DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Der Zerfall von Staaten – analysiert am Beispiel Pakistans

Verfasserin

Mag. Kathrin Liener Bakk.

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer

Danksagung

An erster Stelle bedanke ich mich bei meinen Eltern, die mir mein Studium finanziell ermöglicht haben.

Ebenso gilt mein Dank Herrn Dr. Hannes Wimmer für die Betreuung meiner Diplomarbeit und für die gelassene Freiheit in der Gestaltung der Arbeit.

Besonderer Dank gilt meinem Partner Markus, der mir immer wieder Mut zugesprochen hat und mir zur Seite gestanden ist.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung S. 6

1.1. Forschungsleitende Fragestellung S. 7

1.2. Methodische Vorgehensweise S. 7

1.3. Aufbau der Arbeit S. 7

2. Staatszerfall S. 9

2.1. Begriffsdefinitionen S. 12

2.1.1. weak states S. 14

2.1.2. failing states S. 16

2.1.3. failed states S. 17

2.2. Nichterfüllung von Funktionen S. 18

2.2.1. security gap S. 19

2.2.2. capacity gap S. 21

2.2.3. legitimacy gap S. 21

2.3. Ursachen von Staatszerfall S. 22

2.3.1. Strukturelle Ursachen S. 24

2.3.2. Folgen der Modernisierung und Globalisierung S. 25

2.3.3. Prozessuale Ursachen S. 26

2.3.4. Trigger factors S. 27

2.4. Auswirkungen von Staatszerfall S. 28

2.4.1. Auswirkungen auf internationaler Ebene S. 28

2.4.2. Auswirkungen auf regionaler Ebene S. 29

3. Staatstheorie S. 31

3.1. Das Konzept des Staates S. 33

3.2. Neopatrimonialismus S. 36

3.3. Die Institutionen des modernen Staates S. 37

3.4. Der Staat als Akteur im internationalen System S. 39

3.5. Die Zukunft des Staates S. 39

4. Lösungsansätze S. 41

4.1. Nation-building S. 44

4.2. State-building S. 45

4.3. Elemente für erfolgreiches State- und Nation-building S. 50

4.4. Die Rolle externer Akteure S. 52

5. Der gescheiterte Staat Pakistan S. 54
5.1. Die Entstehung Pakistans S. 59
5.2. Nachkoloniale Entwicklung Pakistans S. 62
5.2.1. Der Kaschmir-Konflikt S. 68
5.2.2. Die Abspaltung Bangladeschs S. 74
5.3. Provinzen und Regionen S. 75
5.4. Pakistans Außenpolitik S. 81
5.5. Nationalitätskonflikte S. 86
5.6. Sozialstruktur Pakistans S. 92
5.7. Islamischer Fundamentalismus S. 95
5.8. Einordnung Pakistans in das Konzept des Staatszerfalls S. 100
5.9. Nation-/State-building in Pakistan S. 104
6. Zusammenfassung und Methodenkritik S. 106

Abstract S. 107
Literaturverzeichnis S. 108
Abbildungsverzeichnis S. 113
Tabellenverzeichnis S. 113
Lebenslauf S. 115

1. Einleitung

> „Der Staat ist nicht beliebig strapazierfähig. Er ist keine Katze, die immer auf die Füße fällt, wo immer man sie hinwirft.“ (Eppler 2005: 143)

Spätestens nach dem 11. September 2001 erkannte man fragile Staatlichkeit als ein internationales Sicherheitsrisiko an. Fragile Staaten verursachen Probleme auf regionaler und nationaler Ebene, aber auch auf internationaler Ebene. Waren zerfallende Staaten bislang ein Problem der Entwicklungshilfe, sind sie seit den Terroranschlägen ein sicherheitspolitisches Problem. Eine Reihe von Staaten ist nicht (mehr) in der Lage, Funktionen und Dienstleistungen ihren Bürgern gegenüber zu erbringen. (Schneckener 2006: 9f)

Einer Redeweise zufolge ist Pakistans Politik durch die drei „A“s bestimmt: Allah, Army and America. Dieser drei Mächte sind allesamt gut organisierte Interessensgruppen: religiöse Gruppierungen, der Militärapparat und die amerikanische Botschaft in Islamabad. (Wilke 2006: 319)

Nach der Ermordung Osama bin Ladens in Pakistan fragen sich vor allem die Amerikaner ob er in seinem Versteck nicht Unterstützung von Pakistan hatte. Auch im Hinblick auf den Besitz von Atomwaffen und das somit globale Sicherheitsrisiko das von Pakistan ausgeht, ist es wichtig, die Staatlichkeit von Pakistan einzuordnen. Neben dem internationalen Risiko in Form des Terrorismus, hängt von Pakistan auch die regionale Stabilität ab: Sowohl mit Nachbar Afghanistan als auch mit Indien gibt es seit Jahren Grenzstreitigkeiten. Fundamentalistische Kräfte stellen ebenfalls ein wesentliches Problem des Landes dar.

Es soll schließlich in der vorliegenden Arbeit herausgefunden werden, wie Pakistan hinsichtlich von Staatszerfall einzuordnen ist: Welchen Grad des Staatszerfalls hat Pakistan angenommen? Welche Ursachen für Staatszerfall sind zu nennen? Welche Funktionen stellt der Staat noch bereit? Wie sieht die Zukunftsprognose aus?

1.1. Forschungsleitende Fragestellung

In dieser Arbeit soll herausgefunden werden, wie Pakistan in das Konzept des Staatszerfalls einzuordnen ist. Ist Pakistan ein schwacher, versagender oder bereits ein zerfallener Staat?

Die Forschungsleitende Fragestellung lautet daher:

FF: Ist Pakistan ein schwacher, versagender oder zerfallener Staat und warum ist er so einzuordnen?

1.2. Methodische Vorgehensweise

Methode und Arbeitstechnik hängen von drei Faktoren ab: (Von Alemann/Forndran 2005: 120)

- vom wissenschaftstheoretischen Verständnis
- vom Untersuchungsgegenstand bzw. von der Forschungsfrage
- vom Ziel, das mit der Arbeit verfolgt wird

Aufgrund meiner forschungsleitenden Fragestellung habe ich mich für eine Literaturanalyse entschieden. Im Kapitel Staatszerfall sind vor allem die Werke von Robert I. Rotberg und Ulrich Schneckener als relevante Basislektüre zu nennen.
Im Kapitel Pakistan sind Jochen Hippler und Jorge Scholz als wichtige Literaturstützen zu nennen.

1.3. Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Zerfall von Staaten. Neben dem theoretischen Konzept des Staatszerfalls, wird die Theorie schließlich auf den Staat Pakistan übertragen.

Um sich mit der Theorie des Staatszerfalls beschäftigen zu können, ist zunächst eine Begriffsdefinition erforderlich. Schwache Staaten werden von scheiternden und gescheiterten sowie von konsolidierten Staaten unterschieden.
Im nächsten Kapitel folgt eine Auflistung, welche Funktionen versagende Staaten nicht mehr leisten können, nämlich Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität bzw. Rechtsstaatlichkeit.
In einem weiteren Schritt werden die Ursachen von Staatszerfall erörtert: Diese werden in die Kategorien Strukturelle Ursachen, Folgen der Modernisierung und Globalisierung, Prozessuale Ursachen und Auslösende Faktoren gegliedert.
Das darauffolgende Kapitel beschäftigt sich mit den Folgen von Staatszerfall einerseits für die internationale Staatengemeinschaft und andererseits für die regionale Ebene.
Im Kapitel Staatstheorie wird näher auf das Konzept des Staates, Neopatrimonialismus und die Institutionen des modernen Staates eingegangen. Außerdem wird der Staat als Akteur im internationalen System und die Zukunft des Staates beleuchtet.
Den Abschluss zur Theorie des Staatszerfalls bilden Lösungsansätze wie Nation-building (der Aufbau einer gemeinsamen Identität) und State-building (der Aufbau von staatlichen Strukturen und Institutionen). Auch auf die Probleme des Einsatzes externer Akteure wird eingegangen.

Im zweiten Teil der Arbeit, der Analyse des Staates Pakistan, wird zunächst die Entstehung Pakistans und die nachkoloniale Entwicklung wie der Kaschmir-Konflikt und die Abspaltung Bangladeschs beleuchtet.
Im Anschluss daran werden die Provinzen und Regionen und der Sonderstatus der Stammesgebiete beschrieben.
Neben der Außenpolitik Pakistans, die hauptsächlich aus Beziehungen zu Indien, Afghanistan und den USA besteht, wird auch auf die Nationalitätskonflikte und die Sozialstruktur eingegangen.
Darauf folgt eine Beschreibung der Rolle des Islam und der islamischen Extremisten.
Schließlich wird Pakistan in das Konzept des Staatszerfalls eingeordnet und Nation- bzw. State-building diskutiert.
Abgeschlossen wird die Arbeit mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

2. Staatszerfall

Der Zerfall von Staaten ist kein Phänomen der Moderne, im Verlauf der letzten Jahrhunderte verschwand ein Großteil an Staaten. Vor allem militärische Eroberungen trugen zur Auflösung, aber auch zur Bildung von Staaten bei. Die gegenwärtigen Staatszerfallsprozesse bedeuten allerdings nicht mehr zwangsläufig die Auflösung eines Staates. Auch wenn Staaten im Inneren nicht mehr funktionieren, ihre räumlichen Grenzen und ihr Anspruch auf Souveränität werden nicht in Frage gestellt. (Schubert 2005: 41f)

Eppler stellt sich die Frage warum der Staatszerfall erst in den Neunzigerjahren um sich gegriffen hat und vermutet dahinter drei Gründe. Als ersten Grund nennt er die Entfernung zur Kolonialzeit. Mit der neu errungenen Unabhängigkeit war die Stimmung euphorisch, doch nach und nach verblassten die Hoffnungen auf bessere Zeiten. Die Willkürlichkeit der Staatsgrenzen wurde immer deutlicher bewusst. (Eppler 2005: 136f)

Als zweiten Grund gibt Eppler das Ende des Kalten Krieges an. War eine Regierung antikommunistisch, so wurde sie vom Westen durch Entwicklungshilfe unterstützt, war sie sozialistisch, wurde sie von der Sowjetunion unterstützt. (Eppler 2005: 137)

Der dritte Grund ist die Globalisierung und der damit verbundene Neoliberalismus. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung funktionierte zwar in westlichen Ländern, in der 3. Welt blieb der Erfolg allerdings aus. Hilfe von der Weltbank und Kredite vom Internationalen Währungsfonds waren mit der Erfüllung von Bedingungen des Währungsfonds eng verknüpft. (Eppler 2005: 138)

Die neoliberale Rezeptur von IWF und Weltbank schienen die einzige Möglichkeit, um vom weltwirtschaftlichen Integrationsprozess nicht abgekoppelt zu werden. Die Programme zielten auf eine drastische Reduzierung der staatlichen Aktivität, weil sich die Weltbank davon eine Einschränkung der endemischen Korruption erhoffte. Die Folgen waren ein Bruch zwischen Staat und Gesellschaft und beschleunigte Verelendung. (Lock 2001: 204)

Ein weiterer Unterschied zum historischen Zerfall von Staaten lässt sich in den Ursachen erkennen. Nicht mehr exogene, sondern endogene Faktoren sind nun für Staatszerfall verantwortlich, was im Zusammenhang mit dem Rückgang zwischenstaatlicher Kriege steht. (Schubert 2005: 42)

Als Merkmale zerfallener Staaten hebt Schubert besonders folgende heraus: ein fehlendes staatliches Gewaltmonopol, die Dysfunktionalität des Staates und seiner Institutionen sowie eine eingeschränkte Legitimität und Einflussreichweite des Staates und der Regierenden. (Schubert 2005: 50)

Solange die Verwaltung effizient Steuern einhebt, stehen dem Staat Mittel zur Verfügung, um Sicherheit und innere Ordnung zu gewährleisten. Wichtig für einen funktionierenden Staat ist auch das Nationalbewusstsein. Wenn sich die Bürger unabhängig von regionalen, religiösen und ethnischen Zugehörigkeit als Teil des Staates fühlen, trägt dies zur Einheit von Staat und Gesellschaft bei. (Seidl 2007: 35)

In Tabelle 1 vergleicht Schubert die Merkmale zerfallener mit semimodernen Staaten:

Staatstypus / Analyseeinheit	Semimoderne Staaten	Zerfallene Staaten
Soziologische Aspekte	- Geringe gesellschaftliche Kohäsion - Eingeschränkte vertikale und horizontale Legitimität - Eingeschränktes staatliches Gewaltmonopol	- Geringe oder fehlende gesellschaftliche Kohäsion - Geringe oder fehlende vertikale und horizontale Legitimität - Nur noch partiell vorhandenes oder gänzlich fehlendes staatliches Gewaltmonopol
Funktionalistische Aspekte	- Ineffektive administrative und institutionelle Strukturen - Hohe ökonomische Abhängigkeit vom Weltmarkt	- Dysfunktionalität der administrativen und institutionellen Strukturen - Zusammenbruch der staatlichen Ökonomie
Formal-völkerrechtliche Aspekte	- Vorhandensein von juristischer Staatlichkeit - Eingeschränkte empirische Staatlichkeit	- Vorhandensein von juristischer Staatlichkeit - Fehlende empirische Staatlichkeit

Tabelle 1: Merkmale zerfallener Staaten im Vergleich zu semimodernen Staaten aus Schubert: 2005

Der Failed States Index wird jährlich vom Washingtoner Fund for Peace erstellt. Der Index bietet einen Überblick über den Zustand der Länder hinsichtlich deren Zerfallsgrade. Die Länder werden je nach deren Zustand in Alert, Warning, Moderate und Sustainable eingeteilt.

Alert: 37 Staaten, hauptsächlich in Zentralafrika und Südasien
Warning: 92 Staaten, vorwiegend in Nord- und Südafrika, Asien, Nord-Südamerika
Moderate: 35 Staaten, hauptsächlich in Ost- und Zentraleuropa, Süd-Südamerika
Sustainable: 13 Staaten, vorwiegend in Nord- und Zentraleuropa, Kanada, Australien[1]

[1] http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi

2.1. Begriffsdefinitionen

> „Nation-states fail, when they are consumed by internal violence and cease delivering positive political goods to their inhabitants. Their governments lose credibility, and the continuing nature of the particular nation-state itself becomes questionable and illegitimate in the hearts and minds of its citizens." (Rotberg 2004: 1)

Jodok Troy teilt die Zerfallsgrade von Staaten in drei Kategorien ein: weak, failing und failed. Die Grenzen der drei Ausprägungen sind aber fließend. Troy nimmt keine Unterscheidung zwischen failed und collapsed states vor. Einteilungen in verschiedene Kategorien hält Troy für sinnvoll um einen Überblick zu behalten. Er betont, dass die Einordnung in Zerfallsgrade sehr schwierig und von Staat zu Staat individuell sein kann. (Troy 2007:35)

Ein collapsed state ist laut Rotberg eine extreme Version von einem failed state. Er beschreibt ihn als „black hole into which a failed polity has fallen". (Rotberg 2004: 9)

Schneckener verweist darauf, dass es neben fragiler Staatlichkeit auch so etwas wie einen konsolidierten Staat geben muss. Bei diesem Typ handelt es sich um Länder, bei denen alle drei Funktionen des Staates – Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit – bereits über einen längeren Zeitraum intakt sind. (Schneckener 2007: 107)

Zu konsolidierten Staaten zählen die Demokratien der westlichen Industrieländer und auch jene Staaten, die erst Mitte der neunziger Jahre OECD-Mitglieder wurden. Eine Reihe von Nicht-OECD-Ländern zählt ebenfalls zu den konsolidierten Staaten, die trotz vereinzelter Krisen auf einem erkennbaren Konsolidierungskurs sind. Die Staaten befinden sich zumeist in einem Transformationsprozess von einem autoritären Regime zu einem demokratischen Verfassungsstaat oder haben diesen Prozess bereits abgeschlossen. (Schneckener 2006: 24)

Im Gegensatz dazu ein unzureichend konsolidierter Staat ist in der Regel durch ein hohes Maß an Zentralisierung und den Mangel an rechtlich garantierter Autonomie für die lokale Ebene gekennzeichnet. (Debiel 2002: 25)

Rüb verwendet den Begriff der „künstlichen Staaten“, der im Zusammenhang mit Staatsbildungsmaßnahmen steht. Im Normalfall entwickeln sich Staaten evolutionär aus Gesellschaften und sind organische Staaten. In organischen Staaten besteht eine verrechtlichte Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, die Trennung von Staat und Gesellschaft wird aufgehoben. Die europäische Staatsentwicklung ist ein Beispiel für die Ausbildung von organischen Staaten. (Rüb 2007: 36)

Im Gegensatz dazu weisen künstliche Staaten folgende Merkmale auf: Die Staaten wurden nicht von der Gesellschaft selbst entwickelt, sind nicht evolutionär und in großen sozialen Kämpfen entstanden, sondern wurden von externen Akteuren aufgebaut, was zu einer Abwehrreaktion der Gesellschaft führt. (Rüb 2007: 36)

Ohne die Bereitstellung von Ressourcen durch externe Akteure wäre ein künstlicher Staat nicht überlebensfähig. Künstliche Staaten sind weiters kapazitätslose Staaten, weil ihr institutionelles und organisatorisches Potenzial nicht vorhanden ist. Ebenso sind sie legitimationslose Staaten, deren Leere sich nicht durch eine Politisierung von Nationalismus oder Ethnizität überbrücken lässt. Außerdem sind es gesellschaftslose Staaten, da gesellschaftliche und soziale Prozesse nicht reguliert und organisiert werden können. (Rüb 2007:38f)

Debiel et al. verwenden fünf Kategorien zur Einteilung von Staatlichkeit: konsolidierte (consolidated), teilweise konsolidierte (partly consolidated), instabile (weak, strained states), gefährdete (failing states, states at risk) und kollabierte Staatlichkeit (failed states, collapsed states). Pakistan zählten Debiel et al. 2007 zu den gefährdeten Staaten. (Debiel/Lambach/Reinhardt 2007: 9f)
Laut Lambach ist ein weak beziehungsweise fragile state zwar gefährdet, aber funktioniert noch bis zu einem gewissen Grad. Ein failed oder collapsed state beschreibt einen Zustand, in dem man nicht mehr von Staatlichkeit sprechen kann. (Lambach 2007: 35)

Diese Arbeit stützt sich auf die drei Kategorien weak, failing und failed von Troy.

		Stabiler Staat	Schwacher Staat	Failling state	Failed state
Innere Sicherheit	**Schutz der Gesellschaft vor Verbrechen und Terror**	staatlich gewährleis-tet	Selektiv (bestimmte Gruppen, werden nicht mehr be-kämpft)	nur noch regional möglich	nicht mehr staatlich gewährleistet
	Verortung des Gewalt-monopols	staatlich	weitgehend beim Staat, aber Paral-lelinstitutionen	Gewalt-oligopol	Privatisierung der Gewalt
	Wahrung der positiven Rechtsord-nung	gewährleis-tet	formal gewähr-leistet; teils Konkurrenz nicht-staatlicher Rechtsordnung	Staatliche Rechtsordnung nicht mehr durchsetzbar	parallele Rechtssysteme und Selbstjus-tiz
Äußere Sicherheit	**Territoriale Integrität**	staatlich gewährleis-tet	nach außen staatlich gewähr-leistet, intern Sezessionismus möglich	vom Staat nicht mehr gewährleistet	nicht mehr staatlich gewährleistet
Funktions-fähigkeit staatlicher Institutio-nen	**Fähigkeit zur Steuereinzie-hung**	Staatliches Abgaben-Monopol	Staatliches Abgabenmonopol nur partiell/ sektoral durchsetzbar	staatliches Abgabenmo-nopol kaum durchsetzbar; Konkurrenz durch nicht-staatliche Abgabeformen	staatliches Abgabenmo-nopol nicht durchsetzbar
	Verwaltung	funktionie-rend	sektoral oder territorial nicht funktionierend	regional begrenzt funktionierend	nicht funktionierend
Infra-struktur	**Bereitstellung öffentlicher Güter**	gewährleis-tet	teils gewährleistet	nicht gewähr-leistet	nicht gewährleistet
National-bewusst-sein	**Bezugsrah-men des nation-Gedanken**	Nation/ Staat	Nation/Staat, aber auch auf regionale, religiöse oder ethnische Größen bezogen	Fraktionierung der Bevölke-rung durch Zugehörig-keitsgefühl (Religion, Ethnie oder auch Region)	nicht mehr vorhanden

Tabelle 2: Einteilung von Staatlichkeit aus Seidl: 2007

2.1.1. weak states

Troy nennt als Voraussetzung für einen weak state, also einen schwachen Staat, Korruption. Insbesondere die Eliten bereichern sich gerne an ihrem eigenen Staat. Korruption ist eine häufige Begleiterscheinung von Staatszerfall, muss aber nicht zwangsläufig den Zerfall eines Staates bedeuten. (Troy 2007: 36)

Schwache Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass das staatliche Gewaltmonopol noch weitgehend existiert, aber Defizite bei der Wohlfahrts- und/oder bei der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion bestehen. In diese Kategorie fallen viele halb-autoritäre und autoritäre Regime, die meist für eine gewisse Stabilität sorgen indem sie elementare Dienstleistungen erbringen, aber über eine schwache Legitimationsbasis verfügen, kaum rechtsstaatliche Strukturen aufweisen und meist auch im Bereich der Wohlfahrt Defizite haben. (Schneckener 2006: 24f)

Eine weitere Voraussetzung für einen schwachen Staat ist das Auseinanderdriften von Staat und Gesellschaft. Staatliche Institutionen können zwar stark ausgeprägt sein, jedoch ihre Beamten dennoch korrupt. Die steigende Korruption von Eliten führt einerseits zu einem Legitimationsverlust, andererseits entsteht eine zunehmende Dysfunktionalität der Institutionen. Eine Separation von Staat und Gesellschaft ist die Folge. Durch den Widerstand gegen staatliches Handeln bilden sich oft informelle Parallelinstitutionen heraus. (Troy 2007: 36)

> „Weak states (broadly, states in crisis) include a broad continuum of states: they may be inherently weak because of geographical, physical, or fundamental economic constraints; or they may be basically strong, but temporarily or situationally weak because of internal antagonisms, management flaws, greed, despotism, or external attacks. Weak states typically harbour ethnic, religious, linguistic, or other intercommunal tensions that have not yet, or not yet thoroughly, become overtly violent." (Rotberg 2004: 4)

Informelle wie auch formelle Institutionen verfallen im schwachen Staat zusehends. Verwaltungsaufgaben, die Erhaltung der Infrastruktur oder die Befassung regionaler Parlamente mit ihrer Provinz werden vernachlässigt. Die Eliten der führenden Institutionen berauben den Staat und durch den Ausschluss bestimmter Gruppen von den Gewinnen regt sich Widerstand. (Büttner 2004: 77f)

Unter weak states fällt ein breites Spektrum an Staaten. Meistens sind es Staaten, die eine interne Krise bewältigen müssen und somit sehr anfällig für Zerfall sind. Dazu gehören jene Staaten, die zwar stark anmuten, aber grundsätzlich schwach sind wie z.B. diktatorische Regime wie Nordkorea. (Troy 2007: 37)

2.1.2. failing states

> „Exzessive Gewalt, Rechtlosigkeit, Raubökonomien, Politik mit vorgehaltener Waffe – diese und vergleichbare Kriterien bestimmen während dieser zweiten Phase des Staatszerfalls die Regeln der politischen, wirtschaftlichen, und gesellschaftlichen Auseinandersetzung.“ (Büttner 2004: 78)

Bei einem versagenden Staat ist das staatliche Gewaltmonopol stark beeinträchtigt, während der Staat in der Wohlfahrts- und/oder in der Legitimitätsfunktion noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit besitzt. Die Regierungen sind nicht mehr in der Lage ihr Territorium und/oder ihre Außengrenzen zu kontrollieren und müssen sich mit privaten Gewaltakteuren auseinandersetzen. Unter diese Kategorie fallen häufig (formal) demokratische Staaten, die mit separatistischen Tendenzen und/oder einem hohen Grad an Kriminalität zu kämpfen haben. Auch autoritäre Regime können als scheiternde Staaten bezeichnet werden: Sie können ebenfalls Teile des Staatsgebietes nicht kontrollieren, dafür aber andere Dienstleistungen erbringen, die zumindest Teilen der Bevölkerung zugute kommen. (Schneckener 2006: 25)

In scheiternden Staaten oder failing states reagiert die Gesellschaft in einer extremen und gewalttätigen Weise auf deren Ausbeutung. Der Übergang zwischen schwachen und scheiternden Staaten ist eben durch diesen Grad an Gewalttaten gekennzeichnet. (Troy 2007: 38)

Schneckener merkt an, dass auch autoritäre oder semi-autoritäre Regime als fragile Staaten bezeichnet werden können, obwohl sie wegen ihres Militärpotenzials als starke Staaten gelten. Diese Staaten verfügen zwar über eine gewisse Stabilität, da sie das Gewaltmonopol ausüben können. Jedoch weisen sie Defizite in der politischen Ordnung oder der staatlichen Dienstleistung auf. Regimestabilität ist also nicht gleichzusetzen mit Staatsstabilität. Das Fortbestehen solcher Regime ist sogar eher eine Gefahr für die Staatlichkeit, da durch autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen die Grundlagen des Staates untergraben werden. (Schneckener 2006: 21)

Ein zerfallender Staat ist geprägt durch Anarchie, Rechtlosigkeit und einer hohen Gewaltrate. Durch den hohen Grad an Gewalt wird der Wunsch nach einem funktionierenden Gewaltmonopol vorherrschend. Dies ermöglicht illegitimen Herrschern wie z.B. Warlords ihr Treiben. (Troy 2007: 38)

Eine Folge von Gewaltoligopolen ist die Entstehung quasi-autonomer Regionen, wie z.B. Somaliland. Während Somalia zerfiel, bildete sich mit Somaliland ein eigenständiger Staat heraus.
Ein weiteres Merkmal zerfallender Staaten ist die steigende Dysfunktionalität von Institutionen, insbesondere der Exekutive.
Die Ursachen für failing states sind meist im wirtschaftlichen Misserfolg begründet, etwa durch ein sinkendes Bruttoinlands- und Sozialprodukt, ein steigendes staatliches Defizit oder steigende Inflation. (Troy 2007: 39)

Im Vergleich zum schwachen Staat sind die Menschen nicht mehr nur dauerhaft unzufrieden mit ihrer Regierung, sondern sie führen einen radikalen Wandel herbei. Die Durchsetzung einer der kämpfenden Gruppe und die Herausbildung eines Gewaltmonopols gewinnt für die Bevölkerung an höchster Priorität. (Büttner 2004: 79)

2.1.3. failed states

> „Failed states are tense, deeply conflicted, dangerous, and contested bitterly by warring factions. In most failed states, government troops battle armed revolts led by one or more rivals." (Rotberg 2004: 5)

Es ist nicht die Intensität der Gewalt, die einen gescheiterten Staat ausmacht, sondern der andauernde Charakter der Gewalt. Außerdem gibt es keinen gescheiterten Staat ohne „disharmonies between communities". (Rotberg 2004: 5)

Gescheiterte Staaten können keine der drei Funktionen – Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität – erfüllen. An die Stelle einer staatlichen tritt eine von nicht-staatlichen Akteuren etablierte Ordnung, die auf Gewalt und Unterdrückung setzt. Einen Sonderfall stellen jene Staaten dar, die in neue Staaten zerfallen sind. Hier hat der Staatszerfall letztlich zur Staatsbildung geführt. (Schneckener 2006: 25)

Gescheiterte Staaten sind meist gekennzeichnet durch innerstaatliche gewaltsame Konflikte und vor allem durch die andauernde Gewalt. Failed states sind also Staaten, die sich im Bürgerkrieg befinden und deren Bevölkerung im Sicherheitsdilemma.
Für jene Autoren, die einen Unterschied zwischen failed und collapsed states machen, ist eine teilweise Übernahme staatlicher Funktionen durch Dritte, wie etwa Warlords

oder Protektoratsregime einer Interventionsmacht, ausschlaggebend für die Trennung der Begriffe. (Troy 2007: 40f)

Staatszerfall ist nicht mit Anarchie gleichzusetzen. Im Unterschied zum failing state haben sich substaatliche Gewaltmonopole konsolidiert. Da Warlords vom Staatsversagen profitieren liegt es nicht in deren Interesse, dass es zum totalen anarchischen Zustand kommt. Solche Gewaltoligopole werden möglich indem zwar staatliche Strukturen zerfallen sind, nicht jedoch gesellschaftliche Gruppen wie Clans oder Ethnien. (Troy 2007: 41)

> „So wie die Gesellschaft zuvor den Staat konstituiert hatte und mit ihm identisch war, konstituiert sie nun neue „Staaten" auf dem vormalig ungeteilten Territorium". (Büttner 2004: 80)

Die Gesellschaft bleibt im zerfallenen Staat funktionsfähig. Trotz des Fehlens eines Kollektiventscheidungsorgans bleibt sie überlebensfähig. Aus den rivalisierenden Gruppen bilden sich Gewaltoligopole heraus, die sich gleichrangig gegenüber stehen. (Büttner 2004: 80)

Den Unterschied zum failing state macht der Dauerzustand von Gewalt und den Folgen des Staatszerfalls aus. Jedoch kann der Zustand eines failed states durchaus umgekehrt werden, ein zerfallener Staat kann sich also wieder stabilisieren und zu einem failing state werden. (Troy 2007: 42f)

Büttner führt zwei Optionen an, um den Prozess des Staatszerfalls zu beenden. Erstens besteht die Möglichkeit einer externen militärischen Intervention, die andere Möglichkeit ist der endgültige militärische Sieg eines der Warlords und dessen internationale Legitimation. (Büttner 2004: 81)

2.2. Nichterfüllung von Funktionen

Grundsätzlich kann behauptet werden, dass ein failing state folgende drei Funktionen nicht mehr erfüllen kann: (Troy 2007: 31)

- Sicherheit (security)
- Wohlfahrt/Kapazitäten (capacity)
- Legitimität/Rechtstaatlichkeit (legitimacy)

Die Reihung entspricht dem Zerfallsgrad von scheiternden Staaten. Fehlt das Gewaltmonopol dann stellt dies das Worst-Case-Szenario dar und die beiden anderen Funktionen Wohlfahrt und Legitimität können ebenfalls nicht mehr ausgeübt werden. Umgekehrt müssen fehlende Rechtstaatlichkeit und/oder ein mangelhaftes Sozialsystem nicht unbedingt zum Zerfall eines Staates führen. Im Folgenden sollen jene drei „Lücken" (gaps) im Staatsgefüge näher beschrieben werden. (Troy 2007: 33)

2.2.1. security gap

> „Ein zerfallender Staat ist nicht mehr in der Lage ausreichend Sicherheit (in erster Linie durch Polizei und Militär) zum einen nach innen und zum anderen nach außen, durch sichere Grenzen, zu gewährleisten". (Troy 2007: 32)

In einem failing state existiert kein anerkanntes (legitimes) Gewaltmonopol. Das Gewaltmonopol kann aber auch durch den Staat überstrapaziert werden indem die Bevölkerung oder Teile davon unterdrückt werden. (Troy 2007: 32)

Die primäre Funktion eines Staates ist die Bereitstellung von Sicherheit. Dazu zählt Rotberg den Schutz vor äußeren Invasionen und jeglichem Gebietsverlust, innere Bedrohungen, die gegen die nationale Order verstoßen, zu eliminieren, Verstöße gegen die menschliche Sicherheit zu verhindern und es den Bürgern zu ermöglichen, Konflikte mit dem Staat oder dessen Bürgern ohne den Einsatz von Waffen zu lösen. (Rotberg 2004: 3)

Wenn das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr erfüllt werden kann, entstehen gewaltoffene Räume und der Unterschied zwischen politischen Akteuren und organisierter Kriminalität beginnt sich aufzulösen. (Kreisky 2008: 151)

Der Kern dieser Funktion ist die Kontrolle eines Territoriums mittels der Durchsetzung einer staatlichen Verwaltung zur Kontrolle von Ressourcen und dem Vorhandensein einer staatlichen Armee und Polizei um lokale Konflikte zu lösen und private

Gewaltakteure zu entwaffnen. Das Gewaltmonopol darf allerdings nicht missbraucht und zu einer Gefahr für die Bürger oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen werden. (Schneckener 2006: 22)

Ist der Staat nicht in der Lage Sicherheit für die ganze Bevölkerung zu garantieren, entstehen staatsfreie Räume, in denen sich Kriminalität ausbreitet. Anstelle des staatlichen Gewaltmonopols bieten private oder nichtstaatliche Akteure wie Warlords, Strongmen oder private Sicherheitsunternehmen Sicherheitsleistungen an. Sicherheit wird somit zur handelbaren Ware. Die Sicherheitsakteure heben Zölle und Steuern ein und bieten im Gegenzug Schutz vor Übergriffen. (Schubert 2005: 59)

Früher hatte der Staat das exklusive Recht Krieg zu erklären, zu führen und zu beenden, verbindlich für das Staatsvolk und das Staatsgebiet. Kriege wurden nur zwischen Staaten geführt, auf einem definierten Gebiet und von identifizierbaren Kämpfenden, dies gab dem Krieg ein gewisses Maß an Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. (Ruf 2003: 20)

Die „neue“ Kriegsökonomie zeichnet sich durch territoriale Entgrenzung aus, sie ist global und zerstreut. Es wird eine Vielzahl nichtstaatlicher Ressourcen mobilisiert, wie z.B. der Schwarzmarkt, Plünderungen, Auslandshilfe oder humanitäre Hilfe. (Ruf 2003: 35)

Die Gewaltakteure sind überwiegend an der Kontrolle von Ressourcen interessiert. Waffenhandel, Schmuggel, Raub, Erpressung, Ressourcenabbau und Drogenanbau wie auch Handel bauen sich als Schattenwirtschaft in diesen Räumen auf. (Schubert 2005: 59f)

Unter dem Begriff „Bruchzonen der Globalisierung“ ist der Grenzbereich gemeint, in dem global players wie internationale Unternehmen, Entwicklungshelfer oder UNO-Soldaten auf eine lokale Gesellschaft treffen, die bereits Zugang zu den modernen Reproduktionsverhältnissen gefunden hat. In den Bruchzonen entstehen oftmals Gewaltmärkte, auf denen Bürger Sicherheit kaufen können. (Tetzlaff 2009: 172)

2.2.2. capacity gap

> „Im Zentrum dieser Funktion stehen staatliche Dienst- und Transferleistungen und die Mechanismen der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen – beides in der Regel finanziert über Staatseinnahmen (Zölle, Steuern, Gebühren, Abgaben etc.).“ (Schneckener 2006: 22)

Die Wohlfahrtsfunktion umfasst die staatlichen Dienst- und Transferleistungen wie auch die Verteilung wirtschaftlicher Güter. Das Fehlen der notwendigen Ressourcen geht meist mit der ersten Funktion, dem fehlenden Gewaltmonopol einher. Das Gesundheits- und Erziehungssystem zählt beispielsweise zu den staatlichen Leistungen, die nicht mehr bereitgestellt werden können. (Troy 2007: 32)

Andere politische Güter, die typischerweise vom Staat bereitgestellt werden, sind eine ausgebaute Infrastruktur mit Straßen, Häfen, Bahn, etc., ein Kommunikationsnetzwerk, ein Bankensystem, die Ermöglichung von individuellen Handelsmöglichkeiten und dem Aufbau eines Unternehmens sowie Methoden, um die Aufteilung von Ressourcen zu regulieren. (Rotberg 2004: 3)

Probleme zeigen sich in der Wertung der notwendigen Teile der Infrastruktur. Während in europäischen Staaten Telekommunikation und Elektrizität als essenziell erachtet werden, schreiben viele andere Länder diesen Themen keine Notwendigkeit zu, da nicht einmal die primären Bedürfnisse wie eine funktionierende Wasserversorgung gegeben sind. (Seidl 2007: 39)

2.2.3. legitimacy gap

> „Durch den Zerfallsprozess verliert der betroffene Staat an empirischer Legitimität, während seine juristische Staatlichkeit weiterhin Bestand hat.“ (Schubert 2005: 63)

Dieser Bereich umfasst Formen der politischen Partizipation und der Entscheidungsprozeduren, die Stabilität politischer Institutionen und die Qualität des Rechtsstaats, des Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung. (Schneckener 2007: 106)

Sollte die Möglichkeit zu politischer Partizipation oder die Gewährleistung der Rechtstaatlichkeit nicht gegeben sein, dann spricht man von legitimacy gap. Es existiert kein unabhängiges Justizsystem und die politischen Rechte können nicht gewährleistet werden. Auch Stabilität der politischen Institutionen wie der Verwaltung ist nicht gegeben. (Troy 2007: 33)

Wenn der Sicherheitsaspekt von der Exekutive erfolgreich bewerkstelligt wird, stellt sich auch eine Legitimation für die Regierung ein. Die Bürger vergelten ihre Sicherheit mit einer gewissen Akzeptanz gegenüber den staatlichen Institutionen. Wenn jedoch Warlords oder Guerillaführer für Ordnung in ihren Territorien sorgen, entwickeln die Bürger auch gegenüber ihnen eine Loyalitätsbeziehung. (Seidl 2007: 36)

2.3. Ursachen von Staatszerfall

Troy legt Wert auf die Unterscheidung zwischen Ursachen und Symptomen von Staatszerfall. Gemeinhin angenommene Ursachen müssen nicht zwangsläufig zu Staatszerfall führen. Meist sind die Ursachen vielmehr die Voraussetzung dafür, dass es zu den eigentlichen Bedingungen von Staatszerfall kommen kann, die diesen dann auch auslösen. (Troy 2007: 45)

Schubert unterscheidet zwischen endogenen und exogenen Ursachen. Als innerstaatliche Ursachen führt er die Delegitimität staatlicher Herrschaft, die Existenz paralleler Herrschaftsstrukturen und die Vorherrschaft privater Gewalt an. Auf internationaler Ebene nennt er die zurückgegangene Unterstützung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den Wandel des globalen ökonomischen Systems. (Schubert 2005: 52)

Büttner unterscheidet ebenfalls zwischen staatsinternen und –externen Ursachen von Staatszerfall. Als staatsinterne Ursachen führt Büttner beispielsweise geringe soziale Kohäsion oder die Durchsetzung einer Politik, die von der Bevölkerung nicht mitgetragen wird, an. Staatszerfall wird im Grunde von jenen Menschen verursacht, die maßgeblich an der Kommunikation beteiligt sind. Der Zerfall beginnt meist im politischen System und weitet sich auf die anderen Institutionen aus. (Büttner 2004: 38)

Als staatsexterne Ursachen nennt Büttner den Wandel der Struktur des internationalen Staatensystems von der Bi- zur Multipolarität. Die von Staatszerfall betroffenen Staaten liegen an der Peripherie der politischen Welt, sie können also den strukturellen Wandel nicht beeinflussen. (Büttner 2004: 55)

	Strukturfaktoren	Prozessfaktoren	Auslösefaktoren
Internationale/ regionale Ebene	• Grad der Einbindung in die Weltwirtschaft • Instabilität der Region/fragile Staaten im regionalen Umfeld • Einfluss anderer Staaten (Großmacht, frühere Kolonialmacht oder Regionalmacht)	• Bürgerkriege im regionalen Umfeld • Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke • Wirtschaftskrisen in Nachbarstaaten • ökologische Degradierung der Region	• Militärintervention von außen • Auswirkungen externer Finanzkrisen • rapider Preisverfall bei Rohstoffen • Flüchtlingsströme • Zustrom von Waffen • Auswirkungen von Natur- und Dürrekatastrophen
Nationale Ebene	• »ererbte« Strukturen (z.B. koloniale, vorkoloniale oder imperiale Strukturen) • multiethnische Bevölkerungsstruktur • demographische Faktoren (Geburtenrate, Kindersterblichkeit, Anteil an Jugendlichen) • Ressourcenknappheit bzw. strukturelle Ungleichverteilung von Ressourcen • krisenanfällige Rentenökonomie • Einfluss traditioneller Formen der Herrschaft (Clan-Struktur, Rolle von Chiefs, patriarchialische Strukturen) • Erfahrungen aus vorangegangenen Konflikten	• rapide Absenkung des Lebensstandards • politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit • Politisierung ethnischer Differenzen • Zunahme des politischen Extremismus (inklusive Repression) • Unterdrückung oder Diskriminierung bestimmter Gruppen • Zunahme von Korruption und Klientelismus • Privatisierung von Gewalt • gescheiterte bzw. stagnierende Demokratisierung • Zunahme ökologischer Probleme (z.B. Wassermangel)	• rasche machtpolitische Veränderung (Putsch, Umsturz, Rebellion) • massive Unterdrükkung der Opposition (Massaker, Verhaftungen etc.) • rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage (soziale Unruhen, Plünderungen) • Hungersnot, Epidemien • Ausbruch eines Bürgerkrieges
Substaatliche Ebene	• Zentrum-Peripherie-Gegensätze (z.B.Landflucht) • lokale Ungleichheiten • regionale bzw. lokale Identitäten	• wachsende Kriminalität in Städten • Zunahme lokaler Gewaltakteure • ethnischer Separatismus • lokale Machtkämpfe	• lokale Unruhen *(riots)* • lokale bzw. regionale Naturkatastrophen bzw. Ernteausfälle

Tabelle 3: Destabilisierende Faktoren für Staatlichkeit aus Schneckener: 2007

2.3.1. Strukturelle Ursachen

> „Strukturfaktoren […] sind jene Bedingungen, die sich aus den natürlichen Gegebenheiten eines Landes (z.B. der Existenz von Bodenschätzen, den klimatischen Verhältnissen) und langfristig wirksamen politischen, kulturellen oder sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen ergeben (z.B. koloniales Erbe, multiethnische Bevölkerung, demographische Entwicklung, Einfluss von Groß- und Regionalmächten). (Schneckener 2007: 110)

Die demografischen Daten fragiler Staaten zeichnen sich durch eine steigende Urbanisierung und eine überdurchschnittliche Geburtenrate aus. Geografisch bedingt kann von einer Knappheit bestimmter Ressourcen ausgegangen werden. Zum anderen muss auch die fehlerhafte Verteilung bestehender Ressourcen durch den Menschen genannt werden. (Troy 2007: 48)

Eine weitere strukturelle Ursache von Staatszerfall ist das wirtschaftspolitische System der Rentenökonomie. Der Großteil des staatlichen Einkommens setzt sich nicht aus Arbeit und unternehmerischen Aktivitäten zusammen, sondern aus der Kontrolle über profitable Ressourcen wie Öl, Erze oder Diamanten, die an ausländische Konzerne verkauft werden. Jene ausländischen Konzerne leisten Rentenzahlungen an die politisch Mächtigen. Die Rentenökonomie soll zwar für wirtschaftliche Stabilität sorgen, schafft aber tatsächlich enorme Abhängigkeiten und macht die Staaten sensibel für wirtschaftliche Vorkommnisse wie Schocks oder den Preisverfall von Rohstoffmärkten. (Troy 2007: 49)

> „Allgemein kann unter Rente jede Form von Einkommen oder Aneignung von Surplus verstanden werden, die nicht aus eigener produktiver Tätigkeit resultiert, und zwar bezogen auf Individuen, gesellschaftliche Akteure und Staaten.“ (Ruf 2003: 28)

Zu den Haupteinnahmequellen der Rentenökonomie zählen Einkünfte aus dem in der Regel staatlich reglementierten Import-Export-Geschäft, öffentliche und private Entwicklungshilfe und die damit verbundene Entscheidungsgewalt bei der Projektvergabe sowie Rücktransfers von Migranten. (Ruf 2003: 31)

Als brutalste Form des Rent-Seeking gilt der warlordism. Kriegsherren und Soldaten bereichern sich an den letzten Ressourcen der Bevölkerung oder von Abgaben und

Zöllen der Hilfsorganisationen, die der leidenden Zivilbevölkerung helfen wollen. (Ruf 2003: 33)

Die strukturellen Faktoren kennzeichnen sich durch einen spill-over-Effekt auf die weitere Region. Die von Staatszerfall betroffenen Länder sind also auch direkt von anderen fragilen Staaten in ihrem Umfeld betroffen. Konsolidierte Staaten und zerfallende Staaten verbindet meist ein Abhängigkeits- oder Spannungsverhältnis, das auch den Folgen des Kolonialismus zuzuordnen ist. (Troy 2007: 48)

2.3.2. Folgen der Modernisierung und Globalisierung

Die Modernisierungen in den 1960er- und 1970er Jahren führte in den heute von Staatszerfall betroffenen Ländern zu keinen friedlichen Lösungen, sondern eher zu Separatismus und Konflikten. In der Modernisierungsphase neigten fragile Staaten zur Nationalisierung. Die Menschen konzentrieren sich während des Staatszerfallprozesses eher auf die Nation, Ethnie, Religion und Rasse. Sie versprechen sich davon Halt und Identität. (Troy 2007: 49)

> „Kern der Globalisierungsdynamik ist der seit den 1970er Jahren zu beobachtende Bedeutungsverlust des Staates zugunsten supra-, trans- oder subnationaler Akteure, der im Gegensatz zu den Industriestaaten in vielen semimodernen Staaten der Dritten Welt oftmals nicht kompensiert werden konnte.“ (Schubert 2005: 62)

Die Liberalisierung der Finanzmärkte und der Abbau von Gesetzen zur Reglementierung von Transferleistungen hatten zur Folge, dass Investitionen im Ausland erleichtert und eine Gewinntransferierung aus dem Land heraus ermöglicht wurden. Staaten der Dritten Welt konnten weniger vom Wachstum des Welthandels profitieren, da ihnen die Möglichkeit der Finanzstromlenkung entzogen wurde. (Schubert 2005: 62)

Viele trans- und substaatliche Akteure umgehen auch die staatlichen Kontrollinstanzen um die Verbindung zum globalen Markt herzustellen. So entstehen Parallelmärkte, auf denen der grenzüberschreitende Austausch legaler und illegaler Güter stattfindet. (Schubert 2005: 63)

Seidl nennt zwei Argumentationslinien: Einerseits geht man davon aus, dass viele Staaten nicht mehr die nötigen Ordnungskompetenzen besitzen, um den Herausforderungen der Globalisierung entgegentreten zu können. Die Wirtschaftssysteme einzelner Länder sind nicht mehr international wettbewerbsfähig und auf den wirtschaftlichen Abstieg folgt der politische Verfall. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass Staaten durch den fehlenden Zugang zur internationalen wirtschaftlichen und politischen Gemeinschaft scheitern, da deren stabilisierende Kräfte fehlen. (Seidl 2007: 44)

2.3.3. Prozessuale Ursachen

> „Prozessfaktoren (auch „aggravating factors“ oder „accelerators“ genannt) sind jene Bedingungen, die innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens (5-10 Jahre) die Erosion von Staatlichkeit in Gang setzen und vorantreiben. Im Unterschied zu den Strukturfaktoren liegt hier die Betonung stärker auf dem Verhalten der Akteure (insbesondere der Eliten) selbst: Wie reagieren sie auf interne und externe Krisen, wie verarbeiten sie diese?“ (Schneckener 2006: 27f)

Die prozessualen Ursachen von Staatszerfall umfassen Bürgerkriege – sowohl innerhalb eines Staates, als auch im regionalen Umfeld –, transnationale Gewaltnetzwerke, politischer Extremismus, Privatisierung von Gewalt, Korruption sowie die Politisierung kollektiver Identitäten. Unter dem zuletzt genannten Punkt sind kulturelle Ursachen von Staatszerfall gemeint, denen aufgrund der hohen Dichte ethnischer Konflikte ein Sonderstatus innerhalb des Staatszerfallprozesses eingeräumt wird. (Troy 2007: 50)

Fragile Staatlichkeit wird aber auch oftmals mit religiös-ideologischen und/oder ethnisch-kulturellen Klischees in Verbindung gebracht und zu einem Gefahrenbild für die westlichen Staaten stilisiert. Das Beschwören eines „Zusammenstoßes der Kulturen“ (vgl. Huntington 1997) oder das Bezeichnen als Schurkenstaat oder Achse des Bösen sind Anzeichen dafür. (Kreisky 2008: 151)

Bürgerkriege wirken sich negativ auf die wirtschaftliche und infrastrukturelle Lage eines Landes aus und erhöhen den Sicherheitsbedarf der Bürger. Nicht jeder Anti-Regime- oder Sezessionskrieg bedingt einen Staatszerfall. Bestehen diese Konflikte allerdings über längere Zeit, dann lässt sich daraus eine Ursache für Staatszerfall erkennen. (Troy 2007: 50f)

Transnationale Gewaltnetzwerke müssen ihren Ursprung nicht zwangsläufig in einem zerfallenden Staat haben, aber ihre Aktivitäten wirken grenzüberschreitend. Besonders in fragilen Staaten finden Gewaltakteure ein optimales Handlungsgebiet. Ein zunehmender politischer Extremismus und Repression ist vielfach mit der Politisierung kollektiver Identitäten verknüpft. Extreme Positionen werden oftmals zur Bekämpfung politischer oder gesellschaftlicher Gegner benutzt. Die soziale Unzufriedenheit der Bevölkerung wird von den Eliten zu ihren Zwecken genützt. (Troy 2007: 51f)

2.3.4. Trigger factors

> „Auslösefaktoren […] sind jene Ereignisse, die innerhalb weniger Tage oder Wochen einen abrupten Wandel auslösen. […] Darunter fallen etwa Militärinterventionen von außen, Militärputsche und Revolutionen, der Ausbruch eines Bürgerkriegs, massive Unterdrückungsmaßnahmen (wie z.B. Massaker an der Opposition), soziale Unruhen, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme und Hungersnöte. (Schneckener 2007: 111)

Troy kritisiert, dass auf sogenannte trigger factors in der Forschung wenig geachtet wurde. Der Fokus wurde auf die Langzeitursachen gelegt, um effektive Stabilisierungsstrategien für fragile Staaten zu finden. Meist ist es nicht unbedingt der Staat, sondern vielmehr seine Regierung und die Individuen dahinter, die fehlschlagen. Troy fordert daher eine vermehrte Untersuchung von lokalen Akteuren. (Troy 2007: 53)

Besonders große Bedeutung erhalten auslösende Faktoren durch die Dezentralisierung von Macht, insbesondere durch das Nichtfunktionieren zentrumsferner Institutionen. Dort häufen bad elites ihre Macht an. Re-Zentralisation ist also eine Voraussetzung für den Stopp von Staatszerfall. (Troy 2007: 53)

Die Staatskonsolidierung scheitert oftmals daran, dass sich regionale Führer einer Teilbevölkerung dem Machtanspruch der Zentralregierung entziehen und eine Sezession anstreben. (Tetzlaff 2009: 167)

Es sind politische Führer wie Charles Taylor in Liberia, die politische Herrschaft illegitim ausüben. Der Staat wird von ihnen ausgebeutet und es wird mit aller Gewalt

versucht an der Macht zu bleiben. Das Resultat ist die Abwendung der Bevölkerung vom gesamten Staat. (Schubert 2005: 53)

Das politische Amt dient als Beschaffung von Geld zur Sicherung des privaten Renteneinkommens (Rent-Seeking). Der Klientelismus ist eine weitere Ausprägung des Politikstils in zerfallenen Ländern. In informellen Netzwerken werden Dienstleistungen oder Ressourcen vermittelt oder getauscht um politische Unterstützung zu bekommen. Auch politische Ämter werden nach persönlichen Vorlieben vergeben. (Schubert 2005: 54)

2.4. Auswirkungen von Staatszerfall

> „Die Schwäche von Staaten ist […] ein nationales wie ein internationales Problem ersten Ranges." (Fukuyama 2004: 9)

Lambach bezeichnet die regionalen Auswirkungen von Staatszerfall als schwerwiegender als die internationale Wirkung. (Lambach 2007: 32)

Die regionalen Effekte werden noch verstärkt, wenn die Nachbarländer ebenso nahe am Scheitern sind. Diese Staaten haben wenige Kapazitäten um Flüchtlinge aufzunehmen oder Soldaten abzuwehren. (Lambach 2007: 43)

2.4.1. Auswirkungen auf internationaler Ebene

Wünschenswerte internationale Normen wie Stabilität und Vorhersehbarkeit lassen sich durch viele neue Staaten, die dem Staatszerfall nahe sind, schwer erreichen. (Rotberg 2004: 1)

Der 11. September etwa beweist, dass schwache Staaten eine strategische Herausforderung darstellen. Durch den radikalislamischen Terrorismus und den leichten Zugang zu Massenvernichtungswaffen entsteht ein von schwachen Regierungen verursachtes Sicherheitsproblem. (Fukuyama 2004: 9)

> „Fragile Staatlichkeit ist weniger eine Ursache für Terrorismus, sondern vielmehr ein begünstigender Faktor für den Aufbau einer Infrastruktur, die für Terroristen zwingend erforderlich ist, um ihr „Geschäft“ auf Dauer betreiben zu können.“ (Schneckener 2006: 12)

Schwache oder zerfallende Staaten bieten Terroristen Rückzugs- und Ausbildungsräume. Oft werden Terroristen vom Staat geduldet, da gemeinsame Interessen bestehen. Der Rückzug des Staates bringt Raum für verschiedenste Verbrechensformen mit sich. Drogen-, Waffenhandel und Entführungen sind die am häufigsten auftretenden Verbrechen und vor allem der Anbau und Vertrieb von Drogen stellt für die westliche Welt ein Problem dar. (Seidl 2007: 49)

Transnational agierende Akteure vernetzen sich oft mit lokalen, nichtstaatlichen Akteuren, um auf deren Infrastruktur zurückgreifen zu können, wie etwa in Pakistan. Attraktiv für Terroristen sind vor allem jene Länder, die zwar noch über eine ausreichende Infrastruktur verfügen, aber erhebliche Probleme haben, das Land oder Teile davon noch kontrollieren zu können. (Schneckener 2006: 13)

Fukuyama geht davon aus, dass der Staatenaufbau zu einer der wichtigsten Aufgaben der Weltgemeinschaft werden wird, da schwache oder gescheiterte Staaten als Ursache für viele Probleme unserer Zeit, u.a. Armut, Aids, Drogen oder Terrorismus, verantwortlich sind. (Fukuyama 2004: 7)

Allerdings lassen sich Probleme wie ökologische Gefahren, Migrationsbewegungen oder internationale Kriminalität nicht mehr auf einen Staat beschränken; sie sind entweder akteurlos oder die Akteure werden im internationalen System mangels eigener Legitimität nicht anerkannt. (Ruf 2003: 22)

2.4.2. Auswirkungen auf regionaler Ebene

> „Den gravierendsten sicherheitspolitischen Einfluss haben *failing states* auf die direkten Nachbarn. Flüchtlingsströme, Waffenhandel, Schmuggel und ethnische Konflikte können in der jeweiligen Region für Spannungen sorgen.“ (Seidl 2007: 48)

Die Folge bewaffneter Konflikte – Flüchtlingsströme und humanitäre Katastrophen – können ganze Regionen destabilisieren und extreme Armut erzeugen. Schwache oder

scheiternde bzw. gescheiterte Staaten dienen als Transit- und Versorgungsbasen für international organisiertes Verbrechen. (Mützelburg 2007: 288)

> „In diesem Kontext lassen sich zudem Spill-over-Effekte feststellen, wonach – etwa durch massive Flüchtlingsströme, die Proliferation von Klein- und Leichtwaffen oder den Wegfall regulärer Handelsbeziehungen – Erscheinungsformen fragiler Staatlichkeit von einem Land in ein benachbartes exportiert werden und sich parallel stattfindende Prozesse gegenseitig verstärken, so dass letztlich fast alle Staaten in einer Region betroffen sind.“ (Schneckener 2006: 15)

Auch Debiel betont, dass zunächst lokale Konflikte leicht als spill over-Effekt auf Nachbarstaaten übergreifen können und somit die gesamte Subregion erfassen. Durch die Autoritätskrise staatlicher Institutionen entstehen Gewaltmärkte, auf denen Waffen, Rohstoffe, Schutzgelder und Zwangsabgaben als Währungen dienen. (Debiel 2002: 22)

> „Bürgerkriegsökonomien weiten sich dadurch über die Grenzen aus und bilden in der gesamten Subregion ein Netzwerk von Waffenbeschaffung, Söldnerrekrutierung und illegalem Handel mit Drogen, Diamanten, Tropenholz, etc.“ (Debiel 2002: 22)

Lambach teilt die Auswirkungen von Staatszerfall auf regionaler Ebene in drei Kategorien: militärische, soziale und ökonomische Faktoren. (Lambach 2007: 39)

Als militärische Faktoren beschreibt Lambach einerseits unbeabsichtigte, gewaltsame Übergriffe auf Nachbarstaaten, wie z.B. Aufstände an Grenzen oder beschädigte Infrastruktur. Auf der anderen Seite wird von Konfliktparteien in schwachen Staaten die Gewalt absichtlich in Nachbarstaaten getragen. Dies kann beispielsweise in Form von der Errichtung von Militärbasen oder groß angelegten Aufständen passieren. Ebenso ein militärischer Faktor ist die Einmischung von Außen, etwa wenn ausländische Truppen entsandt werden oder inländische Truppen unterstützt werden. (Lambach 2007: 39f)

Meist kann nicht unterschieden werden, ob der Konflikt von außen nach innen oder von innen nach außen getragen wird, aufgrund der hohen Komplexität der Situation. Übergriffe auf Nachbarstaaten sind aber meist kein Zufall: es werden lang bestehende Bündnisse und Feindschaften ausgewählt. (Lambach 2007: 41)

Zu den sozialen Faktoren zählen unter anderem „transnational bonds of solidarity“. (Lambach 2007: 41) Durch den Ausfall von staatlicher Kontrolle entstehen starke soziale und ökonomische transnationale Bündnisse, z.B. um Soldaten zu rekrutieren, Informationen zu teilen, gemeinsam Ressourcen zu erwirtschaften, Konfliktgüter wie Waffen zu verteilen oder Flüchtlingen Zuflucht zu bieten. 90% der Flüchtlinge bleiben in ihrer Heimatregion und erzeugen somit eine große finanzielle Last für ihr Gastgeberland. Flüchtlinge sorgen auch für ökonomische und soziale Konflikte indem sie auf den Arbeitsmarkt drängen und somit das lokale Gehaltslevel senken. (Lambach 2007: 41f)

Nachbarstaaten eines Landes mit internem Konflikt rüsten in der Regel ihre Grenzen auf, so dass sie Ressourcen von Investitionen abzweigen. Externe Investoren könnten sich von der Konfliktregion zurück ziehen, Transaktionskosten steigen wenn die Transport- und Kommunikationsinfrastruktur beschädigt ist. Touristen werden sich ebenfalls von der Region fern halten. Dies sind einige der ökonomischen Faktoren. (Lambach 2007: 42)

3. Staatstheorie

Staaten wurden errichtet um „das Chaos der Welt zu ordnen“. (Kreisky 2008: 149) Der Staat muss souverän sein, also das Monopol auf Gewaltanwendung für sich beanspruchen. Nur souveräne Staaten sind folglich legitimiert Gewalt auszuüben, nichtstaatlichen oder substaatlichen Akteuren wurde die Gewaltausübung abgesprochen. Das europäische Staatenmodell gilt als das normative Maß für politische Normalität. (Kreisky 2008: 149)

Das Modell des westfälischen Staates wird aber nach und nach zurückgedrängt, Gewalt wird entstaatlicht und kommerzialisiert. Private Sicherheits- und/oder Kriegsdienstleistungen bilden sich mehr und mehr wieder heraus. Sicherheit wird exklusiv und steht der Bevölkerung immer seltener als öffentliches Gut zur Verfügung. (Kreisky 2008: 150)

Um im Zuge der Dekolonisation die Freiheit wiederzuerlangen mussten die Staaten einen Nachweis erbringen, dass sie ihr Territorium selbst regieren können. Die

gesellschaftliche Freiheit wurde allerdings an die Bedingung von genau fixierten Staatsgrenzen und die Übernahme der politisch-rechtlichen Form des modernen Staates nach europäischem Vorbild gebunden. (Tetzlaff 2009: 166)

Die Verlierer der Dekolonisation sind jene Völker, die durch Staatsgrenzen getrennt wurden, wie beispielsweise die Somalis in Somalia, Kenia und Äthiopien. Oder auch Nomaden, denen ihre grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verkehrswege mit Abgaben belegt wurden. (Tetzlaff 2009: 167)

Für postkoloniale Staaten, die erst im letzten Jahrhundert ihre Unabhängigkeit erlangten stellte die nationale Souveränität eine politische Herausforderung dar: (Derichs 2009: 152)

> „Vor allem in Ländern, deren territoriale Grenzlinien weitgehend ohne Beachtung ethnischer, kultureller und/oder religiöser Affilitationen der Bevölkerung gezogen worden waren, standen die neuen nationalen Regierungen vor der Aufgabe, aus überaus pluralen und heterogenen Gesellschaften eine kohärente Nation herzustellen.“ (Derichs 2009: 152)

Die postkolonialen Staaten hatten niemals die Möglichkeit gesellschaftliche Verdichtungsprozesse zu durchlaufen wie dies bei den europäischen Staaten der Fall war. Da dies sehr junge Staaten sind hatten sie niemals genug Zeit und Phasen der Sicherheit, in denen sich komplexere Strukturen zwischen Herrschern und Volk herausbilden hätten können. (Tetzlaff 2009: 169f)

Die Einbettung in die Staaten- und Wirtschaftswelt der Moderne brachte die Notwendigkeit mit sich, für internationale Akteure, vor allem für die Vereinten Nationen, politische Ansprechpartner zu haben um mit ihnen völkerrechtlich bindende Verträge zu schließen. (Tetzlaff 2009: 170)

Das Konzept des Staates, das sich in Europa bewährt hat und zudem vernünftig ist, versucht man auch in den postkolonialen Staaten zu adaptieren. Vergessen wird allerdings oft dabei, dass die europäischen Nationalstaaten erst nach drei Jahrhunderten blutiger Kriege ihre kulturelle, sprachliche und religiöse Homogenität erlangten. (Krippendorff 2010: 43)

> „Für die neuen Staaten waren darum „Bürgerkriege“ absehbar und vorprogrammiert –dreißig Jahre lang zusätzlich instrumentalisiert vom sowjetisch-amerikanischen Hahnenkampf im Kalten Krieg. Mehr als andere taten sich da die USA hervor, die heute den Sturm ernten, den sie damals als Wind säten (al-Qaida, Taliban).“ (Krippendorff 2010: 43)

Den jungen Staaten ist es nicht gelungen, einen Nationalstaat zu bilden oder ein übergreifendes Staatsbewusstsein zu stiften. Willkürlich gezogene Staatsgrenzen beinhalten nun ein Staatsvolk, das aus vielfältigen Stämmen und Religionsgemeinschaften besteht. (Krippendorff 2010: 43)

Krippendorff rät dazu, sich von der Rekonstruktion des europäischen Staatenmodells zu lösen und sich auf andere Möglichkeiten, andere kulturell authentische Politikformen zu konzentrieren, in denen Ethnien nicht als minderwertig angesehen werden, sondern als Potenzial eigener Normen und Verfahren ernst genommen werden. (Krippendorff 2010: 45)

3.1. Das Konzept des Staates

> „Die Konzeption des Staates ist dabei eng verbunden mit dem Souveränitätsprinzip, das insbesondere in der kodifizierten Form des Westfälischen Friedens eines der zentralen Ordnungselemente des internationalen Systems darstellt.“ (Schubert 2005: 24)

Die innere Dimension von Souveränität umfasst die Autorität innerhalb des Staatsterritoriums. Der Staat fungiert als letzte Entscheidungs- und höchste Durchsetzungsinstanz. Die äußere Dimension von Souveränität beschreibt die juristische Gleichheit mit allen anderen Staaten. Wenn ein Staat international als souverän anerkannt ist, können in diesem Territorium keine externen Akteure intervenieren. (Schubert 2005: 33)

Der Staat hat sich als universale politische Organisationsform herausgebildet und andere politische Einheiten verdrängt. Staaten konstituieren als maßgebliche Einheit das internationale System. (Schubert 2005: 25)

Die Bedeutung des modernen Staates wird immer mehr verstärkt, da diese Form den dominanten Staaten im internationalen System entspricht. Die von ihnen aufgestellten

Normen orientieren sich am Konzept der eigenen, modernen Staatlichkeit. (Schubert 2005: 26)

Aus soziologischer Sicht ergibt sich Staatlichkeit aus dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und den entstehenden Interaktionen. Staatlichkeit setzt sich aus Macht und Legitimität zusammen. Der Staat benötigt ein festgelegtes Territorium und ein legitimiertes Gewaltmonopol, das ihn von anderen politischen Akteuren abhebt. (Schubert 2005: 28)

Aus funktionalistischer Sicht ist der Staat ein Ordnungsgefüge bestehend aus Institutionen, die für die Verwirklichung allgemeiner Interessen sorgen. Zu diesen Funktionen zählen der Schutz des Staatsgebietes gegen Bedrohungen von Außen und die Friedenssicherung im Inneren, das Bereitstellen von Gemeinschaftsgütern wie ein Gesundheits- und Bildungssystem, die Schaffung ökonomischer Strukturen und eines infrastrukturellen Rahmens. (Schubert 2005: 29f)

Die formal-völkerrechtliche Perspektive definiert den Staat als ein genau gekennzeichnetes Territorium innerhalb dessen Grenzen eine Bevölkerung und eine rechtlich verfasste Herrschaftsordnung existieren. Nur völkerrechtlich anerkannte Staaten dürfen internationale Abkommen abschließen und einen Sitz in internationalen Organisationen innehaben. (Schubert 2005: 30; 32)

Staatlichkeit ist keine homogene Entität, sondern ist in unterschiedlichen Ausprägungen anzutreffen. Es lassen sich drei Typen von Staaten im internationalen System unterscheiden: (Schubert 2005: 34)

Staatstypus / Analyseeinheit	Moderne Staaten	Postmoderne Staaten	Semimoderne Staaten
Soziologische Aspekte	- Hohe gesellschaftliche Kohäsion - Hohe vertikale und horizontale Legitimität - Monopol legitimer Gewaltanwendung	- Diffusion und Dezentralisierung staatlicher Macht / des staatlichen Gewaltmonopols - Diffusion von vertikaler und horizontaler Legitimität	- Geringe gesellschaftliche Kohäsion - Eingeschränkte vertikale und horizontale Legitimität - Eingeschränktes staatliches Gewaltmonopol
Funktionalistische Aspekte	- Effektive administrative und institutionelle Strukturen zur Gewährleistung von Wohlfahrt, Sicherheit und Rechtstaatlichkeit - Hoher Grad an wirtschaftlicher Autarkie	- hoher Grad an institutioneller Kooperation auf inter- und supranationaler Ebene - Übertragung staatlicher Regulationsmöglichkeiten an supranationale und subnationale Einrichtungen - Eigenständigkeitsverlust der nationalen Märkte	- Ineffektive administrative und institutionelle Strukturen - Hohe ökonomische Abhängigkeit vom Weltmarkt
Formal-völkerrechtliche Aspekte	- Vorhandensein von juristischer und empirischer Staatlichkeit	- Diffusion von juristischer und empirischer Staatlichkeit	- Vorhandensein von juristischer Staatlichkeit - Eingeschränkte empirische Staatlichkeit

Tabelle 4: Idealtypen von Staatlichkeit im internationalen System aus Schubert: 2005

3.2. Neopatrimonialismus

> „Neopatrimonialismus stellt dabei eine Mischform von Herrschaft dar, indem die formal vorhandene Unterscheidung zwischen Privatem und Öffentlichem seitens der Herrschaftselite keine Beachtung findet, und die Gesetze und Verfassungen systematisch missachtet werden. (Schubert 2005: 53)

Das Konzept des Neopatrimonialismus ist angelehnt an das Modell des „patrimonialen Staates“ von Max Weber. Günter Roth griff das Modell wieder auf, da er Parallelen zu vielen Entwicklungsländern erkannte, jedoch mit der Ausnahme, dass den heutigen Regimen der Entwicklungsländer die Legitimationsgrundlage nämlich die Tradition fehlt. Neopatrimonialismus ist eine Verknüpfung von traditionellen und modernen Elementen, quasi der Übergang zur Moderne. (Wimmer 2000: 120f)

Debiel versteht unter patrimonialer Herrschaft soziale und ökonomische Austauschbeziehungen zwischen Patron und Klient, die auf Begünstigung und Loyalität zwischen Personen mit ungleicher Ressourcenausstattung beruhen. Durch die Bekleidung öffentlicher Ämter eignet sich der politische Unternehmer Ressourcen an. (Debiel 2002: 27)

Die Elemente bzw. Strukturen neopatrimonialer Systeme können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- **Personal Rule**:
  Die Staatsführung hat einen hoch personalisierten und autokratischen Charakter. Der Herrscher fällt seine Entscheidungen alleine, ohne sich mit jemandem zu beraten. (Wimmer 2000: 126f)

  Die bestehenden staatlichen Institutionen werden unterminiert, befinden sie sich im Aufbau werden sie behindert. Die Politik ist auf persönliche Beziehungen aufgebaut, ein informelles undurchsichtiges Netzwerk. Einschränkungen der Machtbefugnisse werden vom Herrscher nicht akzeptiert. (Wimmer 2000: 128f)

- **Politischer Klientelismus**:
  Der Mitarbeiterstab des Herrschers wird durch seine persönlichen Kriterien auserwählt. Durch verwandtschaftliche Beziehungen erhöhen sich die

Karrierechancen, aber auch die Herkunft aus derselben Region, gemeinsame Schulbildung oder freundschaftliche Beziehungen zwischen zwei Familien spielen eine Rolle. (Wimmer 2000: 131)

Durch Patronagestrukturen wird die ganze Interessensartikulation geprägt, man kann sogar behaupten die politische Partizipation führt über Patronage. (Wimmer 2000: 134)

- **Endemische Korruption**:
  In den westlichen Ländern werden einzelne Personen als Ursache für korruptes Verhalten identifiziert, in neopatrimonialen Systemen schreibt man die Korruption dem politischen System zu. In manchen afrikanischen Staaten wurden die Ämter sogar mit einer Lizenz versehen, die Amtsführung zur Selbstbereicherung nutzen zu dürfen. (Wimmer 2000: 139f)

3.3. Die Institutionen des modernen Staates

„Der moderne Staat übt also politische Herrschaft durch (a) eine legal gesatzte, unpersönliche Form der Herrschaft aus, deren Rechtsbestand (b) prinzipiell kontingent ist, und Macht in (c) institutionellen Formen mit Zuständigkeiten und Grenzen prozessiert und endlich (d) Herrschaft auf einem abgegrenzten Territorium im Extremfall durch das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit abstützt.“ (Rüb 2007: 31)

Wimmer nennt vier grundlegende Institutionen des modernen Staates:

- **Militär und Polizei**:
  Moderne Armeen sind meist spezialisiert auf die Auseinandersetzungen mit Armeen anderer Staaten, sie repräsentieren schließlich die institutionell verankerte äußere Souveränität eines Staates. Die innere Souveränität obliegt der Polizei, sie haben das innerstaatliche Gewaltmonopol inne. (Wimmer 2000: 284f)

- **Steuern und Finanzen**:

  „Moderne Staatlichkeit ist ohne die geldbasierten Infrastrukturen eines leistungsfähigen, aber gerechten Steuersystems sowie geordneter Staatsfinanzen in Gestalt eines Haushaltsplanes nicht möglich.“ (Wimmer 2000: 354)

  Ohne die dauerhafte Beschaffung von Ressourcen ist Politik nicht möglich. Steuern sind die gängigste Form der Finanzierung des modernen Staates. Unter Steuern werden einseitige, regelmäßige Abgaben in einer gesetzlich festgeschriebenen Höhe ohne Erwartungen an eine bestimmte Gegenleistung, verstanden. (Wimmer 2000: 308)

  Mit Finanzen ist die Funktion des Staatshaushaltes gemeint, die Herstellung von Ordnung, Transparenz und Kontrolle für die geldbasierte Infrastruktur des Staates. (Wimmer 2000: 349)

- **Verwaltung**:

  Die Verwaltung ist verfassungsrechtlich eine eigenständige Institution des Staates. Sie besteht aus einem Komplex formaler Organisationen zur Herstellung von verbindlichen Entscheidungen. Die Verwaltung arbeitet nach der Vorlage von verrechtlichten politischen Programmen, auf deren Inhalte und Ziele sie bei der Entstehung nur geringen oder gar keinen Einfluss hat. (Wimmer 2000: 413f)

  Typisch für die Verwaltung ist ihre starke hierarchische Gliederung. (Wimmer 2000: 391)

- **Staatsleitung**:

  Das Schicksal eines Volkes ist in hohem Maße von der Organisation der Staatsleitung abhängig. Die Modernisierung der Staatsorganisation ging entweder von der Initiative einer kompetenten Staatsleitung aus oder hat bis heute nicht stattgefunden. (Wimmer 2000: 416)

  Regierung und Parlament erachtet Wimmer als „Einheit der Staatsleitung“. (Wimmer 2000: 456)

3.4. Der Staat als Akteur im internationalen System

Die internationale Staatengemeinschaft erwartet sich die Erfüllung folgender drei Kriterien für die Anerkennung eines Staates (Tetzlaff 2009: 166):

- ein abgegrenztes Territorium
- eine dazugehörige Bevölkerung
- eine Regierung, die das Gewaltmonopol ausübt

Seit einigen Generationen geht in der Weltpolitik der Trend eher dahin, den Staat zu schwächen. Viele Staaten des 20. Jahrhunderts waren zu mächtig, sie tyrannisierten ihre Bevölkerung und gingen aggressiv gegen ihre Nachbarn vor. Jene, die keine Diktaturen waren, behinderten das Wirtschaftswachstum. Daher stutzte man den Staatssektor zurück und verlagerte Funktionen auf den freien Markt oder in die Zivilgesellschaft. (Fukuyama 2004: 167)

Die internationale Ebene hat ein Durchsetzungsproblem wenn es um die Rechtsordnung eines schwachen Staates geht. Niemand außer den nationalstaatlichen Akteuren verfügt über die Fähigkeit, die Einhaltung von Gesetzen zu erzwingen. Weder die Vereinten Nationen noch die Europäer verfügen über autonome Streitkräfte. Internationale Organisationen, die mit schweren Sicherheitsproblemen befasst sind, sind praktisch gelähmt. (Fukuyama 2004: 163)

Nur Staaten können auf legitime Weise Macht anhäufen und sie auch gezielt ausüben, um im Inneren Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen und international die Weltordnung aufrechtzuerhalten. Es muss also wieder auf den souveränen Nationalstaat zurückgegriffen werden und er muss an Stärke und Effizienz gewinnen. (Fukuyama 2004: 169)

3.5. Die Zukunft des Staates

Van Creveld schreibt dem Rückzug des Staates sowohl positive als auch negative Folgen zu, je nachdem an welchem Ort man sich befindet. Der Bedeutungsverlust nationaler Grenzen, das Voranschreiten der Technik, neue wirtschaftliche

Möglichkeiten und Verkehr sowie Kommunikation eröffnen die Möglichkeit des gegenseitigen Austausches unterschiedlicher Kulturen. (Van Creveld 1999: 463)

An anderen Orten kann der Rückzug des Staates auch negative Folgen haben:

> „Bestenfalls wird der Wiederauftritt des »Marktes« auf Kosten staatlicher Kontrollen und Sozialleistungen eine verringerte Sicherheit und oft genug schwere Krawalle nach sich ziehen. Schlimmstenfalls kann sich das Blatt völlig wenden, und die Menschen finden sich plötzlich in den Händen von Organisationen wieder, die weniger verantwortungsbewusst, dafür autoritärer als die Staaten sind.“ (Van Creveld 1999: 463)

Zur Zukunft des Staates merkt Eppler an, dass der Staat kein Auslaufmodell ist. Er hält ihn für unentbehrlich, ohne sein Gewaltmonopol wäre die Zivilisation des 21. Jahrhunderts nicht lebensfähig. (Eppler 2005: 211)

Die Zukunft liegt aber nicht darin, an den Kompetenzen und Souveränitätsrechten des klassischen Nationalstaates festzuhalten, sondern das, was der Nationalstaat verliert, muss anderswo angesiedelt werden, und zwar da, wo es wirksamer ist. Der Staat sollte sich in größeren, politikfähigeren Zusammenschlüssen, wie etwa der Europäischen Union, zusammentun. Der Staat gibt zwar Rechte auf, wie etwa das Recht Kriege zu führen oder Zölle einzuheben, er muss diese Kompetenzen aber aufgeben um in Folge handlungsfähiger zu werden. Gegen transnationalen Terrorismus, organisierte Kriminalität, gegen die Privatisierung der Gewalt haben Staaten nur eine Chance, wenn sie sich zusammenschließen. (Eppler 2005: 212f)

Benz vertritt die These vom Strukturwandel des Staates. Er geht davon aus, dass der Staat sich durch Veränderung seiner Strukturen stabilisiert. Aus diesem Prozess bildet sich ein neuartiges „staatliches Mehrebenensystem“ heraus. (Benz 2001: 230)

> „Im Prozess der Globalisierung und Internationalisierung kommt es nicht zu dem vielfach prognostizierten Niedergang des Staates. Der moderne Staat bleibt mächtiger und handlungsfähiger, als dies von vielen Beobachtern erwartet worden ist oder behauptet wird.“ (Benz 2001: 285)

Nach wie vor ist der Staat die einzig anerkannte Institution, in der Herrschaft durchgeführt werden kann. Allerdings unterliegt der Staat einem deutlichen Veränderungsprozess. Er muss seine institutionellen Strukturen an die zunehmend

internationalen aber auch regional differenzierten Gegebenheiten anpassen. Formen von transnationaler oder internationaler Organisation von Herrschaft bilden sich heraus - eine neue Form der Mehrebenenstaatlichkeit. (Benz 2001: 285)

> „Trotz Globalisierung und der wachsenden Bedeutung nichtstaatlicher Akteure ist der Staat nach wie vor das zentrale, wenn auch nicht einzige Ordnungsmodell." (Schneckener 2006: 12)

Es ist schwer vorstellbar, dass sich die Gesellschaft ohne einen staatlichen Rahmen entwickeln kann. Ohne das staatliche Gewaltmonopol besteht die Gefahr eines dauerhaften Bürgerkriegs. Selbst jene, die die Auflösung eines Staates propagieren, wie z.B. Rebellen, tun dies nicht, weil sie die Idee des Staates grundsätzlich ablehnen, sondern weil sie die Gründung eines neuen, eigenen Staates anstreben. (Schneckener 2006: 12)

4. Lösungsansätze

Ein erster Schritt zum Wiederaufbau muss mit einem andauernden Waffenstillstand einhergehen. Um den Waffenstillstand aufrechtzuerhalten müssen Auseinandersetzungen unterbunden und die Angst den Kontrahenten genommen werden. In einem nächsten Schritt sollten die Kämpfenden entwaffnet und demobilisiert werden. (Rotberg 2004: 32)

Wenn eine grundlegende Sicherheit wiederhergestellt ist, müssen drei Ziele parallel umgesetzt werden: die Wirtschaft ankurbeln, Rechtstaatlichkeit einführen und die Zivilgesellschaft einbeziehen. (Rotberg 2004: 33)

Wirtschaftliche Initiativen beinhalten die Einführung finanzieller und steuerrechtlicher Stabilität, die Kontrolle des Geldbestandes, das Bezahlen von Staatsdienern und Polizisten und den Bürgern Arbeit zu verschaffen. Gleichzeitig sollten auf der rechstaatlichen Ebene folgende Maßnahmen gesetzt werden: der Aufbau von funktionierenden Gerichtshöfen, der Aufbau von Infrastruktur wie Straßen- und Telefonnetzwerk, das Einführen oder der Wiederaufbau einer Zentralbank und der Aufbau eines Gesundheits- und Bildungssystems. Parallel dazu müssen Polizisten, Richter, Bürokraten und Parlamentarier geschult werden, eine Verfassung muss

formuliert werden und Wahlen müssen gut vorbereitet werden um die Mitglieder des Parlaments festzulegen. (Rotberg 2004: 33)

Fragile Staaten sind oft erstaunlich stabil. Die Defizite an Staatlichkeit haben über Jahrzehnte Bestand und verschärfen sich sogar von Zeit zu Zeit, ohne dass es jedoch zum Zusammenbruch aller Funktionen kommt. Nicht alles was fragil ist, zerfällt auch. Die herrschenden Eliten haben mehrere Strategien entwickelt um ihren Staat stabil zu halten. Die Schwierigkeit dabei ist zu erkennen, welche Stabilisatoren für künftige Reformen zur Stärkung von Staatlichkeit taugen: (Schneckener 2006: 30f)

- bewusster Einsatz von Patronage- und Klientelpolitik: Der Zugang zu Ressourcen und Ämtern bleibt der eigenen Klientel vorbehalten um Gefolgschaft zu organisieren und abzusichern.
- punktuelle Einbeziehung von Oppositionskräften in die Herrschaftsstrukturen
- Entwicklung von informellen oder formellen Konzepten der Machtteilung
- Mobilisierung von traditionellen Strukturen (z.B. Verwandtschaftsbeziehungen) und von informellen Formen der Selbstorganisation (z.B. Netzwerke) um elementare Funktionen aufrechtzuerhalten
- Anwendung repressiver Mittel um oppositionelle Kräfte zu unterdrücken, zumeist ist dies mit einem entsprechenden Sicherheitsapparat verknüpft und/oder einer starken Stellung der Armee
- Einleiten von Reformen in bestimmten Bereichen, um Interessensgruppen zufrieden zu stellen, ohne eine tiefgreifende Modernisierung in Angriff zu nehmen
- Optimierung von externen Zuflüssen und die Abschöpfung politischer Renten

Ex-Kombattanten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene müssen wieder in die Gesellschaft integriert werden. Die Unterscheidung zwischen Opfern und Tätern kann allerdings schwer fallen, weil Menschenrechtsverletzungen von nahezu allen Seiten begangen wurden. (Debiel 2002: 31)

Die lokalen Akteure müssen eingeordnet werden in Change Agents, Status-quo-Kräfte und Störer und die Kräftekonstellationen müssen beurteilt werden. Change Agents sind gesellschaftliche Kräfte, die auf Wandel setzen. Sie wollen, dass sich die Zustände

ändern und sind für die Reformierung staatlicher Strukturen. Status-quo-Kräfte sind Akteure, die Veränderungen skeptisch gegenüberstehen. Sie profitieren von der aktuellen Situation und fürchten einen Machtverlust. Andere Status-quo-Kräfte fürchten bei konkreten Reformen eine Destabilisierung des Landes. Störer sind jene Akteure, die Reformen zur Stärkung der Staatlichkeit stören oder sabotieren um den Prozess zu verzögern oder abzubrechen. (Schneckener 2006: 31f)

Die Identifizierung der Akteure gestaltet sich nicht einfach: Die Akteure verhalten sich je nach Funktionsbereich unterschiedlich. In einem Bereich setzen sie sich für Wandel ein, in einem anderen treten sie als Status-quo-Kraft oder gar als Störer auf. Besonders Vertreter der Exekutive sind darin geübt, nach außen als Reformer aufzutreten und nach innen den Wandel zu blockieren. Nicht jeder Change-Agent ist ein sinnvoller Partner für eine Zusammenarbeit, z.B. wenn dieser zu rasche und radikale Reformen fordert und/oder politisch isoliert agiert. (Schneckener 2006: 33)

Es werden drei Interventionsmodelle unterschieden (Ehrhart 2004: 54):

- Das *Strongman-Modell*: Diese Strategie setzt auf eine stark autoritäre Führung; entweder wird eine bestehende Führung unterstützt oder sie wird von externen Akteuren eingesetzt. Der Ansatz ist zwar ethisch zu hinterfragen, jedoch vergleichsweise kostengünstig – vorausgesetzt die Langzeitkosten werden ausgeblendet.

- Das *Standardmodell*: Dieses Modell wird heute bevorzugt und baut auf einer komplexen Friedensoperation auf: von einer rechtstaatlichen Verfassung, über Wahlen, Finanzhilfen, wirtschaftlichem Wiederaufbau, bis hin zu militärischer Absicherung. Der Ansatz ist teuer, aber tiefgreifender und demokratischer. Bislang konnten allerdings keine nennenswerten Erfolge verbucht werden.

- Die *Geordnete Anarchie*: Bei dieser Methode beschränken sich externe Akteure darauf, ein Mindestmaß an Sicherheit zu gewährleisten, die wichtigsten Handelswege abzusichern, die Beziehungen zu den Warlords mit dem Ziel der politischen Einbindung zu institutionalisieren und die Regierung auf eine Mittlerrolle zu beschränken.

> „Während sich Statebuilding primär auf die staatliche Ebene und die politischen Akteure konzentriert, wird unter Nationbuilding oftmals in umfassender Weise die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes verstanden, vor allem die Herausbildung einer wie auch immer verstandenen nationalen Identität.“ (Schneckener 2006: 33f)

Die Prozesse gehören letztlich zusammen: Der Staat gerät in Schwierigkeiten, wenn sich Teile der Bevölkerung nicht mit ihm identifizieren und einen eigenen Staat fordern und/oder die Verteilung von Macht, Ressourcen oder Chancen als ungerecht empfinden. Eine gesellschaftliche Entwicklung ohne staatlichen Rahmen wiederum ist kaum vorstellbar. State-building kann einen Beitrag zum Nation-building leisten und umgekehrt. (Schneckener 2006: 34)

4.1. Nation-building

> „Integration einer Gesellschaft ist lebenswichtig, wenn die politische Klasse eines Landes die Herausforderung von „nation-building“ und „modernization“ (oder „development“) ernst nimmt.“ (Tetzlaff 2009: 168)

Derichs betont, dass eine Theorie des Konzeptes Nation-building nicht zur Gänze ausgereift ist. Es kann allerdings festgestellt werden, dass das Prozedere kontextabhängig ist, es also kein Patentrezept gibt. (Derichs 2009: 150)

Der Verlust der Staatlichkeit ist nicht gleichbedeutend mit dem Verlust der nationalen Identität. Das Beispiel Irak beweist, dass fragile Staatlichkeit und nationale Desintegration dem Selbstverständnis der Iraker nicht zwangsläufig schaden müssen. Für den Aufbau von Staatlichkeit ist es jedoch förderlich eine identitätsstiftende nationale Integration voranzutreiben. (Derichs 2009: 151)

Eine gemeinsame Identität begünstigt bzw. legitimiert staatliche Macht. Menschen ethnisch, sozial und politisch zu integrieren, also eine gesellschaftliche Einheit zu schaffen, beschreibt den Begriff Nation-building. Es geht dabei um die Weckung eines Gemeinschaftsgefühls. (Bürger 2007: 15)

Um staatliche Stabilität herzustellen bedarf es der Gründung von Institutionen und ebenso der Einführung gemeinsamer Werte und Normen. Staat und seine Bevölkerung wachsen durch politische, soziale und ökonomische Entwicklung zusammen. Es

entsteht ein Wir-Gefühl, das sich durch die Abgrenzung von anderen, fremden Kulturen definiert. (Bürger 2007: 15)

Es lassen sich zwei Auffassungen über die Gründung eines Nationalstaates unterscheiden: Zum Einen die politisch-subjektive Nation, die auf geteilten Werten basiert und dem Willen, gemeinsam unter einer bestimmten staatlichen Ordnung leben zu wollen. Zum Anderen die kulturell-objektive Nation, die auf kulturellen Merkmalen wie gemeinsamer Sprache oder Geschichte gründet. (Bürger 2007: 16)

Eine Nation kann laut Derichs aber ebenso ohne staatliche Strukturen funktionieren. Eine Nation ohne Staat wie z.B. jene der Palästinenser funktioniert zwar nicht als Nationalstaat, sondern vielmehr als eine ethnisch-kulturelle Identität einer Bevölkerungsgruppe in einem übergeordneten Nationalstaat. (Derichs 2009: 152)

Der Begriff „Nationalstaat“ suggeriert zwar, dass der Staat stets mit einer Nation existiert, doch dem ist nicht so. Allerdings bestätigen empirische Erfahrungen, dass jene Nationalstaaten, in denen die nationale Integration auf eine umfassende Identifikation der Bevölkerung mit Nation und Staat zurückgreifen können, weniger anfällig für Staatszerfallsprozesse sind. Idealerweise gehen jedoch Staats- und Nationenbildung Hand in Hand und überlappen sich. (Derichs 2009: 152)

4.2. State-building

> „Die Errichtung oder der Aufbau staatlicher Institutionen – z.B. eine allgemein respektierte Verfassung, verlässliche rechtsstaatliche Einrichtungen, effektive Bürokratie usw. – und die Sicherstellung oder Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols stellen wichtige Pfeiler für die Herstellung und Aufrechterhaltung von Staatlichkeit dar.“ (Derichs 2009: 151)

Um große institutionelle Reformen zu schaffen bedarf es meist einer Krise, entweder einer externen wie Krieg oder Druck vom Ausland oder einen internen wie einer Revolution oder einem wirtschaftlichen Zusammenbruch. (Fukuyama 2004: 52)

Schneckener geht davon aus, dass State-building leichter als Nation-building durch externe Interventionen beeinflusst werden kann. State-building von außen muss an zwei Punkten ansetzen: Einerseits muss die Bereitschaft lokaler Akteure gefördert werden,

sich am politischen Prozess konstruktiv und kooperativ zu beteiligen und andererseits müssen ihre Fähigkeiten verbessert werden, um die notwendigen Maßnahmen zur Stärkung von Staatlichkeit auch durchführen zu können. (Schneckener 2006: 34)

Schneckener unterscheidet drei Stufen von State-building: (Schneckener 2006: 34f)

- Stufe 1: Stabilisierung staatlicher Strukturen: Lokale Eliten werden dabei unterstützt, Missstände zu beseitigen und Erosionsprozesse zu stoppen.
- Stufe 2: Reform staatlicher Strukturen: Existierende staatliche Strukturen und Institutionen werden transformiert und ausgestaltet.
- Stufe 3: (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen: Diese Variante strebt den Aufbau staatlicher Strukturen und Institutionen an, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden haben.

Stabilisierung	▸ Stabilisierung und Stärkung bestehender Institutionen und Strukturen, Regimewandel nicht erforderlich ▸ Wirtschafts- und Finanzhilfen, Förderung lokaler Kapazitäten, Stärkung des Sicherheitsapparats (z.B. Polizei, Grenztruppen) und der Strafverfolgung, Förderung von MR-Standards, Antikorruptions-maßnahmen, Förderung politischer Partizipation etc. *Beispiel*: EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Staaten Südosteuropas
Reform	▸ Reform, Transformation und Ausgestaltung existierender staatlicher Strukturen und Institutionen, Regimewandel mittelfristig möglich ▸ Reform des Sicherheitssektors, Polizeireform, Verfassungsreform, Wahlrechtsreform, Förderung der Demokratisierung, Verbesserung der MR-Lage, makro-ökonomische Reformen etc. *Beispiel*: Ohrid-Friedensabkommen in Mazedonien (2001)
(Wieder-)Aufbau	▸ Aufbau und Gründung staatlicher Strukturen und Institutionen, die zuvor nicht oder nicht in dieser Form bestanden; Regimewandel ist hier die Regel und zumeist eine notwendige Bedingung ▸ Etablierung von Polizei- und Streitkräften, Aufbau des Justiz- und Gerichtswesens, von politischen und administrativen Strukturen, Förderung der Zivilgesellschaft, Schaffung unabhängiger Medien etc. *Beispiel*: Internationale Aktivitäten im Kosovo (seit 1999) und Bosnien (seit 1996)

Tabelle 5: Stufen von State-building aus Schneckener: 2006

Hinsichtlich der Funktionen des Staates können folgende Maßnahmen externer Kräfte genannt werden: (Schneckener 2006: 36)

- **Sicherheitsfunktion**: Reform des Sicherheitssektors; Aufbau bzw. Reform von Polizei und Militär, Bekämpfung von nichtstaatlichen Gewaltakteuren und organisierter Kriminalität, Sicherung der Außengrenzen, Kontrolle von Waffen, Entsendung internationaler Polizeikräfte oder Stationierung internationaler Friedenstruppen, etc.
- **Wohlfahrtsfunktion**: Gewährung von Finanzhilfen und Krediten, Aufbau einer Steuer- und Zollverwaltung, Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung durch z.B. Landreformen, Investitionen in Bildung und Gesundheit, Aufbau bzw. Wiederaufbau von Infrastruktur, Grundversorgung der Bevölkerung, effizientere Nutzung von Ressourcen, etc.
- **Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion**: Reformen der Verfassung, Verwaltung und des Wahlrechts, Förderung von Mehrparteiensystemen, Antikorruptionsprogramme, Organisation und Beobachtung von Wahlen, Aufbau bzw. Reform des Justizwesens, Förderung der Menschenrechte, Maßnahmen zur Dezentralisierung, Stärkung kommunaler Strukturen, stärke Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, etc.

Im Fall fragiler Staatlichkeit konzentrieren sich die Interventionen meist auf politischen Dialog, Hilfe & Unterstützung, Mediation & Facilitation sowie auf Monitoring & Kontrolle. Manchmal können auch Sanktionen notwendig sein. Im Fall versagender oder gescheiterter Staatlichkeit bedarf es meist einer direkten Implementierung bestimmter Maßnahmen durch externe Akteure, manchmal auch einer Übergangsverwaltung. Militärische Interventionen beschränken sich meist auf gescheiterte Staaten, in manchen Fällen werden internationale Truppen früher entsandt um die Situation vor Ort zu stabilisieren. (Schneckener 2006: 38)

Politischer Dialog	▸ Bi- und multilaterale Beziehungen auf Regierungsebene bzw. zwischen der Geber- und Empfängerseite im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit ▸ thematischer Dialog (z.B. Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, *good governance*); partnerschaftlicher Ansatz
Hilfe & Unterstützung	▸ Finanzierung und Unterstützung von Maßnahmen, die allerdings formal auf lokaler Ebene beschlossen und umgesetzt werden, zumeist an Konditionen gebunden ▸ Entwicklungs-, Wirtschafts- und Finanzhilfen, Kredite, Entschuldungsprogramme, Wiederaufbauhilfen durch internationale und bilaterale Geber, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für lokale Akteure
Mediation & Facilitation	▸ Vermittlungsbemühungen von dritter Seite, um Konflikte politisch zu lösen bzw. Reformprozesse voranzubringen ▸ „Stille Diplomatie", „gute Dienste", Einbringung von Kompromissvorschlägen, Vorschläge für Gesetzesentwürfe, Einrichtung von Ombudsstellen bzw. Clearing Houses
Monitoring & Kontrolle	▸ Beobachtung, Kontrolle und Bewertung von Politiken durch internationale Akteure ▸ Wahlbeobachtung, Menschenrechts-Monitoring, Demobilisierung und Entwaffnung
Sanktionen	▸ politische und ökonomische Sanktionen, zumeist multilateral ▸ Einfrieren von Wirtschafts- und Entwicklungshilfen, Rohstoffembargo, Waffenembargo, gezielte Sanktionen gegen politische Führung bzw. Einzelpersonen
Implementierung	▸ Umsetzung von Maßnahmen durch einen externen Akteur, zumeist durch eine internationale Organisation, durch eine spezielle Agentur oder durch beauftragte internationale NGOs. ▸ Wiederaufbaumaßnahmen, Durchführung von Infrastrukturprojekten, Ausbildung von Verwaltungspersonal
Übergangsverwaltung	▸ „internationale Protektorate", De-facto-Regierung eines Staatsgebiets oder von Teilen eines Staates durch internationale Administratoren ▸ Einsatz einer internationalen Polizei, gemischt international-nationale Institutionen (z.B. Gerichte), UN-/EU-Administrator
Militärische Intervention	▸ militärische Operation, um Staatszerfallsprozesse zu stoppen und/oder Bürgerkriege zu beenden ▸ „robustes" Peace-keeping, Kampfeinsätze (Peace-enforcement), Einsätze von Spezialkräften

Tabelle 6: Ansätze von Interventionen aus Schneckener: 2006

Bürger beschreibt folgende Dimensionen von State-building: die Schaffung leistungsfähiger Institutionen und eines wirksamen Verwaltungsapparates, die Mobilisierung öffentlicher Ressourcen in Form von Steuern und Arbeitskraft wie auch die Errichtung eines durchsetzungsfähigen Polizei- und Rechtssystems. (Bürger 2007: 14f)

Um die Justiz von außen zu reformieren sind folgende Strategien möglich: ein kritischer Politikdialog, um der Justiz die Kontrolle des Gewaltmonopols zu überlassen; Unterstützung für die Dezentralisierung der Justiz; Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen bei Richtern, Staatsanwälten, Verteidigern und Justizbeamten; Verfahren zur Sicherstellung, dass Spitzenposten in der Justiz nach Qualität der Bewerber und nicht nach politischer Loyalität besetzt werden; die Stärkung von Medien und Menschenrechtsorganisationen als vierte Gewalt im Staat. (Debiel 2002: 37)

Die staatlichen Institutionen müssen im administrativen Sinn als Ganzes richtig zusammenarbeiten und diese müssen auch von der Gesellschaft als legitim betrachtet werden. Transparenz und Effizienz sind die Eckpfeiler guter staatlicher Institutionen. (Fukuyama 2004: 44f)

In multiethnischen Staaten muss auf die Frage der Machtteilung geachtet werden. Um Mehrheiten-Minderheiten-Konflikte nachhaltig zu befrieden, müssen Organisation und Verteilung der politischen Macht neu gestaltet werden. (Debiel 2002: 41)

Komponente	Bereich	Transferierbarkeit
Organisationsaufbau und -management	Management, öffentliche Verwaltung, Wirtschaft	Hoch
Institutioneller Aufbau	Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft	Mittel
Legitimitätsbasis	Politikwissenschaft	Mittel bis niedrig
Soziale und kulturelle Faktoren	Soziologie, Anthropologie	Niedrig

Tabelle 7: Komponenten institutioneller Kapazität aus Fukuyama: 2004

Der Großteil des transferierbaren Wissens hängt mit der ersten Komponente „Organisationsaufbau und –management“, also öffentlicher Verwaltung und dem Aufbau und Management einzelner Organisationen, zusammen. Auch die zweite und

dritte Komponente beinhaltet transferierbares Wissen, über den institutionellen Aufbau auf der Systemebene und den Aufbau überlebensfähiger demokratischer politischer Systeme. (Fukuyama 2004: 51f)

Die vierte Komponente, Normen und kulturelle Werte, kann von der öffentlichen Politik nur marginal manipuliert werden. Diese bilden sich durch Erziehung, Vorbilder und der Interaktion mit anderen Gesellschaften heraus und verändern sich auch im Lauf der Zeit. (Fukuyama 2004: 53)

State-building führt nicht zwingend zu mehr Stabilität, zumindest nicht kurz- und mittelfristig. Gerade bei schwachen oder versagenden Staaten kann genau das Gegenteil erzielt werden, da manchmal bestimmte Mechanismen, Strukturen oder Institutionen aufgegeben werden müssen, die teilweise noch für Stabilität gesorgt haben. (Schneckener 2006: 34)

4.3. Elemente für erfolgreiches State- und Nation-building

- **Penetration und Legitimität**

In der Phase der Penetration geht es primär darum, das Gewaltmonopol durchzusetzen. Über verschiedene Anreize muss das Vertrauen der Bevölkerung gewonnen werden. Der Staat erlangt dann Legitimität, wenn in der Bevölkerung Konsens über die vorrangigen nationalen Ziele herrscht und der Staat für das Gemeinwohl sorgt. Zum einen geht es also um die Ausarbeitung einer Verfassung. (Bürger 2007: 17)

Wenn die Sicherheit gewährleistet werden kann, muss die soziale und politische Entwicklung vorangetrieben werden. Dazu bedarf es wirtschaftlichen Wachstums. Der Staat muss in der Lage sein, seinen Bürgern öffentliche Güter wie innere und äußere Sicherheit, Schulbildung und Gesundheit bereitzustellen, letztlich Wohlstand zu sichern. (Bürger 2007: 17f)

- **Identität**

Um als Regierung erfolgreich zu sein, benötigt es neben einer effizienten Verwaltung auch loyale Bürger, die ihren Führungsanspruch anerkennen. Die Menschen sollten sich idealer Weise emotional an ihren Staat gebunden fühlen und mit ihm kooperieren. (Bürger 2007: 18)

Um dies zu erreichen wird die Bevölkerung mit Hilfe eines symbolischen Bezugssystems an die politische Gemeinschaft gebunden. Dazu werden politische Symbole wie etwa die Einführung eines Nationalfeiertages und einer Flagge, die Benennung einer Hauptstadt und die Etablierung institutionalisierter Riten wie Mythen, Gedenkstätten und Hymnen eingesetzt. (Bürger 2007: 19)

Um all dies zu erreichen, ein einheitliches Bild zu vermitteln, sind im Kommunikationszeitalter Massenmedien wie Radio, Fernsehen und Presse von Vorteil. Alle empfangen gleichzeitig dieselben Informationen und werden damit zu einer neuen Einheit zusammengeschlossen. Dies setzt allerdings Verkehrs- und Kommunikationswege, einen hohen Alphabetisierungsgrad und eine von allen verstandene Sprache voraus. (Bürger 2007: 19)

- **Integration, Partizipation und Distribution**

Menschen, unabhängig ihrer religiösen, kulturellen, ethnischen und sprachlichen Unterschiede, müssen mit den gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet und vor Unterdrückung geschützt werden. In dieser Phase geht es um die politische Inklusion. Politische Teilhabe muss für alle möglich sein und die Bevölkerung soll fair repräsentiert werden. Ein unabhängiges Justizwesen muss geschaffen werden, um die Regierung zu kontrollieren und die Einhaltung der Menschenrechte für jeden Einzelnen zu garantieren. (Bürger 2007: 20f)

Bürger müssen nicht nur politisch sondern auch sozial inkludiert werden. Die Einhebung und Verteilung öffentlicher Ressourcen muss gleichberechtigt sein. Entscheidungen in den Bereichen Besteuerung, Einkommensverteilung und Sozial- und Altersversorgung sind möglichst effizient zu treffen. Außerdem sollten für alle

Bevölkerungsgruppen gleiche Zugangschancen zum Bildungswesen gelten. (Bürger 2007: 21)

4.4. Die Rolle externer Akteure

Schneckener beschreibt vier Handlungsmuster, wie die internationale Gemeinschaft mit fragiler Staatlichkeit umgeht: (Scheckener 2005: 29f)

- *Nicht-Engagement* bzw. *bewusste Passivität*: Diese Form ist immer noch weit verbreitet. Krisenhafte Entwicklungen, die Staatszerfall begünstigen und vorantreiben werden einfach ignoriert. Sei es, dass die Krise unterschätzt wird, der betroffene Staat nicht im Mittelpunkt der internationalen Öffentlichkeit steht oder die externen Akteure unschlüssig sind, ob überhaupt etwas und was getan werden sollte. Auch eine vorangehende, misslungene Intervention kann zu Nicht-Engagement führen.
- Ausüben von *Einfluss und Druck* auf lokale Akteure: Dieses Handlungsmuster wird angewandt, um den Prozess des Staatszerfalls zu stoppen indem man versucht, Einfluss auf lokale Akteure zu nehmen. Dies kann durch politischen Dialog, reguläre Entwicklungszusammenarbeit, besondere Vermittlungs- und Verhandlungsmissionen oder durch Monitoring (z.B. Entsendung von Beobachtern und Beratern) erfolgen. An externe Hilfe können Bedingungen geknüpft werden, die so als Druckmittel wirken. Derartige Maßnahmen werden nur dann ergriffen, wenn sich das Land nicht vollständig abschottet.
- *Androhung* und *Einsatz von Zwangmitteln*: Die Androhung diplomatischer, wirtschaftlicher oder militärischer Sanktionen dient dazu, den Willen lokaler Akteure zu brechen. In letzter Konsequenz beschließt die internationale Gemeinschaft den Einsatz militärischer Mittel - von Flugverbotszonen, über den begrenzten Einsatz von Spezialkräften, bis hin zu einem umfassenden Militäreinsatz.
- *(Zweitweise) Übernahme staatlicher Aufgaben*: Dies geschieht in Form von Protektoraten oder protektoratsähnlichen Konstruktionen. Internationale Akteure ersetzen mit Militär- und Zivilpersonal die staatlichen Institutionen. Mit Abstand ist dies der ressourcenintensivste und risikoreichste Weg.

Der Staatenaufbau wird begünstigt durch die Intervention von Besatzungsmächten, die viel mehr direkten Einfluss auf ein Land als ein externer Kreditgeber oder eine Hilfsorganisation, haben. (Fukuyama 2004: 60)
Nur der Aufbau staatlicher Institutionen sollte von außen betrieben werden. Die Konstituierung einer Nation im Sinne einer Gemeinschaft liegt jenseits der Möglichkeiten externer Akteure. Die Möglichkeiten externer Einflussnahme sind allerdings in jeder Phase des State-building begrenzt und konfliktbeladen. (Bürger 2007: 24)

Die wichtigsten Akteure im Staatenaufbau sind die Vereinten Nationen und die Europäische Union. Die UN stehen im Zentrum internationaler State-building Anstrengungen, zum einen durch ihr umfassendes Instrumentarium, zum anderen durch ihre jahrelangen Erfahrungen bei peace-keeping, peace-making und peace-building Maßnahmen. Nicht zuletzt verschafft sich die UN Autorität durch den Sicherheitsrat, der allein internationale Legitimität vermitteln kann. (Mützelburg 2007: 289f)

Auch die EU hat Aufgaben der Friedenskonsolidierung und des State-building übernommen, wie z.B. in Bosnien und Herzegowina oder im Sudan. Meist erfolgte dies in enger Zusammenarbeit mit der UN und der NATO. Das Instrumentarium der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umfasst neben militärischen Fähigkeiten auch zivile Mittel, die in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verankert sind. (Mützelburg 2007: 290)

Ball betont als wichtigen Punkt, dass externe Akteure mehr Erfolg haben, wenn sie sich nicht auf bestimmte Organisationsstrukturen und operativen Verfahren versteifen. Viele verschiedene Wege führen zu verantwortlich und transparent handelnden Regierungen, starken Zivilgesellschaften, verantwortungsbewussten Sicherheitskräften und armutsreduzierter Entwicklung. Ziel der Hilfe sollte es sein, Regierungen dazu zu verhelfen, Ergebnisse alleine erreichen zu können und die Zivilgesellschaft an diesem Prozess teilhaben zu lassen. (Ball 2002: 79f)

Es ist mit vielen negativen Reaktionen zu rechnen, wenn externe Akteure in ein Krisengebiet eingreifen. Überraschende Gegenaktionen regionaler Akteure,

Fehlverhalten der eigenen Kräfte, ein plötzlicher Sinneswandel bei Verbündeten – und das alles unter medialer Dauerbeobachtung. (Münkler 2008: 106)

Auf die Frage warum Staaten dennoch intervenieren, nennt Münkler vier Faktoren. Politische und/oder wirtschaftliche Interessen wie z.B. um große Flüchtlingsbewegungen zu verhindern, die eine finanzielle Belastung der Aufnahmeländer darstellen. Zum anderen aus humanitären Gründen; diese Interventionen kommen meist durch gesellschaftlichen Druck zustande. Oder Interventionen des kalkulierten Tauschs: z.B. um politische Beziehungen zweier an der Intervention beteiligter Staaten zu festigen oder um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. (Münkler 2008: 107f)

5. Der gescheiterte Staat Pakistan

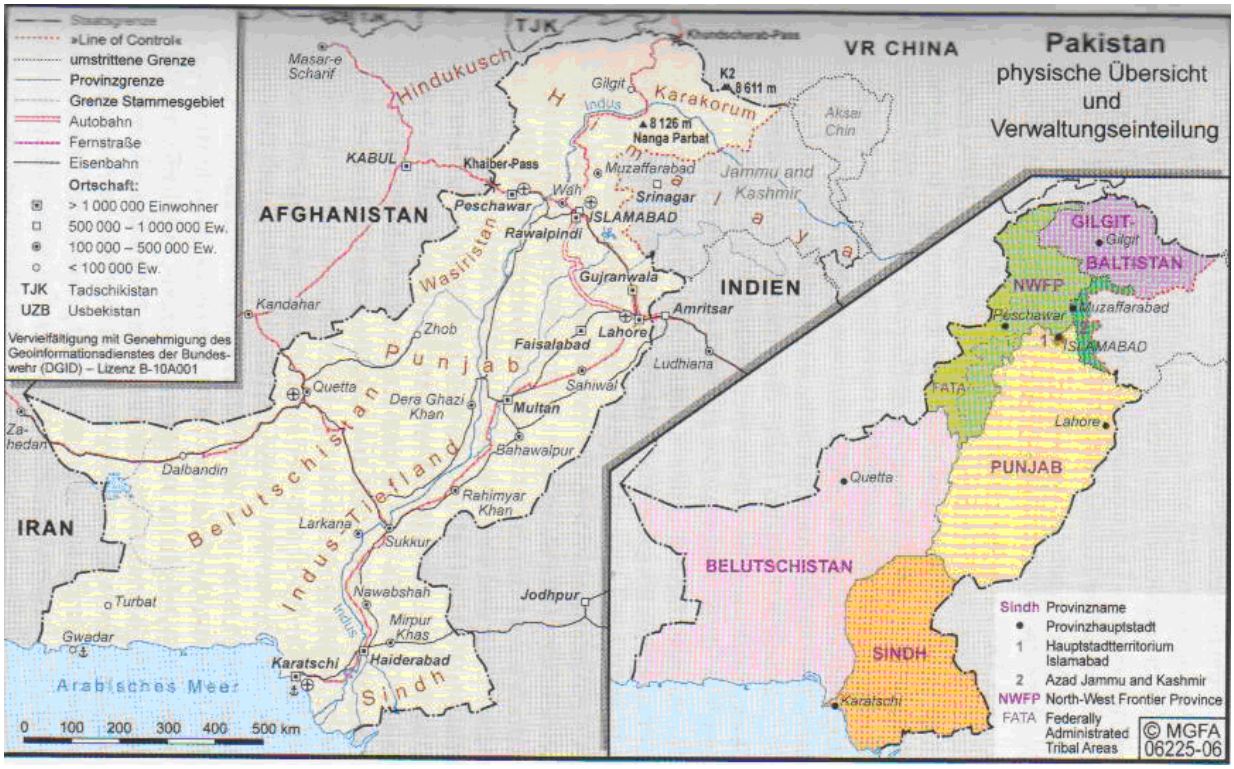

Abbildung 1: Pakistan: physische Übersicht und Verwaltungseinteilung aus Chiari/Schetter: 2010

Hippler nennt Pakistan weder einen schwachen noch einen starken Staat, sondern Pakistan ist eher beides zugleich. Während viele zivile Strukturen nur mit Mühe funktionieren, ist das Militär stark genug, um die Gesellschaft weiterhin direkt oder indirekt zu dominieren. (Hippler 2010: 215f)

Im Ranking des Failed States Index vom Fund for Peace liegt Pakistan auf dem 12. Platz und zählt somit zu der schlechtesten Kategorie „Alert“. Den wichtigsten staatlichen Institutionen werden folgende Eigenschaften zugeschrieben: Die politische Führung ist schwach ausgeprägt, das Militär liegt im Mittelmaß, der Polizeiapparat wird als sehr schwach eingestuft, die Justiz als schwach und die Verwaltung ebenfalls als sehr schwach.[2]

> „Ein chronisches Problem Pakistans besteht in der Deformation und Schwäche großer Teile des Staatsapparates. Schulen, Gesundheitsversorgung, Polizei, Justizwesen und allgemeine staatliche Verwaltung befinden sich – zum Teil aufgrund der allgemeinen Korruption – in einem beklagenswerten Zustand.“ (Hippler 2010: 215)

Die sozialen Indikatoren wurden durch die schweren Überschwemmungen von 2010 beeinflusst. 1600 Menschen kamen ums Leben und 20 Millionen Menschen waren von den Überschwemmungen betroffen. Internationale Hilfsgüter und Nahrungsmittel konnten ihr Ziel nicht erreichen. Im Bereich Hygiene und medizinische Versorgung ist ein Abwärtstrend zu verzeichnen, der das Risiko für die Verbreitung von Krankheiten erhöht. Das Bevölkerungswachstum liegt im Mittelmaß, allerdings ist bei den 176.3 Millionen Menschen in Pakistan ein Überschuss an Jugendlichen zu erkennen. Flüchtlingsströme konnten eingedämmt werden, indem Nachbarstaaten Einwanderungsbeschränkungen vornahmen.[3]

Die Überschwemmungen hatten auch Einfluss auf ökonomische Faktoren, die Ernte wurde größtenteils zerstört. Die Inflation stieg auf 15 Prozent im Jahr 2010. Die Zahl an Menschen, die unter der Armutsgrenze leben wird auf etwa 37 Prozent geschätzt. Das Fehlen von Transparenz hatte eine Konzentration von Vermögen zur Folge.[4]

Im politischen Bereich wird an der Transformation vom 20-jährigen Militärregime Musharrafs zu einer Demokratie unter Präsident Zardari gearbeitet. Musharraf erklärte die Anwendung des Kriegsrechts 2007, Präsident Zardari versucht dies nun aufzuheben. Das Parlament stimmte weitreichenden Reformen der Institutionen zu, mit dem Hauptziel, die Macht des Präsidenten dem Premierminister zu übertragen. Spannungen zwischen Pakistan und Indien bezüglich Kaschmirs förderten Bedenken über einen

[2] http://www.fundforpeace.org/global/?q=states-pakistan
[3] http://www.fundforpeace.org/global/?q=states-pakistan
[4] http://www.fundforpeace.org/global/?q=states-pakistan

Krieg zwischen zwei Atommächten an den Tag. Durch Korruption werden Gelder von wirtschaftlichen und humanitären Hilfsleistungen abgezweigt.[5]

In Pakistan gibt es rund 150 politische Parteien, manche bestehen allerdings nur aus ihrem Gründer und seinen Angehörigen. Zu den Wahlen am 18. Februar 2008 traten deshalb nur 49 Parteien an. Die meisten Parteien orientieren sich eher an Personen als an Programmen. Innerparteiliche Demokratie wird durch das autoritäre Denken der meisten aktiven Politiker verhindert. In einer Partei ist selten Platz für mehr als eine Führungspersönlichkeit, Spaltungen sind an der Tagesordnung. Um gemeinsam politische Ziele zu erreichen werden Bündnisse geschlossen, die jedoch auch nicht von langer Dauer sind. (Scholz 2008: 70)

Die Pakistan Peoples Party (PPP) ist die älteste unter den nicht-religiösen Parteien. Das Parteiprogramm richtet sich immer noch vor allem an die unterprivilegierten Schichten. Unter den religiösen Parteien ist die Jamaat-e-Islami (JI) die älteste und einflussreichste politische Bewegung. (Scholz 2008: 72;79)

Nur wenige Monate nach der Erlangung der Macht, stellen die pakistanischen Bürger Präsident Asif Zardari ein schlechtes Zeugnis aus. Zardari trieb die PML aus der Koalitionsregierung aufgrund der Nicht-Einhaltung von Abkommen und Zusagen. Er war nicht fähig, die wirtschaftliche und bald auch politische Krise in den Griff zu bekommen. Im Oktober 2008 meinten 88 Prozent der Bürger, dass sich Pakistan in die falsche Richtung entwickele. (Hippler 2010: 218)

Pakistan verfügt über formell demokratische Strukturen, aber der Staatsapparat verhält sich oft höchst autoritär. Die Regierungen neigen dazu, die kleineren Provinzen und Minderheiten zu ignorieren oder benachteiligen. Damit werden auch föderale Bestimmungen der Verfassung missachtet. Dies lässt sich vor allem in Belutschistan und in der North-West Frontier Province beobachten. Nationale Integration wurde durch eine straffe Zentralisierung erzwungen. Manchmal wurden z.B. Provinzregierungen einfach abgesetzt, obwohl sie über parlamentarische Mehrheiten verfügten. Dies führt immer wieder zu Widerstand und schwächt schließlich die nationale Integration. (Hippler 2010: 221f)

[5] http://www.fundforpeace.org/global/?q=states-pakistan

Der zentrale Schwachpunkt im pakistanischen Regierungssystem liegt im Charakter seiner zivilen politischen Führungsschicht. Diese ist traditionell durch die ländlichen Eliten der Großgrundbesitzer geprägt, oftmals verknüpft mit den Spitzen der Bürokratie und des Militärs. Mittlerweile dringen langsam städtische, moderne Wirtschaftseliten in Form von Industriellen oder Bankiers ins Machtzentrum vor. Die politischen Parteien sind nicht demokratisch verfasst und tragen keine Impulse aus der Gesellschaft an den Staatsapparat heran. (Hippler 2010: 216)

Eine weitere zentrale Schwäche des politischen Systems liegt am Mangel der Mitbestimmung. Der koloniale Charakter des Staatsapparates blieb im Kern erhalten, nur wurden neue nationale Eliten, in Form der feudalen Großgrundbesitzer, eingesetzt. Die politische Teilhabe der Mittelschicht und der ärmeren Bevölkerung gilt als unerwünscht. Ein Mangel an Mitbestimmung gilt im Übrigen auch für die Oppositionsparteien. (Hippler 2010: 222; 224)

Staatliche Stellen, auch der Militärgeheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI), verschärfen ethnische oder konfessionelle Spannungen, wenn ihnen dies kurzfristig nützlich erscheint. Dies trug oftmals dazu bei, dass Auseinandersetzungen eskalierten. Behörden versuchten wiederholt, Parteien zu behindern, zu spalten oder zu zerschlagen. In diesem Zusammenhang sei auch die taktische Förderung religiöser Extremisten erwähnt. Für dies war nicht nur das Militär verantwortlich, sondern auch die PPP der Familie Bhutto, die afghanische Taliban protegierte. (Hippler 2010: 225)

Die pakistanische Justiz und Rechtsstaatlichkeit sind ebenfalls mangelhaft und schwach. Die Gerichte unter dem Verfassungsgericht sind oft korrupt und arbeiten langsam und unzuverlässig. Dies gilt auch für die Polizei. Selbst demokratische Regierungen neigen dazu, das Recht zu brechen. (Hippler 2010: 226)

Qualitätsverbesserungen konnten im Sicherheitsapparat durch Polizeitraining und einer Professionalisierung erzielt werden. Es gab nahezu keine Übergriffe an Minderheiten während der Überschwemmung. Im Sicherheitsbereich konnten also laut dem Fund for Peace leichte Verbesserungen erzielt werden.[6]

[6] http://www.fundforpeace.org/global/?q=states-pakistan

Das pakistanische Heer und andere bewaffnete Kräfte, deren Personal sich einschließlich paramilitärischer Einheiten auf insgesamt 920.000 Personen beläuft, weisen professionelle Führungsstrukturen und eine gute Ausstattung auf. (Hippler 2010: 215)

Die Armee verkörpert, gestaltet und kontrolliert die hierarchisch ausgerichteten Machtstrukturen im Staatsapparat. Bislang erlebte Pakistan vier Militärdiktaturen, doch auch in den demokratischen Phasen behielt die Armee zumindest indirekt die Kontrolle. Der militäreigene Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) setzt unbequeme Kräfte aus der Zivilgesellschaft unter Druck und spielt oftmals oppositionelle Gruppen gegeneinander aus. Dies kann sogar soweit gehen, dass die Armee mit Hilfe des ISI eine eigene Außenpolitik betreibt, wie etwa im Kaschmirkonflikt als auch in Afghanistan. (Scholz 2008: 52f)

Legitimiert wird die außergewöhnliche politische Stellung des Militärs durch den Dauerkonflikt mit Indien. Die Kriege von 1947/48, 1965 und 1970/71 sowie die Beinahe-Kriege von 1999 und 2002 dienen stets als Beleg einer massiven äußeren Bedrohung, die ein starkes Heer zur Verteidigung erfordert. Das Heer begreift nicht nur die Verteidigung der Landesgrenzen als seine Aufgabe, es greift auch ein wenn aus ihrer Sicht die innere Sicherheit auf dem Spiel steht. Ab 1992 besetzte die Armee jahrelang den ländlichen Sindh und vor allem Karatschi, um der Gewalt Herr zu werden, die den Außenhandel des gesamten Landes lahmzulegen drohte. (Scholz 2008: 53f)

Das Militär hat sein Machtmonopol auch dahingehend genutzt, um zum größten Wirtschafts- und Industriekonglomerat aufzusteigen. Vier Stiftungen, die ursprünglich zur Versorgung der Soldaten gegründet wurden, kontrollieren mittlerweile rund 100 Unternehmen. Dazu zählen Stahl- und Zementwerke, Textilbetriebe, Gasversorger, Ölfirmen, Radio- und TV-Sender, Versicherungen, Banken, etc. Die Armee ist aber auch selbst unternehmerisch tätig, unter anderem gehört ihr das größte staatliche Transportunternehmen Asiens. (Scholz 2008: 55)

Die wachsende Verflechtung von Militär und Privatwirtschaft wird als Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung des Landes dargestellt. Tatsächlich schreiben jedoch fast alle Armeeunternehmen rote Zahlen und beziehen hohe Subventionen aus der

Staatskassa. Die Monopolstellung mancher Militärbetriebe macht der Privatwirtschaft zu schaffen, vor allem in der Transport- und Baubranche. Die Armee kauft außerdem Landbesitz an, als Existenzgrundlage für den Ruhestand der Soldaten. (Scholz 2008: 56f)

Die Existenz von Pakistan ist bedroht von den bürgerkriegsähnlichen Unruhen in paschtunischen Stammesgebieten entlang der afghanischen Grenze, separatistische Tendenzen in der Provinz Belutschistan und neuerdings auch im südlichen Punjab, dem ungelösten Kaschmir-Konflikt sowie der Terrorwelle militanter Islamisten. (Scholz 2010: 61)

Die Struktur der pakistanischen Wirtschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend geändert. Während 1950 die Landwirtschaft noch rund 60 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmachte, lag ihr Anteil 2007 nur noch bei 20 Prozent. Es fand eine grundlegende Umstrukturierung hin zur verarbeitenden Industrie und dem Dienstleistungssektor statt. Zwei Drittel der Bevölkerung sind dennoch direkt oder indirekt von der Landwirtschaft abhängig. (Hippler 2008: 118f)

Der Wirtschaftsaufschwung ließ allerdings die Preise sowohl Grundnahrungsmittel als auch das für das Kochen in den ärmeren Bevölkerungsschichten wichtige Feuerholz oder Kerosin dramatisch ansteigen. Der gestiegene Wohlstand kam vor allem den Mittel- und Oberschichten zugute. Seit 2003 erlebte die pakistanische Ökonomie einen regelrechten Boom, die Kernbereiche der Wirtschaft wurden einschneidend modernisiert (Finanzsektor, Kommunikation) und die Verschuldungssituation wurde wesentlich verbessert. (Hippler 2008: 121f)

5.1. Die Entstehung Pakistans

Pakistan konnte sich nur sehr selten von innen heraus entwickeln, meist wurde es von Einwanderern oder Eroberern von außen geprägt. Vom 11. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts soll die Region des heutigen Pakistans mindestens 70 Invasionen und den Aufstieg und Fall fremder Dynastien erlebt haben. In den letzten viertausend Jahren hat Pakistan immer wieder drei Zustände durchlebt: Entweder wurde Pakistan von Kräften aus dem Westen oder Nordwesten überrannt oder beherrscht wie Afghanistan, Persien

oder Griechenland. Oder Pakistan wurde ein Teil eines größeren Reiches wie im Fall der Maurya-Dynastie oder der Mogul-Herrscher. Oder Pakistan bestand aus kleineren regionalen Staaten, die sich von solcher Vorherrschaft lösen konnten, wie das kurzlebige Reich der Sikhs im Punjab. (Hippler 2008: 23)

Seit dem 13. Jahrhundert beherrschten islamische Eroberer den größten Teil Indiens, aber höchstens ein Viertel der Bevölkerung wandte sich dem islamischen Glauben zu. Der Hinduismus hat viele Ausdrucksformen, es gibt keine „Kirche“ oder eine Gemeindeorganisationen, noch einen „Priester“. Die islamischen Eroberer fanden also nirgends ein hinduistisches Zentrum, das sie zerstören konnten. Die islamische Herrschaft veränderte die Struktur Indiens: Zuvor war der Hinduismus überwiegend in den Städten verbreitet, jetzt wurde er rustikal und die Städte wurden islamisch geprägt. (Rothermund 2002: 11f)

Die 1600 gegründete East India Company, die britische Interessen auf dem Subkontinent wahrnahm, vollzog um 1800 einen Wandel ihrer Herrschaftstechnik. Vom Handelsmonopol und Militarisierung bis zur administrativ organisierten Territorialherrschaft. (Lemke/Rink 2010: 41;45)
Die neue britische Herrschaft war im Gegensatz zur islamischen Unterdrückung eine zivile Herrschaft und stieß daher auch auf keinen organisierten Widerstand. (Rothermund 2002: 12f)

Die Entwicklung hin zum pakistanischen Staat war geprägt vom Streben Indiens nach Unabhängigkeit und dem religiös-sozialen Konflikt zwischen Muslimen und Hindus. Im 19. Jahrhundert bildete sich eine erfolgreiche Mittelschicht heraus, die den Kampf gegen die britische Herrschaft aufnahmen. In organisierter Form wurde der Widerstand hauptsächlich von der Hindu-Bevölkerung vorangetrieben, dies führte zu Zugeständnissen und Reformen seitens der Kolonialmacht. (Lemke/Rink 2010: 49)

Mohammed Ali Jinnah, der „Vater der Nation“, übernahm 1934 die Führung der Muslim-Liga. Anfangs setzte Jinnah auf eine Vereinigung aller Inder, schlug aber schließlich einen anderen Kurs ein. (Lemke/Rink 2010: 53)

Die indischen Muslime wollten zu Beginn der 1940er Jahre keineswegs einen eigenen Staat. Auch in den Gebieten des späteren Pakistan gab es lange Widerstand gegen die Staatsgründung, vor allem im Punjab und in der North West Frontier Province. Die Pakistan-Bewegung fand ihre Unterstützung nicht in jenen Provinzen, in denen die Muslime die Mehrheit bildeten, sondern in den Minderheitenprovinzen Zentralindiens. Zu den Aktivisten zählten vor allem gut ausgebildete Beamte, Rechtsanwälte und Händler. Ausgerechnet die islamischen Prediger und Gelehrten sprachen sich mehrheitlich gegen einen Staat der Muslime aus, wie etwa die islamistische Partei Jamaat-i-Islami (JI). (Hippler 2008: 53)

Auf der Jahresversammlung der Muslim-Liga 1940 verkündete Jinnah, dass Hindus und Muslime zwei Nationen seien und deshalb auch verschiedene Nationalstaaten bilden müssten. Der Name Pakistan geht auf den Panjabi Rahmat Ali zurück, der 1933 ein Akronym aus den Anfangsbuchstaben und einer Endsilbe der Provinzen schuf: P für Panjab, A für Afghan Province (Northwest Frontier Province), K für Kaschmir, S für Sind und stan für Baluchistan. (Rothermund 2002: 18)

Ein britischer Richter wurde damit beauftragt, die Grenze zwischen Pakistan und Indien anhand von Volkszählungsdaten zu bestimmen. Pakistan erhielt die Distrikte jener beiden Provinzen, in denen die Muslimen die Mehrheit hatten. Gurdaspur im Panjab wurde Indien zugesprochen, ohne diesen Distrikt hätte Indien nicht an Jammu und Kaschmir gegrenzt und den Kaschmirkonflikt hätte es vielleicht nie gegeben. (Rothermund 2002: 19)

Der britische Richter zog die Grenze, ohne die Örtlichkeiten zu kennen und ohne betroffene Bevölkerungsgruppen zu befragen. So verlief die Grenze mitten durch zusammenhängende Siedlungsgebiete von Religionsgemeinschaften. Der so entstandene Riss zwischen den Religionsgemeinschaften führt auch heute noch auf lokaler und regionaler Ebene zu Übergriffen. (Scholz 2008: 99f)

Am 14. August 1947 entstand der Staat Pakistan und am 15. August 1947 erhielt Indien seine Unabhängigkeit. (Lemke/Rink 2010: 54)

5.2. Nachkoloniale Entwicklung Pakistans

Der Government of India Act von 1935 wurde von Pakistan nach der Unabhängigkeit zunächst als Grundgesetz und Verfassungsersatz genutzt. Erst 1956 entstand eine erste eigene Verfassung, zentrale Eckpfeiler des Government of India Act blieben aber bestehen. Dazu zählen die Existenz eines parlamentarischen Zweikammer-Systems mit Oberhaus (Senat) und Unterhaus (Nationalversammlung), das den Premierminister wählt, das Mehrheitswahlrecht und die föderale Gliederung des Landes in Provinzen mit eigenen Landesparlamenten und einem Chefminister an der Spitze. (Scholz 2010: 58)

Die Judikative ist zwar formal unabhängig, verfügt aber nur über eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Der Präsident wählt das Personal der Obersten Gerichtsbarkeit aus und entzieht sich durch Freistellung von strafrechtlicher Verfolgung dem Zugriff der Justiz. Diese Struktur ist auf die Absicherung der Machtposition der Exekutive ausgelegt und wurde mit dem Argument der Stabilitätswahrung verteidigt. (Scholz 2010: 58f)

Die Gebiete von Pakistan waren nie zuvor als Einheit verwaltet oder regiert worden, es gab keinerlei zentrale Regierungsinstanzen oder Behörden. In einem konfliktreichen Prozess mussten Indien und Pakistan die bisherigen Kolonialbehörden, das Staatsvermögen, die Armee und alle bisher gemeinsam genutzten Strukturen und Ressourcen aufteilen. Der staatseigene Wagenpark, die Lokomotiven der Eisenbahn oder das Staatsvermögen ließen sich noch aufteilen, das Straßen- und Eisenbahnnetz oder die Industrien aber nicht. Aus diesem Grund war Pakistan fast durchgehend landwirtschaftlich geprägt, praktisch alle Industrien lagen auf indischem Gebiet. (Hippler 2008: 57)

Die neue Staatsgrenze führte in etlichen Abschnitten mitten durch zusammenhängende Siedlungsgebiete der einen oder anderen Religionsgemeinschaft. Übergriffe zwischen den Religionsgruppen waren vorprogrammiert und eskalierten in Massakern und Pogromen, an denen Muslime, Hindus und Sikhs beteiligt waren. (Scholz 2010: 62)

Autonomiegebiete und Regionen mit politischem Sonderstatus verhinderten bereits zu Beginn eine vollständige, flächendeckende staatliche Einheit. Versuche der Zentralregierung, ihren Einfluss zu vergrößern, nährten Konflikte und separatistische Strömungen. (Scholz 2010: 65)

Ein weiterer Belastungsfaktor waren die problematischen Außengrenzen zu den Nachbarn Iran, Afghanistan und China. Nach der Islamischen Revolution im Iran und dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan war Pakistan eigentlich über Jahrzehnte von der Außenwelt abgeschnitten. Der Kalte Krieg unterbrach die wichtige Verbindung zu den mittelasiatischen Ländern. (Scholz 2010: 64)

Pakistan bestand bei seiner Gründung aus zwei Landesteilen, die 1500 Kilometer voneinander entfernt waren und noch dazu durch indisches Gebiet getrennt waren. Westpakistan umfasst die Provinzen Sindh, Belutschistan und Punjab, die Nordwestprovinz (NWFP), die Northern Areas und den von ihm kontrollierten Teil Kaschmirs. Aus Ostpakistan wurde ein eigener Staat, Bangladesch. (Hippler 2008: 56)

Bei der Betrachtung der Regierungsform fällt auf, dass die demokratisch legitimierten Kabinette deutlich kürzer im Amt blieben als diktatorische Regimes. Auch hat es noch nie einen Regierungswechsel durch eine Wahl gegeben mit Ausnahme des Erdrutschsieges der oppositionellen PPP (Pakistan Peoples Party) im Februar 2008. Bei den Wechseln von Diktatur zu Demokratie dankten die Militärmachthaber nie freiwillig ab, die Ausnahme bildet der Rücktritt Musharrafs 2008. (Scholz 2010: 69)

Die Phasen pakistanischer Geschichte gliedert Scholz folgendermaßen: (Scholz 2010: 69)

- 1947-1958: Unabhängigkeit und demokratische Periode
- 1958-1971: Militärdiktatur unter Ayub Khan und Jahya Khan
- 1971-1977: Demokratische Periode unter Zulfikar Ali Bhutto
- 1977-1988: Militärdiktatur unter Zia ul-Haq
- 1988-1999: Demokratische Periode unter Benazir Bhutto und Nawaz Sharif
- 1999-2008: Militärdiktatur unter Pervez Musharraf
- seit 2008: Demokratische Periode unter Yusuf Raza Gilani

Rund ein Jahr nach der Gründung Pakistans starb der Vater der Nation, Mohammed Ali Jinnah. In der Frage der Nationalsprache konnte er noch zugunsten von Urdu eingreifen und legte damit den Grundstein für das Auseinanderbrechen von Pakistan 1971. Ein entscheidender Faktor für die heutige Instabilität des Landes liegt in der mangelnden Kontinuität der politischen Führung in der Frühphase der staatlichen Entwicklung. (Scholz 2010: 57)

Die Staatsgründung fiel in eine Zeit politischer Instabilität. Nach dem Tod von Gründervater Jinnah können die politischen Entwicklungen nur als chaotisch bezeichnet werden. Es gab sieben Ministerpräsidenten in zehn Jahren. Durch diese ständigen Regierungswechsel konnten sich keine dauerhaften oder gar demokratischen Strukturen entwickeln. (Hippler 2008: 58f)

Jinnah hatte zwar prinzipiell demokratische Vorstellungen, in der politischen Praxis neigte er aber durchaus zu autoritären Zügen. Die heikle Situation des neuen Staates führte zu einer Betonung zentralistischer Tendenzen. Der neue Staat Pakistan funktionierte also wie bereits der alte Kolonialstaat, Demokratie wurde von Beginn an untergraben. (Hippler 2008: 59f)

Die Muslimliga verfiel in der ersten Hälfte der 1950er Jahre. Weder eine parlamentarische Demokratie, noch ein funktionierendes Parteiensystem konnte sich herausbilden. Die Macht verschob sich hin zur Bürokratie und dem Militär. Bereits zwei Jahre nach der Verabschiedung der ersten pakistanischen Verfassung wurde sie bereits wieder vom Oberkommandierenden des Heeres, General Ayub Khan, beseitigt, der durch einen Putsch die Macht an sich riss. (Hippler 2008: 61)

1958 wurde in einer Situation politischer Instabilität das Kriegsrecht verhängt und General Muhammad Ayub Khan wurde zum Obersten Kriegsrechtsverwalter ernannt. Nach dem Putsch löste er sofort das Parlament auf und verbot die Parteien, etwa 7000 Politikern wurde die politische Betätigung verboten. Der Charakter seiner Herrschaft bestand aus einer von Militärs geführten Herrschaft ziviler Bürokratie. Sie war durch eine starke Zentralisierung der politischen Macht gekennzeichnet. Die Provinzen und insbesondere Ostpakistan wurden weiter an den Rand gedrängt. (Hippler 2008: 61f)

Innenpolitisch vertrat Ayub Khan eine säkulare Politik, auch wenn er sich öfter religiöser Formeln bediente, wenn dies politisch vorteilhaft erschien. Er hielt den Islam aus der Politik heraus und wollte ihn zugleich modernisieren. Ökonomisch setzte er auf Modernisierung, Industrialisierung und eine liberale Wirtschaftspolitik, die Infrastruktur wurde massiv ausgebaut. Diese Politik war zwar erfolgreich, vertiefte aber die soziale Ungleichheit und führte zu einer Konzentration der wirtschaftlichen Macht in nur wenige Hände. Außenpolitisch orientierte sich Ayub Khan am Westen, vor allem an den USA. Die pakistanische Armee wurde durch amerikanische Waffen und Ausbilder gestärkt. (Hippler 2008: 62f)

Militärregimes überdauern mindestens eine Dekade, Demokratien mussten sich meist schon zur Hälfte der Legislaturperiode (fünf Jahre) verabschieden. Zulfikar Ali Bhutto ist die Ausnahme der Regel: Bhutto wurde nicht in sein Amt gewählt, sondern wurde als früherer Außenminister von der Armee unter Kriegsrechtsbedingungen nach einem verlorenen Krieg und dem Verlust eines großen Landesteiles eingesetzt. Er regierte eineinhalb Jahre per Ausnahmezustand, bis 1973 die Verfassung verabschiedet wurde. Diese Verfassung setzte er allerdings durch einen erneut verhängten Ausnahmezustand außer Kraft und erreichte so das Jahr 1977, in dem laut Verfassung Wahlen stattfanden. Diese ließ er zu seinen Gunsten verfälschen, was zu blutigen Unruhen führte und Zia-ul Haq griff nach der Macht. (Scholz 2008: 108)

Auch demokratische Politiker agieren folglich nicht so, wie man es eigentlich von ihnen erwarten würde. Bhutto unterschied sich kaum von einem Diktator wie Musharraf, allerdings gehörte er zu den Wenigen in der pakistanischen Geschichte, die sich an so ein hochbrisantes Thema wie Landreformen wagten. Bhutto griff allerdings ebenso hart wie Musharraf gegen die Paschtunen in der NWFP und die Balutschen in Balutschistan durch und ließ viele politische Gegner im Gefängnis verschwinden. (Scholz 2008: 108f)

Der von Bhutto eingesetzte Oberkommandierende, General Zia ul-Haq, putschte sich 1977 an die Macht. Er verbot jede politische und gewerkschaftliche Betätigung. An die Stelle ziviler Strukturen traten militärische, ein Militärrat übernahm zivile administrative Aufgaben. Zia begründete seinen Putsch mit der innenpolitischen Krise und versprach bald freie Wahlen abzuhalten, die er aber immer wieder hinaus zögerte. (Hippler 2008: 72f)

In den Jahren 1978 und 1979 versuchte Zia verstärkt, die geschwundene Legitimität seiner Macht durch eine islamisch ausgerichtete Politik und einer Islamisierung des Landes auszugleichen. Das Familien- und Personenstandsrecht wurde auf Kosten der Frauen und nichtmuslimischer Minderheiten geändert. (Hippler 2008: 75)

Die Islamisierung unter Zia war ein Versuch ideologisches Nation-building zu betreiben und die Bevölkerung zu homogenisieren und unter Kontrolle zu bringen. Die Islamisierungspolitik trat erst dann in den Vordergrund, als die versprochenen Wahlen immer wieder aufgeschoben und wieder abgesagt wurden. Sie wurde zur Rechtfertigung der Aufrechterhaltung des Kriegsrechts. (Hippler 2008: 77)

Schaut man sich die Gestaltungsfreiheiten der Regierungen von Benazir Bhutto und Nawaz Sharif an, fällt auf, dass sie während ihrer Amtszeiten dennoch von Armeekreisen nahestehenden Netzwerken überwacht wurden. Also sind auch die demokratisch gewählten Regierungen durch die Seilschaften der Armee eingeschränkt und konnten in der Außenpolitik nur eingeschränkt agieren. (Scholz 2008: 110)

Nawaz Sharif nutzte seine zweite Amtszeit, in der er eine Zweidrittel-Mehrheit erreichen konnte, um wesentliche Verfassungsänderungen durchzusetzen. Er stellte die ursprüngliche Verfassung von 1973 wieder her. Statt dem Präsidenten hielt also wieder der Premierminister die Leitlinienkompetenz in Händen. Der Präsident verlor das Recht, den Premierminister und seine Regierung entlassen zu können. (Scholz 2008: 110)

Sharif steigerte sich allerdings in einen Machtrausch und anstatt seine Vollmachten für die seit Langem überfälligen Reformen zu nutzen, versuchte er eine Säule der Gewaltenteilung nach der anderen zu entfernen – vom Parlament über den Senat bis hin zum Verfassungsgericht. Selbst Medien, Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen waren davor nicht gefeit. Als er seinen Armeechef Musharraf entlassen wollte, drehte dieser den Spieß um und übernahm die Macht. (Scholz 2008: 111)

1999 kam es zu einem erneuten Militärputsch. Die pakistanische Regierung und die der Provinzen wurden abgesetzt, das nationale und die Provinzparlamente wurden

suspendiert und die Verfassung außer Kraft gesetzt. 2001 ernannte sich Musharraf selbst zum Präsidenten. (Hippler 2008: 92f)

2002 verkündete Musharraf eine Rechtliche Rahmenverordnung, mit der er sich das Recht gab, die Nationalversammlung aufzulösen. Um sich in der Gesellschaft eine soziale Basis zu verschaffen, ordnete er die Verfolgung von Unterschlagungen, Hinterziehungen, des Betruges oder der Korruption durch Unternehmer oder Politiker an, dezentralisierte politische Entscheidungsfindungen und die Verwaltung durch eine Kommunalreform und sprach sich gegen die Manipulation des Parteienwesens und der Wahlen aus. (Hippler 2008: 96f)

Ende 2007 wurde die frühere Ministerpräsidentin Benazir Bhutto bei einer Wahlkampfveranstaltung ermordet. Dies führte zu schweren Unruhen, vor allem im Sindh. Die Nachfolge der Partei sollte ihr Sohn, Bilawal Bhutto Zardari, antreten. Aufgrund seines jungen Alters wurde ihm sein Vater, Asif Zardari, als Co-Vorsitzender zur Seite gestellt. (Hippler 2008: 107f)

Die Parlamentswahl 2008 demonstrierte, dass vor allem die PPP nationalen Charakter besitzt, für die PML-Q gilt dies in weit geringerem Maße. Die PPP verfügt in allen Provinzen über eine solide Basis, während z.B. die PML-N vor allem eine Partei des Punjab mit gewisser Präsenz in der Nordwestprovinz (NWFP) ist. Die anderen Parteien haben überwiegend regionalen Charakter. Die religiösen Parteien erlitten bei der Wahl eine vernichtende Niederlage. Die Bevölkerung traut den islamischen Parteien nicht zu, erfolgreiche Politik zu gestalten. (Hippler 2008: 110f)

Im März 2008 wurde eine neue Regierung gebildet, bestehend aus der PPP und der PML-N sowie der paschtunischen ANP und der stark geschwächten JUI. Makhdoom Yusuf Raza Gilani wurde zum neuen Ministerpräsidenten gewählt. In seinen ersten Amtshandlungen hob er die Kontrolle über die Medien auf und begann Verhandlungen mit Stämmen und Aufständischen um die Gewalt in den Stammesgebieten zu beenden. Das Militär zog sich stärker aus der Politik zurück und zog beispielsweise schrittweise Offiziere aus den zivilen Behörden ab. (Hippler 2008: 112f)

Eine Gemeinsamkeit sämtlicher Regierungen ist, dass sie alle in der einen oder anderen Weise mit islamistischen Parteien und Bewegungen kooperiert und Gesetze auf den Weg brachten, die einer Islamisierung der Gesellschaft Vorschub leisten. Vor allem Zia-ul Haq versuchte die mangelnde Legitimität seines Regimes durch eine Islamisierungspolitik auszugleichen. Nawaz Sharif tat sich mit der Verabschiedung des Scharia-Gesetzes von 1991 hervor. Benazir Bhutto unternahm zwar keine Initiativen zu einer weiteren Islamisieurng, sie nutzte ihre Amtszeit aber auch nicht für eine Verbesserung der rechtlichen Situation für Frauen und religiösen Minderheiten, denn dies hätte die Islamisten aufgebracht. (Scholz 2008: 111f)

5.2.1. Der Kaschmir-Konflikt

> „Viele Angehörige der nationalen Elite leben in der Überzeugung, dass die konfessionelle Teilung Britisch-Indiens nicht abgeschlossen und damit der ideologische Gründungsauftrag Pakistans nicht erfüllt ist, solange die Kaschmir-Frage nicht zugunsten Islamabads entschieden werden kann.“ (Reetz 2010: 178)

Wenn vom Kaschmirkonflikt die Rede ist, meint man eigentlich nur das Tal von Kaschmir mit muslimischer Bevölkerung. Die indischen Kampfhandlungen in Kaschmir begannen am 27. Oktober 1947. Im Sommer 1949 wurde schließlich ein Waffenstillstand beschlossen, das sogenannte Karachi Agreement. Sowohl Indien als auch Pakistan beanspruchen aber weiterhin den gesamten Staat Jammu und Kaschmir. (Rothermund 2002: 29; 33)

Unmittelbar nach der Unabhängigkeit 1947 führten Indien und Pakistan den ersten Krieg um Kaschmir, der 1949 mit einem Waffenstillstand und der Teilung des einstigen Königreiches endete. Resolutionen der Vereinten Nationen zum Kaschmir-Konflikt wurden bis heute weder von Pakistan noch von Indien umgesetzt. (Wagner 2010: 73)

Der ursprüngliche Plan bei der Grenzziehung war es, die Fürstenstaaten einzeln in die Unabhängigkeit zu entlassen, um sich, falls gewollt, zu neuen Staatsgebilden zusammenzufinden. Jawaharlal Nehru, Interimspremierminister Britisch-Indiens, befürchtete eine Balkanisierung Indiens, da den in die Unabhängigkeit entlassenen Staaten keine starke Zentralregierung als Verhandlungspartner gegenüber gestanden hätte. Somit wurde ein britischer Richter mit der Grenzziehung beauftragt. (Rothermund 2010: 85)

Die Integration der Fürstenstaaten war fast ausschließlich ein Problem Indiens, da es auf pakistanischem Gebiet fast keine Fürstenstaaten gab. Pakistan blickte aber über dessen Grenzen hinaus und dachte an die von Muslimen beherrschten indischen Fürstenstaaten Jammu und Kaschmir. Um die pakistanischen Invasoren abzuwehren, baten die Fürstenstaaten Indien um Hilfe. Indien bestand darauf, zuerst den Anschluss zu erklären, weil sonst deren Truppen keine rechtliche Grundlage für einen Einsatz in Kaschmir hätten. (Rothermund 2002: 24f)

Nehru versprach Kaschmir aber auch, eine Volksabstimmung abzuhalten und rief die Vereinten Nationen auf, den völligen Abzug pakistanischer Truppen zu fordern. Die Vereinten Nationen suchten eine politische Lösung und gründeten die United Nations Commission for India and Pakistan, die auch heute noch existiert. Diese sollte die Volksabstimmung durchführen, die aber niemals stattfand, weil Indien als Bedingung den Abzug aller pakistanischen Truppen forderte. Das so genannte Azad Jammu und Kashmir (Freies Jammu und Kaschmir) westlich des Tals von Kaschmir und der gesamte Norden blieben unter pakistanischer Kontrolle. (Rothermund 2010: 88)

Durch den Kriegsverlauf ist also das ehemalige Fürstentum Jammu und Kaschmir in einen indischen und einen pakistanischen Teil aufgespaltet. Jenes Gebiet, das von Pakistan kontrolliert wird, umfasst die Regionen Northern Areas und Azad (Freies) Jammu und Kaschmir (AJK). Die Northern Areas werden direkt von der pakistanischen Bundesregierung verwaltet, während AJK eine eigene Regierung, ein Parlament und eigene Parteien hat. Der von Indien verwaltete Teil wurde inzwischen vollständig als eigener Bundesstaat Jammu und Kaschmir in die Indische Union integriert. (Scholz 2008: 126)

Der ehemalige Frontverlauf, später die „Line of Control“ genannt, wurde de facto zur Grenze. Sie endet südlich des Siachen-Gletschers, jenseits dessen nicht gekämpft worden war. Seit 1984 kämpften indische und pakistanische Truppen immer wieder um den Siachen-Gletscher, wobei es im Grunde um die Kontrolle der Verbindungswege zwischen China und Pakistan in diesem Gebiet geht. (Rothermund 2010: 89f)

Pakistan schloss 1963 ein Bündnis mit China und trat den Chinesen einen breiten Streifen Kaschmirs nördlich des Karakorum-Gebirges ab. Indische Proteste konnten

daran nichts ändern. Der pakistanische Militärdiktator Ayub Khan versuchte das Kaschmir-Problem schließlich mit Gewalt zu lösen, da der Nachfolger Nehrus, Lal Bahadur Shastri, als schwach und unerfahren galt. Im September 1965 sollten pakistanische Panzer die Straße von Indien nach Kaschmir abschneiden. Vom Bündnispartner China im Stich gelassen, mit indischen Truppen auf pakistanischem Boden kam es schließlich zum Waffenstillstand und Ayub Khan musste auf der Konferenz von Taschkent 1966 eine Gewaltverzichtserklärung unterschreiben. (Rothermund 2010: 90f)

Diesen Gesichtsverlust nahmen die Bengalen in Ostpakistan zum Anlass, um ihre Autonomie zu fordern. Dies führte zur Entwicklung, die 1971 zur Abspaltung Bangladeschs führte, wo sich 90000 pakistanische Soldaten der indischen Armee ergaben. Zur gleichen Zeit wurde in Kaschmir gekämpft, wo Indien Gebietsgewinne an der „Line of Control“ verzeichnen konnte. Pakistans Präsident Zulfikar Ali Bhutto verhandelte mit Indira Gandhi um die Wiederkehr der Kriegsgefangenen. Bhutto versprach über die Anerkennung der „Line of Control“ als Staatsgrenze nachzudenken, wenige Jahre später wurde er allerdings von General Mohammed Zia ul-Haq hingerichtet. (Rothermund 2010: 91)

Im Winter 1998 schleuste das pakistanische Militär bewaffnete Gruppen in Kaschmir ein, was im Frühjahr 1999 die letzte militärische Auseinandersetzung zwischen Indien und Pakistan nach sich zog (Kargilkrieg). (Wagner 2010: 74)

1999 kam es zum dritten Krieg zwischen Indien und Pakistan. Musharrafs Plan – pakistanische Soldaten, die als kaschmirische Freiheitskämpfer getarnt waren, sollten indischen Truppen an der „Line of Control“ überraschen, sobald das Eis taute – ging durch das frühe Tauwetter in diesem Jahr schief. (Rothermund 2010: 93)

Im Juni konnten die indischen Truppen fast alle besetzten Höhenzüge zurückerobern. Musharrafs Plan war gescheitert: Es war ihm nicht gelungen, die Straße abzuschneiden und die besetzten Höhen zu halten. Der amerikanische Präsident Clinton übte Druck auf Pakistan aus, die Eindringlinge zurückzurufen. (Rothermund 2002: 104)

Indien wurde von mehreren ausländischen Staaten unterstützt, die Pakistan aufforderten, ihre Eindringlinge zurückzuziehen. Eine Initiative, mit Hilfe der Vereinten Nationen Indien und Pakistan einen Waffenstillstand aufzuzwingen, blieb aus. Pakistan beharrte darauf, dass nur Freiheitskämpfer aus Kaschmir kämpften, für die man nicht zuständig sei. Indische Kämpfer fanden jedoch Dienstmarken der regulären pakistanischen Truppen bei den Toten. (Rothermund 2002: 103)

In den 1990er Jahren stand das indische Kaschmir im Zeichen des Terrors. Die Beziehungen zu Indien blieben krisenanfällig. 1996 setzte eine gewisse Ruhe ein, die aber nur bis zum Oktober 2001 andauerte, als ein Selbstmordattentäter das Parlament von Kaschmir überfiel und 38 Menschenleben forderte. Die militant islamistische Bewegung Jaish-e Mohammed (Armee Mohammeds), die sich zu dem Anschlag bekannte, veröffentlichte die Namen der getöteten Attentäter und deren Herkunftsländer – alle stammten aus Pakistan. Bisher war man davon ausgegangen, dass terroristische Aktivitäten gegen die Regierung Kaschmirs von einheimischen Freiheitskämpfern stammen. Die Islamisten waren aber leicht zu durchschauen: Sie wollten einen Keil zwischen Indien und Pakistan treiben, die sich der Allianz gegen den Terror angeschlossen hatten. (Rothermund 2010: 96)

Im Dezember 2001 überfielen islamistische Terroristen das Parlament in Neu-Delhi, sie konnten erst im letzten Moment überwältigt werden. Der indische Premier Vajpayee reagierte mit einem Aufmarsch indischer Truppen an der Grenze zu Pakistan. 2002 eskalierte die Lage und konnte nur durch amerikanische Vermittlung entschärft werden. Ein weiterer Anschlag pakistanischer Terroristen 2008 in Mumbai machte alle Hoffnungen auf eine Versöhnung der beiden Staaten zunichte. Der Kaschmir-Konflikt bleibt ungelöst. (Rothermund 2010: 97)

Der Kaschmirkonflikt zwischen Indien und Pakistan besteht aus drei strukturell miteinander verbundenen Teilkonflikten: Der bilaterale Konflikt wurde seit 1990 bis zum Beginn der aktuellen Verhandlungsphase ausgetragen. Seit dem 1972 zwischen Zulfikar Ali Bhutto und Indira Gandhi abgeschlossenen Simla-Abkommen, das einem bilateralen Lösungsansatz den Vorrang einräumt, galt der Konflikt bis 1989 als entschärft. Seit1990 ist die Interpretation des Vertrages jedoch wieder heftig umstritten.

Indien beharrte auf dem bilateralen Ansatz, während Pakistan aus dem Vertrag auch eine internationale Lösung ableitet. (Scholz 2008: 126f)

Neben dem bilateralen Konflikt gab es einen innerindischen Konflikt, der einen Separationskampf muslimischer Kaschmiris nach sich zog. Indien warf Pakistan vor, die kaschmirischen Separatisten zu unterstützen. Isoliert von den beiden Teilkonflikten wurde der Territorialkonflikt um den strategisch bedeutsamen Siachen-Gletscher im Himalaja fortgesetzt. Mittlerweile herrscht in dieser Region schon seit 2003 Waffenstillstand. (Scholz 2008: 127f)

Der indische Bundesstaat Jammu und Kaschmir besteht aus drei völlig unterschiedlichen Distrikten. Das Kerngebiet der Unruhen beschränkt sich auf einen dieser Distrikte, das Kaschmir-Tal. Kaschmirisch-sprachige sunnitische Muslime stellen die Bevölkerungsmehrheit. Die jahrelangen Unruhen lösten eine Fluchtbewegung der hinduistischen Minderheit aus, die in den benachbarten Jammu-Distrikt flohen, der von einer hinduistischen Mehrheit bewohnt wird. Der dritte Distrikt ist Ladakh, in dem zur Hälfte tibetisch-stämmige Buddhisten und schiitische Muslime leben. Ladakh fordert bereits seit Ende der vierziger Jahre die Heraustrennung aus dem Bundesstaat, ist aber für Indien von militärischer und strategischer Bedeutung. (Scholz 2008: 128f)

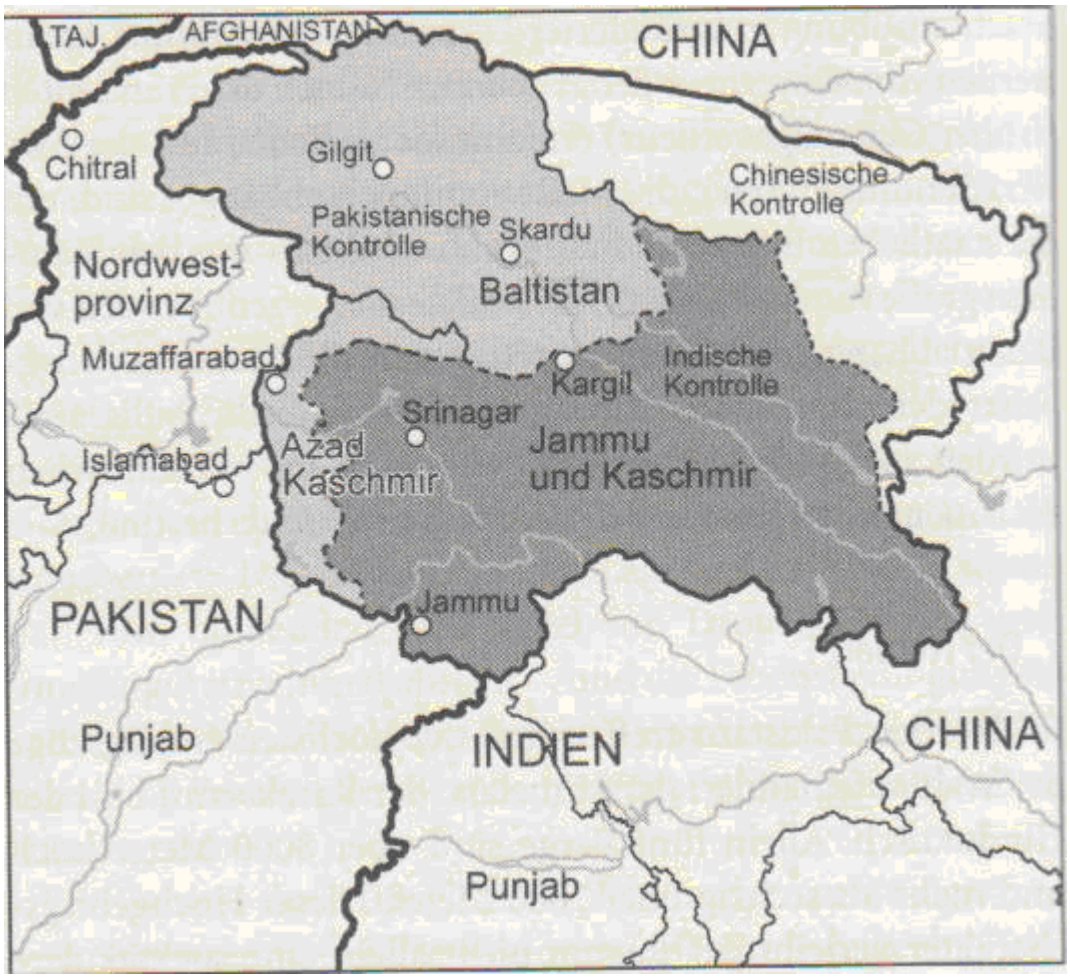

Abbildung 2: Der Norden Pakistans aus Hippler: 2008

Während Gilgit-Baltistan (Northern Areas) der Verwaltung durch die Bundesregierung unterstellt sind und nur wenige Selbstverwaltungskompetenzen besitzen, haben Azad Jammu und Kaschmir weitreichende Autonomierechte, ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung. Nur wirtschaftlich, militärisch, währungs- und außenpolitisch ist Azad Jammu und Kaschmir in den pakistanischen Staat integriert. Beide Regionen gehören offiziell nicht zu Pakistan. (Scholz 2008: 40)

Die Northern Areas und Azad Jammu und Kaschmir werden von vier Millionen Menschen bewohnt, die zumeist von Vieh- und Landwirtschaft leben. Auch der Bergtourismus spielt als Einkommensquelle eine gewisse Rolle. Die beiden Regionen sind von großer strategischer Bedeutung, da hier die einzige Verbindungsstraße nach China verläuft und hier auch die Nachschubwege und Frontlinien der pakistanischen Armee im Kaschmir-Konflikt mit Indien sind. Die Versorgung der hier stationierten Truppen ist ein weiterer Erwerbszweig für die lokale Bevölkerung. (Scholz 2008: 42f)

Um Spannungen zwischen Indien und Pakistan abzubauen muss der Kaschmirkonflikt gelöst werden. Es bestehen drei Möglichkeiten: Entweder geht Kaschmir an Indien oder Pakistan, Kaschmir wird ein eigener Staat oder die „Line of Control“ wird als Staatsgrenze anerkannt. Dass ganz Kaschmir an Indien oder Pakistan anschließt hält Ataöv für unwahrscheinlich. Auch unrealistisch ist, dass Indien und Pakistan Kaschmir in die Unabhängigkeit entlassen. Der dritte Lösungsansatz, dass die derzeitige Grenzziehung als internationale Grenze anerkannt wird, wird von Indien favorisiert. (Ataöv 2001: 208)

5.2.2. Die Abspaltung Bangladeschs

Pakistan bestand bei seiner Gründung aus zwei Landeshälften: Ost- und Westpakistan. Diese beiden Hälften wurden durch die indische Landmasse und über 1500 Kilometer Luftlinie voneinander getrennt. Indien verweigerte Überflugrechte, die Verbindung war also nur per Schiff und auf dem Luftweg über Sri Lanka möglich. (Scholz 2010: 63)

Jinnah, der Urdu zur alleinigen Amts- und Nationalsprache erklärte, provozierte damit die Bangla-sprachige Bevölkerung, die eine eigene Schriftsprache hat. Die Konfrontation war unvermeidlich. Verstärkend kam hinzu, dass Armee und Verwaltung der westpakistanischen Landeshälfte zugeordnet waren. (Scholz 2010: 65)

Der bengalische Volkstribun Mujibur Rahman vertrat die Autonomieforderungen. In einem Prozess versuchte Ayub Khan Rahman eine Verschwörung mit Indien nachzuweisen, doch der Nachweis gelang nicht. Mujibur Rahmans Ansehen nahm dadurch nur noch mehr zu und schließlich kapitulierte Ayub Khan 1969 und legte die Macht in die Hände des Militärs. Der neue Militärmachthaber Yahya Khan versprach baldmöglichst Wahlen abzuhalten. Bisher waren niemals zuvor allgemeine Wahlen in Pakistan abgehalten worden und zwar aus dem Grund, dass Ost-Pakistan die größere Bevölkerungsanzahl hatte und daher das größere Stimmgewicht hatte. Die Wahlen 1970 nahmen die Sezession Ost-Pakistans, die im nächsten Jahr erfolgte, bereits vorweg. Von insgesamt 300 Parlamentssitzen gewann Rahmans Partei Awami Liga 151. Er hätte nun Premierminister Pakistans werden müssen und hätte damit der Herrschaft West-Pakistans über Ost-Pakistan ein Ende gesetzt. Das pakistanische Militärregime

entsandte west-pakistanische Truppen nach Ost-Pakistan um die Autonomiebestrebungen mit Gewalt zu unterdrücken. (Rothermund 2002: 39f)

Der in den Jahren der Militärdiktatur unter Ayub Khan aufgestaute Ärger über die Bevormundung durch die westpakistanische Administration und Armee, kam schließlich 1970 zum Ausbruch. Im März 1971 kam es zu einem blutigen Bürgerkrieg zwischen der bengalischen Zivilbevölkerung und der (west)pakistanischen Armee. (Scholz 2010: 66)

Anfang Dezember intervenierte die indische Armee zugunsten der bengalischen Aufständischen und schon wenige Wochen später fand der Krieg mit der Kapitulation Pakistans ein Ende. Pakistan verlor die östliche Landeshälfte, 15 Prozent seines Territoriums und einer Bevölkerung von rund 70 Millionen Menschen. Was mit einem Sprachenstreit begonnen hatte, führte zur zweiten Teilung Pakistans. (Scholz 2010: 66)

In Reaktion auf die militärische Niederlage 1971 entwickelte Pakistan ein Atomprogramm. Dem Nicht-Verbreitungs-Vertrag (NVV) blieb Pakistan ebenso wie Indien fern und verfügt vermutlich bereits seit 1987 über eigene Nuklearwaffen. (Wagner 2010: 74)

5.3. Provinzen und Regionen

Die Schlüsselprovinz Pakistans ist der Punjab. Mehr als 90 Millionen Menschen, mehr als die Hälfte der pakistanischen Gesamtbevölkerung, leben hier. In den fruchtbaren Ebenen erstreckt sich zwischen dem Indus und seinen fünf Nebenflüssen das mit zehn Millionen Hektar größte zusammenhängende Bewässerungssystem der Welt. Dieses wird hauptsächlich für die Baumwollproduktion und den Reisanbau genutzt. Der Punjab ist heute durch die postkoloniale Grenzziehung politisch geteilt: Das östliche Drittel der einstigen Gesamtfläche wurde Indien zugesprochen und bildet in Indien einen eigenen Unionsstaat. (Scholz 2008: 41)

Der wichtigste Machtfaktor in Pakistan, die Armee, bestand lange Zeit zu rund 80 Prozent aus Soldaten dieser Provinz. Im Punjab besteht ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle: Der Norden dominiert sowohl politisch als auch wirtschaftlich. Die Städte

Lahore und Islambad sind Sitze der Provinz- und Zentralregierung, das Hauptquartier der Armee ist in Rawalpindi. Der südliche Punjab ist landwirtschaftlich geprägt und weit im Rückstand. Im Süden wird nicht Punjabi gesprochen, sondern Siraiki. In den letzten Jahren entstand sogar eine Debatte, ob der siraikisprechende und vernachlässigte Süden sich nicht vom Punjab trennen und eine eigene Provinz bilden solle. (Hippler 2008: 150; 152f)

Der Sindh im Südosten Pakistans besteht aus drei sehr unterschiedlichen geografischen Regionen: im Westen liegt der Kithar-Gebirgszug, der die Grenze nach Belutschistan bildet, der Osten des Sindh wird von der Thar-Wüste dominiert und dazwischen liegt die dritte, politisch und wirtschaftlich wichtigste Region, die Ebene des Indus. (Hippler 2008: 153f)

Der Sindh ist mit 38 Millionen Einwohnern die zweitwichtigste Provinz. Die Provinz hat auch ein riesiges Bewässerungssystem, das mit sieben Millionen Hektar Bewässerungsfläche das zweitgrößte der Welt darstellt. Zuckerrohr, Weizen und Baumwolle werden am meisten angebaut. In trockenen Jahren kommt es um die Wasserverteilung regelmäßig zu massiven politischen Spannungen mit dem Punjab. Die Provinzhauptstadt Karatschi ist das Handels- und Finanzzentrum Pakistans. Fast der ganze Außenhandel wird über den Stadthafen abgewickelt. (Scholz 2008: 41)

Die ethnischen Verhältnisse werden durch eine deutliche Mehrheit von Sindhi und Minderheiten von Belutschen und Punjabis auf dem Land und einer Mehrheit von Muhajir, also den ehemaligen Flüchtlingen aus Indien und ihre Nachkommen, in den Großstädten bestimmt. Auseinandersetzungen zwischen Muhajir, Sindhi und Paschtunen finden immer wieder statt. (Hippler 2008: 145f)

Die größte Provinz Belutschistan ist etwa so groß wie Deutschland, wird aber nur von acht Millionen Menschen bewohnt, wovon die Hälfte im Großraum der Provinzhauptstadt Quetta lebt. Wüsten und Trockengebiete machen weite Teile der Provinz unbewohnbar. Belutschistan ist trotzdem wirtschaftlich bedeutend aufgrund riesiger Gasvorkommen, die nur zum Teil erschlossen sind, sowie durch den Abbau von Bodenschätzen wie Chrom, Kupfer und Kohle. Einheimische Stämme kämpfen zum Teil mit Waffengewalt um eine gerechte finanzielle Beteiligung. (Scholz 2008: 42)

Landwirtschaft ist in den meisten Landesteilen wegen der Wasser- und Energieknappheit sehr schwierig. Auch die fehlenden Verkehrsverbindungen stellen ein Hindernis für die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte dar. Wie ganz Pakistan ist auch Belutschistan ein ethnisches Mosaik: Die beiden größten Bevölkerungsgruppen sind die Paschtunen und die Belutschen. Der paschtunische Anteil nimmt immer mehr zu und liegt inzwischen zwischen 30 und 40 Prozent. Zwischen beiden Gruppen kommt es immer wieder zu Spannungen. Große Teile der Paschtunen und Belutschen leben noch in Stammesverbänden, vor allem in den unzugänglicheren Gebieten. Die Situation ähnelt in vielem der in den Stammesgebieten der Nordwestprovinz. (Hippler 2008: 159f)

In der North-West Frontier Province (NWFP) leben einschließlich der Stammesgebiete rund 26 Millionen Menschen, die von bescheidener Land- und Viehwirtschaft leben. In Peschawar liegt der Sitz der Landesregierung und die Millionenstadt ist zugleich ein wichtiges Handelszentrum und bedeutender Verkehrsknotenpunkt zwischen Süd- und Zentralasien. (Scholz 2008: 42)

Nach dem zweiten Anglo-Afghanischen Krieg einigten sich Britisch-Indien und Russland darauf, das Emirat Afghanistan zu schaffen. Aus einer Position der Schwäche musste der afghanische Emir Abdur Rahman 1893 die Durand-Linie als Grenze zu Britisch-Indien anerkennen. Damit lag die Hälfte des Stammesgebiets der Paschtunen in Britisch-Indien, wobei die Paschtunen (Paschtune bedeutet auf Persisch Afghane) die Nominalbevölkerung Afghanistans bilden. (Schetter 2010: 99)

In den 1980er Jahren wurde das Gebiet in Stammesgebiete unterteilt. 1901 fiel das Territorium als North-West Frontier Province (NWFP) unter die Administration Britisch-Indiens. Der Widerstand der Paschtunen gegen Britisch-Indien fußte nicht auf einer gemeinsamen nationalen Identität, sondern auf Rivalitäten unter den Stämmen. Jeder Stamm agierte für sich allein, Allianzen wechselten ständig. (Schetter 2010: 104)

Mit dem Zusammenbruch Britisch-Indiens fiel nach der Durchführung eines Referendums 1947 die North-West Frontier Province (NWFP) an Pakistan. Eine im Juni 1947 verabschiedete Resolution der NWFP, in der die Umwandlung des Grenzgebietes in einen souveränen Staat „Paschtunistan“ gefordert wurde, fand kein Gehör.

Afghanistan setzte sich immer wieder für die Selbstbestimmung der Paschtunen ein. Der Konflikt um die Paschtunen brachte Pakistan und Afghanistan in den Jahren 1955, 1961 und 1977/78 an den Rand eines Krieges. In den 1950er und 1960er Jahren schloss Afghanistan wiederholt seine Grenzen zu Pakistan. (Schetter 2010: 100)

Neben dem ethnischen Argument begründet Kabul seinen Anspruch auf „Paschtunistan“ mit historischen Verweisen, wonach Afghanistan auch das Gebiet der Paschtunen umfassen müsste. Die Minimalforderung setzt das Gebiet der Paschtunen mit der NWFP gleich, weitere Forderungen erblickten auch in der Provinz Belutschistan einen Teil „Paschtunistans“. Die Forderungen verbargen den Wunsch, Zugang zum Indischen Ozean zu erhalten. (Schetter 2010: 102)

Afghanistan betrieb eine aktive Politik in der Grenzregion und richtete ein Ministerium für Stammes- und Grenzangelegenheiten ein, das den paschtunischen Widerstand gegen Islamabad organisieren sollte. Die Regierung in Islamabad bemühte sich nach der Abspaltung Bangladeschs die paschtunische Elite stärker mit staatlichen Ämtern zu betrauen. Im Militär und im pakistanischen Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) sind Paschtunen seitdem überproportional vertreten. (Schetter 2010: 103)

In der NWFP befinden sich sogenannte Stammesgebiete (Tribal Areas), die über vor Ort ansässige „Political Agents“ der Bundesregierung unterstellt sind (FATA). Straf-, Steuer- und sonstige Gesetze Pakistans gelten hier jedoch nicht. Der Stammesrat ist die einzige anerkannte Autorität und entscheidet alle Fragen und Probleme sowie die Rechtsprechung. In der NWFP und in Belutschistan gibt es neben der FATA noch die PATA: Auch hier handelt es sich um Stammesgebiete, die nicht wie die FATA der Bundes-, sondern der jeweiligen Provinzregierung zugeordnet sind und nur über begrenzte Autonomierechte verfügen. (Scholz 2008: 40)

Die administrative Ordnung der Stammesgebiete wurde 1971 wieder belebt, sie wurden in den Federally Administrated Tribal Areas (FATA) zusammengefasst und unterstanden nun dem pakistanischen Präsidenten. Das Gebiet verharrt in einem Sonderstatus, das es kaum an der wirtschaftlichen Entwicklung Pakistans teilhaben lässt. Der Bevölkerung werden zentrale politische Rechte vorenthalten. (Schetter 2010: 105)

In den kleinen Dörfern nahe der afghanischen Grenze herrschen ein strenger Moral- und Ehrenkodex, eine konservative Grundeinstellung und eine kompromisslose Verteidigung der eigenen Unabhängigkeit. Die zahlreichen Stammesfehden haben den kriegerischen Ruf der Paschtunen gefestigt. (Hippler 2008: 162f)

> „Mit der Intervention in Afghanistan im Herbst 2001 erfuhr die afghanisch-pakistanische Grenzregion weltpolitische Aufmerksamkeit. Hier sollen Osama bin Laden und die Führungsspitze von Al Qaida abgetaucht sein; auch die Taliban zogen sich in das Gebiet zurück." (Schetter 2010: 107)

Nach der Ermordung Osama Bin Ladens im Mai 2011 fragten sich die Amerikaner ob Bin Laden nicht Unterstützung von Pakistan hatte:

> „Hier [Abbottabad] allerdings, in Sichtweite von Pakistans wichtigster Ausbildungsstätte für das Militär, hätte Bin Laden auch auffallen müssen. Einmal, im Jahr 2008, so geht aus von WikiLeaks veröffentlichten Dokumenten hervor, waren sogar amerikanische Soldaten nur wenige hundert Meter von Bin Ladens Haus entfernt stationiert, weil sie die Ausbildung von Grenzwächtern beaufsichtigen sollten. Soll er hier wirklich, was viele Amerikaner nicht glauben können, ohne Hilfe pakistanischer Unterstützer gelebt haben?"[7]

Von den Grenzgebieten ging der Widerstand gegen die von der NATO geführten ISAF-Truppen und auch gegen die afghanische und pakistanische Armee aus. Galt die FATA einst als sicherer Hafen für militante Gotteskrieger, haben verschiedene islamistische Gruppierungen ihre Einflussbereiche schnell in den Grenzgebieten verbreitet. (Schetter 2010: 107)

Pakistanische Taliban kontrollieren mittlerweile weite Gebiete der FATA und weiten ihr Operationsgebiet auch darüber hinaus aus. In 15 der 25 Verwaltungseinheiten der NWFP verfügten sie Anfang 2009 über moderaten bis ernsthaften Einfluss. (Ruttig 2010: 172f)

Vor allem die USA streben nun die Modernisierung der Federally Administrated Tribal Areas an der Grenze zu Afghanistan an, um so radikalen Kräften den Nährboden zu entziehen. Das Vorhaben führt allerdings zu Irritationen vor Ort, da Pakistan die Prioritäten und Interessen der USA nicht teilt und sich benutzt fühlt. (Reetz 2010: 185)

[7] http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-78413739.html

Im Norden Pakistans treffen drei Gebirgszüge aufeinander: der Himalaja, der Karakorum und der Hindukusch. Der größte Teil des bescheidenen Tourismus in Pakistan findet im Norden statt. Trotz der abgeschiedenen Lage ist der Norden strategisch höchst relevant: Die Interessen Pakistans und Indiens sowie auch China treffen hier aufeinander. Indien und Pakistan haben um die Hochgebirgsregion Kaschmir schon mehrere Kriege geführt. (Hippler 2008: 167)

Die Bevölkerung des Nordens ist höchst heterogen; Sprache, Religion und ethnische Zugehörigkeit ergeben ein buntes Mosaik. Die ethnische Zugehörigkeit stimmt mit der sprachlichen häufig nicht überein. Auch die religiöse Vielfalt ist beträchtlich. Im Norden hat ein Wandlungsprozess eingesetzt, die Zeit der Abgeschiedenheit, der lokalen Einzelentwicklungen und der wirtschaftlichen Autarkie ist vorbei. Durch Sprache und Straßenbau sind neue Verbindungen zur Außenwelt entstanden. Schulwesen und elektronische Medien haben die Verbreitung der Nationalsprache Urdu vorangetrieben. Die Fertigstellung eines Straßennetzes hat Regionen erschlossen, die vorher schwer erreichbar waren. (Hippler 2008: 170f)

Der Norden Pakistans besteht politisch-administrativ aus drei Teilen: dem nördlichen Teil der Nordwestprovinz um die Stadt Chitral, den Nördlichen Territorien (Northern Areas) und Azad Kaschmir, dem pakistanisch kontrollierten Teil Kaschmirs. Kaschmir ist offiziell kein Teil Pakistans, sondern eine eigenständige politische Einheit. Es verfügt über einen eigenen Präsidenten, Ministerpräsidenten und ein Parlament, obwohl die Region eigentlich alles andere als unabhängig ist. (Hippler 2008: 169)

Auch die Nördlichen Territorien (Northern Areas) gehören offiziell nicht zum pakistanischen Staatsgebiet. Im Unterschied zu Azad Kaschmir verfügen die Nördlichen Territorien über kein Parlament und keine eigene Regionalregierung, sie werden direkt von Islamabad verwaltet. Der zuständige Minister in Islamabad wird vom nationalen Parlament gewählt, nicht von der Bevölkerung der Nördlichen Territorien. Die tatsächliche Macht in den Nördlichen Territorien liegt wohl beim Militär, das wegen der hohen strategischen Bedeutung der Region im Streit um Kaschmir dort Stellung bezogen hat. (Hippler 2008: 172f)

5.4. Pakistans Außenpolitik

> „Der unbedingte Wille, sich gegen die Bedrohung des großen, feindlichen Bruderstaates zu behaupten, begleitet als Leitmotiv alle Aktivitäten auf internationalem Parkett – von der Afghanistanpolitik bis zur Zusammenarbeit mit dem Westen im Kampf gegen den Terror.“ (Scholz 2008: 122)

Den Konflikt mit Indien nahm Pakistan zum Anlass um Mitte der 1950er Jahre westlichen Verteidigungsbündnissen wie der South East Asia Treaty Organisation (SEATO) beizutreten. Damit begann auch das bis heute anhaltende, enge Militärbündnis mit den USA. Pakistan half als Verbündeter den Kommunismus in den 1950er und 1960er Jahren einzudämmen, die Sowjetunion in Afghanistan 1979 sowie den Kampf gegen den internationalen Terrorismus seit 2001 zu bekämpfen. (Wagner 2010: 73)

1991 im Golfkrieg war Pakistan mit eigenen Streitkräften an der Anti-Irak-Koalition beteiligt. Musharraf führte Pakistan auch in die Anti-Terror-Koalition von 2001 und ermöglichte den Krieg zum Sturz der Taliban in Afghanistan von seinem Territorium aus, ebenso die Verfolgung von Al Qaida bis in die paschtunischen Grenzgebiete. Dafür erhielt Islamabad umfangreiche Finanzmittel. (Reetz 2010: 177)

> „Der politischen Klasse fällt es schwer zu akzeptieren, dass sich eine Haltung, bei der die USA massiv attackiert sowie bestimmte radikale und militante Aktivitäten gegen deren Interessen zugelassen werden, auf Dauer nicht mit dem Werben um finanzielle, ökonomische, politische und militärische Unterstützung seitens der westlichen Führungsmacht vereinbaren lassen.“ (Reetz 2010: 179)

In der pakistanischen Bevölkerung ist die Meinung weit verbreitet, die USA hätten Pakistan mit den Folgen des Afghanistankrieges allein gelassen, obgleich sie die politische und materielle Verantwortung trugen. Weitere Gründe für den Anti-Amerikanismus sind die Interessenskonflikte und Missverständnisse über den Charakter und Umfang der Bündnis- oder Partnerbeziehungen zu den USA. Pakistan versuchte immer wieder die Beziehungen zu den USA für seine Auseinandersetzungen mit Indien zu instrumentalisieren. Die USA verfolgten in ihrer Beziehung zu Afghanistan ein streng global-strategisches Kalkül. Pakistan wurde wiederholt mit Sanktionen belegt, so führte Pakistans Nuklearprogramm zur Unterbrechung der Zusammenarbeit. (Reetz 2010: 177)

Der indisch-chinesische Konflikt führte dazu, dass Pakistan in den 1960er Jahren zum wichtigsten Verbündeten von China in Südasien aufstieg. Trotz der guten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen waren weder die USA noch China dazu bereit, Pakistan in den Kriegen gegen Indien 1965 (zweiter Kaschmirkrieg) noch 1971 (indische Intervention im ostpakistanischen Bürgerkrieg) zu unterstützen. (Wagner 2010: 73)

Die Beziehungen zu Afghanistan galten immer schon als schwierig. Afghanistan war mit der Staatsgründung Pakistans nicht einverstanden und erhob territoriale Forderungen auf die paschtunischen Gebiete in der North-West Frontier Province (NWFP). Afghanistan war das einzige Land, das die Aufnahme Pakistans in die Vereinten Nationen verhindern wollte und erkennt bis heute die Durand-Linie, die Trennlinie zwischen Britisch-Indien und Afghanistan aus dem 19. Jahrhundert, nicht als Grenze an. (Wagner 2010: 74)

Nach dem sowjetischen Abzug 1988/1989 versuchte die pakistanische Militärführung durch die Kontrolle der Regierung in Kabul, Afghanistan für die Auseinandersetzung mit Indien zu gewinnen. Afghanistan sollte als Ausbildungs- und Rückzugsgebiet für militante Gruppen herhalten. Aus diesem Grund unterstützte der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) die Taliban, die 1996 die Macht übernahmen. Pakistan zählte zu den wenigen Staaten, die das neue Regime anerkannten. (Wagner 2010: 74)

Die Terroranschläge des 11. September 2001, die folgende militärische Intervention in Afghanistan und der Sturz der Taliban brachten einen Einschnitt für die pakistanische Außenpolitik. Unter dem Druck Washingtons stellte sich Musharraf im Kampf gegen den Terrorismus an die Seite der USA. Die Unterstützung für die Taliban wurde eingeschränkt, jedoch wurden weiterhin islamistische Gruppen in Kaschmir gefördert. (Wagner 2010: 76)

Trotzdem duldete die Militär- und Geheimdienstführung Pakistans offenbar lange Zeit, dass immer wieder Informationen über US-Operationen gegen Taliban und Al Qaida weitergegeben wurden. Das amerikanische Militär war folglich direkt gefährdet. Der pakistanische Geheimdienst entzieht sich selbst der Kontrolle der Militärführung. Es

bestehen seit Jahrzehnten enge Beziehungen zum islamistischen Widerstand in Afghanistan und Kaschmir. (Reetz 2010: 179)

Anti-amerikanische Kräfte verfügen in Pakistan auch über Rückendeckung von Seiten der Streitkräfte. Zwei Stunden bevor die Amerikaner begannen Afghanistan als Folge der Terroranschläge zu bombardieren, wurden Generäle mit pro-islamistischen Neigungen abgesetzt, obwohl sie Musharraf an die Macht geholfen hatten. Dies führte natürlich zu Unzufriedenheit in der Armee. (Reetz 2010: 182)

Pakistanische Regierungen haben immer schon den Schutz der westlichen Supermacht USA gesucht, besonders wenn die Legitimität des eigenen Regimes nur geringfügig gegeben war. Die so erwirkte Wirtschafts- und Militärhilfe führte auch zur Abhängigkeit von Washington und so wurde ein Patron-Klienten-Verhältnis etabliert, das an die Verhaltensmuster der pakistanischen Landlords gegenüber den Landarbeitern erinnert. Pakistans Machthaber sind somit gezwungen, zwischen den oft gegensätzlichen Erwartungen der USA und des eigenen Landes zu balancieren. (Scholz 2008: 138)

Pakistan einfach fallen zu lassen kommt für die USA nicht in Frage, denn das Land könnte zum gefährlichen Gegenspieler werden aufgrund der Unterstützung starker anti-amerikanischer Strömungen in Pakistan. Mit Blick auf das pakistanische Atomwaffenarsenal will Washington vermeiden, dass der direkte Draht zum Oberkommando der pakistansichen Armee abbricht. Aus diesen Gründen vermeidet es Washington selbst bei Verstößen gegen Menschenrechte und demokratische Werte Druck auf Pakistan auszuüben. (Scholz 2008: 141f)

Die historischen Beziehungen zu Indien wurden bereits geschildert. Im Dezember 2001 versuchten islamistische Terroristen das indische Parlament zu erstürmen, dies konnte jedoch verhindert werden. Als Konsequenz drohte Neu-Delhi mit Militärschlägen, um die Infrastruktur militanter Gruppen auf pakistanischem Territorium zu zerstören. Die Gefahr einer nuklearen Eskalation konnten durch diplomatische Interventionen der USA und Großbritanniens im Sommer 2002 verhindert werden. (Wagner 2010: 76)

Obwohl die Aktion von Terroristen ausging, die ihre eigenen Ziele und Motive haben, richtete sich die Reaktion des betroffenen Staates gegen jenen Staat, aus dem die Terroristen stammen und dem eine gewisse Verantwortung für die Taten der Terroristen zugemessen wird. Obwohl der Anschlag scheiterte, hatte er einen bedeutsamen symbolischen Effekt: Der Kern des indischen Staates, das Parlament, war angegriffen worden. Dies setzte die indische Regierung unter Zugzwang und somit marschierten indische Truppen an der pakistanischen Grenze auf. Pakistan gab schließlich dem amerikanischen Druck nach, die von Indien benannten terroristischen Organisationen zu verbieten und ihre Führer zu inhaftieren. (Rothermund 2002: 119f)

Im April 2005 verständigten sich der indische Premierminister und Präsident Musharraf auf Grundzüge für eine mögliche Lösung der Kaschmir-Frage. Pakistan lehnte allerdings die von Indien vorgeschlagene Umwandlung der Line of Control in eine internationale Grenze ab. Indien wiederum lehnte Pakistans Vorschlag für eine territoriale Neuaufteilung Kaschmirs ab. Bis Mitte 2008 gab es fünf Verhandlungsrunden, es wurden unter anderem vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart wie z.B. Reiseerleichterungen in Kaschmir und im Punjab sowie bessere wirtschaftliche, kulturelle und wissenschaftliche Kooperationen. Das bilaterale Verhältnis wurde substanziell verbessert. (Wagner 2010: 77)

Mit dem Verbunddialog änderte Musharraf seine bis dahin verfolgte Strategie, den Kaschmir-Konflikt zu internationalisieren. Er hatte versucht, ein Referendum über Kaschmir zu erreichen, wie es die UN-Resolutionen festschrieben. Indien hatte stets auf bilaterale Verhandlungen bestanden. (Wagner 2010: 78)

Die Beziehungen zu Afghanistan verschlechterten sich seit 2003. Als Ursachen gelten das Wiedererstarken der Taliban sowie die unterschiedlichen Strategien der USA und Pakistans. Präsident Obama machte im Frühjahr 2009 mit seiner neuen Afghanistan-Pakistan-Strategie (AFPAK) klar, dass der Bekämpfung von Al Qaida oberste Priorität zukommt. Für Pakistan stehen der Konflikt mit Indien und die Verfolgung seiner Interessen in Afghanistan im Vordergrund. (Wagner 2010: 78)

Politische Aktionen seitens der pakistanischen Regierung gegen die Interessen der USA sind meist das Ergebnis einer nationalistischen und anti-indischen Politik. Dies betrifft

das Abstimmungsverhalten in der UN, die Haltung gegenüber der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen oder zum Teststoppvertrag, die Position zu Menschenrechten, Umweltschutz oder liberalen Waffenhandel. (Reetz 2010: 181)

Die anti-amerikanischen Haltungen in Pakistan weiteten sich nach dem 11. September 2001 aus. Dies ist vor allem auf den raschen Beitritt Pakistans zur Anti-Terror-Koalition zurückzuführen. Oppositionelle Kräfte sprachen dem Beitritt jede Legitimation ab. Auch die Zardari-Regierung befindet sich nach wie vor in der Defensive was die Kooperation mit den USA und die gemeinsamen Anti-Terror-Maßnahmen betrifft. Details über die Sicherheitskooperation mit den USA werden oft geheim gehalten, um nicht öffentlichen Widerstand zu provozieren. (Reetz 2010: 184)

> „Der Anti-Amerikanismus wurzelt tief im politischen System Pakistans. Das Land war lange und wiederholt ein Verbündeter der USA, vor allem, weil seine Elite hoffte, damit Konflikte mit Indien und zum Teil auch Afghanistan lösen zu können. Da jedoch hinter den Bündnisbeziehungen immer wieder Militärregierungen standen, die von diesen Verbindungen profitierten, fehlte dem Zusammengehen mit den USA weitgehend die politische Legitimation. Die liberale wie auch die islamistisch ausgerichtete Opposition verknüpfte deshalb ihren Kampf nachhaltig mit anti-amerikanischen Haltungen.“ (Reetz 2010: 186)

Die neue Regierung der Pakistan Peoples Party (PPP) von Premierminister Gilani und Präsident Zardari kündigte nach den Wahlen im Februar 2008 an, die Annäherungspolitik mit Indien fortzusetzen. General Ashfaq Pervez Kiyani, der Oberbefehlshaber der Streitkräfte, leitete einen teilweisen Rückzug der Armee aus der Politik ein. Bislang hat sich allerdings an der Vormachtstellung der Streitkräfte nichts geändert. Es hat sich aber die Einsicht durchgesetzt, dass der Kampf gegen den Terrorismus nur mit einer starken Demokratie gewonnen werden kann. 2009 hat die Armeeführung sogar eingeräumt, dass die größte Bedrohung nicht mehr von Nachbar Indien ausgeht, sondern von Gruppen wie der TTP im eigenen Land. (Wagner 2010: 83)

Pakistan wird heute mindestens als ebenso großes internationales Problem gesehen wie Afghanistan. Dies zeigt auch die Gründung der Staatengruppe Friends of Democratic Pakistan (FoDP), der unter anderem die USA, Deutschland, China und Saudi-Arabien beigetreten sind. Von der FoDP werden umfangreiche Mittel für die wirtschaftliche Entwicklung Pakistans bereitgestellt, um so das Umfeld und die Rekrutierungsbasis von radikalen Gruppen zu schwächen. (Wagner 2010: 82)

Fast alle Elitenfamilien von Pakistan haben ein Standbein im westlichen Ausland, meist in Großbritannien oder den USA. Etwa zwei bis drei Millionen Menschen pakistanischer Herkunft leben in Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Gerade in internationalen Organisationen finden sich viele gut ausgebildete Pakistaner. (Mielke/Schetter 2010: 141)

Als Transitland von Gaspipelines könnte Pakistan eine strategische Schlüsselposition einnehmen. Einerseits ist Pakistan selbst auf Energieimporte angewiesen, da es nur geringe eigene Öl- und Erdgasreserven aufweist. Andererseits liegt es strategisch günstig zwischen Lieferländern wie Iran und Turkmenistan und dem Absatzmarkt Indien mit einer Milliardenbevölkerung. Den direkten Zugang zu den Lagerstätten Turkmenistans versperrt das krisengeschüttelte Afghanistan. Eine Kooperation mit Indien steht unter dem Vorbehalt der Dauerrivalitäten. Turkmenistan schloss 2003 mit dem russischen Energieriesen Gazprom einen auf 25 Jahre ausgelegten Vertrag, was den Bau einer Pipeline von Turkmenistan nach Afghanistan, Pakistan und Indien erübrigte. (Scholz 2008: 131; 134f)

Eine Möglichkeit wäre die Realisierung eine Pipeline-Trasse von Iran über Pakistan nach Indien. Die Iran-Pakistan-Indien-Pipeline (IPI) wird auch als Friedenspipeline bezeichnet. Die Nutzung einer gemeinsamen Ressource soll das erreichen, was 60 Jahre lang nicht gelungen ist: dem Frieden in der Region zum Durchbruch zu verhelfen. Durch die Pipeline werden gemeinsame wirtschaftliche Interessen zwischen Pakistan und Indien geknüpft und der Kampf um Kaschmir soll langsam in den Hintergrund treten. (Scholz 2008: 135f)

5.5. Nationalitätskonflikte

> „Die nationale einfach mit der religiösen Identität gleichzusetzen, kann in einem komplexen Vielvölkerstaat mit höchst unterschiedlichen Regionen und einer Fülle von Ethnien und Sprachgruppen nicht gelingen. […] Nur die gemeinsame koloniale und postkoloniale Vergangenheit und der Islam sind ein Bindeglied für die in Pakistan lebenden Völker.“ (Scholz 2008: 39)

Pakistan wurde nach der Herrschaft Britisch-Indiens als Heimat aller Muslime Südasiens gegründet. Folglich fand ein Bevölkerungsaustausch von Muslimen statt, die

aus Indien nach West- und Ostpakistan flohen, wie auch Hindus und Sikhs, die in die entgegen gesetzte Richtung migrierten. Die Migration hatte über zwei Millionen Menschenleben gefordert. Kurz nach der Unabhängigkeit sah sich Pakistan mit der Tatsache konfrontiert, sechs Millionen Flüchtlinge aufnehmen zu müssen. In Westpakistan flohen die meisten Menschen in die Provinzen Punjab und Sindh. Die Bevölkerungszählung 1951 ergab, dass Flüchtlinge fast ein Fünftel der Gesamtbevölkerung Pakistans ausmachen. In Großstädten wie Karatschi stellten sie sogar die Mehrheit. (Mielke/Schetter 2010: 137)

Eine zweite Flüchtlingswelle wurde durch die Abspaltung Ostpakistans als eigenständiger Staat Bangladesch 1971 ausgelöst. Jene Muslime, die erst 1947 in das 1500 Kilometer entfernte Ostpakistan abgewandert waren, kehrten nun nach Pakistan zurück. Bis heute verzeichnet Pakistan einen Zuzug von Muslimen aus Indien, Bangladesch und Myanmar. (Mielke/Schetter 2010: 137)

Neben der Zuwanderung aus dem Ausland trugen vor allem die ländlichen Regionen zu einem explosionsartigen Bevölkerungswachstum bei. In den 1960er Jahren setzte eine Landflucht aufgrund geringer Einkommensmöglichkeiten ein, vor allem im Punjab, in der North-West Frontier Province und später auch im Sindh. Zwischen 1951 und 1981 wurde die Einwohnerzahl der Städte vervierfacht. (Mielke/Schetter 2010: 138)

Die Großstädte konnten mit dem enormen Bevölkerungszuwachs nicht Schritt halten und so bildeten sich Armensiedlungen, welche die Städte ummanteln. Soziale Dienstleistungen und städtische Infrastruktur wie Wasser-, Elektrizitäts- und Abfallmanagement fehlen. (Mielke/Schetter 2010: 138)

Die arme Bevölkerungsmehrheit verfügt kaum über Bildungschancen, sie lebt unter kläglichen Wohn- und Lebensbedingungen und hat fast keine Möglichkeit politischer Teilnahme. Ihnen steht eine kleine, aber mächtige gesellschaftliche Elite gegenüber, die das Land wie ihr Privateigentum behandelt. (Hippler 2008: 124f)

Urdu, die Muttersprache der aus Indien eingewanderten muslimischen Flüchtlinge, wurde von Staatsgründer Jinnah zur offiziellen Landessprache bestimmt, obwohl sie für über 90 Prozent der Bevölkerung eine Fremdsprache war. Heute ist Urdu in allen

Provinzen in den öffentlichen Schulen offizielle Unterrichtssprache, was langfristig zu einer Überwindung des Sprachenproblems führen sollte. Da Urdu aber außerhalb der Schulen nur sehr selten praktiziert wird und viele pakistanische Kinder von ihren Eltern gar nicht oder nur für wenige Jahre eingeschult werden, bleibt das Sprachenproblem bestehen. (Scholz 2008: 49f)

Die Kolonialsprache Englisch wird zwar von der Zentralregierung nicht mehr offiziell gefördert, erfüllt aber weiterhin wichtige Funktionen. Vor allem die Eliten benutzen Englisch auch im privaten Bereich und als eigentliche Muttersprache. An öffentlichen Schulen gehört Englisch nicht zum Fächerkanon. Wollen die Schüler nach ihrem Abschluss eine Universität besuchen, müssen sie bereits perfekt Englisch beherrschen, da dies dort Unterrichtssprache ist. Englisch ist in Pakistan eine Herrschaftssprache: Sie sichert die Machtposition etablierter Eliten ab. Sie sorgt beispielsweise im Umgang mit der Justiz oder über den Zugang zu englischsprachigen Medien für einen oft entscheidenden Informationsvorsprung gegenüber dem Rest der Bevölkerung. (Scholz 2008: 51)

In Pakistan werden 72 verschiedene Sprachen und Dialekte gesprochen, es gibt alleine drei Varianten des Punjabi. Die meisten dieser Sprachen werden nur von wenigen hundert bis tausend Menschen gesprochen. Fünf oder sechs Sprachen sind zahlenmäßig bedeutsam: Urdu, die offizielle Landessprache wird nur von knapp acht Prozent der Bevölkerung als Erstsprache benutzt. Rund 45 Prozent der Bevölkerung sprechen Punjabi, vor allem natürlich in der Provinz Punjab. Knapp zehn Prozent der Bevölkerung spricht Siraiki, Paschtu ist die Sprache der Paschtunen und wird von etwa 13 Prozent gesprochen. In den ländlichen Regionen des Sindh sprechen 12 Prozent Sindhi, in Belutschistan wird hauptsächlich Belutsch gesprochen (von rund drei Prozent der Bevölkerung). Die ethnische Zugehörigkeit ist jedoch nicht immer mit der sprachlichen deckungsgleich. (Hippler 2008: 132f)

Auf die höchst ungleichen Provinzen und Regionen Pakistans verteilen sich viele ethnische Gruppen. Im Punjab ist die Sprachengruppe der Punjabi vorherrschend, die Sindhis dominieren den Sindh, die Balutschen sind in der Mehrzahl in Balutschistan und die Paschtunen dominieren die NWFP. In Azad Jammu und Kaschmir leben fast ausschließlich Kaschmiri als eigene Sprachengruppe. In den Northern Areas bilden

Sprachen wie Balti, Buruschaski, Schina und Wakhi ein linguistisches Mosaik. Fast jedes Tal in dieser abgelegenen Hochgebirgsregion beherbergt eine eigene ethnische Gruppe, die ihre kulturelle und politische Unabhängigkeit bis in die jüngste Vergangenheit bewahren konnte. Erst 1974 wurden die letzten autonomen Klein-Königreiche aufgelöst. (Scholz 2008: 43)

Ebenso wie die Außengrenzen Pakistans durchschneiden auch die Provinzgrenzen zusammenhängende Siedlungsgebiete von Ethnien und deren Sprachräume. Der Grenzverlauf zwischen Balutschistan und der NWFP trennte fast vier Millionen Paschtunen von ihrer Stammprovinz und ordnete sie Balutschistan zu. Die Balutschen sind folglich in ihrer eigenen Heimatprovinz aufgrund der rasch wachsenden paschtunischen Bevölkerung nur noch knapp in der Mehrheit. (Scholz 2008: 43f)

Im Süden des Punjab und im äußersten Norden des angrenzenden Sindh leben rund 17 Millionen Seraiki, das viertgrößte Volk Pakistans. Diese Sprachengruppe hat bisher noch keine politische Identität entwickelt, aufgrund ihrer starken Armut. Auseinandersetzungen gibt es in der Regel um Wasserressourcen oder um dringend benötigte Investitionen der Provinzregierung. (Scholz 2008: 46)

Brennpunkt der ethnischen und sprachlichen Konflikte ist der Sindh. Die Sindhi stellen in den ländlichen Gebieten ihrer Heimatprovinz über 90 Prozent der Bevölkerung, doch die hohe Zahl an Zuwanderern aus den übrigen Provinzen, die es nach Karatschi zieht, verschiebt den provinzweiten Schnitt erheblich. Die Sindhis machen nur ein Viertel der Bevölkerung Karatschis aus. (Scholz 2008: 46f)

Alle pakistanischen Gliedvölker reichen auch in Nachbarstaaten hinein. Ein Drittel der Punjabi leben in Indien, über ein Viertel der Balutschen leben im Iran und in Afghanistan und die Hälfte der Paschtunen lebt in Afghanistan. Nach der Unabhängigkeit wanderten 20 Prozent der Sindhis nach Indien aus. Die Kaschmiri in Azad Jammu und Kaschmir sowie die Balti in den Northern Areas wurden ebenfalls durch die indisch-pakistanische Grenzziehung von Angehörigen der eigenen Volks- und Sprachgruppe getrennt. Die Zugehörigkeit drückt sich auch in der Solidarität bei Konflikten aus: Die Kaschmiri in Azad Jammu und Kaschmir unterstützen den kaschmirischen Widerstand im benachbarten Kaschmir und im indischen Unionsstaat

Jammu. Die Paschtunen sind seit der Besetzung Afghanistans durch die Sowjetunion 1979 in den dortigen Krieg und Bürgerkrieg involviert. (Scholz 2008: 47f)

> „Die natürlichen Gegensätze zwischen den Autoritätsansprüchen einer zentralistischen Regierung und den föderalen ehtnischen Bewegungen brechen immer dann auf, wenn die Volks- und Sprachgruppen ungleichen Zugang zu staatlichen, wirtschaftlichen oder natürlichen Ressourcen erhalten – oft noch verstärkt durch eine unausgewogene Machtbeteiligung der Volks- und Sprachgruppen an der Zentralregierung.“ (Scholz 2008: 48f)

Ende der 1960er Jahre löste der Anstieg der Rohölpreise einen Bauboom in den Golfstaaten aus. Bauunternehmen waren auf der Suche nach billigen Arbeitskräften, die sie in pakistanischen Arbeitern fanden. In den 1970er und 1980er Jahren fand eine Massenabwanderung statt. Diese Arbeitsmigration fand unter Zulfikar Ali Bhutto und seiner politischen Annäherung an die arabische Welt günstige Bedingungen. (Mielke/Schetter 2010: 138f)

Der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan löste Ende 1979 eine Massenflucht aus. Die meisten Flüchtlinge kamen in mehr als 200 Lagern in der North-West Frontier Province sowie in Belutschistan unter. In den folgenden Jahren kam es zu verschiedenen Wellen von Flucht und Heimkehr, Weitermigration in den Golf, Rückkehr nach Afghanistan und erneuter Flucht aufgrund des Bürgerkriegs 1992 oder der Taliban-Herrschaft. Bis 2012 will die pakistanische Regierung die Rückführung aller Afghanen abgeschlossen haben, was sich allerdings wegen der instabilen Lage in Afghanistan schwierig gestaltet. Bei einer weiteren Verschlechterung könnte Pakistan abermals zum Zielort afghanischer Flüchtlinge werden. (Mielke/Schetter 2010: 142)

> „Will man verstehen, wie Ethnizität in Pakistan »funktioniert«, darf man nicht von feststehenden und eindeutig abgegrenzten ethnischen Gruppen ausgehen. Der Begriff »Ethnizität« beinhaltet vielmehr die Frage, wer sich aufgrund welcher Eigenschaften mit wem identifiziert oder sich gegenüber anderen abgrenzt.“ (Sökefeld 2010: 127)

Ethnizität bezieht sich meist auf Merkmale, die angeboren sind, wie die Abstammung, Muttersprache oder regionale Herkunft. Es existieren zahlreiche Schichten der Identifizierung und Abgrenzung. Das Fundament bildet die eigene Familie und Verwandtschaft, auf der obersten Ebene geht es um die Identifizierung mit der gesamten Nation oder der globalen Gemeinschaft der Muslime. (Sökefeld 2010: 127f)

Ein Individuum ist als erstes seiner Familie gegenüber verpflichtet. Familie meint nicht nur die Kernfamilie aus Eltern und Kindern, sondern eine erweiterte, aus drei Generationen bestehende Familie. Die Zugehörigkeit wird über den Vater bestimmt, eine Frau gehört nach der Heirat zur Familie und Gruppe ihres Mannes. Innerhalb der Familie, wie auch in der Gesellschaft, gibt es hierarchische Strukturen: Frauen sind Männern untergeordnet und die jüngere Generation der älteren. (Sökefeld 2010: 129)

In den meisten Regionen Pakistans versucht man Ehen innerhalb der Verwandtschaft zu schließen. Die bevorzugte Braut für einen jungen Mann ist die Tochter eines väterlichen Onkels. Als zweite Strategie werden Hochzeiten unter Familien arrangiert, um vorteilhafte Beziehungen zu knüpfen. (Sökefeld 2010: 130)

Familie und Verwandtschaft nimmt in der Politik einen großen Stellenwert ein. Im Wahlkampf werden die Stimmen zu einem großen Teil über Verwandtschafts- und Patronagebeziehungen mobilisiert. Eine starke Familie im Hintergrund ist sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene erforderlich. Der Bhutto-Klan aus dem Sindh dominiert die Pakistan Peoples Party (PPP), während die Sharif-Familie aus dem Punjab die Pakistan Muslim League (PML) repräsentiert. (Sökefeld 2010: 132)

Trotz der Betonung der Einheit der Muslime, die ja auch als Ursache für Pakistans Unabhängigkeit genannt wird, hat der Bevölkerungsproporz dem Land zahlreiche Probleme gebracht, allem voran die ungleiche Verteilung von Macht und Ressourcen. Pakistan ist dominiert von zwei Gruppen: Punjabis und die aus Nordindien emigrierten Urdu-Sprecher, die Muhajir, welche sich vor allem in Karatschi und Städten des Sindhs ansiedelten. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt im Punjab. Urdu-Sprecher spielen ebenso eine wichtige Rolle, weil sie schon die Pakistan-Bewegung in Britisch-Indien bestimmt haben. (Sökefeld 2010: 132f)

Seit 1948 galt für die Vergabe öffentlicher Verwaltungsposten ein mehrfach verändertes und erst 1997 abgeschafftes Quotensystem, das zum Ausgleich des Ungleichgewichts beitragen sollte. Auch für Studienplätze an Universitäten galten solche Regelungen. Die Quoten führten allerdings zu weiteren Konflikten: Grundlage für die Vergabe einer Stelle bildete die Zugehörigkeit des Bewerbers zu einer Provinz, nicht zu einer

ethnischen Gruppe. Aufgrund der Vielschichtigkeit von Zugehörigkeit kann Ethnizität auch kaum festgeschrieben werden. (Sökefeld 2010: 133)

Die massive Binnenmigration nach Karatschi verstärkte die konfliktreiche Konkurrenz zwischen den verschiedenen Gruppen. In den 1970er Jahren kamen viele Paschtunen in die Stadt, die durch afghanische Flüchtlinge aus der North-West Frontier Province verdrängt wurden. (Sökefeld 2010: 134)

> „Der moderate und um Ausgleich bemühte Umgang mit Ethnizität und ethnischen Gruppen spielt eine wesentliche, vielleicht sogar die zentrale Rolle für die zukünftige Entwicklung Pakistans und für alle Versuche, von Islamabad aus Staat zu machen." (Sökefeld 2010: 135)

Auch die Islamisierungspolitik, die eigentlich die islamische Identität aller Pakistaner betonen sollte, verstärkte den Konflikt nur. Die Islamisierung folgte nämlich den Prinzipien des sunnitischen Islam, darum sah sich die schiitische Minderheit ausgegrenzt und forderte ihre Rechte ein. Statt nationaler Einheit wurde die Entstehung radikaler und militanter Organisationen von Sunniten und Schiiten begünstigt, die sich bis heute mit blutigen Anschlägen gegenseitig bekämpfen. (Sökefeld 2010: 135)

5.6. Sozialstruktur Pakistans

In Pakistan herrscht eine gewisse Ähnlichkeit mit dem indischen Kastensystem. Auch in Pakistan spielen Reinheitsvorstellungen eine wichtige Rolle. Manche Berufe werden als unrein angesehen, wie z.B. Wäscher, Schmiede oder Barbiere. Diese erhalten in der Rangordnung einen unteren Platz. (Sökefeld 2010: 131)

Britische Landschenkungen hatten zur Folge, dass der unter den einheimischen Eliten verteilte Landbesitz auch heute noch auf einige wenige Artistokraten-Familien verteilt ist, die gleichzeitig die meisten und mächtigsten Politiker stellen. Macht und Wohlstand der Großgrundbesitzer gründen in erster Linie auf der Ausbeutung landloser Bauern. Es muss also alles verhindert werden, was deren Lage verbessert: Bildung, Landreformen oder Rechtsschutz. (Scholz 2008: 62f)

> „One can only agree with a number of Pakistani intellectuals that it is necessary to reduce military spending and other non-productive expenditures in order to release additional resources for the country's economic development on an independent basis." (Ataöv 2001: 96)

Die arme Bevölkerungsmehrheit verfügt kaum über Bildungschancen und lebt unter kläglichen Wohn- und Lebensbedingungen. Sie haben faktisch keine Möglichkeiten politischer Teilnahme oder Artikulation. Ihnen steht eine kleine und mächtige gesellschaftliche Elite gegenüber, die das Land wie ihr Privateigentum behandelt. (Hippler 2008: 124f)

Bereits bei der Staatsgründung lag die politische und wirtschaftliche Macht bei den ländlichen Eliten – den feudalen Großgrundbesitzern. Feudal meint hier eine ausgeprägte Form persönlicher Abhängigkeitsverhältnisse auf dem Land. Diese Machtelite kooperierte mit den aus Indien geflohenen oder ausgewanderten Muhajir, die wegen ihres Bildungsvorsprungs und ihrer Erfahrung in der Verwaltung schnell die Schlüsselpositionen in der zivilen und militärischen Bürokratie einnahmen. Die Großgrundbesitzer sicherten ihre Vormachtstellung ab, indem sie sich als Abgeordnete in die Parlamente wählen ließen und kontrollierten somit direkt oder indirekt die zentralen Regierungspositionen. (Hippler 2008: 125f)

Bourgeoisie und Mittelschicht sind in Pakistan traditionell eher schwach ausgeprägt. In den letzten Jahrzehnten entwickelte sich jedoch die Mittelschicht dynamisch. Früher war sie überwiegend auf den Handel und die Staatsangestellten beschränkt, nahm jedoch mit der schnellen Entwicklung der Ökonomie und der Stärkung neuer Wirtschaftsbereiche sowie der Ausdehnung des Bildungswesens deutlich zu. (Hippler 2008: 126f)

Die Armutsviertel sind meist fest in Händen von Mafiabanden – für Jugendliche ohne Zukunftsperspektive meist die einzige Chance ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Einnahmen aus dem Drogengeschäft werden in kleine Privatarmeen investiert, um das Gewaltmonopol im Revier zu behaupten. Über Afghanistan werden Drogen nach Karatschi geschleust, ein wichtiges Drehkreuz für den Drogenexport in alle Welt. Der Bauboom in Karatschi und anderen Städten wird mit reinvestierten Drogeneinnahmen in Verbindung gebracht. Ebenso mit Drogengeldern finanziert werden Waffen, Aufstände, Wahlkämpfe oder Bestechungen von Beamten. (Scholz 2008: 66f)

Parallel zum Drogenmarkt entwickelte sich auch ein blühender Waffenmarkt. Brennpunkt waren die Stammesgebiete entlang der Grenze, die ihre Autonomierechte geschickt für diese Geschäfte nutzten. Da in den FATA pakistanische Gesetze nicht gelten, wurden die üblichen Verbote der Herstellung und des Verkaufs von Waffen nicht beachtet. (Scholz 2008: 68f)

Die meisten Pakistanis leben noch auf dem Land, ein Gegentrend ist aber eindeutig erkennbar. Aus vielen Mittelstädten wurden Großstädte, aus wenigen früheren Großstädten riesige Metropolen. Stadt und Land verschmelzen heute in gewisser Weise miteinander; die Dörfer sind wegen der größeren Mobilität enger mit den Städten verbunden als früher. (Hippler 2008: 128f)

> „Um die Menschenrechte ist es in Pakistan nicht gut bestellt. Einmal tritt der *Staat als Täter* auf; daneben kommt es zur Verletzung der Menschenrechte aufgrund der *Schwäche von Staatlichkeit*, also etwa durch untergeordnete Staatsorgane, die nicht ausreichend kontrolliert werden; schließlich gibt es immer wieder Situationen, in denen der Staat untätig bleibt, wenn Rechte von gesellschaftlichen Gruppen beeinträchtigt oder gebrochen werden, in denen er also seine *Bürger nicht schützt*." (Hippler 2008: 142)

Folter ist in Pakistan nicht ungewöhnlich, unter anderem kommt es zu Schlägen, Verbrennungen durch Zigaretten, Peitschenschlägen auf die Fußsohlen, Isolationshaft, Elektroschocks, Essens- und Schlafentzug, Aufhängen an den Füßen und Vergewaltigungen. In den letzten Jahren nahm das „Verschwindenlassen" von Oppositionellen und Verdächtigen bzw. deren Familienangehörigen zu. Seit längerem gibt es auch sogenannte außergesetzliche Tötungen durch die Polizei, vor allem an Gewaltkriminellen und kriminellen Banden, aber auch an politischen Gewalttätern oder Aufständischen. (Hippler 2008: 142f)

Die Menschenrechtslage hat sich seit 2001/2002 deutlich verschlechtert. Daran dürfte die Beteiligung Pakistans am Krieg gegen den Terror und das daraufhin verschärfte innenpolitische Klima Schuld sein. Auch Journalisten gerieten zunehmend in Konflikte mit staatlichen Stellen. (Hippler 2008: 144)

Frauen werden in Pakistan nach wie vor benachteiligt, eine rechtliche Gleichstellung ist noch lange nicht erreicht. Unter Zia ul-Haq verschlechterte sich die rechtliche Stellung der Frau drastisch. Frauen wurden aus dem öffentlichen Leben verdrängt und sollten

sich auf ihre Rollen als Hausfrau und Mutter konzentrieren. 2006 verabschiedete das Parlament ein Gesetz zum Schutz der Frau, das einen Teil der Diskriminierungen aufhob, wegen des Protests religiöser Kräfte blieben andere bestehen. Ihre Analphabetenrate ist doppelt so hoch wie die der Männer, sie liegt möglicherweise bei 90 Prozent. Jedes Jahr sterben 1000 bis 1500 Frauen an Ehrenmorden von Familienmitgliedern ausgeführt. (Hippler 2008: 146)

5.7. Islamischer Fundamentalismus

Die Staatsform Pakistans wurde bei seiner Gründung als „Islamische Republik“ festgelegt. Die Festschreibung der Souveränität Gottes wurde in die Präambel der Verfassung aufgenommen. Die Textpassage sollte allerdings durch den ergänzenden Hinweis, Gott habe die von ihm ausgehende Souveränität an den pakistanischen Staat und das Staatsvolk delegiert, relativiert werden. (Scholz 2010: 60)

Der Rat für islamische Ideologie (Council of Islamic Ideology) erhielt Verfassungsrang. Zu seinen Aufgaben sollte es gehören, das Parlament bei Konflikten bestehender oder neuer Gesetze mit den Lehren des Islam zu beraten. Das Regime Ayub Khans bereitete den Weg für die Islamische Ideologie. Deren Verankerung in den verfassungsrechtlichen Grundlagen legitimiert das Wirken islamistischer Parteien und erschwert die Ausgrenzung und Bekämpfung militant-islamischer Bewegungen wie der Taliban. (Scholz 2010: 61)

Sämtliche Regierungen von Zulfikar Ali Bhutto über Zia ul-Haq, Benazir Bhutto, Nawaz Sharif bis hin zu Pervez Musharraf betrieben eine Islamisierungspolitik. Alle haben in ihren Amtszeiten mit islamistischen Parteien und Bewegungen kooperiert und Gesetze auf den Weg gebracht, die eine weitere Islamisierung der Gesellschaft ermöglicht. (Scholz 2010: 71)

96 Prozent der Bevölkerung sind Muslime. Diese Zahl teilt sich in 80 Prozent Sunniten und 20 Prozent Schiiten. Bestimmungen des Wahlrechts sowie des Strafrechts diskriminieren Minderheiten wie Christen, Hindus und Ahmadi zu Bürgern zweiter Klasse. Rivalitäten zwischen Sunniten und Schiiten machen den größten Teil religiös motivierter Gewalt in Pakistan aus. (Scholz 2008: 81; 86)

Die Sunniten sind auch weltweit die mit Abstand größte muslimische Konfession, die selbst wiederum aus unterschiedlichen Rechtsschulen besteht. Die pakistanischen Sunniten teilen sich in zwei große Strömungen: Einerseits die Deobandi, die eine extrem konservative Islaminterpretation entwickelt haben und andererseits die Barelvis, die als theologisch offener und auch für mystische und spirituelle Erfahrungen aufgeschlossen sind. (Hippler 2008: 135f)

Schiiten stellen im Iran und Irak die Bevölkerungsmehrheit. In Pakistan gibt es nur etwa 20 Prozent Schiiten, in den Nördlichen Territorien stellen sie sogar die Mehrheit. Die Schiiten haben sich im Streit um die Nachfolge des Propheten von den Sunniten abgespalten. Die Ismailiten haben sich von der schiitischen Hauptströmung abgespalten, auch hier führte die Frage der legitimen Nachfolge des Propheten Mohammed zur Spaltung. (Hippler 2008: 136)

Der pakistanische Islam darf nicht als homogenes Gebilde aufgefasst werden. Vielmehr ist er ein kaum überschaubares Sammelsurium an zahlreichen Rechtsschulen, Sekten, Untersekten, Bewegungen, Stiftungen, Gemeinschaften und Parteien. Außerdem gibt es noch regionale Eigenheiten, die auf Einflüsse anderer Religionen wie Hinduismus und Buddhismus zurückzuführen sind. (Scholz 2008: 84)

Wenn man vom islamischen Fundamentalismus spricht, meint man eine radikale Haltung, die sich an der Idealvorstellung der Gemeinschaft der Gläubigen orientiert und daher auch regionale Varianten der Glaubenspraxis nicht anerkennt. Die Idee von der Gemeinschaft der Gläubigen beinhaltet die Umsetzung einer gerechten Weltordnung. Der Kampf um die Gerechtigkeit wird „heiliger Krieg“ (Jihad) genannt. Dem Glaubenskämpfer wird versprochen, dass die Erlösung und das Paradies auf ihn warten, wenn er sein Leben riskiert. Wenn der Grundsatz akzeptiert wird, dass der Zweck die Mittel heiligt, dann ist man zu jeder Art von Gewalt bereit, um der Gerechtigkeit zum Sieg zu verhelfen. Auf diese Weise sind Fundamentalismus und Terrorismus verbunden. (Rothermund 2002: 113f)

Parteien und Interessensgruppen, die das Land in ein religiöses Gemeinwesen verwandeln wollen, werden als „religiös“ bezeichnet, was gleichzusetzen mit „islamistisch“ ist. Es lassen sich zwei Richtungen unterscheiden: Parteien der

Religiösen und religiöse Parteien. Parteien der Religiösen beschäftigen sich mit der Wahrung der Autonomie des religiösen Sektors. Zwischen den Parteien gibt es erhebliche Differenzen, die sich auf die unterschiedlichen islamischen Rechtsschulen zurückführen lassen. (Wilke 2010: 156)

Als religiöse Partei kann die Jamaat-e Islami (Islamische Partei, JI) genannt werden. Dies ist eine Kaderorganisation von Laien und selbsternannten Propheten, die Religion als Mittel und Zweck der politischen Revolution interpretieren. Der politische Islam zielt also auf die Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse durch den Staat, im Namen und im Sinne des Islam. (Wilke 2010: 158)

Die Jamaat-e Islami zählt neben der Jamaat du-Da´wa (Partei des Predigens, JD) zu den zwei islamistischen Großorganisationen des Landes, die sich zugleich radikalisiert und konsolidiert haben. Ob es die politisch-militärischen Führungskräfte Pakistans Ernst mit dem Vorgehen gegen militante Islamisten und transnationale Terroristen meint, kann am Verhalten gegenüber diesen beiden Organisationen beurteilt werden: Auch nach dem Machtwechsel sind allerdings keine Neuerungen zu erkennen. (Wilke 2010: 164f)

Es besteht ein Verhältnis zwischen Armee und Islamisten, deren gemeinsames Interesse in der Islamisierung begründet ist. Die Armeeführung unterstützt islamistische Parteien, weil dies die großen nicht-religiösen Parteien schwächt, die die Machtposition des Militärs latent gefährden. Außerdem lässt sich die Existenz islamistischer Bedrohungen als außenpolitisches Instrument einsetzen, um so Geberländer im Westen davon zu überzeugen, dass nur die Armee dieser Gefahr Herr werden kann. (Scholz 2008: 95f)

Der militante Islamismus ist das Erbe der Islamisierungspolitik von Oben, die in Pakistan in den 1970er Jahren durch den Militärdiktator Mohammed Zia ul-Haq vollzogen wurde. Zia ul-Haqs Politik sorgte dafür, dass der Islam heute ungleich stärker präsent ist als vor seiner Herrschaft. Seine Politik hat jene religiösen Kräfte hervorgebracht, die Pakistan heute zum zentralen Schulungs- und Ausbildungsort islamistischer Gewaltspezialisten machen: konfessionelle Gruppen mit Hang zur Militanz, religiöse Söldner mit Verbindungen zum internationalen Terrorismus sowie radikalisierte Islamisten, die den konsequenten Umbau von Politik und Gesellschaft anstreben. (Wilke 2010: 159f)

Der konfessionelle Extremismus bildete sich seit den 1980er Jahren im Konfessionskonflikt zwischen militanten sunnitischen und schiitischen Organisationen. Aufgrund der politischen Sprengkraft des „Bruderkrieges“ werden Daten über den Anteil der Glaubenszugehörigkeit der Bevölkerung oder Armeeangehöriger unter Verschluss gehalten. (Wilke 2010: 162)

Frühzeitig traten in Pakistan Gruppen auf, die sich an den afghanischen Taliban orientierten. Bereits im April 2000 veranstaltete eine Bewegung zur Förderung der Jugend und zur Verhinderung des Lasters in einem von Paschtunen bewohnten Stadtteil Karatschis öffentliche Verbrennungen satanischer Fernsehgeräte und Videorekorder. In den 1980er Jahren hatte sich die Zahl der Koranschulen (Medresen) auf fast 4000 verdoppelt. Unter Musharraf kamen noch über 3000 dazu. (Ruttig 2010: 168f)

Als Ende 2001 das Taliban-Regime in Afghanistan zusammenbrach, halfen Stammesangehörige der Wasir und Massud in Wasiristan den Taliban-Kämpfern sowie Al Qaida-Mitgliedern aus ihren afghanischen Verstecken nach Pakistan zu entkommen. Die Operation „Enduring Freedom“ Ende 2001 führte deshalb vor allem unter den Stämmen in Wasiristan zu Unmut. (Ruttig 2010: 169)

Nach der erzwungenen Kehrtwende Musharrafs hin zu einer Zusammenarbeit mit den USA im Kampf gegen den Terror führte Islamabad seit 2002 Militäraktionen in den Federally Administrated Tribal Areas (FATA) sowie seit Frühling 2004 auch Truppenstationierungen in Wasiristan durch. Lokale Formationen „talibanisierten“ sich und gingen mit Waffengewalt gegen die eigene Regierung vor. Bald griff diese Bewegung auf alle anderen Stammesgebiete über. (Ruttig 2010: 170)

Die unterschiedlichen Taliban-Fraktionen rückten näher zusammen: Im September 2007 traten die meisten Taliban-Gruppen der Dachorganisation Bewegung der Taliban Pakistans (Tehrik-e Taliban Pakistan, TTP) bei. Darin sind die Taliban-Gruppierungen aller sieben Stammesgebiete (FATA) sowie der Nordwestgrenzprovinz (NWFP) vertreten. 2009 fusionierte die TTP mit zwei weiteren Gruppen, die unter dem Einheitsrat der Heiligen Krieger (Schura Ittihad ul-Mudschaheddin, SIM) zusammenzufassen sind. (Ruttig 2010: 171)

Der Rat ist allerdings nicht in der Lage die pakistanischen Taliban unter einheitlicher Führung zusammenzufassen, was den nach wie vor starken Stammesgegensätzen zuzuschreiben ist. Die einzelnen Gruppen blieben also praktisch autonom, TTP und SIM stellen in der Praxis lockere Föderationen dar. Anders als bei den afghanischen Taliban fehlen eine zentrale Koordination sowie eine integrierte Kommandostruktur. (Ruttig 2010: 171f)

Mitte 2008 rief die TTP in Dara Adam Khel, einem für seinen riesigen Waffenbasar bekannten Städtchen, eine Gegenregierung aus. Angehörige der TTP setzten staatliche Richter unter Druck, ermordeten Stammesälteste, die mit der Regierung kooperierten oder griffen LKW-Konvois an, die Nachschub für die ISAF-Basen in Afghanistan beförderten. (Ruttig 2010: 172)

Die pakistanischen Taliban legten bisher kein detailliertes politisches Programm vor. Im Mittelpunkt steht jedoch die Einführung der islamischen Rechtssprechung in ganz Pakistan. Die Regierung solle ihre Kooperation mit dem Westen beenden. Die Angriffsziele bilden kein einheitliches Bild und reichen von der Ermordung traditioneller Stammesführer und etablierter Politiker über Attacken gegen Nichtregierungsorganisationen bis hin zu Anschlägen gegen staatliche und militärische Einrichtungen. In den von ihnen kontrollierten Gebieten, in denen der Staat kaum verlässliche Strukturen aufgebaut hat, werden Scharia-Gerichte eingerichtet. (Ruttig 2010: 172)

Die pakistanische Armee konnte bei der Bekämpfung von Al Qaida bisher eine Reihe von Erfolgen vorweisen. Hochrangige Terroristen und Talibanführer konnten mit der Unterstützung von den USA ausgeschaltet werden. Die Bekämpfung der pakistanischen Talibangruppen, die sich 2007 unter der Führung Baitullah Massuds zur Tekrik-e Taliban Pakistan (TTP) zusammengeschlossen hatten, erwies sich als deutlich schwieriger. Ihre Kämpfer rächten sich mit zahlreichen Anschlägen gegen die pakistanische Unterstützung für die USA im Anti-Terror-Kampf. (Wagner 2010: 78)

Um zu verhindern, dass Islamisten das Atomprogramm infiltrieren, unterliegt das Personal strengsten Kontrollen. Die Nuklearwaffen werden in Einzelteilen an verschiedenen Orten gelagert. Spezielle Einheiten sind für den Schutz der

Trägersysteme und Sprengköpfe zuständig. Um die Sicherheit der Atomraketen zu garantieren, arbeitet die pakistanische Armee mit den USA zusammen. (Wagner 2010: 82)

5.8. Einordnung Pakistans in das Konzept des Staatszerfalls

> „Most of Pakistan's political life was replete with civil disobedience movements, processions, strike calls, accusations of rigged elections, frequent curfews, states of emergencies, military coups, indefinite postponement of elections, bans on political activity, „taming of parties", dismissals of cabinets, reinforcements of martial law, censorship, detentions, house arrests, murder of opponents, executions, farcical referendums, electoral frauds, boycott of elections, and the pursuit of bringing the country into conformity with the *shari'a* law." (Ataöv 2001: 88)

Wagner analysiert Pakistan an der Trias Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Die Grenzstreitigkeiten zwischen Indien und Pakistan um die Zugehörigkeit Kaschmirs hat bereits zwei Kriege ausgelöst. Die Grenzen sind im Alltag weitaus weniger klar, als sie in Handbüchern und Nachschlagewerken angegeben sind. Jene Gebiete Kaschmirs, die von Pakistan verwaltet werden – die Northern Areas – gelten nicht als Teil des Staatsgebietes, sondern als disputed territory. Die Grenze zu Afghanistan, die sogenannte Durand Line, ist ebenfalls umstritten. Die von den Briten gezogene Grenze wurde von der Regierung in Kabul nie anerkannt. Im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet befinden sich selbstverwaltete Stammesgebiete. Außerdem hat der Kaschmirkonflikt einen nur von Pakistan anerkannten Staat wie Azad Kaschmir hervorgebracht. (Wagner 2003: 226f)

Probleme gibt es auch im Hinblick auf das Staatsvolk: die erste Hürde nach der Unabhängigkeit 1947 war die Festlegung einer zukünftigen Nationalsprache. Diese entschied über die sozialen Aufstiegschancen betroffener Gruppen, z.B. im Bildungsbereich und in der Verwaltung. Der Streit um die Nationalsprache wurde zum Ausgangspunkt für separatistische Bewegungen. Mit dem Bürgerkrieg 1971 und der Unabhängigkeit Bangladeschs zerbrachen in Pakistan die staatliche Einheit und die Vorstellung einer gemeinsamen nationalen Identität auf Grundlage der Religion. (Wagner 2003: 228f)

Die Islamisierungspolitik von Zia ul-Haq war ebenfalls nicht in der Lage, eine stärker orthodox geprägte islamische Identität als Grundlage des Staates herzustellen. Der Konflikt zwischen der Elite im Westen und der Bevölkerungsmehrheit der Bengalen im Osten eskalierte nach den ersten demokratischen Wahlen 1970 und endete mit der indischen Intervention 1971 und der Unabhängigkeit Bangladeschs. (Wagner 2003: 229; 233)

In Pakistan wird das politische Leben durch die Armee bestimmt, doch die Regierungen konnten dennoch kein dauerhaftes Gewaltmonopol sicherstellen. In vielen ländlichen Regionen haben Großgrundbesitzer Polizei- und Justizfunktionen übernommen. Nach über 50 Jahren Unabhängigkeit ist immer noch in vielen Bereich eine schwache Institutionalisierung der Staatsmacht festzustellen. (Wagner 2003: 233; 235)

Hippler sieht Pakistan als failing state, keineswegs aber als failed state. Dass sich Pakistan auf dem Weg zum Staatszerfall befindet, dafür sprechen einige Indizien: Die Staatsmacht hat in manchen Landesteilen partiell oder zur Gänze die Kontrolle verloren oder in der FATA kaum jemals besessen. Das Gewaltmonopol ist in einigen Regionen untergraben oder aufgehoben. Manche staatlichen Strukturen wurden durch das von Korruption geplagte Rechtswesen geschwächt. Das Parteiensystem ist fragil und von privaten Netzwerken geprägt. Fast alle Parteien weisen einen schwachen Organisierungsgrad auf. Selbst das Militär ist politisch geschwächt und hat an Ansehen verloren. (Hippler 2008: 267)

Hippler relativiert jedoch die Schwäche Pakistans, er hebt seine politische und staatliche Stabilität in der zivilen Bürokratie und die dominierende Stärke des Militärs hervor. Zwar sind regionale klientelistische Netzwerke demokratietheoretisch problematisch, aber sie behielten unter Militärregimes wie unter zivilen Regierungen eine Schlüsselrolle und sorgten für Beständigkeit. Hippler sieht das Problem Pakistans gerade in einem Übermaß an Stabilität: Der gesellschaftliche Wandel wird nicht ausreichend und schnell genug in einen Wandel politischer Strukturen umgesetzt. (Hippler 2008: 271)

Auch Wilke stuft Pakistan als failing state ein, keineswegs aber als failed state. In allen drei Funktionsbereichen gibt es erhebliche Defizite. Das Versagen Pakistans ist ebenso

eine Folge von Stärke wie von Schwäche. Pakistan verfügt über eine funktionierende Bürokratie, insbesondere im militärischen Sektor, und einen robusten Staatsapparat. (Wilke 2006: 324)

Wilke bewertet die Staatsfunktionen von Pakistan folgendermaßen:

- **Sicherheit**: Pakistan leistet sich einen umfangreichen und wohlorganisierten staatlichen Gewaltapparat. Die Armee ist zum wichtigsten Akteur der pakistanischen Innenpolitik geworden, selbst wenn die Armee nicht regiert hat, griffen sie immer wieder zu ihren Gunsten in das politische Geschehen ein. Die Polizei hingegen ist chronisch unterfinanziert und korrupt. Sie ist mit der Bekämpfung der Kriminalität sichtlich überfordert. In den autonomen Stammesgebieten, in der Nordwestgrenzprovinz und in Belutschistan wurde die Entwaffnung der Gesellschaft noch nicht vollzogen. In den ländlichen Regionen der Provinz üben Feudalherren ihre personale Herrschaft aus. Es kann dennoch nicht von einer Ohnmacht des staatlichen Sicherheitsapparates gesprochen werden – im Notfall ist er in der Lage, das Staatsgebiet zurückzuerobern. Und auch etwa in den Stammesgebieten herrscht zumindest eine kommunitäre Gewaltordnung. (Wilke 2006: 304-307)

- **Wohlfahrt**: Pakistans Steuerpolitik liegt im Durchschnitt von Entwicklungsländern. Allerdings macht der Anteil der direkten Steuern an den Staatseinnahmen weniger als 20 Prozent aus und der Mangel einer personenbezogenen Besteuerung zeugt von der geringen staatlichen Durchdringung der Gesellschaft. Die Ausweitung der Steuerbasis ist erforderlich, um der chronischen Unterfinanzierung des Staatshaushaltes gegenzusteuern. Pakistan hat eine Außenverschuldung angehäuft, die mehr als der Hälfte des Bruttoinlandsproduktes entspricht. Pakistans staatliche Gesundheitsausgaben liegen unter dem Durchschnitt von Entwicklungsländern, ebenso wie die Einschulungsrate. Die Koranschulen wurden zur Bildungsalternative für die ärmeren und mittleren Schichten. Da diese Einrichtungen oft von gewaltkompetenten Akteuren geleitet werden, entsteht hier eine Gesellschaft, die langfristig zur Gefahr für das Land werden kann. Die Förderung des Bildungswesens gehört mittlerweile zu den Prioritäten zwischen

Pakistan und der Zusammenarbeit mit westlichen Geberländern, allen voran die USA. (Wilke 2006: 307-309)

- **Legitimität/Rechtsstaatlichkeit**: Selbstjustiz tritt oft in Form sogenannter Ehrenmorde oder Stammesfehden auf, insbesondere dort, wo das staatliche Gewaltmonopol sich nicht durchgesetzt hat: in den Stammesgebieten, der Nordwestgrenzprovinz oder Belutschistan. Nicht nur staatlich ausgebildete Juristen, sondern auch Stammesführer oder Clanchefs bedienen sich ihrer eigenen Rechtssprechung. Die öffentliche Verwaltung, die zum Großteil aus Patronagestrukturen besteht, ist korrupt. Das politische System ist unfähig, einen geordneten Regierungswechsel zu vollziehen. Kein (gewählter) Regierungschef konnte bislang seine vorgesehene Amtszeit ausüben. (Wilke 2006: 310f)

In Pakistan ist immerhin eine Reihe neuer und ermutigender Entwicklungen zu verzeichnen: Der Machtanspruch des Militärs wird beispielsweise in der Gesellschaft in weit geringerem Maße geduldet als noch vor einigen Jahren. Der traditionelle, feudale Charakter der politischen und gesellschaftlichen Eliten ist erkennbar auf dem Rückzug. Die feudalen Familiennetzwerke des Punjab und des Sindh haben sich in den letzten Jahren verstärkt diversifiziert und Interessen in den modernen Wirtschaftsbereichen entwickelt. Die früher eher schwachen modernen Mittelschichten wurden im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklungen deutlich stärker und selbstbewusster, vor allem in den Städten. Journalisten, Juristen, Intellektuelle und Akademiker, kleine und mittlere Unternehmer oder Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen spielen jetzt eine weit größere Rolle in der Gesellschaft. Die Forderung nach Rechtsstaatlichkeit und Demokratie hat in der Gesellschaft tiefe Wurzeln geschlagen. (Hippler 2008: 272f)

Als Stabilisator des pakistanischen Staatsapparates gilt das Militär, das Pakistan vor der Anarchie bewahrt. Weitere Stabilisatoren sind Patronage, Kooptation (insbesondere religiöser Kräfte) und Repression. Wilke fasst die destabilisierenden Faktoren Pakistans folgendermaßen zusammen: (Wilke 2006: 317f)

	Strukturfaktoren	*Prozessfaktoren*	*Auslösefaktoren*
Internationale/ regionale Ebene	• schwache Staaten im regionalen Umfeld (Afghanistan) • Einfluss von Großmächten bzw. Ex-Kolonialmächten (USA)	• Bürgerkriege im regionalen Umfeld (Afghanistan, Kaschmir) • Aktivitäten transnationaler Gewaltnetzwerke (al-Qaida)	• Flüchtlingsströme (Afghanistan) • Zustrom von Waffen (Afghanistan)
Nationale Ebene	• koloniale bzw. vorkoloniale Strukturen („überentwickelter" Staatsapparat, „martial races" und andere ethnische Zuschreibungen) • multiethnische Bevölkerungsstruktur (über 50% Punjabis, 20% Sindhis, 15% Paschtunen, dazu Muhajirs, Belutschen, Brahuis u. a.) • demographische Entwicklung: mehr als 5 Geburten pro Frau	• politische Instrumentalisierung sozialer Unzufriedenheit (religiöse Parteien) • Zunahme des politischen Extremismus (religiöser „sectarianism") • Privatisierung von Gewalt (Jihadis, sectarians, Kriminelle)	• Rasche machtpolitische Veränderung (Putsch 1999)
Substaatliche Ebene	• regionale bzw. lokale Identitäten (Punjabis, Muharis, Paschtunen, Sindhis)	• wachsende Kriminalität in Städten (Karatschi)	

Tabelle 8: Destabilisierende Faktoren in Pakistan aus Wilke: 2006

5.9. Nation-/State-building in Pakistan

Büttner konstatiert, dass die Folgen des Staatszerfalls die Erste Welt bisher nur indirekt erreicht haben. Sie vermutet allerdings, dass die Folgen nicht auf Dauer abzuwenden sein werden. Die Instabilität der Dritten Welt war für den Westen nur dann von Bedeutung, wenn sie politische, wirtschaftliche oder geostrategische Interessen verfolgten. (Büttner 2004: 243f)

> „Der Krieg gegen den Terrorismus wird in der Zukunft wohl zu einem der entscheidenden Faktoren für die weitere Ausbreitung oder die Eindämmung von Staatszerfall werden.“ (Büttner 2004: 244)

Büttner folgert, dass das drohende Unruhepotenzial als Folge von regionaler Destabilisierung, Flüchtlingswellen, wirtschaftlichem Niedergang, Kriminalität und der Ausweitung von Krankheiten nicht unterschätzt werden sollte. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung in zerfallenen Staaten wird sich ein Ventil suchen, das z.B. durch den Terrorismus auch die westliche Welt betreffen könnte. Flüchtlingswellen nach Europa durch die jüngsten Unruhen in Nordafrika sind erste Anzeichen dafür. (Büttner 2004: 245)

Büttner fordert klare Regeln, wie in einen zerfallenen Staat militärisch eingegriffen werden kann. Der Aufbau ziviler, rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen könnte bereits den Zerfall und den Ausbruch von Gewalt stoppen. Diese Maßnahmen erfordern aber ebenso einen Politikwandel in der Ersten Welt, angesichts der unterschiedlichen Interessen rückt dieses Szenario in weite Ferne. (Büttner 2004: 247)

In Pakistan sollte man auf den Aufbau einer parlamentarischen Demokratie setzen, deren legitime Repräsentanten auch in der Außen- und Verteidigungspolitik die Richtlinienkompetenz erhalten. Nur diese Staatsform kann in einem so vielfältigen Land wie Pakistan den zahlreichen Interessensgruppen eine Plattform geben und für den notwendigen Ausgleich sorgen. Im Vielvölkerstaat Pakistan kommt es nicht auf eine nationale Ideologie an, sondern auf die Rückbesinnung auf die gemeinsame islamische Kultur. Wer im Westen also eine Demokratie ohne Islam für Pakistan fordert, fördert eigentlich dessen Zerfall. (Scholz 2008: 147)

Für Pakistan stellt sich die Frage, ob die Nation alleine auf Religion gründen soll. Ataöv schlägt vor, dass der Staat auf dem Föderalismusprinzip fußen sollte, dass also Glieder des Staates eigene Kompetenzen besitzen. Sowohl Indien als auch Pakistan haben mit dem Nation-building Prozess noch nicht abgeschlossen. (Ataöv 2001: 77)

> „The circumstances under which Pakistan came into existence forced the country’s polity to link national with religious identity. Constituting only a minority in pre-partition India, part of the leadership of the Indian Muslims chose to assert the Islamic identity and eventually politicize Islam, rather than keeping religion in the private sphere.” (Ataöv 2001: 77)

Wilke hält eine grundlegende Reform oder gar einen Neuaufbau des Staates für nicht notwendig, Maßnahmen zur Stabilisierung sowie Reformen in Teilbereichen reichen aus. Als Interventionsmaßnahmen nennt Wilke den politischen Dialog und Hilfe & Unterstützung. Andere Maßnahmen wären kontraproduktiv, weil sie mit dem politischen und militärischen Establishment Pakistans kollidieren würden. (Wilke 2006: 324)

Hilfe ist bei allen drei Staatsfunktionen nötig, wobei der Schwerpunkt bei der Verbesserung der Wohlfahrtsleistungen gesetzt werden sollte. Es ist davor zu warnen, im Bildungs- und Gesundheitsbereich auf schnelle Lösungen zu setzen, da Veränderungen Zeit brauchen. Wilke sieht die Lösung des Konfliktes der gesamten Region in der Förderung des Friedensprozesses in Afghanistan. Pakistan und seine Nachbarstaaten müssen in eine umfassende regionale Konfliktlösung eingebunden werden. (Wilke 2006: 325)

6. Zusammenfassung und Methodenkritik

Pakistan ist folglich als failing state zu klassifizieren. Der Staat hat das Gewaltmonopol nicht zur Gänze inne: In manchen Landesteilen, vor allem in den Stammesgebieten, sorgt der Staat nicht für ausreichende Sicherheit. Das Militär allerdings sorgt für politische und staatliche Stabilität. Zwar sind alle staatstragenden Ämter von klintelistischen Netzwerken geprägt, aber diese halten die Stabilität aufrecht.

Die Literaturanalyse hat mir in dieser Arbeit gut verwertbare Ergebnisse geliefert und ich konnte die Forschungsfrage beantworten und Pakistan in das Konzept des Staatszerfalls einordnen.
Eine andere Herangehensweise an die Thematik wäre die Durchführung von Experteninterviews. Experten der Politikwissenschaft und/oder Entwicklungshilfe könnten die aktuelle Lage von Pakistan beurteilen und seinen Zerfallsgrad bestimmen.

Abstract

Die Arbeit beschäftigt sich mit Staatszerfall in Pakistan. Im ersten Teil wird näher auf die Theorie von Staatszerfall eingegangen, im zweiten Teil der Arbeit wird die Theorie auf Pakistan angewandt. Die Einteilung in die Zerfallsgrade weak, failing und failed geht auf Troy Jodok zurück.

Die Funktionen des Staates (Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtstaatlichkeit) werden schließlich auf Pakistan übertragen, wobei sich herausgestellt hat, dass das Gewaltmonopol nicht zur Gänze gewährleistet ist. Vor allem in den Stammesgebieten haben staatliche Strukturen wenige Einflussmöglichkeiten. Das Bildungsangebot ist schlecht, zur Alternative stehen Koranschulen mit fundamentalistischen Tendenzen. Die hohen Staatsposten sind meist von Korruption durchzogen.

Die Ursache des Staatsversagens ist in Pakistan auf die fehlende nationale Einheit zurückzuführen. Es leben viele verschiedene Ethnien in Pakistan, die 72 verschiedene Sprachen und Dialekte sprechen. Die einzige Grundlage für eine Nationenbildung liegt im Islam, aus diesem Grund wurde Pakistan schließlich auch gegründet.

Literaturverzeichnis

Ataöv, Türkkaya (2001): Kashmir and Neighbours. Tale, Terror, Truce. Aldershot (u.a.): Ashgate

Ball, Nicole (2002): Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften: Welchen Beitrag können externe Akteure leisten? In: Debiel, Tobias (Hg.): Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung. Bonn: Dietz, S. 66-97

Benz, Arthur (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Bürger, Alexandra (2007): Nation-building und state-building. Zur empirischen Fruchtbarkeit eines politischen Ordnungskonzeptes. In: Straßner, Alexander/Klein, Margarete (Hg.): Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Büttner, Annette (2004): Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik. Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung. Marburg: Tectum Verlag

Debiel, Tobias (2002): Haben Krisenregionen eine Chance auf tragfähigen Frieden? Zur schwierigen Transformation von Gewaltstrukturen. In: Debiel, Tobias (Hg.): Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung. Bonn: Dietz, S. 20-66

Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter (2007): „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden

Derichs, Claudia (2009): Nation-Building als Strategie der Konfliktbearbeitung. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Projektleitung Roithner, Thomas (Hg.): Globale Armutsbekämpfung – ein Trojanisches Pferd? Auswege aus der Armutsspirale oder westliche Kriegsstrategien? Wien, Berlin: LIT-Verlag, S. 149-164

Ehrhart, Hans-Georg (2004): Bedrohung Staatszerfall – Antwort Nation-building?. In: Weller, Christoph/Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna (Hg.): Friedensgutachten 2004. Münster: LIT-Verlag, S. 52-61

Eppler, Erhard (2005): Auslaufmodell Staat? Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Fukuyama, Francis (2004): Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik. Berlin: Propyläen-Verlag

Hippler, Jochen (2008): Das gefährlichste Land der Welt? Pakistan zwischen Militärherrschaft, Extremismus und Demokratie. Köln: Kiepenheuer & Witsch

Hippler, Jochen (2010): Pakistan – Ein gescheiterter Staat? In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des

Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 215-227

Huntington, Samuel P. (1997): The clash of civilizations and the remaking of world order. New York: Simon & Schuster

Kreisky, Eva (2008): Geschwächte Staaten, schwächelnde Männlichkeit und neue Kriege. In: Sützl, Wolfgang/Wallnöfer, Doris (Hg.): Gewalt und Präzision. Krieg und Sicherheit in Zeiten des War on Terror. Wien: Turia + Kant, S. 137-163

Krippendorff, Ekkehart (2010): Staat muss sein. Muss Staat sein? In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Weltstaatengesellschaft. 34-35/2010, S. 40-46

Lambach, Daniel (2007): Close Encounters in the Third Dimension: The Regional Effects of State Failure. In: Lambach, Daniel/Debiel, Tobias: State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, S. 32-50

Lemke, Bernd/Rink, Martin (2010): Britisch-Indien – Vom Beginn der europäischen Expansion bis zur Entstehung Pakistans. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 41-57

Lock, Peter (2001): Sicherheit à *la carte*? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols. In: Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn: Dietz, S. 200-232

Mielke, Katja/Schetter, Conrad (2010): Pakistan als Drehscheibe globaler Migrationsströme. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 137-145

Münkler, Herfried (2008): Humanitäre militärische Interventionen. Eine politikwissenschaftliche Evaluation. In: Münkler, Herfried/Malowitz, Karsten (Hg.): Humanitäre Intervention. Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 89-113

Mützelburg, Bernd (2007): Zerfallende Staaten – Herausforderungen an die nationale und multilaterale Politik. In: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 287-293

Reetz, Dietrich (2010): Anti-Amerikanismus als Triebfeder pakistanischer Politik? In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 177-189

Rotberg, Robert I. (2004): The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: Rotberg, Robert I. (Hg.): When States fail. Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press, S. 1-51

Rothermund, Dietmar (2002): Krisenherd Kaschmir: der Konflikt der Atommächte Indien und Pakistan. München: Beck

Rothermund, Dietmar (2010): Konfliktherd Kaschmir. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 85-99

Rüb, Friedbert (2007): Staatlichkeit, Staatszerfall, »künstliche Staaten« und Staatsbildung. Konzeptionelle Überlegungen zu Problemen und Perspektiven des Staates aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 28-59

Ruf, Werner (2003): Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und Privatisierung von Gewalt und Krieg. In: Ruf, Werner (Hg.): Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg. Opladen: Leske + Budrich, S. 9-51

Ruttig, Thomas (2010): Militanter Islamismus – Strukturen und Ziele der Taliban. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 167-177

Schetter, Conrad (2010): Staat und Stamm – Das Grenzland der Paschtunen. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 99-111

Schneckener, Ulrich (2005): Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Zerfallende Staaten. 28-29/2005, S. 26-31

Schneckener, Ulrich (2006): States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 9-43

Schneckener, Ulrich (2007): Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen. In: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 98-122

Scholz, Jorge (2007): Der Pakistan-Komplex. Ein Land zwischen Niedergang und Nuklearwaffen. München; Zürich: Pendo

Scholz, Jorge (2010): Staat zwischen Aufbau und Zerfall – Grundzüge der pakistanischen Geschichte seit 1947. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 57-73

Schubert, Ulf-Manuel (2005): Staatszerfall als Problem des internationalen Systems. Marburg: Tectum Verlag

Seidl, Bernhard (2007): Failing states: Der Kollaps staatlicher Institutionen und sozialer Regelsysteme. In: Straßner, Alexander/Klein, Margarete (Hg.): Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Sökefeld, Martin (2010): Familie, Verwandtschaft und Ethnizität. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 127-137

Tetzlaff, Rainer (2009): Failing States in Afrika: Gewalträume und Friedensräume. Interne und externe Ursachen des Staatsversagens in Afrika. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Projektleitung Roithner, Thomas (Hg.): Globale Armutsbekämpfung – ein Trojanisches Pferd? Auswege aus der Armutsspirale oder westliche Kriegsstrategien? Wien, Berlin: LIT-Verlag, S. 165-175

Troy, Jodok (2007): Staatszerfall. Ursachen – Charakteristika – Auswirkungen. Wien, Berlin: LIT-Verlag

Van Creveld, Martin (1999): Aufstieg und Untergang des Staates. München: Gerling Akademie Verlag

Von Alemann, Ulrich/Forndran, Erhard (2005): Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis. Siebte Auflage. Stuttgart: Kohlhammer

Wagner, Christian (2003): State- und Nation-Building in Südasien. In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps. Opladen: Leske + Budrich, S. 223-237

Wagner, Christian (2010): Zerstrittene Bruderstaaten – Pakistan und Indien in ihrem regionalen Umfeld. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 73-85

Wilke, Boris (2010): Politik und Islam. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 155-167

Wilke, Boris (2006): Pakistan: Scheiternder oder „überentwickelter“ Staat? In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 302-327

Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Staat, Parteien, Öffentlichkeit. Wien; Köln; Weimar: Böhlau Verlag

Internetquellen:

http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi gesehen am 29.11.2011 um 14:05 Uhr

http://www.fundforpeace.org/global/?q=states-pakistan gesehen am 29.11.2011 um 14:10 Uhr

http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-78413739.html gesehen am 29.11.2011 um 15:05 Uhr

Abbildungsverzeichnis

Abbildung1…….……..…S. 54
aus: Scholz, Jorge (2010): Staat zwischen Aufbau und Zerfall – Grundzüge der pakistanischen Geschichte seit 1947. In: Chiari, Bernhard/Schetter, Conrad: Wegweiser zur Geschichte Pakistan. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, S. 67

Abbildung 2……..……...S. 73
aus: Hippler, Jochen (2008): Das gefährlichste Land der Welt? Pakistan zwischen Militärherrschaft, Extremismus und Demokratie. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 168

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1…….……..…...…S. 11
aus: Schubert, Ulf-Manuel (2005): Staatszerfall als Problem des internationalen Systems. Marburg: Tectum Verlag, S. 51

Tabelle 2……..……..…...…S. 14
aus: Seidl, Bernhard (2007): Failing states: Der Kollaps staatlicher Institutionen und sozialer Regelsysteme. In: Straßner, Alexander/Klein, Margarete (Hg.): Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43

Tabelle 3…….....…….S. 23
aus: Schneckener, Ulrich (2007): Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen. In: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 112

Tabelle 4……..……S. 35
aus: Schubert, Ulf-Manuel (2005): Staatszerfall als Problem des internationalen Systems. Marburg: Tectum Verlag, S. 37

Tabelle 5……..……....S. 46
aus: Schneckener, Ulrich (2006): States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 35

Tabelle 6……..……S. 48
aus: Schneckener, Ulrich (2006): States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 39

Tabelle 7……..……S. 49
aus: Fukuyama, Francis (2004): Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik. Berlin: Propyläen-Verlag, S. 52

Tabelle 8……...…….S. 104
aus: Wilke, Boris (2006): Pakistan: Scheiternder oder „überentwickelter“ Staat? In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 302-317

CURRICULUM VITAE

Name: Mag. Kathrin Liener
Geburtsdatum: 28. 04. 1987

Schullaufbahn:

- 1997 – 2005: Gymnasium Laa an der Thaya (NÖ), Abschluss: Matura (2,0)
- 1993 – 1997: Volksschule Ottenthal (NÖ)

Studium:

- März 2007 - aktuell: Diplomstudium der **Politikwissenschaft**, Universität Wien
- Oktober 2008 – Juni 2011: Magisterstudium der **Publizistik- und Kommunikationswissenschaft**, Universität Wien; Thema der Magisterarbeit: Die politische Partizipation von Jugendlichen im Internet; Abschluss: Mag.phil.
- Oktober 2005 – September 2008: Bakkalaureatsstudium der **Publizistik- und Kommunikationswissenschaft**, Universität Wien, Schwerpunkt: Printjournalismus, Markt- und Meinungsforschung, Kommunikationsforschung; Freie Wahlfächer in Psychologie; Abschluss: Bakk.phil.

Berufliche Erfahrungen:

- Oktober 2011 – aktuell: Freie Journalistin bei der **Wiener Bezirkszeitung**
- April 2009 – Jänner 2010: Geringfügige Beschäftigung bei **www.computer.at** als Online-Redakteurin
- April 2008 – Jänner 2010: Geringfügige Beschäftigung bei der **Austria Presse Agentur** in der Service Produktion
- Oktober 2005 – Oktober 2009: Geringfügige Beschäftigung bei **Erlebnisreich VeranstaltungsGmbH** als Kinderanimateurin
- Mai 2009 – Juni 2009: Geringfügige Beschäftigung bei **www.traincircle.eu** als Online-Redakteurin

Praktika:

- Juni 2011 – August 2011: Volontariat in der PR-Agentur **Bettertogether**
- August 2010: Praktikum in der **Austria Presse Agentur**, Ressort Außenpolitik
- Februar 2010 – März 2010: Volontariat in der Presseabteilung des **Österreichischen Gemeindebundes**, Redakteurin für das Gemeinde-Intranet Kommunalnet
- Juni 2009 – August 2009: Volontariat bei „**Society**“, Magazin mit Themenschwerpunkt Politik, Diplomatie, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur

Fortbildung:

- September 2011 – Jänner 2012: **Lehrgang Journalismus** – eine Kooperation des Friedrich Austerlitz Instituts mit SPÖ Wiener Bildung