsphase sind ab März 2001 erstmals Berichte veröffentlicht worden;

**Vorgehensweise der Militärregierung:** Dem raschen Identifizieren der Krisenkomponenten sind zunächst keine umfassenden Reformkonzepte gefolgt. Statt dessen werden in einem permanenten Beratungsprozeß hinter den Kulissen schrittweise Einzelvorhaben erarbeitet, die von Phase zu Phase konkretisiert werden. Insofern ist eine systematische Übersicht der vielfältigen Reformvorhaben derzeit nicht möglich.

Der positive Tenor der Weltbankberichte deutet darauf hin, daß sich die Militärregierung grundsätzlich auf dem richtigen Reformkurs befindet. Doch ist das kritische Anfangsstadium noch immer nicht überwunden. Ansätze für eine erste Bewertung bieten folgende Kriterien:

**Krisenverständnis:** Worin unterscheidet sich das Krisenverständnis der Militärregierung von jenem früherer Machthaber, deren Konsolidierungsversuche keine dauerhafte Wirkung zeigten? Welche Schwächen sind zu erkennen, die einen nachhaltigen Erfolg gefährden können?

**Zeithorizont:** Ist sich die Militärregierung bewußt, daß strukturelle Reformen erst mittel- bis langfristig greifen? Mit welcher Strategie versucht sie, bereits in der kritischen Frühphase das schlechte Image Pakistans aufzubessern?

**Erste Erfolge:** Sind trotz der schwierigen Ausgangslage bereits erste Erfolge sichtbar? Oder ist zumindest zu erkennen, daß die begonnenen Maßnahmen zu Fortschritten geführt haben?

**Prioritätensetzung:** Chancen auf eine dauerhafte Konsolidierung können nur bestehen, wenn die Ursachen der Strukturkrise identifiziert und angemessen bearbeitet werden. Hat die Militärregierung ihre Reformprioritäten in diesem Sinne gesetzt?

**Defizite:** Welche konzeptionellen Defizite lassen sich feststellen? Sind sie so grundlegend, daß sie bereits jetzt absehbar keinen dauerhaften Ausweg aus der Strukturkrise weisen?

### Vor- und Nachteile des technokratischen Reformansatzes

Wie die früheren Konsolidierungsversuche unter Zulfikar Ali Bhutto und Zia ul-Haq gezeigt haben, hängt ihr Erfolg wesentlich davon ab, ob die in der Gesellschaft und im politischen System liegenden Gründe für die Dauerkrise überhaupt erkannt werden. Bhutto erfaßte mit der verfassungsmäßigen Dimension eine wichtige Komponente dieser Krise. Dagegen

nahm er reformfeindliche Faktoren wie die gesellschaftliche und parteipolitische Feudalstruktur nicht wahr, weshalb sein Ansatz letztlich scheitern mußte.

Zia hätte ohne die internationale Konstellation, die durch den Afghanistankrieg entstanden war, wohl kaum die Gelegenheit gehabt, über einen so langen Zeitraum in die Staats- und Gesellschaftsstrukturen einzugreifen. Es war die Gunst der Stunde und nicht eine fundierte Analyse der Dauerkrise, die ihn veranlaßte, eine Strategie des Machterhalts, der Durchsetzung von »law and order« und der wirtschaftlichen Konsolidierung zu entwickeln. Im Rückblick zeigte sich, daß die zeitweilige Konsolidierung um den Preis einer späteren langfristigen Destabilisierung erkaufte wurde.

Im Gegensatz dazu stützt sich der Konsolidierungsansatz der Militärregierung auf eine umfassende Analyse. Zum Zeitpunkt der Machtübernahme dürften ihr die wesentlichen Krisenursachen als Ergebnis der Analysen bekannt gewesen sein, die ihnen die ständigen Kontroversen in den 90er Jahren aufgezwungen hatten.

Das galt insbesondere für die innenpolitische Dimension der Dauerkrise, deren wichtigste Ursachen die Armeeführung offensichtlich identifiziert hatte. Das erklärte, warum General Musharraf in den genannten Grundsatzreden schon binnen weniger Wochen und Monate entsprechende grundlegende Korrekturen mit dem Schwerpunkt auf Strukturreformen ankündigte. Wie der »Economic Revival Plan« exemplarisch zeigte, bildete die Militärregierung für alle relevanten Reformbereiche hochqualifizierte Beraterstäbe aus dem In- und Ausland und beauftragte sie mit der Ausarbeitung der Konsolidierungsstrategien.

Diese Methode hatte den Vorteil, daß der Reformbedarf auf professionelle Weise erhoben wurde. Der Nachteil bestand jedoch darin, daß die konkrete Umsetzung zu stark unter technokratischen Prioritäten erfolgte. Der Armee fehlten Gespür und Erfahrung, die nötig waren, um bereits im Vorfeld den zu erwartenden Widerstand der betroffenen Lobbies durch *politisches* Krisenmanagement zu entschärfen. Weil sie zudem eine unzureichende Public-Relations-Kampagne betrieb, büßte die Militärregierung ihren Bonus allmählich ein, den sie nach dem Machtantritt in der breiten Bevölkerung besaß. Statt offensiv und professionell die Medien zu nutzen, um auf die zu erwartenden Probleme in aller Deutlichkeit hinzuweisen, fiel es den Militärtechnokraten offensichtlich schwer, in einem ständigen Dialog mit der Bevölkerung um Verständnis zu werben. So gelang es ihnen auch nicht, den weitverbreiteten Eindruck eines »trial and error«-Verfahrens zu korrigieren und im Gegenzug die Grundzüge einer längerfristigen Reformstrategie zu vermitteln.

Dennoch sprechen das umfassende Krisenverständnis und die Einbeziehung von politisch oder ideologisch nicht vorbelasteten Experten dafür, daß der derzeitige Reformansatz die kritische Anlaufphase überdauern wird. Die Schwäche im politischen Management und in der konsistenten Ausarbeitung umfassender Reformpläne sind zwar nicht zu übersehen. Doch ist auf der anderen Seite erkennbar, daß sich die Militärregierung in einem Lernprozeß befindet und zunehmend professioneller wird.

## Doppelstrategie des Reformvorhabens

Wie das Beispiel der Wirtschaftsreform zeigt, hat die Militärregierung grundsätzlich erkannt, daß die Ursachen für Pakistans Dauerkrise struktureller Natur sind. Auf das Problem, daß Maßnahmen nach unterschiedlichen Fristen wirksam werden, reagiert sie mit einer Doppelstrategie, die sowohl eine kurz- wie eine langfristige Komponente hat:

**Kurzfristig:** So schnell wie möglich den umfassenden Vertrauensschwund stoppen, durch rasche demonstrative Aktionen (z.B. Anklagen von Korruptionsverdächtigen) die Ernsthaftigkeit ihrer Absichten unter Beweis stellen, die akute Krise durch Reformanstöße in allen Bereichen des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens entschärfen.

Die kurzfristige Komponente zielt darauf ab, Pakistans negatives Image zu korrigieren. Über das akute Krisenmanagement soll in erster Linie Vertrauen in das Reformvorhaben aufgebaut werden. Ob es nun um die Werte auf dem Politbarometer oder das »credit rating« der internationalen Investmentagenturen geht, entscheidend ist der psychologische Faktor: Wecken die ersten Reformschritte die Hoffnung, daß der Staat allmählich aus der Dauerkrise herausgeführt wird? Ein entscheidender Indikator dafür ist das Investitionsverhalten. Aus General Musharrafs Ansprachen geht hervor, daß er die Rückkehr in- und ausländischer Investoren als wichtiges Etappenziel in dem gesamten Reformprozeß ansieht. Psychologisch hilfreiche Signale hat die Weltbank ausgesendet, indem sie seit dem Frühjahr 2001 schrittweise wieder über Kredite verhandelt und die Finanzierung von Strukturanpassungsprogrammen in Aussicht stellt.

**Langfristig:** Um eine dauerhafte Stabilisierung zu erreichen, müssen die Erstkorrekturen durch eine nachhaltige Strukturreform mit mittelfristigem Zeitrahmen ergänzt werden.

Die langfristige Komponente ist bei weitem die schwierigste, weil sie »vested interests« unterschiedlichster Art betrifft und daher den größten innenpolitischen Widerstand provozieren wird.

Im Falle der Wirtschaftsreform sind die geplanten mittelfristigen Strukturveränderungen bereits genannt worden: makroökonomisches Konsolidierungsprogramm, grundsätzliche Steuerreform, Privatisierungspläne und Armutsbekämpfungsstrategie. Inzwischen hat die Militärregierung erkannt, daß die wirtschaftliche Konsolidierung nicht nachhaltig sein kann, wenn nicht gleichzeitig auch die politischen Rahmenbedingungen stabilisiert werden. Dazu müssen strukturelle Voraussetzungen für *good governance* geschaffen werden. Auch dazu finden sich Ansätze unter den genannten Reformprioritäten wie beispielsweise Effizienzsteigerung des Gerichtswesens und Entpolitisierung der staatlichen Institutionen. Konkret bedeutet das, die »Vetternwirtschaft« durch eine Strategie der Rekrutierung zu ersetzen, die sich an individueller Leistung orientiert.

Seit Sommer 2001 versucht die Militärregierung das Problem der unterschiedlichen Zeithorizonte dadurch zu entschärfen, daß sie sich insbesondere darum bemüht, die Fortsetzung der eingeleiteten und die Realisierung der angekündigten Reformen über die für Oktober 2002 angesetzten

Nationalwahlen hinaus zu gewährleisten. Ergänzend konzentriert sie sich in dem noch verbleibenden Jahr darauf, politische Vorkehrungen zu treffen, um prominente Parteipolitiker, die sich in der Vergangenheit durch Korruption diskreditiert haben, von einer Wahlbeteiligung auszuschließen. Nachdem am 11. Dezember 2000 der inhaftierte Nawaz Sharif nach Saudi-Arabien abgeschoben wurde, versucht die Militärregierung nunmehr, Benazir Bhutto in ihrem Londoner Refugium zum Verzicht auf eine Kandidatur zu bewegen. Diese Eingriffe sind politisch brisant und schließen auch Manipulationen hinter den Kulissen ein. Die Militärregierung will aber in jedem Fall verhindern, daß feudale Politiker, die zwar populär, aber auch korruptionsanfällig sind, wiedergewählt werden und die neuen Reformansätze wieder zunichte machen.

### Erste Reformwirkungen

Angesichts der spärlichen Quellenlage muß sich eine vorläufige Bewertung im wesentlichen auf zwei Analysen der Weltbankgruppe stützen: den ersten systematischen Zwischenbericht vom März 2001<sup>42</sup> und die Zwischenbilanz vom Juli 2001,<sup>43</sup> die eine neue Pakistan Country Assistance Strategy (CAS) vorbereiten soll. Die CAS soll im ersten Quartal 2002 ausgearbeitet sein und einen Plan für die anschließenden drei Jahre mit folgenden Zielsetzungen enthalten: die Versorgung mit grundlegenden Sozialleistungen zu verbessern, Wirtschaftswachstum anzuregen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Armut zu bekämpfen.

Kernreformen im Wirtschaftsbereich sind zum Teil bereits eingeleitet, teils noch in Planung oder in einer Anlaufphase, in der zunächst die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen sind:

**Steuerreform:** Mit dem Ziel, mittelfristig ein modernes Steuersystem mit wenigen breitenwirksamen Steuern einzuführen, ist – gegen großen öffentlichen Widerstand – eine systematische Erfassung der Steuern privater Händler und Grundbesitzer durchgeführt worden. Im Ergebnis waren 1,3 Millionen Steuerformulare eingesammelt worden. Die Umsatzsteuer wurde bereits auf den Energiesektor ausgedehnt und wird voraussichtlich 2002 auch den Agrarsektor einschließen. Im Beratungsstadium befindet sich ein umfassendes Programm zur Reorganisierung der schwachen und korrupten Finanzverwaltung.

**Reform des Finanzmanagements:** Volkswirtschaftliche Daten für den Staatshaushalt sind bislang mit einem hoffnungslos überalterten und korruptionsanfälligen System erfaßt und überprüft worden. Hier muß die Militärregierung von Grund auf neue Managementstrukturen schaffen. Im Aufbau befinden sich auf der föderalen und Provinzebene Fiscal Monito-

<sup>42</sup> Vgl. *The World Bank Group*, Pakistan's Reform Program: Progress and Prospects Report, March 2001, <http://wbln1018.worldbank.org/sar/sa.nsf/083c4661ad49652f852567d7005d85b8/c3e79a8d2720625385256a090074d943?OpenDocument>.

<sup>43</sup> Vgl. *World Bank Group*, Pakistan: Country Assistance Strategy – Progress Report, July 2001, Summary; [http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/\\$File/PakistPR.pdf](http://WBLN1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/pkpr/$File/PakistPR.pdf).

ring Committees und Ad-hoc Public Accounts Committees. Die Planungskommission und die Kontrolle der Staatsbetriebe werden reorganisiert. Auch sollen Erhebungen des Finanzministeriums transparenter gemacht werden. Ein Freedom of Information Law ist in Vorbereitung.

**Energie- und Bankensektor:** Das staatliche Monopol im Energiesektor hat exzessive Eingriffe früherer Regierungen begünstigt und die Stromversorgung teuer und ineffizient gemacht. Ähnliches gilt für den staatlich dominierten Bankensektor, der durch faule Kredite an politisch einflußreiche Familien geschwächt ist. In beiden Sektoren sind erste Schritte in Richtung einer umfassenden Privatisierung erfolgt, die eine Regelung finanzieller Altlasten und einen Personalabbau einschließen. Die erwarteten Gewinne aus dem Verkauf der Staatsbetriebe sollen in das Reformprogramm fließen und der Tilgung externer Schulden dienen.

**Wirtschaftswachstum, Exportdiversifizierung, Auslandsinvestitionen:** Hier ist die Bilanz für das Finanzjahr 2000/2001 gemischt. Eine schwere Dürre hat die Agrarproduktion reduziert. Darunter leidet auch der Export, der sich stark auf Baumwollgüter stützt. Um die Abhängigkeit von diesem einen Produktionssektor zu verringern, sind im Juli 2000 steuerliche Anreize für eine Exportdiversifizierung eingeführt worden. Dank einer leichten Erholung des Industriesektors ist das Wirtschaftswachstum nicht so stark eingebrochen, wie die Dürre zunächst befürchten ließ. Doch belegen die unbefriedigenden Auslandsinvestitionen, daß das internationale Vertrauen noch nicht wiederhergestellt ist. Sowohl hinsichtlich der Devisenlage als auch hinsichtlich der Staatsverschuldung haben sich negative und positive Faktoren in einem Maße ausgeglichen, daß sich die Defizite innerhalb der konzidierten Grenzwerte halten. Um das gravierende Schuldenproblem mittelfristig in den Griff zu bekommen, ist ein Debt Reduction and Management Committee eingerichtet worden, deren im Frühjahr 2001 in einem Bericht zusammengefaßten Erkenntnisse in die Haushaltsplanung der nächsten Jahre einbezogen werden.

Darüber hinaus sind Maßnahmen eingeleitet worden, um die Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung zu schaffen. So wird beispielsweise eine stufenweise Reform des öffentlichen Dienstes vorbereitet. Als Teil der Armutsbekämpfungsstrategie werden Programme erarbeitet, um die katastrophale Grundversorgung im Sozial- und Bildungsbereich speziell von Frauen und Mädchen, aber auch generell jene der ländlichen Bevölkerung zu verbessern.

Diese ersten Ansätze zu einer Generalüberholung des verkrusteten Systems werden aber nur dann in eine dauerhafte Konsolidierung einmünden, wenn die Militärregierung bei der grundsätzlichen Strukturreform die richtigen Prioritäten gesetzt hat.

## Bewertung der Reformprioritäten

Die strukturellen Gründe der Dauerkrise, Folgekosten der Gründung, der Militärdiktatur Zia ul-Haq und des Afghanistankriegs, lassen sich in fünf Kategorien einteilen:

1. gesellschaftliche Faktoren (Stichwort: feudale und tribale Abhängigkeiten);
2. sozioökonomische Faktoren (Stichworte: makroökonomische Verzerrungen, Einkommensdisparitäten);
3. politische und verfassungsmäßige Faktoren (Stichworte: feudale Parteistrukturen, politische Partikularinteressen, Verfassungsdilemma wegen Gewaltenteilung an der Staatsspitze und Föderalismus);
4. ideologisch-staatsphilosophische Faktoren (Stichwort: Versagen der Zwei-Nationen-Theorie);
5. radikale Instrumentalisierung religiöser Grundwerte (Stichworte: militanter Islamismus, »Talibanisierung«).

Die ersten beiden Kategorien enthalten so zentrale Deformationen, daß jeder Reformansatz scheitern muß, der diese Grundübel nicht zu korrigieren sucht. Das hat die Militärregierung erkannt und hier ihre Reformschwerpunkte gesetzt. Das Kernstück des Konsolidierungsansatzes, die Strukturreform der Wirtschaft, wird ergänzt durch ein politisch umstrittenes, aber konzeptionell sinnvolles Programm, das die feudal-tribalen Strukturen von der Basis aufwärts allmählich aufbrechen soll. Mit dem kontroversen »devolution of power plan« wird der ehrgeizige Versuch unternommen, die Macht der traditionellen Feudalherren und Stammesführer auf der Kommunalebene (und später auf Provinz- und Nationalebene) zu schwächen. In der ersten Jahreshälfte 2001 sind in Wahlen ohne Parteien, mit reservierten Sitzen für Frauen und sozial schwache Gruppen, kommunale Selbstverwaltungsorgane gewählt worden. Absicht war, »Entwicklungsagenten«, etwa Fachleute aus dem NGO-Bereich oder engagierte Frauen, in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubinden und als Gegengewicht gegen die konservativen Meinungsführer aufzubauen.

Die vierte Kategorie wird dagegen mit Stillschweigen übergangen. Das ist als richtige Entscheidung zu werten, denn in der derzeitigen Reformphase wäre es absolut kontraproduktiv, eine öffentliche Debatte über den islamischen Charakter des Staates anzustoßen.

Die fünfte Kategorie von Krisenursachen birgt zwar nicht die akuteste Gefahr (die in sozioökonomischer Destabilisierung bestünde), wohl aber den politisch brisantesten Sprengstoff. Quantifizierende Angaben über den Rückhalt militanter islamistischer Gruppen in der Bevölkerung sind nicht möglich. Selbst wenn ihre numerische Gefolgschaft begrenzt ist, bilden sie doch ein erhebliches Störpotential, das sich leicht für subversive Aktionen wie Bombenanschläge und gewaltsame Überfälle mobilisieren läßt.

Den Reformprozeß nachhaltig gefährden kann die islamistische Militanz, wenn sie innerhalb der schwer kontrollierbaren Netzwerke etablierter islamischer Parteien als »Straßenmacht« instrumentalisiert wird. Da teils diffuse Sympathien und teils konkrete organisatorische Verbindungen zwischen islamischen Gruppen und Angehörigen der Armee bestehen, muß die Militärregierung vorsichtig taktieren. Daß sie sich der Gefahr des radikalen Islamismus durchaus bewußt ist, geht aus ersten Verordnungen hervor, mit denen sie ein unkontrolliertes Ausbreiten entsprechender Gruppen einzuschränken versucht.

Schließlich ist noch die dritte Kategorie zu nennen, die eine zentrale Schnittstelle im Gesamtrahmen des Reformvorhabens bildet. Die wirtschaftlichen und sozialen Reformansätze (s. die ersten beiden Kategorien) können nur dann zu einer dauerhaften Konsolidierung führen, wenn die Voraussetzungen für eine stabile Nachfolgeregierung geschaffen worden sind. Deshalb konzentriert die Militärregierung ihre Bemühungen in den noch verbleibenden zwölf Monaten bis zum Oktober 2002 darauf, mit vorläufigen Verfassungszusätzen, Beratungen zur föderalen Umstrukturierung und dem »devolution of power plan« den Weg zu Nationalwahlen zu ebnen und den Übergang zu einer zivilen Regierung vorzubereiten.

## Reformdefizite und Perspektive

Viele unterschiedliche Reformmaßnahmen sind von der Militärregierung gleichzeitig eingeleitet worden. Trotz dieses breiten Ansatzes faßt sie jedoch einige grundlegende strukturelle Deformationen wie die bereits erläuterten heißen Eisen (Staatscharakter und Islamismusgefahr) nicht an.

Prinzipiell defizitär ist auch das Bewußtsein für die externe Dimension der Dauerkrise. Von den fünf außenpolitischen Konfliktfeldern (siehe oben, S. 40) sind drei ursächlich für die Dauerkrise verantwortlich: religiöser Extremismus und transnationaler Terrorismus, die Rückwirkungen des Afghanistan/Taliban-Problems und der Gesamtkonflikt Indien/Kaschmir. Hier wären grundsätzliche außenpolitische Kurskorrekturen notwendig, um die destabilisierenden Folgen einer Fortsetzung des alten Kurses für Pakistans Staat, Gesellschaft und Wirtschaft abzuschwächen. Dazu aber fühlt sich die Militärregierung offensichtlich nicht stark genug. Schließlich ist sie sich bewußt, daß die externen Faktoren eng mit dem internen Islamismusproblem und dessen verdeckten transnationalen Netzwerken verknüpft sind.

Grundsätzlich stellt sich zudem die Frage, ob die Militärführung auf dem »islamistischen Auge« blind ist, weil sich der radikale Islamismus in den Reihen der Armee möglicherweise bereits zu weit ausgebreitet hat. Daß General Musharraf diese Gefahr deutlich sieht, läßt sich an seiner persönlichen Haltung und dem professionellen Hintergrund vieler seiner Berater ablesen. Bei konkreten Schritten muß die Militärregierung jedoch umsichtig agieren, um nicht die in sich gespaltenen und miteinander rivalisierenden islamischen Gruppen durch ungeschickte Provokationen zu einer geschlossenen Protestfront zu vereinen.

Zeitpunkt und Vorgehensweise sind deshalb entscheidend, Überlegungen, die Musharraf offensichtlich ins Kalkül zieht. Nach mehreren Testmaßnahmen gegen radikal-islamische Kräfte hat er den Unabhängigkeitstag am 14. August 2001 gewählt, um erstmals einen demonstrativen Schlag gegen zwei extremistische Gruppen beider religiöser Richtungen durchzuführen.<sup>44</sup> Mit diesem selektiven Vorgehen hat Musharraf signali-

<sup>44</sup> Die Militärregierung ließ je eine sunnitische und eine schiitische radikale Gruppe verbieten und Hunderte von Anhängern verhaften. Beide Gruppen standen seit längerem im Verdacht, bei »sectarian clashes« Anschläge verübt und exponierte Vertreter der jeweils



siert, daß er einerseits die radikal-islamische Gefahr ernsthaft eindämmen und andererseits gemäßigte islamische Kräfte für sein Reformprogramm gewinnen will.

Auf der gleichen Linie liegt Musharraf's Taktik, im Vorfeld des Gipfeltreffens mit dem indischen Premierminister Vajpayee vom 14. bis 16. Juli 2001 die »Kaschmir-Hardliner« auf einen Dialog mit dem indischen Erzfeind einzustimmen. Damit hat Musharraf gezeigt, daß er einerseits den Mut zu einer neuen Verhandlungsrunde mit Indien besitzt und andererseits die Lehren aus den fehlgeschlagenen Gipfeltreffen der Vergangenheit gezogen hat. Gerade eine Korrektur der Indien/Kaschmir-Politik setzt voraus, daß die »Falken« in Gestalt der islamischen Parteien und des starken nationalistischen Spektrums in die Initiative einbezogen werden müssen. Nur so kann sich Musharraf den notwendigen Spielraum gegenüber Indien eröffnen und sich gleichzeitig vor dem Vorwurf schützen, er würde sein Vaterland verraten.

Trotz dieser Abstriche ist hervorzuheben, daß der Konsolidierungsansatz prinzipiell die richtigen Schwerpunkte setzt. Die ökonomischen Reformen mit ihren mittelfristigen Strukturmaßnahmen, die von der Weltbank mitfinanzierte Armutsbekämpfungsstrategie und der heikle, längst überfällige Versuch, die feudalen und tribalen Abhängigkeitsstrukturen aufzubrechen – all dies zielt darauf ab, jahrzehntelange Grundübel zu überwinden.

Zu verhaltenem Optimismus gibt der Zeitplan Anlaß, den General Musharraf am 14. August 2001 bekanntgegeben hat. Darin hat er eine *exit strategy* vorgelegt, mit der die Militärregierung Nationalwahlen Anfang Oktober 2002 vorbereiten wird. Nun müssen in den noch ausstehenden Phasen des »devolution of power plan« mit geeigneten Maßnahmen auch auf Provinz- und Nationalebene frische politische Kräfte eingebunden werden. Zudem müssen das Procedere für die Wiederzulassung parteipolitischer Aktivitäten und eines auf Parteienbasis geführten Wahlkampfes und schließlich die Modifikationen festgelegt werden, mit denen die suspendierte Verfassung von 1973 wieder in Kraft gesetzt wird. General Musharraf's Schritt, sich am 20. Juni 2001 selbst zum Präsidenten zu ernennen,<sup>45</sup> ist ein erstes Indiz dafür, daß mit einer Stärkung der präsidentiellen Verfassungselemente zu rechnen ist.

Angesichts der gesellschaftlichen Verhältnisse in Pakistan dürfte eine dauerhafte Konsolidierung dann zu erwarten sein, wenn im Oktober 2002 eine *guided democracy* eingeführt wird. In ihr wird das Militär weniger sichtbar sein, aber weiterhin die Kontrolle behalten. Das mag zwar westlichen Demokratievorstellungen zuwiderlaufen, bietet aber eine Gewähr dafür, daß die begonnenen Reformen mittelfristig unter einer stabilen Nachfolge-

anderen Islamrichtung ermordet zu haben. Vgl. BBC, Pakistan Cracks down on Islamists, [www.news.bbc.co.uk/hi/english/world/south\\_asia/newsid\\_1492000/1492969.htm](http://www.news.bbc.co.uk/hi/english/world/south_asia/newsid_1492000/1492969.htm).

<sup>45</sup> Dieser Entschluß stand in direktem Zusammenhang mit dem überraschend für Juli 2001 vereinbarten indisch-pakistanischen Gipfeltreffen in Agra. Musharraf erhoffte sich von dem zivilen Anstrich eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber dem indischen Premierminister A. B. Vajpayee.

regierung fortgesetzt werden. Wie die Vorbereitung des indisch-pakistanischen Gipfeltreffens in Agra zeigt, sucht die Militärregierung mittlerweile auch politische und religiöse Meinungsführer, die den Reformen keineswegs positiv gegenüberstehen, selbst in kontroverse Reformvorhaben gezielt einzubinden. Mit dieser Strategie verbreitert sie nicht nur die politische und gesellschaftliche Basis für das ehrgeizige Reformprogramm, sondern erwirbt sich auch internationales Vertrauen in die Fähigkeit, innerhalb des vielschichtigen islamischen Spektrums radikale Kräfte eindämmen zu können.

**Die Terroranschläge vom 11. September 2001** haben Pakistan in eine existentielle Krise gestürzt. Die Militärregierung hat den USA ihre weitgehende Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zugesagt und sich damit auf eine gefährliche Gratwanderung begeben. In Teilen der pakistanischen Gesellschaft bestehen große Sympathien für die Taliban und den »Kriegshelden« Osama bin Laden. Diesen Rückhalt suchen nun radikale religiöse Parteien und militante islamistische Gruppen in offene Militanz umzuwandeln. Würde die Militärregierung diesem Druck nachgeben, verlöre die Armee als letzter verbliebener Stabilitätsfaktor ihre Autorität und dem Staat drohte ein Bürgerkriegschaos.

Bislang ist es der Militärregierung gelungen, diese Gefahr unter Kontrolle zu halten. Erleichtert wird ihr das unmittelbare Krisenmanagement durch die demonstrative politische und finanzielle Unterstützung, die sie von den USA, den Vertretern der Europäischen Union, Japan und anderen Staaten erhalten hat. Als besonders hilfreich dürfte sich die ausdrückliche Befürwortung erweisen, mit der China die Entscheidung der Militärregierung gewürdigt hat, denn Chinas Stimme zählt in *allen* pakistanischen Gesellschaftsgruppen.

Seit dem Beginn der massiven US-Militärschläge am 7. Oktober ist die Militärregierung noch stärker unter den »Druck der Straße« geraten. General Musharraf wurde rechtzeitig vor der Militäraktion von Washington informiert und reagierte sofort mit personellen Umbesetzungen in hohen Offiziersrängen, um loyale Generale um sich zu scharen. Damit hat er die Chancen dafür erhöht, daß sich mit strikter Disziplin und hohem Einsatz von Sicherheitskräften das Risiko eines Bürgerkriegs abwenden läßt. Da Musharraf im Falle einer längeren Militäroperation im Nachbarland um seine innenpolitische Kontrolle fürchtet, hat er die USA wiederholt und zuletzt am 16. Oktober darum gebeten, daß sie ihre Militäroperation kurz und gezielt halten.

Blickt man über diese unmittelbaren Risiken hinaus, hängt das weitere Schicksal des Reformprogramms davon ab, wie die seit dem 11. September großzügig gewährten Kredite konkret verwendet werden. Will man die Fehler aus den frühen 80er Jahren unter Zia ul-Haq vermeiden, dürfen die Kredite auf keinen Fall für eine neuerliche »Konsolidierung auf Pump« verwendet werden.

Statt dessen ist eine sorgfältige Mittelverwendung gemäß den ursprünglich festgelegten Reformzielen notwendig, deren Priorität mehr denn je

auf *good governance*, Strukturreformen, Armutsbekämpfung und Schuldentilgung liegt. Da sich die Militärregierung vor dem Schicksalstag im September kooperativ gezeigt hat, dürfte sie – auch in Pakistans eigenem Interesse – eine sachgerechte Evaluierung durch die Weltbankgruppe in absehbarer Zeit unterstützen.

# Anhang



## Anhang I: Zeittafel 1933–2001

Datum	Ereignis	Staatschef	Regierung
1933	Rahmat Ali Chaudhary prägt den Begriff »Pakistan«		
1947	23. März Konferenz der Muslim-Liga in Lahore fordert selbständiges muslimisches Pakistan		
	3. Juni 1947 Britischer Vizekönig Mountbatten gibt Plan zur Teilung Indiens bekannt		
	14. August Unabhängigkeit Pakistans mit zwei, 1600 km voneinander entfernten Landesteilen (Ost- und Westpakistan)	Mohammed Ali Jinnah erster Generalgouverneur	Liaquat Ali Khan erster Premierminister
	22. Oktober Ausbruch des Kaschmir-Konfliktes mit Indien		
1948	11. September Mohammed Ali Jinnah stirbt	Khawaja Nazimuddin Generalgouverneur	
	31. Dezember Erster Waffenstillstand in Kaschmir (durch UNO)		
1950	April Abkommen mit Indien über Hindu-Minderheiten in Pakistan und Muslim-Minderheiten in Indien		
1951	Beginn der Wirtschaftshilfe der USA		
	16. Oktober Liaquat Ali Khan ermordet	Ghulam Muhammad Generalgouverneur	Khawaja Nazimuddin Premierminister
1953	17. April Khawaja Nazimuddin abgesetzt von Ghulam Muhammad		Muhammad Ali Bogra Premierminister
1954	April Wahlniederlage der Muslim-Liga in Ostpakistan		
	19. Mai Militärvertrag mit den USA (erneuert 1959)		
	24. Oktober Ghulam Muhammad löst Bogras Regierung auf, erklärt Notstand		
1955	11. August		Chaudhary Muhammad Ali neuer Premier

Datum		Ereignis	Staatschef	Regierung
1955	23. September	Beitritt zum Bagdad-(Cento-)Pakt; Teilnahme an Bandungkonferenz	Iskander Mirza Generalgouverneur, ab 1956 erster Präsident	
1956	23. März	Ausrufung der föderativen »Islamischen Republik Pakistan« im Commonwealth of Nations; 1. Verfassung		
	12. September			Huseyn Shaheed Suhrawardy Premierminister
1958	8. Oktober	Präsident Iskander Mirza suspendiert die Verfassung	General Ayub Khan verdrängt Iskander Mirza als Staatschef	
	27. Oktober	Militärdiktatur bis 1969		
1960	19. September	Indus-Wasser-Vertrag mit Indien über die Nutzung des Indus und seiner Nebenflüsse		
1952	1. März	Ayub Khan verkündet neue (2.) Verfassung		
1963	2. März	Grenzabkommen mit der VR China		
1964	Januar	Unruhen in Ostpakistan		
1965	September	Militärische Auseinandersetzungen mit Indien in Kaschmir		
1966	4.–10. Januar	Friedenskonferenz in Taschkent (UdSSR)		
	19. Juni	Außenminister Zulfikar Ali Bhutto von Ayub Khan entlassen		
1969	Februar/März	Unruhen führen zum Rücktritt Ayub Khans	General Yahya Khan Staatspräsident	
	März			
1970	7. Dezember	Erste direkte Wahlen. In Ostpakistan siegt die Awami-Liga Sheikh Mujibur Rahmans, in Westpakistan Bhuttos PPP		

Datum	Ereignis	Staatschef	Regierung
1971	26. März		
	3.–17. Dezemb.		
	6. Dezember		
	20. Dezember	Z. A. Bhutto neuer Staatspräsident (Rest-) Pakistans	
1972	30. Januar		
	28. Juni–2. Juli		
1973	14. August	Fazal Ilahi Choudhary Präsident	Zulfikar Ali Bhutto Premier
1974	23. Februar		
1975	Januar		
1977	5. Juli	Machtübernahme durch General Zia ul-Haq	
1979	4. April		
	21. November		
	27. Dezember		
1981	23. März		
	15. Juni		



Datum	Ereignis	Staatschef	Regierung
1981	Oktober		
1982	Januar		
	4. Oktober		
	23. Dezember		
1983	10. März		
	August		
1984	1. Juli		
	19. Dezember	Zia ul-Haq durch Referendum zum Präsidenten ernannt	
1985	ab 25. Februar		
	10. März		
	20. März		Zia ernannt Muhammad Khan Junejo zum Premier
	10. Juli		
	17. Dezember		
	30. Dezember		
1986	September/ Oktober		
	12. Dezember		
1987	23. April		

Datum	Ereignis	Staatschef	Regierung
1987	11. Dezember		
1988	10. April		
	15. April		
	29. Mai		
	17. August	Ghulam Ishaq Khan wird Interims- präsident	
	17. August – November	Präsident Ghulam Ishaq Khan	
	16. November		Benazir Bhutto wird Premierministerin
	19. November		
1990	6. August		Ghulam Mustafa Jatoi Interims- premier
	1. Oktober		
	24. Oktober		
	1. November		Nawaz Sharif Premierminister
1993	18. April		Balakh Sher Khan Mazari Übergangs- premier
	27. Mai		Nawaz Sharif wieder Premier
	18. Juli		

Datum		Ereignis	Staatschef	Regierung
1993	Juli–Oktober	Technokratische Interimsregierung mit Konsolidierungsauftrag	Ishaq Khan Übergangspräsident	Premierminister Moeen Qureshi
	6. Oktober	Wahlen, Koalitionsregierung unter der PPP (gestürzt am 5. November 1996)		Benazir Bhutto wieder Premier- ministerin
	13. November			Sardar Farooq Ahmad Khan Leghari Präsident
1994	28. August	Die pakistanische Presseagentur PPI zitiert Ex-Premier Nawaz Sharif, Pakistan besitze die Atombombe		
	21. September	Abkommen mit Frankreich über den Kauf von U-Booten und Seeraketen im Wert von 1 Mrd. US-Dollar		
	1. Oktober	Ex-Generalstabschef Aslam Beg bestätigt, daß sein Land Atommacht sei		
1995	4. April	Staatsbesuch Bundespräsident Herzogs		
	6. September	Überfall auf pakistanische Botschaft in Kabul		
	24. Oktober	»ausnahmsweise« Aufhebung der US-Liefersperre für Militärgüter  Unruhen in Karachi fordern während des Jahres 1995 über 2000 Todesopfer		
1996	20. September	Murtaza Bhutto, der Bruder der Premierministerin, bei einem Polizeieinsatz erschossen, verstärkte Unruhen		
	5. November	Präsident Leghari entläßt Premierministerin Bhutto, löst Nationalversammlung auf, mehrere Minister verhaftet		Mairaj Khalid Über- gangspremier (bis Februar 1997)
1997	Februar	Nationalwahlen		
	ab Februar	Regierung der PML		Nawaz Sharif wieder Premier- minister
1998	1. Januar		Muhammad Rafiq Tarar Präsident	

Datum		Ereignis	Staatschef	Regierung
1999	12. Oktober	Sturz der Regierung der PML; Militärregierung aus Technokraten und ausgewählten Mitgliedern des Establishments	General Pervez Musharraf, zunächst Chief Executive	
2000	11. Dezember	Nawaz Sharif aus Gefängnis nach Saudi-Arabien abgeschoben		
2001	20. Juni		Musharraf ernennt sich zum Präsidenten	
	14.–16. Juli	Gipfeltreffen in Agra zwischen indischem Premierminister A. B. Vajpayee und Musharraf		
	11. September	Terroranschläge auf die USA		
	7. Oktober	Beginn der US-Militärschläge gegen Afghanistan		

Quelle: <http://www.sai.uni-heidelberg.de/intwep/zingel/pakis-ze.htm> und <http://www.storyofpakistan.com/>, eingesehen jeweils im Oktober 2001.

## Anhang II: Pakistan Data Profile, World Bank Group

	1995	1998	1999
<b>People</b>			
Population, total	122.4 mio.	131.6 mio.	134.8 mio.
Population density (people per sq km)	158.7	170.7	174.9
Population growth (annual %)	2,5	2,4	2,4
Life expectancy at birth, total (years)	60,9	..	62,5
Fertility rate, total (births per woman)	5,2	..	4,8
Mortality rate, infant (per 1,000 live births)	99,0	..	98,9
Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births)	..	..	126,0
Malnutrition prevalence (% of children under 5)	38,2	..	..
Urban population (% of total)	34,2	35,9	36,5
Population density, rural (people per sq km)	383,2	393,5	..
Illiteracy rate, adult male (% of males 15+)	44,8	42,0	41,1
Illiteracy rate, adult female (% of females 15+)	74,1	71,1	70,0
School enrollment, primary (% net)	..	..	..
School enrollment, secondary (% net)	..	..	..
School enrollment, primary, female (% net)	..	..	..
School enrollment, secondary, female (% net)	..	..	..
<b>Environment</b>			
Surface area (sq km)	796100	796100	796100
Forest area (sq. km)	..	..	..
Annual deforestation (% of change)	..	..	..
Freshwater resources per capita (cubic meters)	..	..	..
CO2 emissions, industrial (metric tons per capita)	0,7	..	..
Improved water source, urban (% of urban population with access)	..	..	..
Improved sanitation facilities, urban (% of urban population with access)	..	..	..
Commercial energy use (kg of oil equivalent per capita)	434,4	439,7	..
Electric power consumption per capita (kwh)	322,4	337,2	..
<b>Economy</b>			
GDP at market prices (current US\$)	61,2 billion	62,2 billion	58,2 billion
GDP growth (annual %)	5,1	2,5	4,0
GNI, Atlas method (current US\$)	61,2 billion	63,6 billion	62,9 billion
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	500,0	480,0	470,0
Inflation, GDP deflator (annual %)	..	..	..
Agriculture, value added (% of GDP)	25,9	27,3	27,2
Industry, value added (% of GDP)	24,5	23,8	23,5
Services, etc., value added (% of GDP)	49,6	48,9	49,4
Exports of goods and services (% of GDP)	15,9	16,2	15,2
Imports of goods and services (% of GDP)	21,1	20,7	20,1
Gross capital formation (% of GDP)	18,4	17,7	15,0
Current revenue, excluding grants (% of GDP)	17,1	16,2	17,2
Overall budget deficit, including grants (% of GDP)	-6,6	-6,4	-3,9
Money and quasi money growth (annual %)	13,8	7,9	4,3

	1995	1998	1999
<b>Technology and infrastructure</b>			
Telephone mainlines (per 1,000 people)	16,6	21,1	22,1
Telephone average cost of local call (US\$ per three minutes)	0,1	0,0	0,0
Personal computers (per 1,000 people)	3,5	4,3	4,3
Internet hosts (per 10,000 people)	0,0	0,1	0,2
Roads, paved (%)	45,0	43,0	43,0
Aircraft departures	..	..	..
<b>Trade and Finance</b>			
Trade in goods (% of PPP GDP)	9,2	7,7	8,0
Trade in goods as a share of goods GDP (%)	..	..	..
High-technology exports (% of manufactured exports)	0,0	0,1	0,3
Net barter terms of trade (1995=100)	100,0	113,9	..
Foreign direct investment, net inflows in reporting country (WDI, current US\$)	723,0 mio.	507,0 mio.	530,0 mio.
Present value of debt (current US\$)	..	..	25,1 billion
Total debt service (TDS, current US\$)	3,2 billion	2,3 billion	2,8 billion
Short-term debt outstanding (DOD, current US\$)	3,2 billion	2,2 billion	1,8 billion
Aid per capita (current US\$)	6,7	8,0	5,4

Quelle: World Development Indicators database, July 2000; <http://devdata.worldbank.org/external/dgprofile.asp0?RMDK=82507&SMDK=1&W=0>, eingesehen im Oktober 2001.

## Anhang III: Kriterien für *governance*

Die Definition und die Diagramme, die Pakistans Ranking im internationalen Vergleich darstellen, stützen sich auf folgendes Papier: Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Pablo Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Washington: The World Bank Group (First Draft: May 1999; Second Draft: August 1999), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>.

### Definition von *governance*

In Ermangelung einer allgemein akzeptierten Definition haben die Autoren ihre eigene »Arbeitsdefinition« von *governance* entwickelt (übersetzt von C.D.M.):

»Die Traditionen und Institutionen, durch die Autorität in einem Land ausgeübt wird. Dazu gehören

- der Prozeß, durch den Regierungen ausgewählt, überwacht und ersetzt werden,
- die Fähigkeit der Regierung, solide Politikrichtlinien [*policies*] wirksam zu formulieren und umzusetzen,
- der Respekt der Bürger und des Staates für die Institutionen, durch die ihre wirtschaftlichen und sozialen Interaktionen geregelt werden.«

Über 300 Einzelindikatoren sind länderweise erhoben worden und erlauben einen internationalen Vergleich einer größeren Zahl (je nach Indikator zwischen 155 und 173) von Staaten. Die Einzelindikatoren sind diesen drei großen Bereichen zugeordnet und in je zwei Kategorien für jeden Gesamtbereich unterteilt worden.

Die Autoren haben sich nicht auf eine international vergleichbare Klassifizierung beschränkt. Vielmehr können sie auch belegen, daß »eine starke positive Kausalbeziehung zwischen *governance* und besserer Entwicklung besteht«. Höhere *governance*-Werte und günstigere Sozial- oder Wirtschaftsdaten stehen nachweislich in enger Korrelation.

### Erklärung der sechs aggregierten Indikatoren

1. Dem ersten Bereich von *governance*, Auswählen und Ersetzen von Regierungen, sind zwei aggregierte Indikatoren zugeordnet.

**Voice and Accountability.** Der erste aggregierte Indikator läßt sich frei mit »Abstimmung durch das Volk« und »Rechenschaftspflicht der Regierung« übersetzen. Darin enthalten sind Einzelerhebungen, die sich auf verschiedene Aspekte des politischen Prozesses, der bürgerlichen Freiheiten und der politischen Rechte beziehen. Außerdem ist das Ausmaß erfaßt, in dem die Bürger eines Staates an der Wahl ihrer Regierungen beteiligt sind. Ferner sind drei Indikatoren enthalten, die die Unabhängigkeit der Medien messen. Denn die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Überwachung der staatlichen Autorität und der Einhaltung ihrer Rechenschaftspflicht.

**Political Instability and Violence.** Der zweite aggregierte Indikator »politische Instabilität und Gewalt« vereint zahlreiche Einzelindikatoren, die Aufschluß über die Perzeption der Stabilität der Regierung geben. Droht eine Destabilisierung der amtierenden Regierung oder ist sogar mit einem Regierungssturz zu rechnen, der durch verfassungswidrige und/oder gewaltsame Mittel herbeigeführt wird? Wichtig ist die zugrundeliegende Annahme, daß die Qualität von *governance* durch die Möglichkeit erzwungener Regierungswechsel eingeschränkt wird. Besteht diese Möglichkeit, sind zwei negative Auswirkungen zu erwarten: Ganz direkt ist die Kontinuität längerfristiger politischer Vorhaben betroffen; indirekt, auf einer tieferen Ebene, werden die Bürger behindert, ihre Regierungen friedlich zu wählen und zu ersetzen.

2. Auch der zweite Bereich von *governance*, nämlich Richtlinienkompetenz und deren Umsetzung (*policies*) durch die Regierung, umfaßt zwei aggregierte Indikatoren.

**Government Effectiveness.** Dieser dritte Gesamtindikator erfaßt Perzeptionen, die die Qualität der staatlichen Dienstleistungen und der Bürokratie, aber auch die Kompetenz der Staatsangestellten, die Widerstandsfähigkeit des Staatssektors gegenüber politischer Erpressung und die Glaubwürdigkeit angekündigter Regierungsvorhaben bewerten. In dieser Kategorie liegt der Akzent auf den »inputs«, die die Regierung benötigt, um gute politische Richtlinien (*policies*) auszuarbeiten und umzusetzen.

**Regulatory Burden.** Der vierte aggregierte Indikator läßt sich mit »Belastungen durch Regierungsverordnungen« bezeichnen. Er konzentriert sich auf die Art der Richtlinien und politischen Vorhaben. Hier wird bewertet, ob marktfeindliche Bestimmungen wie Preiskontrollen und unzureichende staatliche Aufsicht über die Banken bestehen. Auch wird die Belastung gemessen, die aus einer exzessiven Regulierung des Außenhandels und der Privatwirtschaft resultiert.

3. Schließlich befaßt sich der dritte Bereich von *governance* mit dem Respekt, den die Bürger und die staatlichen Autoritäten ihren eigenen Institutionen entgegenbringen.

**Rule of Law.** Mit dem fünften Gesamtindikator wird erfaßt, inwieweit staatliche, wirtschaftliche und private Akteure Vertrauen in die Gesetze der eigenen Gesellschaft haben und sich auch tatsächlich an sie halten. Ebenfalls wird bewertet, in welchem Ausmaß gewaltsame und gewaltlose Kriminalität, Effizienz und Berechenbarkeit des Justizwesens und die Durchsetzbarkeit von Verträgen vorherrschen. In ihrer Gesamtheit messen diese Indikatoren, ob eine Gesellschaft mit Erfolg einen Rahmen und eine Kultur entwickelt hat, in denen wirtschaftliches und soziales Handeln nach fairen und berechenbaren Regeln möglich ist.

**Graft.** Schließlich mißt der sechste Gesamtindikator »Mauscheleien« das Ausmaß der Korruption, die anhand der konventionellen Definition als Ausübung staatlicher Macht für privaten Gewinn aufgefaßt wird. Insbesondere wird hier gemessen, wer korruptes Handeln initiiert und wie häufig



eine »zusätzliche Bezahlung zum Erledigen von Dingen« erforderlich ist. Gemessen werden aber auch die Auswirkungen der Korruption auf das privatwirtschaftliche Unternehmensklima.

Entsprechend der von den Autoren angewandten Definition von *governance* stellt Korruption ein Versagen der Staatsautorität dar, weil sich darin mangelnder Respekt sowohl des aktiv Korrumptierenden (im allgemeinen ein privater Bürger) als auch des passiv Korrumptierten (im allgemeinen ein Staatsangestellter) gegenüber den Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens ausdrückt.

### **Diagramme zu Pakistans Ranking im internationalen Vergleich**

Auf den folgenden Seiten wird jeder der sechs aggregierten Indikatoren einzeln dargestellt. Aufgrund der jeweils beschriebenen Gruppe von Einzelindikatoren wird Pakistan im internationalen Vergleich und speziell im Vergleich mit den südasiatischen Staaten eingeordnet. Alle Werte sind Ende der 90er Jahre erhoben worden, also noch vor der Machtübernahme durch die Militärregierung.













**Abkürzungen**

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CAS	Country Assistance Strategy
COAS	Chief of the Army Staff
CPI	Corruption Perceptions Index
FSF	Federal Security Force
HDI	Human Development Index
IMF	International Monetary Fund
MRD	Movement for the Restauration of Democracy
NAP	National Awami Party
NGO	Nongovernmental Organization
NWFP	North West Frontier Province
PML	Pakistan Muslim League
PPP	Pakistan People's Party
UNDP	United Nations Development Program
UNO	United Nations Organization